

O/N. 311.1
030

44191



PROVINCIA DE
SANTA FE



CONSEJO
FEDERAL DE
INVERSIONES

**LINEAMIENTOS BÁSICOS
PARA UN PLAN DE
MODERNIZACIÓN DEL ESTADO
PROVINCIAL**

**INFORME FINAL
DICIEMBRE 2003**

Dr. Oscar Oszlak

RESUMEN EJECUTIVO

El trabajo elaborado tiene por objetivo proporcionar un estado de situación global y sistematizado sobre los principales problemas que afectan la organización y gestión del aparato estatal, así como un conjunto de lineamientos estratégicos para su superación.

El equipo de trabajo obtuvo analizó el esquema organizativo actual de la Administración Pública Provincial, la vigencia efectiva de una carrera funcional; la existencia y operación de mecanismos de planificación estratégica, seguimiento, control y evaluación de la gestión en la Administración Central de la Provincia; y algunos de los principales déficit de capacidad institucional existentes en dicho ámbito.

El estudio tuvo un doble alcance. Por un lado, los aspectos relativos al diagnóstico y, por otro, los relativos a las recomendaciones o lineamientos básicos. Con respecto a los primeros, se consideraron diversos aspectos de la gestión pública a partir de un marco conceptual elaborado al efecto. Se analizaron, de este modo, a) la estructura organizativa, especialmente la Administración Central, hasta el nivel de Direcciones Generales; b) las distintas gestiones propias de la carrera funcional para la totalidad del Poder Ejecutivo provincial; c) los mecanismos de planificación, seguimiento, control y evaluación de la gestión, en el ámbito de la administración central; d) algunos aspectos críticos de los recursos materiales disponibles en el gobierno, sobre todo, facilidades de infraestructura física y parque informático; y e) algunas observaciones sobre la evolución de los recursos financieros.

Los aspectos relativos a las recomendaciones incluyen sugerencias para un futuro Plan de Modernización del Estado relativas a: i) rediseño del rol del Estado Provincial; ii) redistribución funcional de la Administración Pública; iii) servicios estatales a brindar, prestadores y alcance de responsabilidades; iv) división interna de responsabilidades; v) tipo y naturaleza jurídica de las instituciones según roles; vi) grados de autonomía, autarquía y dependencia funcional- jerárquica; vii) coordinación y cooperación interinstitucional; viii) función de producción estatal; ix) normativa; x) política de recursos humanos; xi) control de resultados y niveles de desempeño.

INDICE

1. Introducción	1
2. Alcances del estudio	2
3. Marco conceptual del diagnóstico	5
4. Contexto sociopolítico	13
4.1. Las reformas estatales en Argentina y el cambio en la relación entre Nación y provincias.	
4.2. Contexto institucional del Estado santafesino	
4.3. Contexto socioeconómico del Estado Santafesino	
5. Función de Producción Estatal	26
5.1 Recursos Humanos	
5.1.1 Magnitud de personal	
5.1.2 Regímenes de personal	
5.1.3 Profesionalización de la función pública	
5.1.3.1 Sistema de reclutamiento, selección y contratación	
5.1.3.2 Sistema de promoción	
5.1.3.3 Sistema de Capacitación y Desarrollo	
5.1.3.4 Sistema de evaluación y medición del desempeño	
5.2. Recursos Físicos y materiales	
5.2.1 Recursos Físicos	
5.2.2. Recursos Tecnológicos	
5.3 Recursos Financieros	
6. Estructura organizativa	82
6.1. Administración central	
6.2. Organismos descentralizados	
6.2.1. Caracterización jurídica de los organismos descentralizados	
6.2.2. Organismos descentralizados: características generales	

7.	Normativa	104
8.	Planificación y Control	108
9.	Lineamientos básicos para la modernización estatal	116
	9.1 Antecedentes sobre la orientación de la reforma estatal	
	9.2 El estado “necesario”	
	9.3 Criterios técnicos y reglas de juego políticas	
10.	Reflexiones finales	146

INTRODUCCIÓN

PROVINCIA DE SANTA FE
LINEAMIENTOS BASICOS PARA UN PLAN ESTRATEGICO DE
MODERNIZACION DEL ESTADO PROVINCIAL

1. Introducción

En respuesta a una solicitud de asistencia técnica del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, el Consejo Federal de Inversiones (CFI) suscribió con el Dr. Oscar Oszlak un contrato de obra para la realización de un estudio que, por una parte, debía proporcionar un diagnóstico de la situación actual de la administración pública santafecina y, por otra, suministre algunos lineamientos básicos para la formulación de un plan estratégico de modernización del estado provincial.

De conformidad con los términos de referencia del contrato, se constituyó un equipo de trabajo coordinado por el consultor, que durante un periodo de tres meses llevó a cabo una serie de actividades de relevamiento de datos, confección de estadísticas, entrevistas a informantes clave, encuestas y análisis de fuentes secundarias, de modo de dar respuesta a los diversos puntos comprendidos en el alcance de la consultoría.

En las secciones siguientes, se analizarán sucesivamente los resultados de la labor de diagnóstico y los lineamientos estratégicos planteados en el estudio, siguiendo para ello los puntos contenidos en el índice del presente informe.

2. Alcances del estudio

El trabajo elaborado tiene por objetivo proporcionar a las autoridades de la Provincia de Santa Fe, un estado de situación global y sistematizado sobre los principales problemas que afectan la organización y gestión del aparato estatal, así como un conjunto de lineamientos estratégicos para la superación de dichos problemas.

A fin de alcanzar tal objetivo, el equipo de trabajo se propuso:

- Obtener un cuadro de situación sobre el esquema organizativo actual de la Administración Pública Provincial.
- Establecer la vigencia efectiva de una carrera funcionarial en el sector público provincial, mediante el contraste entre la normativa que fija las bases para el ingreso, promoción, calificación y evaluación de desempeño del personal, y las pautas reales de funcionamiento de estas gestiones.
- Establecer la existencia y operación efectiva de mecanismos de planificación estratégica, seguimiento, control y evaluación de la gestión en la Administración Central de la Provincia.
- Detectar los principales déficit de capacidad institucional existentes en Administración Central de la Provincia en materia de dotación de recursos humanos y materiales.
- Elaborar un informe con recomendaciones y propuestas de lineamientos estratégicos para la modernización de la administración pública provincial.

Tal como se desprende del objetivo general, el trabajo tuvo un doble alcance. Por un lado, los aspectos relativos al diagnóstico y, por otro, los relativos a las recomendaciones o lineamientos básicos.

En cuanto a los aspectos relativos al diagnóstico se consideró una serie de aspectos a partir del marco conceptual que se presentará en la próxima sección:

- En lo relativo a la estructura organizativa, se analizó, en general, la totalidad de los organismos que componen el Poder Ejecutivo provincial y,

con mayor detalle, la Administración Central. Para la Administración Central, el análisis comprende hasta el nivel de Direcciones Generales.

- El examen de la carrera funcional alcanzó a la totalidad del Poder Ejecutivo provincial en cuanto a la determinación de los tipos de regímenes existentes, modalidades de contratación, promoción, evaluación de desempeño, etc. Los aspectos relativos al funcionamiento real de la carrera administrativa se analizaron únicamente para la administración central.
- El análisis de los mecanismos de planificación, seguimiento, control y evaluación de la gestión se limitó a la administración central.
- La detección de déficit de capacidad institucional en materia de dotación de recursos humanos alcanzó a la Administración Central de la Provincia, incluyendo en el análisis de las cantidades y perfiles de los recursos humanos, la distribución según unidades organizativas existentes, así como las relaciones entre clases de personal y tipos de afectaciones funcionales del mismo. En lo referente a recursos materiales, el alcance se limita a las facilidades de infraestructura física y al parque informático, en la medida en que esta información se halle disponible.

Con relación a los aspectos relativos a las recomendaciones, se propone una secuencia de análisis que, a partir de reconsiderar el papel del estado provincial, va examinando una serie de cuestiones propias de un enfoque estratégico, que en conjunto apuntan hacia la operacionalización de un esquema de modernización de la gestión pública.

En tal sentido, las sugerencias efectuadas en el estudio para un eventual Plan de Modernización del Estado se refieren a: i) rediseño del rol del Estado Provincial; ii) redistribución funcional de la Administración Pública; iii) servicios estatales a brindar, prestadores y alcance de responsabilidades; iv) división interna de responsabilidades; v) tipo y naturaleza jurídica de las instituciones según roles; vi) grados de autonomía, autarquía y dependencia funcional- jerárquica; vii)

coordinación y cooperación interinstitucional; viii) función de producción estatal; ix) normativa; x) política de recursos humanos; xi) control de resultados y niveles de desempeño.

MARCO CONCEPTUAL DEL DIAGNÓSTICO

3. Marco conceptual del diagnóstico

En un sentido estricto, un diagnóstico implica la determinación de una enfermedad a través de sus síntomas. Privado de su connotación biológica, y en un nivel de conceptualización diferente, el término supone la descripción y explicación de algún aspecto de la realidad, a través de la identificación de ciertas variables relevantes, la especificación de sus interrelaciones y, en lo posible, la medición de su magnitud e impactos. Así como en su símil biológico, todo diagnóstico supone un estado de normalidad, de salud o de deseabilidad al que se aspira. Por lo tanto, explícita o implícitamente, el diagnóstico establece algún tipo de confrontación con un modelo ideal o un marco normativo deseable. La distancia entre este marco o modelo, y la realidad que se pretende describir y explicar, marca el campo potencial de las transformaciones buscadas.

De considerarse el conjunto del sector público, como es el caso del presente estudio, referido a una administración pública provincial, un diagnóstico del mismo supone identificar las diversas variables que explican la configuración y funcionamiento del aparato del estado, detectando sus interrelaciones y estimando su impacto sobre el desempeño de ese conjunto institucional. Una premisa elemental de este tipo de diagnóstico es la presencia de una serie de factores y procesos que afectan la normal actividad de la administración pública. El objetivo subyacente es, por lo tanto, establecer criterios que permitan orientar una estrategia de transformación destinada a corregir tales anomalías.

La simplicidad con que aparece formulado el problema oculta, sin embargo, las enormes dificultades que presenta cualquier diagnóstico global del aparato del estado. ¿Cuáles son los límites de esta unidad de análisis? ¿Cuáles las variables que definen el problema examinado? ¿De qué modo se interrelacionan? ¿Cuáles son los valores de las variables y cuáles sus indicadores?

La unidad de análisis -la administración pública de la Provincia de Santa Fe- no sólo plantea serios problemas vinculados a su heterogeneidad estructural sino, incluso, a su

propia especificidad provincial, por lo cual resulta difícil atribuirle características genéricas. Sin pretender aportar una definición rigurosa, podríamos concebir a la administración pública, en cualquiera de sus niveles, como un conjunto de organizaciones complejas e interdependientes, cuyo carácter "público" -derivado de los objetivos formales de "interés general" que persiguen y de la autoridad legítima del estado que invocan sus actos- permite distinguirlas como un sistema diferenciado. Esta caracterización no resuelve sin embargo las enormes dificultades que plantea la atribución de rasgos genéricos a un sistema compuesto por unidades que poseen entre sí notables diferencias en términos de autonomía, funciones, tamaño, destinatarios, jurisdicción y recursos.

Como marco del diagnóstico, se planteará un sencillo modelo que nos permitirá examinar las dimensiones y variables más significativas de la unidad bajo análisis, con una pretensión esencialmente heurística.

Al margen de sus estructuras formales, se caracterizará al aparato institucional del estado provincial como un sistema de producción que tiene como finalidad central satisfacer determinados valores, objetivos, expectativas y demandas sociales. En función de este marco normativo, la administración pública emplea recursos (humanos, materiales, financieros, tecnológicos) y los combina de manera diversa con el objeto de producir una variedad de resultados o productos -expresados en forma de bienes, regulaciones, servicios e incluso símbolos- que de uno u otro modo guardan relación con los fines y metas fijados. La naturaleza del marco normativo, las modalidades de estructuración de los recursos empleados y el volumen y calidad de los mismos se manifestarán en ciertos patrones de comportamiento, que a su vez afectarán la magnitud e índole de los productos obtenidos.

En esta resumida conceptualización quedan identificados los elementos básicos del modelo. De todos ellos, cabe destacar en primer lugar el **desempeño o productividad del estado**. Se trata de la variable crítica a la cual están referidas las complejas interacciones entre las demás dimensiones analíticas puesto que alude a aquello que constituye la esencia misma de la actividad del estado: el grado en que atiende satisfactoriamente aquéllas necesidades sociales confiadas a la gestión

pública, produciendo los bienes, prestando los servicios, articulando y regulando la actividad social.

En segundo término, el modelo presupone que la fisonomía del estado y sus niveles de desempeño se hallan íntimamente vinculados a las características del contexto social y político que enmarca su actividad. En tal sentido, los aparatos estatales presentan importantes diferencias en la intensidad y dirección con que las variables contextuales afectan la productividad burocrática.

Esta heterogeneidad encuentra sentido en el propio desarrollo histórico nacional y provincial, pero en todos los casos el contexto socio-político configura parámetros en el marco de los cuales las dimensiones y variables que sí constituyen el foco de atención del diagnóstico, adquieren sentido. El origen, expansión, diferenciación y especialización de las instituciones estatales reflejan intentos de resolución de la creciente cantidad de cuestiones que va planteando el contradictorio desarrollo de una sociedad que se fracciona y complejiza paralelamente. A lo largo de este proceso, las tomas de posición del estado frente a esas cuestiones socialmente relevantes, tienden a expresarse institucionalmente en sucesivas cristalizaciones burocráticas. Pero las recurrentes adiciones y segmentaciones -la creciente complejidad institucional- van produciendo una dispersión inmanejable. Libradas a su propia dinámica, las unidades estatales tienden a orientar su actividad de acuerdo con estrechos criterios sectoriales o funcionales, que a menudo pierden de vista intereses y valores sociales más trascendentes. De aquí la necesidad de integración, expresada en intentos deliberados por conciliar objetivos, coordinar esfuerzos y, sobre todo, preservar el sentido de dirección de la actividad desarrollada por un conjunto institucional tan heterogéneo. La reforma administrativa es precisamente uno de los instrumentos que frecuentemente pretenden fortalecer esta función integradora.

Esta información se refiere, concretamente, a la agenda de cuestiones problemáticas, pendientes de resolución y a la naturaleza de la estructura social vigentes en la coyuntura histórica analizada. Ello no significa que estas variables deban ser objeto de investigación a los efectos del diagnóstico.

En tercer término, es preciso considerar los **recursos** utilizados por el aparato estatal (tal vez la expresión más tangible de su existencia) para la consecución de sus fines. La consideración de esta variable incluye la índole de sus diversos componentes, su volumen, capacidad, adaptabilidad, pertinencia y posibilidades de articulación, teniendo siempre presentes los objetivos perseguidos. Al observar al aparato estatal como un sistema de producción, habrá que tomar especialmente en cuenta las tendencias que se advierten en la particular combinación de sus recursos (o función de producción), dado que diferentes productos requieren proporciones y calidades diversas. Traducido a términos presupuestarios, esto significa que la posibilidad de lograr determinados niveles de productividad dependerá, en parte, de una adecuada asignación de personal, bienes materiales, tecnologías y servicios, adecuados a los fines previstos. También desde este ángulo, el volumen y calidad de los recursos representa un indicador del grado relativo de expansión del sector público, de la hipertrofia o debilidad de su dotación, de la dimensión del gasto o del nivel de sofisticación tecnológica alcanzado.

En cuarto lugar, cabe señalar que las combinaciones de recursos no son fortuitas y responden en alguna medida a un conjunto de normas que fijan los criterios de acción y proporcionan los instrumentos legítimos para asegurar que las actividades respondan a dichos criterios. Básicamente, este sistema opera a través de tres mecanismos. Un primer mecanismo procura que los productos de la administración pública correspondan a demandas contextuales y sean congruentes con los fines institucionales. Los otros dos mecanismos poseen un carácter más instrumental. Uno de ellos es el que permite evaluar distintas alternativas o estrategias de acción y formular políticas y planes que traduzcan a nivel operativo los grandes lineamientos y opciones que dan contenido sustantivo al sistema normativo. La planificación y las políticas de administración y asignación de recursos constituyen los principales instrumentos de este mecanismo. También los métodos y procedimientos de gestión, y su sustrato cultural, forman parte de este aspecto de la dimensión normativa. El otro mecanismo es el de sanciones, es decir, el conjunto de normas que establecen el ámbito de aplicación de la autoridad, suministran los medios que aseguran su ejercicio y regulan, de este modo, la relación superior-subordinado. Las sanciones constituyen estímulos que procuran el cumplimiento de directivas al margen de valores personales o expectativas sociales. En tal carácter, representan el instrumento de que se vale la

autoridad para asegurar el desarrollo de actividades en función de objetivos predeterminados.

En quinto término, la productividad de la burocracia se verá fuertemente condicionada por la relativa complejidad y adecuación de las estructuras administrativas. Tres características parecen definir a esta dimensión: (1) el nivel de diferenciación, o sea, el grado de desagregación de la estructura jerárquica en términos de áreas de decisión relativamente autónomas, y la estratificación resultante; (2) el grado de especificidad funcional, es decir, la especialización requerida en el desarrollo de las actividades y el esquema de división del trabajo (o estructura de gestión) resultante; y (3) el grado de interdependencia, es decir, la medida en que la eficacia de las actividades de una unidad cualquiera se halla subordinada a, o depende del desempeño de otras unidades.

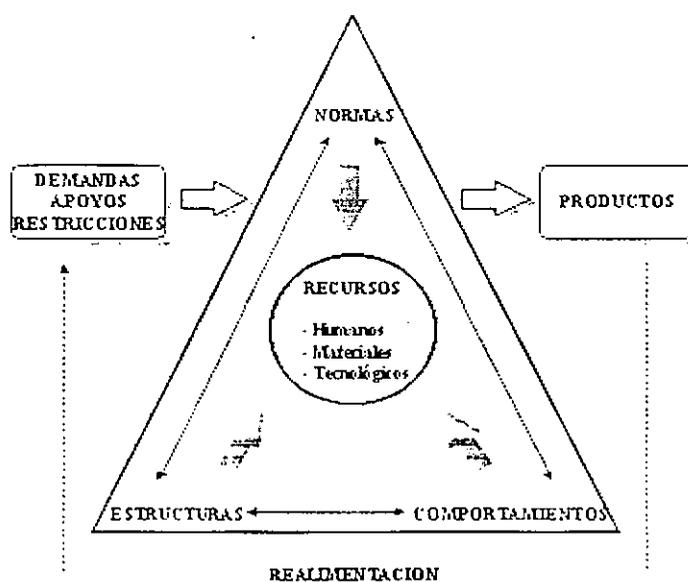
Cuanto mayor la diferenciación, especialización e interdependencia, mayor la complejidad e incertidumbre de la gestión administrativa y mayor en consecuencia la necesidad de establecer adecuados mecanismos de articulación e integración. Estas variables, correspondientes al nivel estructural, mantienen, como puede apreciarse, complejas relaciones de determinación recíproca respecto a normas y recursos, afectando asimismo los niveles de productividad administrativa.

En sexto lugar, corresponde hacer referencia al **comportamiento** administrativo como última dimensión significativa para nuestro análisis. Las características de los recursos empleados por el sector público y su asignación; las demandas y normas que orientan la actividad estatal; y los diversos arreglos estructurales que condicionan la integración o coordinación de recursos, fijan las coordenadas del comportamiento administrativo. En otras palabras, la conducta de los funcionarios públicos no es totalmente imprevisible o aleatoria sino que se halla altamente influida por sus atributos personales (sexo, edad, instrucción, etc.), por sus objetivos individuales y su grado de compatibilidad o conflicto con los objetivos institucionales, por los recursos materiales a su disposición, por el carácter de las normas y el tipo de demandas externas a que deben responder, por las posibilidades de interacción y la naturaleza de la relación que establecen con sus pares, superiores y subordinados, o por los procedimientos de evaluación y control que deben observar.

La conducta de los funcionarios constituye una admirable síntesis de la problemática del sector público, en cuanto refleja el plexo de demandas, normas, estructuras y recursos que la condicionan. En última instancia, la actividad de seres humanos, manifestada en comportamientos, es la que determina el nivel y calidad de los productos resultantes de su acción organizada. Por lo tanto, la eficiencia y efectividad de la actividad burocrática dependerán, en un sentido inmediato, de la conducta de los funcionarios, pero ésta sólo estará exteriorizando el complejo de variables normativas y estructurales que estimulan ciertas percepciones, generan actitudes y determinan orientaciones diferenciadas hacia la acción.

De esta manera, completamos la descripción sucinta del modelo analítico que utilizaremos para organizar nuestra metodología de diagnóstico. Podemos ahora ilustrar gráficamente las relaciones expuestas, observando la Figura 1.

FIGURA 1
MODELO CONCEPTUAL



Para resumir los puntos planteados con respecto a la dinámica interna de la administración pública, la figura 1 indica que las demandas, apoyos y restricciones conforman las variables contextuales que operan del lado de los insumos del aparato estatal. Las demandas expresan preferencias sociales y decisiones emanadas de autoridad competente; los apoyos incluyen facultades para administrar ese aparato y asignaciones de recursos; y las restricciones incluyen toda suerte de variables que afectan la autonomía y el alcance de la actividad administrativa (v.g., normas, condiciones de la estructura social, déficit financiero, presiones clientelísticas, barreras culturales).

Los recursos aparecen en el centro del triángulo que representa a la organización estatal. Las combinaciones de recursos determinan la función de producción; pero una función de producción sólo existe en la medida en que se establece su contraparte, una función de objetivos. La dimensión normativa, al tope del triángulo, es la que proporciona sentido y orientación a la actividad del sector público, incluyendo decisiones respecto a cómo deben asignarse los recursos para crear valor público. Las normas, incluyendo legislación, cultura, y normas políticas y organizacionales, también determinan cómo debe estructurarse el aparato estatal para desempeñar su rol institucional. Las variables estructurales (diferenciación, especialización, integración), a su vez, también afectan la forma en que se organizan y asignan los recursos a las diversas unidades del sector público, dando lugar a un cierto patrón de división del trabajo. Tanto las variables normativas como las estructurales, afectan finalmente al comportamiento burocrático, en tanto que estas tres dimensiones (y su interacción) acaban influyendo sobre la productividad administrativa.

Sin embargo, también puede observarse que, contrariando las creencias y expectativas normativas, en el sentido de que las normas determinan las estructuras, y de que las normas y estructuras, conjuntamente, determinan el comportamiento, se constata que en algunos casos, las normas estructuras comportamientos normas pueden funcionar como variables dependientes e independientes. Por ejemplo, la estructura organizacional de una unidad estatal dependerá, en primer lugar, de la misión y objetivos (normas) que guían su actividad. Y el comportamiento del personal dependerá, por su parte, de lo que se supone que deben hacer (de

nuevo, normas) y del lugar de la organización (estructura) en la que están ubicados. Las "flechas reversibles" se identifican habitualmente con signos de "buropatología". El desplazamiento de objetivos puede considerarse como una situación en la cual el comportamiento modifica las normas, mientras que la redundancia innecesaria puede interpretarse como comportamiento que modifica las estructuras. El alcance de estos fenómenos varía ampliamente dependiendo del contexto específico considerado. En el estudio elaborado para la Provincia de Santa Fe, se intentará documentar de qué modo se expresa esta compleja dinámica.

CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO

- 4.1. Las Reformas Estatales en Argentina y el cambio en la relación entre Nación Y Provincias.**
- 4.2. Contexto Institucional del Estado Santafesino**
- 4.3. Contexto Socioeconómico del Estado Santafesino**

4. Contexto sociopolítico

4.1. Las reformas estatales en Argentina y el cambio en la relación entre Nación y provincias.

Argentina es probablemente, el país que en el transcurso de los años 90 ha experimentado las transformaciones más radicales en la configuración, tamaño y papel del estado nacional.

Las mutaciones producidas en la sociedad argentina durante la última década y media, tuvieron una fuerte repercusión sobre la división social del trabajo entre el Estado nacional, los estados subnacionales, el mercado y las organizaciones de la sociedad civil. La descentralización de funciones desde el Estado nacional hacia las provincias, la privatización de empresas públicas, la desregulación y la tercerización de servicios, impactaron notoriamente sobre el papel que pasaron a cumplir esas diferentes instancias de articulación en la satisfacción de necesidades sociales. Las administraciones públicas provinciales vieron acrecentados sus mapas institucionales y sus dotaciones de personal.

A partir de las reformas antes mencionadas, la dotación de la administración pública nacional pasó de algo más de 900.000 empleados a alrededor de 250.000, número que incluye a casi 150.000 integrantes de las fuerzas armadas, fuerzas de seguridad y personal civil de las fuerzas armadas, empleando apenas el 1.9 % de la PEA del país. Esta fuerte reducción de empleados, se vio parcialmente contrarrestada por la incorporación de personal dedicado a los nuevos asuntos que demandaba la propia redefinición del papel estatal. Así, tal como señalan algunos autores, cuando el Estado se despojó de sus funciones sociales y empresariales creció la incidencia numérica del personal empleado en funciones políticas.

Habitualmente, las reformas del Estado en Argentina han sido concebidas como la mera reducción del número de unidades organizacionales existentes. La ilusión de que disminuyendo la cantidad de Secretarías, Subsecretarías, Direcciones o

unidades de otro tipo se mejora el funcionamiento del sector público, ha funcionado como principio indiscutible de los procesos de reorganización. Más allá de las medidas adoptadas y las fluctuaciones en el número de unidades organizativas, resulta destacable que un mayor número de estas pasó a ocuparse de un menor número de cuestiones.

Sin embargo, la primera generación de reformas resultó más sencilla que la segunda, todavía pendiente. Estas primeras reformas, "hacia fuera", implicaron transacciones con actores y organizaciones externos al estado nacional: organismos internacionales, empresas transnacionales, gobiernos subnacionales o participantes del mercado. Sólo en el caso de la reducción de la planta de personal pudieron haberse producido conflictos importantes, pero allí primaron los incentivos económicos. Por otra parte, pese a que se produjo una notable contracción del aparato institucional en el nivel nacional, su impacto no resultó significativo ni sobre la dotación consolidada del estado (tomando en cuenta provincias y municipios), ni sobre la reducción del gasto público (que creció). El empleo público, considerando el nivel subnacional (provincias y municipios), se amplió puesto que el estado achicado en el orden nacional, se agigantó en el plano subnacional.

En efecto, hasta 1989, la distribución de competencias de gestión pública entre el estado nacional y los estados subnacionales recortaba, más o menos nítidamente, esferas de actuación mucho más autónomas que en la actualidad. De hecho, el funcionamiento del estado nacional se caracterizaba por una elevada desconcentración, que hasta fines de la década del 80 se expresaba en la fuerte presencia de instituciones y funcionarios federales en el orden provincial. Administraciones de puertos, ferrocarriles, escuelas, hospitales, oficinas de recaudación, sistemas de elevación de granos, servicios de sanidad agropecuarios, delegaciones de empresas públicas, entre muchos otros organismos, cubrían un extenso mapa institucional que tenía escasa superposición con la burocracia provincial.

Las administraciones provinciales eran relativamente reducidas y la gestión estatal en ese ámbito se limitaba a la recaudación de impuestos de su jurisdicción, al

mantenimiento de catastros, a la ejecución de obras públicas y a ciertas prestaciones sociales de alcance mas bien limitado.

A partir de los años 90, la situación descripta se modificó drásticamente. Las políticas adoptadas durante esa década dieron nuevo impulso a un proceso de descentralización. La transferencia total de servicios de salud y educación primero, y la descentralización parcial de servicios de acción social, vialidad y otros más tarde, implicaron simultáneamente la reducción del aparato estatal nacional y la correspondiente expansión de las administraciones provinciales y, hasta cierto punto, municipales.

Las diversas manifestaciones que muestra la organización y funcionamiento del estado permite afirmar que el mismo se ha "transversalizado", atravesando diversas instancias o niveles jurisdiccionales (nacional, territorial y local) y estableciendo entre los mismos nuevas reglas de interacción en los planos de la distribución del poder, la división de responsabilidades funcionales y el financiamiento de la gestión pública, creando así un sistema de vasos comunicantes, abarcativo y continuo.

Argentina se asemeja hoy mucho más a países federales avanzados, como Estados Unidos o Canadá, donde las burocracias estatales de los niveles subnacionales son abultadas, aún cuando las provincias argentinas no hayan alcanzado niveles semejantes de autonomía fiscal y operativa. Puede afirmarse sin reservas que en la actualidad, cualquier reforma estatal no puede dejar de considerar el nivel provincial, pues es en este ámbito jurisdiccional donde hoy se desarrolla la actividad preponderante del Estado.

En efecto, la renovada corriente descentralizadora que se instaló en Europa a partir de la década del 80, extendió la preocupación fiscal (*quién paga qué*) a otros terrenos. Por una parte, al de la división de responsabilidades entre diferentes jurisdicciones (*quién se ocupa de qué*); por otra, al de la distribución del poder para decidir (*quién decide qué*). De esta forma, quedaron replanteados los tres pactos constitutivos de la relación estado-sociedad: el pacto de gobernabilidad (quién decide); el pacto funcional (quién se ocupa) y el pacto fiscal (quién paga). No es casual que cada uno de estos "pactos" aluda, a su vez, a alguna de las tres

cuestiones centrales que dan contenido a la agenda del estado: la gobernabilidad, el desarrollo y la equidad. Se reiteran así los interrogantes iniciales, aunque esta vez referidos a los vínculos interjurisdiccionales: ¿cómo resuelve el esquema de gobernabilidad establecido el problema del poder decisorio de cada nivel de gobierno en el marco de la democracia? ¿cómo resuelve el esquema de desarrollo establecido el problema de la división social del trabajo entre niveles de gobierno? ¿cómo resuelve el esquema de equidad establecido el problema de la contribución material relativa de cada nivel de gobierno a la reproducción del orden social vigente?

El incesante incremento de los ámbitos de acción y la estructura, basada fuertemente en principios jerárquicos y procedimentales, derivó no sólo en endeudamiento y continuas crisis fiscales de los gobiernos provinciales, sino también en la incapacidad de dar respuestas efectivas a las demandas de la sociedad, en un contexto donde las políticas económicas principalmente orientadas a fijar impuestos, privatizar y desregular, no fueron realmente efectivas y en algunos casos hasta fueron contrarias a la reducción de costos y al aumento de la eficiencia y la competitividad.

En términos del empleo público, 290.000 agentes fueron transferidos a las provincias, acelerando una tendencia en la composición del empleo estatal, que se venía produciendo desde por lo menos mediados del siglo 20¹. También se produjo la virtual desaparición del estado nacional en el ámbito subnacional². Las tendencias señaladas tuvieron una consecuencia inmediata sobre los gobiernos provinciales, que debieron hacerse cargo de nuevas responsabilidades y administrar un aparato

¹ Alrededor de 1950, el gobierno nacional contaba con 3,04 empleados por cada 100 habitantes, mientras que en las provincias, el índice correspondiente era de apenas 1,25 empleados por cada 100 habitantes. Hacia fines de los 80, el incremento del empleo público en el ámbito provincial fue mucho más acelerado que en el nacional, alcanzando en promedio niveles similares en la relación dotación/ población similar (aproximadamente 2 empleados cada 100 habitantes). En los 90, las curvas se separan abruptamente, llegando el empleo público provincial a ser cinco veces mayor que el nacional.

² En 1977, 68,03% de los empleados públicos nacionales se desempeñaba en las distintas provincias argentinas. A fines de los años 80, esta proporción equivalía a más del 50%. Muchos de estos empleados son hoy empleados públicos provinciales, otros continúan empleados por el estado nacional en territorio provincial, pero un gran número pasó a desempeñarse en empresas privatizadas mientras que otra importante cantidad perdió su empleo o fue transferido a otros puestos, con motivo de la supresión de ciertos organismos o de la limitación de sus servicios.

institucional mucho más denso y extendido, sin haber adquirido las capacidades de gestión requeridas.

Las funciones transferidas llevaron a las provincias a incrementar sus gastos totales, tendencia observada desde mediados de la década del 80 intensificada en la década pasada. El gasto consolidado de las provincias aumentó en el período comprendido entre los años 1990 y 1999 un 575%. Se creó así un permanente déficit fiscal puesto que la transferencia de funciones al nivel provincial se realizó sin una equivalente transferencia de partidas presupuestarias. Aún cuando se intentó equilibrar esta situación, el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos no alcanzó para cubrir los fuertes déficit fiscales. Así, se incrementó la dependencia de los estados subnacionales de las transferencias y adelantos del gobierno nacional y un creciente endeudamiento provincial. En el año 2002, la proporción del Gasto Público Nacional ejecutada en las provincias fue del 40%. La mayor parte de estos fondos (42% de ese 40%) fueron para las 3 jurisdicciones (Provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe). A su vez, los recursos coparticipados a la provincia de Santa Fe en el año 2000 ascendieron al 8% del total de transferencias efectuadas a las provincias.

CUADRO 1
TRANSFERENCIA DE RECURSOS A LAS PROVINCIAS

	1993-1994 Variación porcentual	1994-1995 Variación porcentual	1995-1996 Variación porcentual	1996-1997 Variación porcentual	1997-1998 Variación porcentual	1998-1999 Variación porcentual	1999-2000 Variación porcentual	2000-2001 Variación porcentual	2001-2002 Variación porcentual
TOTAL	5.1%	-3.2%	9.7%	10.9%	4.7%	-3.5%	1.8%	-11.2%	-11.4%

Fuente: Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía.

Si analizamos las 24 jurisdicciones consolidadas podremos observar que los gastos corrientes son los que demandaron la mayor proporción de las partidas presupuestarias. El gasto en capital es bajo, principalmente si se considera, tal como señalan algunos especialistas, que a partir de las reformas, las provincias quedaron a cargo de la construcción y mantenimiento de la infraestructura. Finalmente, puede observarse que las transferencias se distribuyeron principalmente entre transferencias al sector público (municipios), a educación privada y para cubrir los déficit de previsión social.

Algunos autores señalan que las reformas iniciadas en las provincias surgieron más como una mera acción de respuesta a la demanda del estado nacional y de los organismos internacionales que a las necesidades particulares surgidas en el seno de las mismas. Aunque menos radicales que las reformas desarrolladas a nivel nacional, las provincias argentinas han privatizado empresas prestadoras de servicios públicos y han transferido parte de sus tradicionales funciones a los municipios y organizaciones de la sociedad civil. Además se vienen desarrollando desde mediados de la década del 90, iniciativas para restablecer la disciplina fiscal, fortalecer la administración de impuestos; y desarrollar programas sociales eficientes y efectivos en beneficio de las poblaciones más carenciadas.

La crisis del tequila impulsó la privatización de la banca provincial. Luego de que el Poder Ejecutivo Nacional saneara las carteras de los bancos provinciales comenzó un proceso de privatización donde solo cuatro provincias y el Gobierno de la Ciudad Buenos Aires no han privatizado sus bancos. Esta privatización marcó, en la mayoría de los casos, el comienzo de una serie de concesiones, privatizaciones y/o cierre de empresas provinciales.

En la provincia de Santa Fe, la primera experiencia de privatización fue la del servicio de aguas (DIPOS). Aguas Provinciales de Santa Fe, un consorcio de propiedad participada con capitales franceses, catalanes y argentinos, se hizo cargo de los servicios sanitarios de 15 ciudades en diciembre de 1995. Luego se concesionó la autopista provincial Rosario- Santa Fe (1995) y el Puerto de Rosario. La concesión del Puerto Rosario merece una mención especial puesto que el consorcio *International Container Terminal Services* y Cosme María de Aboitiz (Puerto Rosario SA) ganó la concesión del puerto en 1998 aunque dos años después el contrato fue rescindido³. El Puerto volvió a concecionarse en octubre de 2002 a la empresa catalana "Puerto de Tarragona". Otro hito importante en materia de reforma del Estado de "primera generación", es la privatización del Banco Santa Fe en junio de 1998, cedido al Banco General de Negocios.

En 1999 se dictó una ley mediante la cual se lanzó formalmente el proceso de privatización de la Empresa Provincial de la Energía de Santa Fe que atiende al 81% del total de las localidades y distribuye el 86% del total de la energía en la provincia (el resto de los servicios se halla a cargo de distintas cooperativas). En esta ley se preveía que en los primeros meses de 2000, la empresa sería transferida a manos privadas. En el año 2003, la Empresa Provincial de la Energía aun no había sido privatizada, al no resolverse los conflictos que se fueron planteando desde la sanción de la ley.

La tendencia observada en el conjunto de las provincias de implementar reformas impulsadas por el gobierno nacional y los organismos internacionales, también se observa en Santa Fe, donde estos últimos se convirtieron en la principal fuente de financiamiento para las reformas. Esta situación es señalada por algunos analistas santafesinos como la causa del bajo nivel de participación de los actores locales y, como condicionante clave para que tales políticas fueran vistas, casi exclusivamente, como un medio para facilitar la inversión pública en infraestructura.

³ La empresa Puerto Rosario SA, tenía a cargo su administración por 30 años, pero dos años después de iniciadas las operaciones anunció que no estaba en condiciones económicas ni financieras de seguir operando, y que negociaría la rescisión del contrato respectivo. Tal como se manifestó en los diarios de la época en 17 meses de concesión sólo ejecutó entre el 35 y el 40 por

En Santa Fe el foco de la reforma se colocó en la redefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y de lo privado, restringiendo de diversas maneras la extensión y la naturaleza de la intervención del estado en los asuntos sociales. Los blancos usuales de la reforma administrativa, caracterizada por el cambio intra-burocrático consistente en los intentos deliberados de mejoramiento de uno o más aspectos de la gestión pública (la composición o asignación de sus recursos humanos, la racionalidad de sus normas y arreglos estructurales, sus tecnologías, el comportamiento de su personal, etc.) fueron soslayados o postergados. Es decir, el cambio intra-burocrático fue sólo un aspecto parcial y, en buena medida, subordinado a la estrategia de reforma.

4.2. Contexto institucional del Estado santafesino

La provincia, en tanto miembro de un Estado democrático, representativo, republicano y federal, organiza sus instituciones de gobierno acorde a los principios que se analizan seguidamente.

La Constitución de la provincia de Santa Fe, promulgada en el año 1962, establece que el Poder Ejecutivo es ejercido por el gobernador, jefe superior de la Administración Pública y en su defecto por el vicegobernador. El poder Legislativo es ejercido por la Legislatura, compuesta de dos Cámaras: la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados. La Cámara de Diputados se compone de cincuenta miembros elegidos directamente por el pueblo, conformado en un único distrito electoral (el partido que obtuvo la mayor cantidad de votos, obtiene veintiocho diputados y los restantes veintidós se distribuyen entre los demás partidos, en forma proporcional). Por norma constitucional, los partidos políticos están obligados a incluir en sus listas candidatos de cada uno de los departamentos. Por su parte, la Cámara de Senadores se compone de un senador por cada departamento de la Provincia. Los senadores también son elegidos en forma directa. Finalmente, el Poder Judicial es ejercido por la Corte Suprema de Justicia, las cámaras de apelación, jueces de primera instancia y demás tribunales y jueces. La Corte

ciento de las obras previstas en el pliego, detectándose también incumplimientos en sus provisiones, ya que en igual lapso sólo logró facturar 8 de los 22 millones de dólares proyectados.

Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe actualmente está compuesta por un presidente, un ministro decano y cuatro ministros, lo que suma un total de seis miembros además del Procurador General, designados por el Poder Ejecutivo de acuerdo con la Asamblea Legislativa (los miembros de ambas cámaras legislativas, presididos por el vicegobernador).

Todos los cargos electivos duran en sus funciones cuatro años, comenzando y terminando en forma simultánea. La Constitución Provincial establece que el gobernador y el vicegobernador no pueden ser reelegidos en el período inmediato posterior ni tampoco puede autorizarse prórroga alguna al término de mandato establecido. Por otra parte, se establece la posibilidad de que los legisladores sean reelegidos.⁴ Con relación al poder judicial se establece que los funcionarios son inamovibles mientras dure su buen desempeño y conserven su idoneidad física, intelectual y moral.

Las competencias de control externo recaen, según las normas constitucionales vigentes, en el Tribunal de Cuentas de la Provincia. Asimismo, se establece el carácter jurisdiccional de la actividad del organismo, derivada de las funciones del control de legalidad de los actos administrativos de contenido hacendal y el examen de las cuentas. Este organismo que se encuentra conformado por un presidente y cuatro vocales, dos por cada sala, tiene a su cargo aprobar o desaprobado la percepción e inversión de caudales públicos y declarar las responsabilidades que resulten de ello. Los fallos del Tribunal son susceptibles de recursos ante la Corte Suprema de Justicia y por las acciones del Fiscal de Estado.

Los miembros del Tribunal de Cuentas son nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Asamblea Legislativa y duran seis años en sus funciones, pudiendo ser removidos según las normas del juicio político. El Tribunal de Cuentas que

⁴ Al respecto, es importante señalar que el Partido Justicialista ha ganado todas las elecciones a gobernador realizadas desde el retorno a la democracia en 1983. El porcentaje de votos obtenidos por el PJ en las elecciones para conformar el Poder Ejecutivo ha superado siempre el 42% manteniendo una tendencia de crecimiento progresivo en su hegemonía. La segunda fuerza provincial es la Unión Cívica Radical. Ambos partidos han polarizado las elecciones obteniendo en todos los casos, a excepción de la elección de 1987, más del 80% de los votos para gobernador. Por su parte, el Partido Socialista tiene un importante arraigo, fundamentalmente en Rosario, donde conserva la intendencia desde el año 1989, convirtiéndose en la segunda fuerza provincial en las últimas elecciones.

aprueba su reglamento interno, autoriza y aprueba sus gastos así como también fija el régimen remunerativo de su personal, confecciona su proyecto anual de gastos y lo eleva a los poderes ejecutivo y legislativo. Este órgano de control debe presentar, anualmente, la memoria de su gestión al Poder Legislativo, que ejerce el control externo sobre la gestión administrativa del organismo.

La defensa de los intereses de la Provincia ante los tribunales de justicia es una función del Fiscal de Estado, asesor legal del Poder Ejecutivo. Al igual que los miembros del Poder Judicial y del Tribunal de Cuentas, el fiscal de Estado es designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Asamblea Legislativa. Ejerce sus funciones durante el período del gobernador que lo ha designado, sin perjuicio de ser renombrado, es inamovible y puede ser removido sólo según las normas del juicio político.

La provincia se encuentra conformada por municipios, poblaciones con más de diez mil habitantes y comunas. Los gobiernos municipales están constituidos por un intendente municipal, elegido por un período de cuatro años, y un Concejo Municipal, elegido de la misma manera y renovado bianualmente por mitades.

En las comunas el gobierno está a cargo de una Comisión Comunal, elegida directamente por el cuerpo electoral respectivo, y renovada cada dos años en su totalidad.

Los municipios y comunas pueden disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción. Tienen, asimismo, participación en gravámenes directos o indirectos recaudados por la Provincia. En la década de 1990, junto con la transferencia de funciones a los gobiernos municipales y comunales, se registra un incremento del 50% del monto de participación en estos gravámenes.

4.3. Contexto socioeconómico del Estado Santafesino

Según un informe difundido por el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC) en los primeros días de noviembre del corriente año, la población en Santa Fe se incrementó en un 7,2% en la década comprendida entre los años 1991- 2001. En ese mismo periodo, la PEA provincial creció un 14%. En el mismo lapso, la desocupación creció casi un 500%. Rosario es la ciudad más críticamente afectada por la desocupación puesto que allí se concentra más de la mitad de los desocupados de la provincia. Estos datos confirman las conclusiones de la Fundación Capital que en su Ranking Social de 1999 señalaba la alta vulnerabilidad de la provincia en materia laboral. De acuerdo con este ranking, que ubica a Santa Fe en el sexto lugar en relación con las demás provincias, observamos una caída del sexto al décimo lugar, en su posicionamiento relativo al considerar el nivel de ingreso de la población. A pesar del crecimiento de los índices de desocupación, en los diez años considerados, el empleo privado creció un 6% y en el sector público casi un 9%.

El Producto Bruto Geográfico⁵ de la Provincia de Santa Fe representa aproximadamente el 8% del PBI nacional. La actividad terciaria es la de mayor significación dentro del PBG de la provincia; la actividad secundaria se estima en un 22% del PBG y el 10% restante corresponde a la participación de la actividad primaria.

La transformación de la producción primaria se evidenció a través de un fuerte y diversificado sector agroindustrial, donde el sector alimenticio ocupa un lugar dominante dentro del aparato industrial de la provincia y marca su especialización productiva. Las exportaciones de aceite concentran más de la mitad de las exportaciones santafesinas, además de propiciar el desarrollo de una de las más importantes infraestructuras portuarias del país. Otras industrias relevantes son las de siderurgia, maquinaria, productos químicos y automotriz.

La provincia comprende cerca del 20% del área sembrada a nivel nacional, siendo sus principales cultivos la soja, el maíz, el trigo y el girasol. La zona sur aporta el 45% del valor de la producción agropecuaria de la provincia. En cuanto a la

⁵ Los datos que se presentan a continuación se basan en informes de la Dirección general de Programación Económica Regional, Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía de la Nación.

producción ganadera, la gran cuenca lechera ubicada en la zona central de la provincia es la región productora más importante del país.

El foco fabril principal se encuentra en el sur y tiene como centro económico a la ciudad de Rosario. En el norte existen numerosos establecimientos dedicados a la transformación de materias primas agrícolas. En la región de la capital provincial se encuentran numerosas industrias alimenticias y metalmecánicas.

La Provincia de Santa Fe fue declarada en situación de emergencia en el año 1987, situación prorrogada sucesivamente desde 1990 (decreto 877/90). En ese año la norma que dispuso la primera prórroga señaló la necesidad de realizar un nuevo ajuste económico basado en criterios de ordenamiento financiero y de racionalización. En esa prórroga se estableció como objetivo complementario, profundizar y acelerar la reforma del Estado, adecuando las normas de contratación a las condiciones del mercado y flexibilizando el régimen laboral y salarial así como también planteando la conveniencia de reorganizar y redimensionar integralmente la estructura del gabinete provincial. En el año 1999, se dictó una nueva norma de emergencia (ley 11696), donde se declaró en estado de emergencia la prestación de servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económico financiera de la Administración Pública Provincial. Asimismo, se estableció la posibilidad de que los municipios y las comunas se adhirieran a la declaración de emergencia.⁵

En ese año se declaró la emergencia previsional, estableciéndose que todos los beneficiarios de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia y los que se incorporasen estarían sujetos a la retención de una contribución solidaria sobre el total de las pasividades percibidas por cualquier concepto. Del mismo modo, se estableció un aporte personal adicional solidario sobre todas las remuneraciones a fin de financiar exclusiva y parcialmente el déficit de la Caja de Jubilaciones y Pensiones. El mismo fue dejado sin efecto en julio de 2003, a través del decreto 2063/ 03.

⁵ La ley que estableció la emergencia dispuso también la creación de una Comisión Bicameral de Seguimiento de la Emergencia, constituida por 3 diputados y 3 senadores elegidos por simple mayoría en el mismo cuerpo, la cual entre otras cuestiones debía dictaminar sobre las prórrogas a la emergencia.

Asimismo, la ley de emergencia 11.696 facultó al Ejecutivo Provincial a emitir Bonos Previsionales para cancelar deudas consolidadas y los saldos de las deudas sujetas al régimen de cancelación especial, estableciendo un monto máximo.

A fines del año 2001, y en consonancia con el Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal, se aprobó la ley 11.965 por la cual se facultó al Ejecutivo a disponer e instrumentar la emisión, recepción y circulación de los bonos nacionales denominados LECOP, así como también se autorizó a que estos títulos fueran utilizados para la cancelación de cualquier obligación del sector público.

FUNCIÓN DE PRODUCCIÓN ESTATAL

5.1 Recursos Humanos

5.1.1 Magnitud de Personal

5.1.2 Regímenes de Personal

5.1.3 Profesionalización de la Función Pública

5.2 Recursos Físicos y Materiales

5.2.1 Recursos Físicos

5.2.2 Recursos Tecnológicos

5.3 Recursos Financieros

5. Función de Producción Estatal

Como se indicara al presentar el marco conceptual del estudio, una de las cuestiones fundamentales que debe resolver la reforma estatal es el logro de una adecuada función de producción, es decir, un mecanismo que permita una correcta asignación de recursos humanos, materiales y financieros, conforme a una función de objetivos dada. Se trata de conseguir un auténtico *rightsizing* (proporciones adecuadas de cada tipo de insumos) que evite, en lo posible, excesos o defectos en dicha asignación.

En gran número de aparatos estatales, esta correspondencia no se produce, se trate de la que debería existir entre personal, infraestructura y gastos de funcionamiento, o en la relación entre diferentes perfiles de recursos humanos, lo cual conduce al fenómeno que el director de este proyecto ha denominado hace mucho tiempo *síndrome sobra-falta*. Se analizará a continuación las restricciones a las que se ven sujetos los patrones de asignación de recursos, restricciones que tienden a generar serias deformidades en la función de producción estatal.

5.1 Recursos Humanos

5.1.1 Magnitud de personal

La Administración Pública Provincial tiene, según datos de la Dirección General de Recursos Humanos correspondientes al mes de septiembre de 2003, un total de cargos ocupados de 89.027, cifra que representa alrededor de un 7% de la PEA provincial⁷ y el 3% del total de la población de la provincia. Más del 40% de los cargos ocupados mencionados corresponden a personal docente, del arte de curar y residentes mientras que alrededor de un 18% corresponde al personal de Seguridad. En tanto, casi un 5% se desempeña cumpliendo funciones en los Poderes Legislativo o Judicial y menos de 1% lo hace en organismos de control (Tribunal de Cuentas, Defensoría del Pueblo) y la Fiscalía. Es decir, si consideramos únicamente los empleados públicos que se desempeñan cumpliendo funciones ejecutivas, de administración y conducción en el Poder Ejecutivo y en organismos descentralizados (excluyendo docentes, arte de curar, residentes y seguridad), la planta de empleados públicos provinciales se reduce en más de un 65% (ubicándose por debajo de los 30.000 cargos ocupados y representando el 2,3% de la PEA provincial).

La provincia de Santa Fe es una de las tres provincias con menos agentes públicos provinciales por habitante, encontrándose muy por debajo del promedio nacional. También se encuentra por debajo del promedio nacional en términos de gasto medio mensual por empleado, ubicándose en la 13ª posición entre las 24 jurisdicciones provinciales en términos de gasto medio mensual.

⁷ Según el Censo 2001 la PEA provincial es de 1275472.

Cuadro 2
SECTOR PÚBLICO PROVINCIAL.
SANTA FE EN RELACIÓN CON EL RESTO DE LAS JURISDICCIONES
Año 2002⁸.

JURISDICCIÓN	GASTO MEDIO MENSUAL POR EMPLEADO - en \$ -	AGENTES PROVINCIALES POR 1000 HAB.
Santa Fe	997	35
Promedio Nacional	1024,3	51,7
Máximo desvío superior	1820,9 Tierra del Fuego	88 Santa Cruz*
Máximo desvío inferior	846,1 Salta	30 Buenos Aires

* Los datos de la provincia de Santa Cruz corresponden al mes de marzo de 2000.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Ministerio de Economía. (Los datos no incluyen Fondo Nacional de Incentivo docente).

En relación con la evolución del empleo público de la provincia de Santa Fe, observamos que, según datos suministrado por la Dirección Nacional de Relación Fiscal con las Provincias (MECON), desde la instauración del régimen democrático hasta el año 2002 se ha producido un incremento en la cantidad de empleados de alrededor del 56%. Durante el primer período de gobierno democrático el incremento de personal fue de un 15%, durante el segundo se incrementó aproximadamente en la misma medida (17%). Durante el tercer período del mandato constitucional, la cantidad de empleados públicos se incrementó en un porcentaje menor (12%) y en el período comprendido entre los años 1996 y 1999 el aumento fue de alrededor de un 7%. A su vez, el número de empleados por cada mil habitantes se incrementó, entre los años 1989 y 2002, en un 29%. Este porcentaje indica que el crecimiento del número de empleados públicos fue menos que proporcional al incremento de la población en ese mismo período.

⁸ Según datos del INDEC correspondientes al año 2002, la relación entre empleados públicos municipales cada 1000 habitantes asciende a 10,72. En los municipios grandes esta se reduce a

10.09. lo mismo ocurre en los municipios de tamaño mediano mientras que en los pequeños la relación es de 11.35 .

Cuadro 3
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO DE LA PROVINCIA.

Años 1989- 2002.

(Año base 1999)

SANTA FE	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gasto en Personal (en miles de \$)	s.d.	100	290	426	436	496	522	528	541	575	628	641	626	608
Cantidad de Personal	95	100	107	111	110	108	122	122	122	129	131	135	136	136
Salario promedio mensual (en \$)	s.d.	100	271	384	443	460	427	432	443	447	481	476	459	448
Empleados cada 1000 hab.	96	100	104	107	104	104	114	114	118	118	118	121	129	125

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (MECON) y el INDEC.

En septiembre de 2003, el número de agentes que se desempeñaban como personal no permanente representó menos de un 1% del total de cargos ocupados. La presencia de personal no permanente se reduce si observamos exclusivamente al Poder Ejecutivo, donde el personal no permanente representa el 0,5% del total del personal que se desempeña en las jurisdicciones de la administración central. A su vez, si consideramos la proporción del personal no permanente que se desempeña en organismos descentralizados, observamos que no supera el 0,2%. El Poder Legislativo es donde se ha extendido principalmente la modalidad de contratación de personal. En la legislatura, la planta contratada representa alrededor del 34% de la planta ocupada.

El sistema de recursos humanos de la Administración Pública de Santa Fe se organiza por medio de catorce escalafones:

- Escalafón el Personal Civil de la Administración Pública (Decr. 2695/83).
- Autoridades Superiores (Decr. 2569/84).
- Escalafón de Seguridad
- Escalafón Docente
- Escalafón del Arte de Curar
- Escalafón del Personal Legislativo

- Escalafón del Poder Judicial
- Escalafón DI.P.O.S
- Escalafón Vialidad
- Escalafón Catastro
- Escalafón A.P.I (Administración Provincial de Impuestos)
- Escalafón Fiscalía
- Escalafón Bancarios Transferidos
- Escalafón Gráficos

Cuadro 4
CARGOS OCUPADOS POR ESCALAFÓN⁹
Septiembre de 2003

	Autoridad Superior	Escalafón General	LEY 11.357	Docentes	Arte de curar	Justicia	Seguridad	API	Catastro	Gráficos	Vialidad	ex- DIPOS	Legislativo	Fiscalía
Administración Central	0,21%	23,90%	1,54%	42,44%	3,42%	3,90%	18,48%	-	-	0,15%	-	0,11%	1,14%	0,07
Organismos descentraliz.	0,56%	20,40%	7,80%	-	0,89%	-	1,44%	22,50%	5,95%	-	30,81%	1,55%	-	-
TOTAL	0,77%	44,30%	9,34%	42,44%	4,31%	3,90%	19,92%	22,50%	5,95%	0,15%	30,81%	1,66%	1,14%	0,07

Fuente: Elaboración Propia, en base a datos suministrados por la Dirección General de Recursos Humanos, Septiembre de 2003.

Asimismo, debe mencionarse que el personal de gabinete (A, B, C)¹⁰ representa el 0,13% del total de cargos ocupados. El 39% de este personal se desempeña cumpliendo funciones en el Poder Legislativo, mientras que un 57% lo hace en las distintas jurisdicciones del Poder Ejecutivo. Sólo un 4% del personal de gabinete se desempeña en organismos descentralizados (Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo y IAPOS).

⁹ Comprende aquel sobre el cual recae un nombramiento de personal titular, perciba o no haberes, se encuentre o no en funciones (Decr. 2579/ 88). En tanto, se consideran *cargo vacantes* a aquellos que figura en presupuesto y que no ha sido cubierto con personal titular. (Decr. 2579/ 88). El 6% de la planta presupuestada a septiembre de 2003 se encuentra vacante, más de la mitad de los cargos no cubiertos por personal titular se encuentran en el Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto y el Ministerio de Salud y Medio Ambiente, representando un 10% y un 8% del total de la planta presupuestada para cada una de esas jurisdicciones, respectivamente.

¹⁰ En realidad, no existe ninguna norma que distinga entre categorías o las condiciones que debe satisfacer cada una. Las diferencias son sólo salariales.

Aproximadamente un 96% del personal que se desempeña en la Administración Central de la Provincia lo hace en alguna jurisdicción del Poder Ejecutivo. La mayor cantidad de personal, como es previsible, se encuentra en el Ministerio de Educación, que concentra más de la mitad del total de cargos ocupados de la Administración Central. Sin embargo, más del 70% de estos son docentes, alrededor de un 21% restante es personal del escalafón general mientras que las autoridades superiores y el personal de gabinete no alcanzan a representar el 1% de la planta ocupada del Ministerio. Por su parte, el Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto concentra el 20% de la planta ocupada, pero el 93% del personal de ese ministerio cumple funciones de seguridad, en tanto, las autoridades superiores, gabinete y personal del escalafón apenas superan el 4%. Finalmente, el Ministerio de Salud y Medio Ambiente reúne alrededor del 16% de los cargos ocupados en la Administración Central. El 74% de estos cargos corresponden a personal escalafonado por el decreto 2695/83 (Escalafón General). El personal del Arte de Curar representan el 23% (Ver Anexo 1).

Cuadro 5
CARGOS OCUPADOS POR JURISDICCIÓN
Septiembre de 2003

JURISDICCIÓN	%
Poder Legislativo	1,1%
Poder Judicial	3,6%
Secretaría de Estado, Legal y Técnica de la Gobernación	1,0%
Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable	0,1%
Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto	20,0%
Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio	0,8%
Ministerio de Hacienda y Finanzas	0,8%
Ministerio de Educación	54,5%
Ministerio de Salud y Medio Ambiente	15,7%
Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda	0,7%
Secretaría de Trabajo y Seguridad Social	0,5%
Secretaría de Promoción Comunitaria	1,6%
Tribunal de Cuenta de la Provincia	0,3%
Defensoría del Pueblo	0,2%
Fiscalía del Estado	0,1%
TOTAL	100,0%

Fuente: Elaboración Propia, en base a datos suministrados por la Dirección General de Recursos Humanos, Septiembre de 2003.

Los datos brindados por este cuadro deben ser analizados teniendo en cuenta que un porcentaje desconocido, aunque tal vez significativo, se desempeña como adscripto o en comisión de servicio en jurisdicciones diferentes a las de revista. La extensión de estas prácticas, desvirtúa el análisis sobre los recursos con que cuenta cada una de las jurisdicciones.

Si bien no contamos con datos desagregados sobre la cantidad de personal en comisión de servicio o adscriptos por jurisdicción, algunos funcionarios consultados

resaltaron la relevancia de estas prácticas. En algunos casos, reducen la planta en forma significativa (v.g., Ministerio de Educación y Secretaría de Promoción Comunitaria) mientras en otras jurisdicciones (v.g., Secretaría de Medio Ambiente, Caja de Jubilaciones y Pensiones) incrementan notoriamente su planta de personal..

5.1.2 Regímenes de personal

El decreto 2569/ 84 establece las funciones, condiciones para el nombramiento, deberes, incompatibilidades, deberes, suplencias y cese de funciones de las autoridades superiores. Estos funcionarios poseen, en forma directa y personal, máxima responsabilidad en la elaboración de las políticas.

Según lo establecido en el marco legal, las funciones de dirección y conducción atribuidas a los órganos administrativos -Direcciones y órganos de categoría equivalente- en el ámbito de la Administración Central, pueden ser ejercidas por funcionarios no comprendidos en el Escalafón General. El Poder Ejecutivo es quien nombra a estos funcionarios a propuesta de los titulares de las distintas jurisdicciones. Los mismos cesan en sus funciones al término de la gestión del titular del Poder Ejecutivo que lo designó, aunque dicha baja debe ser expresamente dispuesta.

Excepto las aclaraciones realizadas con relación a las autoridades superiores, las condiciones de ingreso, el régimen de concurso, los derechos, deberes y prohibiciones, así como el régimen de licencias y franquicias de los distintos escalafones no tiene demasiada variación respecto de lo estipulado por el Estatuto General del Personal de la Administración Pública (Ley 8525 del año 1979). Las diferencias centrales se encuentran en los coeficientes utilizados para establecer las retribuciones salariales.

Para el personal no permanente, la ley 9104 promulgada en el año 1982, fija los mismos derechos y obligaciones que el personal de planta, a excepción del derecho a la estabilidad.

El Estatuto de la General del Personal de la Administración Pública clasifica al personal civil de la Administración Pública santafesina en:

- **Permanente;** todos los nombramientos comprendidos en el Estatuto.
- **No Permanente:**
 - **Contratado,** se rige por un contrato escrito que debe contener de manera precisa el servicio u obra a realizar en forma personal y directa. Su retribución no está sujeta al mero transcurso del tiempo sino al cumplimiento de las etapas que se establezcan. Esta modalidad solo puede ser adoptada para trabajos que por su naturaleza o transitoriedad no puedan ser realizados por el personal permanente.
 - **Transitorio,** personal designado para la ejecución de servicios u obras de carácter extraordinario, eventual o temporario, que no pueden ser realizados por el personal permanente (las designaciones no pueden exceder los doce meses).

El personal permanente comprendido en el Estatuto del Personal Civil se encuentra dentro del Escalafón General, que en septiembre de 2003 estaba conformado por 25.333 personas, es decir, el 28,46% del total de los empleados públicos de la Administración Pública. La distribución del personal del escalafón general entre la administración central y la descentralizada, refleja la misma relación que la encontrada para el total de los cargos ocupados, de forma que el 96,6% del personal se desempeña en la administración central (a excepción de un número reducido de personas - el 0,1%- , todos estos se desempeñan en las distintas jurisdicciones del Poder Ejecutivo).

La estructura escalafonaria establecida en el Escalafón General comprende 24 categorías (1 a 24) y 8 agrupamientos:

- Administrativo, Profesional,
- Técnico.
- Hospitalario – Asistencial,
- Sistema Provincial de Informática (S.P.I.),

- Cultural,
- Mantenimiento y Producción,
- Servicios Generales.
- Personal Escolar No Docente,
- Piloto Aeronáutico del Estado Provincial.

La legislación contempla los cambios de agrupamiento mientras el agente reúna las condiciones establecidas para el ingreso al respectivo agrupamiento. A partir del año 1999, por el decreto 6/99, se establece una modificación en la estructura escalafonaria, reagrupando las categorías en solo 9, las cuales se organizaron de la siguiente forma:

Cuadro 6
CATEGORÍAS DE PERSONAL DEL ESCALAFÓN
GENERAL Y SU REATEGORIZACIÓN.

Categorías Decr. 2695/83	Recategorización Decr. 06/99
1 a 11	1
12 a 15	2
16 a 18	3
19	4
20	5
21	6
22	7
23	8
24	9

Fuente: Elaboración propia en base a información legislativa.

Esta nueva categorización se realizó a fin de organizar el sistema salarial y su utilización se reduce exclusivamente a tal cuestión. Los otros atributos del sistema de recursos humanos nunca fueron considerados y continúan siendo establecidos en función de lo señalado en las 24 categorías.

Cada uno de los agrupamientos presentan tramos que los organizan.

- **Administrativo**

Tramo	Categorías	Recategorización
Ejecución	7 a 15	1 y 2
Supervisión	16 a 18	3
Superior	19 a 24	4 a 9

Fuente: Elaboración propia en base a información legislativa.

- **Profesional**, es requisito para la incorporación en este agrupamiento haber finalizado estudios superiores. Se desempeñan en investigación, asesoramiento, control.

Tramo	Categorías	Recategorización
Asistente profesional	16 a 18	3
Asist profesional mayor	19 a 20	4 a 5
Jefe de área	21 a 22	6 a 7

Fuente: Elaboración propia en base a información legislativa.

- **Técnico**, es requisito para el acceso a este agrupamiento haberse titulado en carreras técnicas, cumpliendo funciones técnicas o título secundario con idiosincrasia en la materia y sin carreras sistemáticas en Argentina).

Tramo	Categorías	Recategorización
Ejecución	6 a 15	1 a 2
Supervisión	16 a 18	3
Jefe de área	19 a 21	4 a 6

Fuente: Elaboración propia en base a información legislativa.

- Hospitalario/ Asistencial

Subagrupamiento	Tramo	Categoría	Recategorización
Hospitalario	Pers. servicios hosp.	1 a 15	1 a 2
	Ayudantes de enfermería	5	1
	Auxiliares de enfermería y Auxiliares técnicos	9 a 15	1 a 2
	Enfermería Tramo superior	16 a 18	3
	Enfermería Tramo Inferior	19 a 23	4 a 8
Subagrupamiento asistencial		1 a 15	1 a 2

Fuente: Elaboración propia en base a información legislativa.

- Cultural

Tramo	Categorías	Recategorización
Auxiliar cultural	7 a 15	1 a 2
Personal de orquesta y coro	16 a 22 (orquesta)	3
	16 a 20 (coro)	3 a 5
Personal técnico superior	16 a 22	3 a 7

Fuente: Elaboración propia en base a información legislativa.

- Mantenimiento y Producción

Tramo	Categorías	Recategorización
Ejecución	2 a 15	1 a 2
Supervisión	16 a 18	3
Superior	19 a 20	4 a 5

Fuente: Elaboración propia en base a información legislativa.

- **Servicios Generales**

Tramo	Categorías	Recategorización
Ejecución	1 a 15	1 a 2
Supervisión	16 a 18	3
Superior	19	4

Fuente: Elaboración propia en base a información legislativa.

Los derechos de los agentes públicos de planta permanente son: estabilidad; igualdad de oportunidades en la carrera; retribución justa; indemnizaciones, compensaciones y reintegros; menciones especiales; capacitación; licencias, justificaciones y franquicias; asociación; asistencia social para el agente y su familia; solicitud de traslados y permutas; interposición de recursos; renunciaciones al cargo y régimen jubilatorio.

Para el personal no permanente se establecen los siguientes derechos: retribución justa; asociación; asistencia social para el agente y su familia; interposición de recursos; renuncia al cargo; régimen jubilatorio; indemnizaciones (por accidente de trabajo, enfermedad profesional y daños originados en o por actos de servicio) y a las compensaciones, reintegros, licencias, justificaciones y franquicias que se determinen.

En caso de supresión o eliminación de cargos, a fin de resguardar el derecho a la estabilidad, frente a la supresión o eliminación de cargos, se establece un régimen de disponibilidad. Por el plazo de doce meses, luego de notificadas, las personas que ocupaban cargos eliminados quedan en disponibilidad, prestando servicio en el destino que se indique y percibiendo la totalidad de las retribuciones y asignaciones que les correspondan. Estas personas tienen prioridad para ocupar cargos vacantes. La cesación de servicios, con derecho a la indemnización, se efectúa cuando no es posible la reubicación en el plazo estipulado.

El personal con jubilación (cuando se concedió el beneficio de pasividad igual o superior al 70% de la remuneración computable a los fines jubilatorios), cesa automáticamente. El personal en condiciones de jubilarse (aquel que se encuentra

en condiciones de obtener un beneficio de pasividad igual o superior al 70% de la remuneración computable a los fines jubilatorios) no tiene derecho a la indemnización, pero sí a la reubicación en el plazo de doce meses. El personal en condiciones de jubilarse puede ser intimado para que en el término de sesenta días corridos inicie el trámite jubilatorio ante el organismo previsional correspondiente. Transcurrido dicho término sin que el agente inicie el trámite, cesa la estabilidad.

La indemnización estipulada es de un mes de sueldo por cada año de servicio trabajado, efectivamente, en la Administración Pública Provincial. La percepción de la indemnización crea, durante cinco años, una incompatibilidad para la readmisión como agente permanente o no permanente.

Según indicaron los entrevistados, no se ha producido ninguna cesantía (ni su consiguiente necesidad de indemnización) por supresión o eliminación de cargo, mientras que la proporción de intimaciones al personal para el inicio de trámites jubilatorios fue insignificante. En materia de retiros voluntarios, se sancionaron dos leyes en la provincia, pero tuvieron una muy baja respuesta. De modo que casi la totalidad del personal de organismos suprimidos o eliminados fue reabsorbido por la Administración Pública Provincial. Tal como analizaremos posteriormente, a lo largo de la última década no se han producido muchas transformaciones en la estructura de la Administración Pública Provincial. La mayor parte de los organismos suprimidos o eliminados eran de creación reciente y su personal volvió a revestir en la jurisdicción de origen.

La reubicación de personal más significativa para la provincia, fue consecuencia de la privatización del Banco de Santa Fe, que en 1998 generó la necesidad de asignar nuevas funciones a una planta de alrededor de 2000 personas, distribuidas en toda la provincia. Esta reubicación fue responsabilidad principal de la Dirección General de la Función Pública, que generó un registro de solicitudes de las distintas jurisdicciones. Luego de analizar las solicitudes de cada una de las jurisdicciones, el personal bancario fue transferido según las particularidades de los perfiles. En la actualidad, las jurisdicciones que han absorbido mayor proporción de personal bancario son el Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto (alrededor de un 25%, que representa un 34% del total de la planta del ministerio que no pertenece al escalafón

de seguridad); el Ministerio de Educación (alrededor de un 17%) y la Administración Provincial de Impuestos (alrededor de un 11%).

La transferencia de personal bancario redujo significativamente la alta concentración de personal en las dos jurisdicciones principales (Santa Fe y Rosario) puesto que el personal transferido siguió brindando servicios en el lugar que lo hacía habitualmente. En el interior de la provincia, el personal bancario comenzó a desempeñarse, fundamentalmente, en los registros civiles, agencias de la API, escuelas, hospitales y SAMCOs. Las opiniones sobre el impacto de estas transferencias son heterogéneas. Sin embargo, la transferencia de bancarios fue un recurso que permitió a las distintas jurisdicciones, satisfacer, en forma variable, sus necesidades de personal (necesidades que no podían ser cubiertas mediante la incorporación de nuevos agentes por las leyes de emergencia). La capacitación e integración del nuevo personal incorporado, fue responsabilidad de cada una de las jurisdicciones. Probablemente, lo anteriormente señalado sea una de las causas centrales que explican la heterogeneidad en la evaluación del impacto de tales transferencias.

La transferencia del personal de DIPOS, concesionada en 1995, fue responsabilidad primaria del Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vialidad. Actualmente, el 84% del total del personal mencionado, se desempeña en el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS) y el mencionado ministerio (distribuyéndose en partes iguales). El resto del personal cumple funciones en la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable y la Defensoría del Pueblo.

El Estatuto señala que podrán aplicarse sanciones tales como apercibimientos; suspensiones de hasta 30 días corridos; cesantías y exoneraciones. El apercibimiento puede ser aplicado por los funcionarios con cargos hasta jefes de unidad de organización; las suspensiones sólo pueden ser aplicadas por ese nivel si son menores a cinco días (con un máximo de diez días por año calendario). Para que funcionarios del nivel de jefe de unidad de organización puedan aplicar suspensiones mayores de diez días, debe instruirse un sumario previo. Las suspensiones mayores a veinte días sólo pueden disponerse previo sumario (excepto las que se apliquen por inasistencias injustificadas que excedan de diez

días, en los doce meses inmediatos anteriores; el abandono de servicio sin causa justificada y al superior que omite la denuncia de personal que no preste servicios en forma regular). Las sanciones que no requieren sumario deben ser dadas a la vista de los funcionarios. A continuación podrán observarse las principales medidas y las causas que la motivan.

- **Apercibimiento**, motivado por el incumplimiento de los siguientes deberes: a) prestar servicio en forma personal con eficiencia, capacidad y diligencia en condiciones de tiempo, forma y modalidad que determine la autoridad competente; b) mantener una conducta intachable y decorosa; c) conducirse con respeto y cortesía; d) obedecer toda orden emanada de un superior jerárquico con competencia para darla, que tenga por objeto la realización de actos de servicios, revista las formalidades del caso y sea compatible con las funciones; e) promover las acciones judiciales que correspondan cuando públicamente sea objeto de imputación delictiva; f) cumplir íntegra y regularmente el horario; g) responder por la eficiencia y rendimiento del personal a sus órdenes; h) velar por la conservación de los bienes del Estado y los de los terceros que se pongan bajo su custodia; i) usar la indumentaria de trabajo que reglamentariamente se establezca; j) declarar familiares a su cargo y comunicar el cambio de estado civil o variantes de carácter familiar; k) declarar el domicilio real.
- **Suspensión**, las causas son: a) reiteración de las faltas que motivaron el apercibimiento; b) incumplimiento de obligaciones vinculadas con rehusar dádivas o recompensas por el desempeño de sus funciones, guardar secreto o reserva, permanecer en el cargo en caso de renuncia por el plazo de 30 días corridos; declarar todas las actividades que desempeñe, el origen de todos sus ingresos y situación patrimonial, promover la instrucción de los sumarios administrativos del personal a sus órdenes, excusarse de intervenir en todo aquello en que su actuación pueda originar interpretaciones de parcialidad o concurra incompatibilidad, llevar a conocimiento de la superioridad todo acto que, conocido en el ejercicio de su función, pueda causar perjuicio al Estado o configurar delito, cumplir con sus deberes cívicos y militares, declarar en los

procedimientos sumariales, someterse a la potestad disciplinaria y ejercer la que le competa; someterse a examen psicofísico cuando se disponga, iniciar los trámites jubilatorios; c) quebrantamiento de las prohibiciones (v.g. vinculadas con el régimen de incompatibilidades; recibir beneficios originados en contratos celebrados por la APN, APP y APM; mantener vinculación con entidades fiscalizadas por la dependencia donde presta servicios; realizar en el ejercicio de sus funciones propaganda o coacción ideológica; realizar gestiones por conducto de personas extrañas a las que jerárquicamente corresponda; utilizar bienes y servicios del estado con fines particulares).

- **Cesantía**, es motivada por: a) inasistencias injustificadas que excedan de diez días (continuos o discontinuos), en los doce meses inmediatos anteriores; b) incurrir en falta que dé lugar a suspensión cuando en el último año haya sufrido más de treinta días de suspensión; c) abandono de servicio sin causa justificada; d) faltas reiteradas en el cumplimiento de sus tareas; d) falta de respeto grave; e) ser declarado en concurso civil o quiebra calificados de fraudulentos; f) incumplimiento de los deberes; g) quebrantamiento de las prohibiciones; h) delito doloso que por sus circunstancias afecte el decoro con el que debe ejercerse la función.
- **Exoneración**, es motivada por: la falta grave que perjudique material o moralmente a la Administración; el delito contra o que cause perjuicio a la Administración; la indignidad moral.

Los sumarios administrativos por hechos que sean objeto de un proceso penal y la imposición de sanciones disciplinarias son independientes del proceso penal. La sanción que se imponga mientras se halle pendiente la causa penal es provisoria y puede sustituirse por otra de mayor gravedad, luego de dictada la sentencia definitiva. El Estatuto prevé la prescripción de las causas a los cinco años de cometido el hecho imputable, de modo que transcurrido ese plazo, no puede ordenarse la formación de sumario ni sancionarse al agente, salvo que se trate de actos que causen daño patrimonial al Estado.

El personal del Escalafón General tiene una amplia movilidad. Según lo establecido en el artículo 13 es deber de estos agentes “prestar servicio en forma personal con eficiencia, capacidad y diligencia, en el lugar, condiciones de tiempo, forma y modalidad que determine la autoridad competente”. Es decir, se encuentran a continua disponibilidad de las autoridades superiores. Sin embargo, se prefiguran una serie de derechos asociados con las compensaciones por desarraigo y traslado.

En relación con el horario, el Escalafón General establece que las categorías 1 a 18 (1 a 3 del decreto 6/99) deben realizar una prestación horaria de 30 horas semanales, mientras que en las restantes categorías el horario debe cubrir las 36 horas semanales. Previo al establecimiento de la emergencia, se asignaba pago por horas extraordinarias, siempre que se encontraran previamente autorizadas por el titular de la Jurisdicción. En las categorías 1 a 18 (1 a 3), quedaban estipuladas por el exceso de carga horaria en día hábil o la prestación de servicios en días inhábiles. Para las categorías más altas del Escalafón la remuneración extraordinaria (con suplemento por dedicación jerárquica) se asignaba por la prestación de servicios en días inhábiles.

Dentro del Escalafón se establecen algunas particularidades vinculadas con la prestación horaria del Servicio Provincial de Informática. El personal de este agrupamiento tiene una jornada laboral de 35 hs. semanales sujeto a una fijación horaria entre las 0 y las 24 horas. El personal de la Caja de Asistencia Social – Lotería de Santa Fe, debe continuar cumpliendo una jornada de 7hs. diarias de labor.

Un hecho curioso, es la reducción horaria de 35 a 30 horas semanales, que alcanzó a los bancarios una vez que estos fueron transferidos por la privatización. Según lo señalado por algunos entrevistados, esta situación provocó algunos conflictos en las organizaciones a las que se incorporaron, debido a la diferencia salarial.

En el Estatuto Escalafón para el personal de la API se establece una jornada laboral de 7 hs. diarias. En los tramos de conducción, dicha jornada se puede extender hasta las 40 hs. semanales. Las modalidades de prestación son fijadas por el Administrador Provincial.

El Estatuto API y el que regula al personal de catastro, organizados a partir de siete niveles, con tres o cinco grados cada uno, serán tomados a modo de ejemplo para caracterizar algunas particularidades de los estatutos especiales para el personal de los organismos descentralizados.,,

Cuadro 7
ORGANIZACIÓN DE LA CARRERA: Niveles y grado
Estatuto Escalafón API y Catastro

Nivel	Grado
A	1- 2- 3
B	1- 2- 3
C	1- 2- 3- 4- 5
D	1- 2- 3- 4- 5
E	1- 2- 3- 4- 5
F	1- 2- 3- 4- 5
G	1- 2- 3- 4- 5

Fuente: Elaboración propia en base a información legislativa.

Estos escalafones establecen la existencia de dos agrupamientos:

- **Técnico- administrativo:** donde se encuentra agrupado el personal que presta servicios administrativos, técnicos, de asesoramiento, de verificación –externa e interna- e inspección. En el escalafón de catastro se considera dentro de este tramo a aquellos que cumplan funciones elementales o auxiliares hasta las de planeamiento, control y dirección.
- **Servicios y mantenimiento:** donde se encuentra agrupado el personal que realiza tareas de mantenimiento, conservación de instalaciones, limpieza, reparaciones, vigilancia y otras con características similares.

Cuadro 8
ORGANIZACIÓN DE LA CARRERA: Agrupamientos y Tramos
Estatuto Escalafón API y Catastro

AGRUPAMIENTO	TRAMO	NIVEL	GRADO
Técnico- Administrativo*	Conducción	A	1, 2, 3
		B	1, 2, 3
		C	2, 3, 4, 5
	Operativo	C	1
		D	1, 2, 3, 4, 5
		E	1, 2, 3, 4, 5
		F	1, 2, 3, 4, 5
		G	1, 2, 3, 4, 5
	Profesional	C	1, 2, 3, A, 5
	Servicio y Mantenimiento	Conducción	C
Operativo		D	1, 2, 3, 4
		E	1, 2, 3, 4, 5
		F	1, 2, 3, 4, 5
		G	1, 2, 3, 4, 5

*El Escalafón para el personal de catastros establece como jerarquía más alta el Nivel A Grado 1.

Fuente: Elaboración propia en base a información legislativa.

La Constitución establece que los agentes elegidos para desempeñarse en cargos electivos quedan automáticamente bajo licencia, sin goce de sueldo, por todo el tiempo que dure el mandato. Asimismo, se establece que los magistrados y funcionarios no pueden ejercer profesión o empleo alguno, salvo la docencia en materia jurídica, comisiones de carácter honorario, técnico y transitorio que les encomienden la Nación, la Provincia o los municipios, y la defensa en juicio de derechos propios, de su cónyuge o de sus hijos menores (ley 4973, modificada por la ley 10469)

En la próxima sección analizaremos las características del sistema de la función pública a fin de observar la medida en que contribuye a la profesionalización del

empleo público. Con tal objetivo, presentaremos los principales subsistemas del sistema de recursos humanos, es decir, las diversas etapas de la carrera administrativa atravesada por el empleado público. En cada una de estas etapas, expondremos, en primer término, los principios o criterios sobre los que debería fundarse el sistema a fin de fortalecer y profesionalizar la función pública; posteriormente, analizaremos la normativa formalmente vigente en la provincia de Santa Fe y, en última instancia, realizaremos una comparación entre ambas situaciones y la existente en la provincia, a partir de un análisis fundamentado en los comportamientos de los actores reales que conforman el sistema. En tal análisis tomaremos en consideración la forma en que las coordenadas fijadas por la carrera administrativa afectan el desempeño de los funcionarios.

Salvo excepciones expresamente señaladas, los aspectos relativos al funcionamiento de la carrera administrativa se analizarán en forma exclusiva para la administración central, personal contemplado en el Escalafón General.

5.1.3 Profesionalización de la función pública

La profesionalización de la función pública, es una de las condiciones que posibilitan una mejor gestión estatal de los gobiernos subnacionales. La misma implica, entre otras cosas, conseguir que el personal al servicio del Estado provincial y la propia organización estatal adquieran una serie de atributos tales como idoneidad, mérito, objetividad, vocación de servicio, orientación a resultados, honestidad, responsabilidad y adhesión a valores democráticos. De forma que se trata de un elemento central para la modernización de las provincias, que tal como señalamos anteriormente, no lograron reforzar sus capacidades de gestión, sea por restricciones en los recursos recibidos, a partir de la descentralización, o por debilidades no resueltas en el plano de la idoneidad de sus aparatos institucionales.

Técnicamente, existen diferentes instrumentos utilizados para implantar o consolidar esos atributos, que permiten regular los distintos momentos del "ciclo vital" atravesado por los funcionarios públicos en su vinculación con el Estado empleador: políticas y procedimientos para el reclutamiento y selección del personal, promoción a posiciones de mayor responsabilidad, evaluación del desempeño, capacitación y

desarrollo profesional, sistemas de compensación e incentivación salarial y reglas para administrar la estabilidad en el empleo.

Sin embargo, al confrontar los criterios técnicos generalmente admitidos como recomendables o deseables en estas materias, con las realidades estatales, se advierte una profunda brecha, aún más amplia en los Estados subnacionales, en cuanto al grado de vigencia efectiva de esos criterios, sin perjuicio de que se encuentren puntillosamente previstos en marcos normativos formales. Esta brecha en el grado de profesionalización de la función pública demanda hoy importantes desafíos.

5.1.3.1 Sistema de reclutamiento, selección y contratación

El reclutamiento y la selección implican la provisión de candidatos viables de ocupar puestos en la administración pública, que son seleccionados luego de realizada una revisión de los candidatos a fin de decidir a quién se ofrecerá el puesto de trabajo.

- **Características de un sistema reclutamiento, selección e incorporación que promueve la profesionalización de Función Pública Provincial.**

La existencia de un sistema transparente y objetivo de reclutamiento y selección contribuye a garantizar la congruencia entre la organización y los recursos humanos, es decir, que los perfiles de requisitos profesionales de los puestos de trabajo se adecuen a los perfiles profesionales de los recursos humanos que los ocupen. Asimismo, esta situación también permite reducir los costos del Estado en materia de capacitación de sus empleados puesto que garantizan el ingreso de personal con determinadas competencias.

Un sistema ideal de reclutamiento y selección considera al capital humano como fundamental para la consecución de los planes estratégicos, contratando y desarrollando las capacidades identificadas para alcanzar los objetivos. El mismo debe estar basado en un sistema de concurso abierto y competitivo para acceder a las primeras etapas de una carrera, tomando en cuenta las competencias requeridas para cada nivel y rama de servicio. Los criterios de selección deben ser objetivos.

transparentes y formalizados de manera de garantizar la incorporación de los mejores candidatos disponibles. Una herramienta que contribuye a garantizar un sistema con estas características, es el registro actualizado de potenciales candidatos. Por este medio, y sin una amplia campaña de publicidad, se accede a los perfiles de numerosos candidatos calificados, que podrían estar interesados en ingresar a la función pública. Otra herramienta de considerable efectividad para garantizar la neutralidad del sistema de reclutamiento y selección, es el periodo de prueba y la realización de un test evaluatorio antes de alcanzar el beneficio de la estabilidad (cuestión contemplada en la legislación de la provincia).

También podría resultar beneficioso un sistema abierto, que contemple la contratación externa de personal para todos los niveles, aunque previendo que cuanto mas alto sea el nivel del puesto a ocupar la experiencia en el sector público o en el área/ rama de actividad se pondere con mayor fuerza.

- **Características del marco legal provincial en materia de reclutamiento, selección e incorporación a la Administración Pública Provincial.**

La Constitución Provincial (art. 55, inc. 23) establece que la Legislatura debe dictar el Estatuto de los funcionarios y empleados públicos donde, entre otras, se incluyan garantías para el ingreso.

Tal como fue señalado anteriormente, el personal de la provincia se clasifica en personal permanente y no permanente (contratados y transitorios).

En materia de ingreso a la planta permanente, el Estatuto establece que las incorporaciones tendrán carácter provisional durante los primeros doce meses y que entre el sexto y el séptimo mes se debe realizar una evaluación de idoneidad y condiciones demostradas para las funciones respectivas al cargo. Según la normativa, estas evaluaciones deberían ser acompañadas por una evaluación de aptitud psicofísica.

Demostrando un gran nivel de desconcentración de decisiones, la responsabilidad sobre el proceso antes mencionado y el pedido de confirmación o de revocación del

nombramiento recae en el jefe de la unidad organizativa en la que el designado provisionalmente presta servicios. Finalmente, la incorporación a la carrera se da a través de los nombramientos de carácter permanente.

Tal ingreso se produce en el nivel inferior del Escalafón o Agrupamiento correspondiente, con excepción de aquellos supuestos en que deben cubrirse cargos Superiores o de Supervisión, o se hubieren concursado cargos de otro nivel. Según el Estatuto los requisitos para el ingreso son:

- someterse al procedimiento de selección;
- conducta intachable;
- aptitud psicofísica, con las siguientes especificaciones: a) *absoluto*; b) *relativo*, no se reúnen la totalidad de las cualidades requeridas, entonces no puede ejercer derechos fundados en las causas que impidieron calificarlo apto absoluto o en sus consecuencias; c) *condicional*, se cumplirá un nuevo examen cumplidos 180 días de la prueba de aptitud.
- ser argentino (salvo en los casos que determine el poder ejecutivo en atención a la función);
- tener entre 21 y 50 años (aunque pueden disminuirse por norma general el máximo y el mínimo).

El Escalafón General, establece que el ingreso sólo tendrá lugar cuando medien los concursos abiertos o, en algunos casos particularmente indicados, los procedimientos de selección que determinen los titulares de cada Jurisdicción a fin de acreditar la idoneidad. Aún cuando cada Jurisdicción fija sus propios procedimientos para la selección del personal, todas deben mantener una serie de requisitos mínimos.

En relación con los concursos se señala que pueden ser,

a) ***En cuanto al ámbito de llamado:***

- **Internos**, limitados al personal de la Administración Pública Provincial comprendidos en el Escalafón 2695/83. En caso de declararse desierto por el mismo acto se llamará a concurso abierto (el Escalafón

API y el de Catastros establecen que el ámbito interno se refiere solamente al personal del escalafón).

- **Abiertos**, no se especifica si se realiza alguna distinción entre personas que se desempeñan en la administración provincial (comprendidas en otro escalafón o personal no permanente) y aquellos que no lo hacen. Por lo general, los concursos para las categorías escalafonarias más altas son de este tipo.

b) *En cuanto a sus características:*

- de antecedentes y de oposición
- de antecedentes

Los titulares de la Jurisdicción, disponen el llamado a concurso debiendo indicar organismo al que corresponde el cargo; las características del mismo; las condiciones generales y particulares exigibles; la nómina del jurado y la fecha de apertura y cierre de la inscripción y de la oposición, cuando corresponda.

Se establece que el concurso será definido por un jurado presidido por el Jefe de la unidad organizativa a la cual corresponde la vacante; cuatro miembros titulares y cuatro suplentes, dos titulares y dos suplentes designados a propuesta de la entidad sindical más representativa de la actividad con personería gremial. Todos los miembros del jurado deben revistar en una categoría superior a la concursada. El concurso se define por mayoría simple, y el presidente solo emite su voto en caso de empate.

En los casos en que se concursan cargos de Jefes de Unidad, el Jurado debe estar presidido por su Superior con jerarquía no inferior a Subsecretario, e integrado por el Director más antiguo o más afín a la misión que corresponde a la unidad concursada. En estos casos, la representación gremial estará compuesta por miembros de su Secretariado. Para cubrir vacantes en el Tramo Superior se habilita, únicamente, a los agentes que revistan en igual o hasta cinco categorías inferiores a las del cargo a concursar. Estas cuestiones serán retomadas al analizar el funcionamiento del sistema de promociones.

Por otra parte, el Escalafón General establece el rango de calificación (0 a 100) y el puntaje que debiera asignarse según:

- **Título;** hasta 25 puntos
- **Posición en la carrera;** hasta 20 puntos, cuando el agente revista en igual categoría (iguales o similares funciones).
- **Antecedentes específicos;** se establece una asignación de hasta: 10 puntos por antecedentes docentes y de investigación; 10 puntos por cursos realizados (asignando valores máximos por tipo de curso); 20 puntos por antecedentes laborales del concursante no valorados anteriormente.
- **Antigüedad;** se establece una asignación de hasta: 10 puntos por cada año de antigüedad computable; 5 puntos por cada año de antigüedad en la categoría de revista al presente concurso.

Según lo establecido por la normativa, definido el concurso se debe notificar a los aspirantes el puntaje obtenido y el orden de méritos confeccionado en base al mismo, dentro de los cinco días de la fecha de elaborado el dictamen respectivo, quienes cuentan con tres días para solicitar aclaratoria. Los aspirantes pueden presentar un recurso de revocatoria, dentro de los diez días de notificados, o desde que presentaron la aclaratoria. También podrán interponer una apelación. La interposición de estos recursos suspende el trámite de designación.

El Poder Ejecutivo Provincial puede anular de oficio todo o parte del procedimiento cuando considere que hubo una violación por parte del jurado de las normas determinadas para la realización de concursos.

El Escalafón no prevé el nivel educativo mínimo de cada categoría, el mismo debe ser fijado en cada uno de los casos en particular. En el escalafón de la API se establece la obligación de que esta cubra vacantes con hasta un 4% de trabajadores disminuidos físicamente pero aptos para desempeñar físicamente el puesto a cubrir.

- **Características de funcionamiento del subsistema de reclutamiento, selección e incorporación a la Administración Pública Provincial.**

Durante los primeros años de la década del 80, el ingreso a la Administración Central de la Provincia se realizaba siguiendo las pautas establecidas en el Estatuto y el Escalafón. Sin embargo, el dictado del decreto 3924/ 87 por el cual se suspendieron los llamados a concurso, comenzó a crear una situación de anomalía que se extendió hasta la actualidad. El mencionado decreto, declaró congelados la totalidad de los cargos vacantes vigentes (incluidos los de organismos descentralizados), el saldo de las partidas globales correspondientes a personal temporario, y también impidió la realización de nuevas asignaciones de funciones, otorgamiento de subrogancias y llamados a concurso.

A poco de declarada la emergencia, comenzaron a dictarse nuevos decretos con el fin de exceptuar la rígida norma. Así, se exceptuó del congelamiento a las designaciones de: a) autoridades superiores, personal de gabinete y demás funcionarios políticos (cualquiera fuera su denominación o imputación presupuestaria); b) el personal escolar suplente y temporario; c) el personal de emergencia para cubrir el área de salud y d) toda excepción dispuesta por el Poder Ejecutivo, a partir de la evaluación de una necesidad indispensable para asegurar la normal prestación de servicios esenciales a cargo de la Administración Provincial cuando resulte indispensable asegurar (Decr. 88/87).

Por otra parte, se estableció que cuando por razones operativas fuera necesario disponer la cobertura de funciones de mayor responsabilidad, el titular de la jurisdicción puede cubrir tal vacante, mediante un acto fundado y que la persona designada solo tiene derecho al cobro de diferencias salariales en caso de que se le asignen funciones de: a) Directores y Subdirectores Generales; b) tesoreros y habilitados pagadores; c) máximo responsable administrativo de un sector que guarde relación directa e inmediata de dependencia con autoridades (Decr. 3959/92).

Además se dispuso que cuando se trata de cargos críticos, cada uno de los ministros puede definir incorporaciones. Estos ingresos son definidos, en última

instancia, por el gobernador, quien debe dictar un decreto que permita que el ingreso se efectivice. En este procedimiento, tiene una intervención de tipo vinculante el área Jurídica y Técnica de Gobernación.

El congelamiento de vacantes, provocó importantes deformidades en la carrera administrativa, prefigurando una planta de personal gerontocrática y con poca orientación al cambio.

El incremento de las demandas, las nuevas funciones que debía desempeñar el estado provincial y la incorporación de nuevas tecnologías, entre otras cuestiones, hicieron imposible sostener la rigidez del congelamiento e inmovilización de la planta de personal. Así, el prolongamiento temporal de estas medidas abrió una importante brecha entre el sistema real y el sistema formal. Aún cuando los datos indican que a lo largo de la década del 90 la planta de empleados públicos provinciales no varió excesivamente (si se considera la transferencia del personal docente y de los hospitales), uno de los más importantes impactos negativos observados se asocia con la escasa transparencia. Las distintas jurisdicciones comenzaron a delinear sus propios sistemas de incorporaciones. Incluso en los casos en los cuales se intentó ordenar la situación preexistente, se adoptaron criterios diferenciados. Así se han dado situaciones en las cuales dos jurisdicciones, al mismo tiempo, incorporaron personal siguiendo métodos diferentes, o bien incorporaron a la planta permanente, a personal que ya desempeñaba tales funciones en planta transitoria y, en un caso, estos ingresos se hicieron mediante concursos mientras que en otro, ocurrido simultáneamente, no se realizaron concursos.

La imposibilidad de incorporar personal para responder a las nuevas tareas del estado provincial fue resuelta mediante la incorporación del personal bancario transferido (tal como se mencionara previamente), de pasantes universitarios, de jefas y jefes de hogar y a través de la proliferación de adscripciones y subrogancias.

A pesar de que en muchas jurisdicciones se señaló la importancia de la incorporación de pasantes y becarios para cumplir funciones administrativas y de desarrollo, se desconoce su impacto real puesto que no se tiene información sobre el total de pasantes que se desempeñan en la Administración Pública Provincial. Los

acuerdos firmados con la universidad señalan que los pasantes no podrán desempeñarse en el cumplimiento de sus tareas por un plazo superior a un año. La mayor parte de los pasantes que se desempeñan en la Administración Central provienen de las carreras de Derecho, Contador Público y Sistemas. Inclusive nos fue señalado que algunas dependencias, por ejemplo las UDE del interior de la provincia donde se solicitan subsidios, se brinda información y asistencia social a través de la distribución de cajas con alimentos, se apoyan casi exclusivamente en este sistema.

La situación de desconocimiento sobre el personal que se desempeña cumpliendo funciones en la Administración Pública Provincial también se verifica con los jefes y jefas de hogar que realizan contraprestaciones en las jurisdicciones del ejecutivo provincial. Un hecho significativo, señalado durante las entrevistas y que puede ser utilizado como indicador de la necesidad de generar sistemas de información sobre el personal que se desempeña en el ámbito provincial, es que el Hospital Iturralde, donde se desempeñan alrededor de 560 agentes, hay 320 personas titulares de Planes Trabajar. De esta manera se conforma una planta paralela de personal sin el cual la institución no podría brindar sus servicios. También ha sido importante la incorporación de beneficiarios de este plan en la Secretaría de Promoción Social, y en menor escala en el Ministerio de Educación.

En este último, los cargos docentes fueron cubiertos por reemplazos, los cuales son decididos por los directores de las escuelas, mientras en el Ministerio de Salud y Medio Ambiente la necesidad de incorporar personal del arte de curar fue cubierta por personal de emergencia. Para incorporarlo se requiere de la intervención vinculante del Ministro. Según fue señalado, esto genera importantes retrasos en la ocupación de cargos, los cuales en algunos casos, principalmente en las zonas menos pobladas de la provincia, son vitales para la prestación de un servicio de salud. En otros casos se ha verificado una duplicación de la planta de personal a partir de la utilización de estos mecanismos. Por ejemplo, se han creado nuevos cargos para cumplir funciones en los SAMCOs, apelándose a la figura del nombramiento de emergencia.

En algunas jurisdicciones, la discontinuidad en los concursos provocó que cuando los mismos se realizaron, se presentaron recursos administrativos, situación que creó un impedimento aún mayor a la designación por este medio. Sin embargo, esta no es una cuestión que se haya extendido en forma excesiva.

Según los datos de la Dirección General de Recursos Humanos, encargada de reglamentar los aspectos formales e instrumentales de los concursos así como de realizar su difusión, en el año 2000 se realizaron 13 concursos; en 2001, sólo 4 (concursos internos en Agricultura que todavía no se resolvieron); en 2002, ninguno y, en 2003, apenas 6, todos en la fiscalía, a través de un concurso abierto de antecedentes para cubrir altos cargos.

No se verificaron acciones formales para evaluar a los agentes transcurrido el período de provisionalidad previsto. El sistema se configuró como un sistema de ingreso directo. Según lo señalado, tampoco es frecuente la realización de actividades de capacitación para la adaptación e incorporación de nuevo personal.

5.1.3.2 Sistema de promoción

El sistema de promociones es utilizado como mecanismo para cubrir vacantes a través de concursos internos.

- **Características de un sistema de promoción que incentiva la profesionalización de la Función Pública Provincial.**

La literatura especializada señala que los criterios centrales que justifican la promoción son la *antigüedad*, particularmente apropiada para el trabajo rutinario ya que favorece lazos de solidaridad, y el *mérito* que aparece como el estímulo más importante para un efectivo desempeño. Por ello, un sistema de promoción profesionalizado es aquel donde el ascenso en la carrera combina criterios de promoción de nivel en base a la antigüedad y de promoción entre grados en base al desempeño, habilidades y aptitudes adquiridas. Además, tal como se señalara al describir el sistema de reclutamiento y selección, un sistema de promociones que

busque garantizar la eficacia y el profesionalismo debe seguir principios de neutralidad, objetividad, transparencia así como tener un alto grado de formalización; pero el establecimiento de criterios objetivos para la promoción del funcionariado parece ser un problema que excede las fronteras del país.

- La evaluación de desempeño es un medio interesante para lograr que la promoción de un individuo tenga un correlato directo con el mérito. Sin embargo, un sistema de promociones altamente centrado en el perfil de las personas y desvinculado de la microestructura puede llevar a fuertes distorsiones producidas por un sistema de ascensos que no considera la existencia de vacantes. Asimismo, considerar a las evaluaciones de desempeño como factor determinante puede encerrar un peligro asociado con una evaluación determinada por la superposición de funciones y las restricciones presupuestarias.

- **Características del marco legal provincial en materia de promociones.**

El Escalafón General establece instancias de promoción de carácter automático por antigüedad en la categoría. Tales promociones se dan solamente en algunos tramos y agrupamientos, según las características que se describen a continuación. Salvo excepciones, debidamente señaladas, las promociones de este tipo se producen una vez transcurridos los tres años en una misma categoría.

El Escalafón API también establece la existencia de promociones automáticas en el tramo operativo y en el tramo profesional (entre el nivel E y el D). En el tramo conducción y en los niveles A, B y C del tramo profesional, deben mediar las promociones para el acceso al cargo.

En todos los casos, se establece que las promociones se concretan en forma directa, el primer día del año posterior a alcanzar los tres años en el cargo. Las categorías de promoción automática se configuran en forma diferenciada según los distintos agrupamientos y tramos considerados:

- En el **agrupamiento administrativo**, la promoción automática, solo es posible en el tramo ejecución, es decir, entre las categorías 7 y 15. Si bien, el personal no puede ser promovido más allá de la categoría 15, cumplidos tres años de permanencia en la misma y contando con 27 años de servicios ininterrumpidos en la Administración Pública Provincial, tendrá derecho a percibir una bonificación equivalente al 100% de la diferencia entre la categoría 15 y 16.
- En el **agrupamiento profesional**;
 - a) Tramo de asistente profesional (categorías 16 a 18): se introduce la condición de que la persona apruebe un curso de especialización.
 - b) Tramo de asistente profesional mayor (categorías 19 y 20): la promoción automática se produce transcurridos los cuatro años de permanencia en la categoría 19.
- En el **agrupamiento técnico**;
 - a) Tramo de ejecución (categorías 6 a 15): Al igual que en el agrupamiento administrativo, el personal no puede ser promovido más allá de la categoría 15, pero cumplidos tres años de permanencia en la misma y contando con 27 años de servicios ininterrumpidos en la Administración Pública Provincial, tendrá derecho a percibir una bonificación equivalente al 100% de la diferencia entre la categoría 15 y 16.
 - b) Tramo de supervisión (categorías 16 a 18): se establece cada tres años.
 - c) Tramo de personal superior (categorías 19 a 21): la promoción automática se restringe exclusivamente hasta la categoría 20 luego de cuatro años desempeñando funciones en la categoría 19.
- En el **agrupamiento hospitalario- asistencial**, solo se realizan promociones automáticas en el subagrupamiento asistencial, estableciéndose que transcurridos los dos años desempeñando funciones en una misma categoría, la persona es promovida a una categoría superior.

- En el **agrupamiento del sistema de informática**, la promoción por antigüedad se produce en forma automática, luego de cuatro años, hasta la categoría 15. Sin embargo, se establece como requisito para la promoción que el agente realice y apruebe los cursos dictados por la Dirección Provincial de Informática, necesarios para el desempeño de una función determinada.
- En el **agrupamiento cultural**, se establece la promoción automática solo para el tramo personal auxiliar cultural (categorías 7 a 15). La misma se produce, según lo establecido por el escalafón, cada dos años.
- En el **agrupamiento de mantenimiento y producción**, se establecen promociones automáticas cada año entre las categorías 2 y 3 y cada dos años entre las categorías 4 y 15 para el personal del tramo de ejecución. Al igual que en el tramo ejecución de los agrupamientos administrativo y técnico se establece que el personal no puede ser promovido más allá de la categoría 15 pero cumplidos tres años de permanencia en la misma y contando con 27 años de servicios ininterrumpidos en la Administración Pública Provincial, tendrá derecho a percibir una bonificación equivalente al 100% de la diferencia entre la categoría 15 y 16.
- En el **agrupamiento servicios generales**, las promociones por antigüedad en la misma categoría tienen las características del tramo de ejecución del agrupamiento de mantenimiento y producción.

La promoción automática permitía un ascenso hasta la categoría 15 del Escalafón General. Al producirse la recategorización pautada por el decreto, 6/99 esta posibilidad se redujo hasta la categoría 2, de modo que aún sin la existencia de la declarada emergencia, las promociones automáticas quedaran sin efecto.

En todos los agrupamientos, la promoción en los tramos de supervisión y conducción debería realizarse a través de concursos de oposición y antecedentes. Son requisitos para la asignación de una nueva categoría que: a) exista vacante en el tramo; b) el postulante reúna las condiciones particulares para el cumplimiento de la

función; c) haber aprobado un curso específico para personal del tramo. También se estipulan estas condiciones para la promoción en el tramo asistente profesional mayor y los jefes de área, mientras que en el tramo asistente profesional, a pesar de estipularse la promoción automática, se exige la realización de un curso de especialización (agrupamiento profesional).

- **Características de funcionamiento del sistema de promociones**

A partir de la ley de Emergencia promulgada en 1987, las promociones de categoría escalafonaria fueron canceladas. Esta situación fue reconfirmada por las leyes y decretos de emergencia que fueron prorrogando la declaración inicial de emergencia. Por otra parte, tal como se señaló anteriormente, por medio del decreto 3959/92 se habilitó a los titulares de jurisdicción a efectuar nombramientos cuando por razones operativas o de servicio resultara necesario disponer la cobertura de funciones de mayor responsabilidad. Estos nombramientos, salvo excepciones no involucran el derecho al cobro de diferencias salariales.

La situación anteriormente descrita prefigura un diagnóstico muy complejo, en términos de generar incentivos para los agentes públicos.

El sistema de promociones, tal como se encuentra establecido en el Escalafón 2695/83, podría presentar algunos conflictos de interpretación una vez subsanada la emergencia provincial, por la incorporación del decreto 6/99 que reformula las 24 categorías en 9. Si se considera el último decreto mencionado, los ascensos automáticos por permanencia en la categoría pautados para los tramos de ejecución de los agrupamiento administrativo, técnico, de mantenimiento y producción y de servicios generales, sólo representarían un ascenso de una categoría (categoría 1 a 2, Decr. 6/99). La misma situación se daría en el subagrupamiento asistencial (agrupamiento hospitalario/ asistencia) y en el de auxiliar cultural (agrupamiento cultural). Por otra parte, en el agrupamiento profesional desaparecería la promoción por antigüedad en el cargo.

Sin embargo, desde la aprobación del decreto sólo se han presentado algunos conflictos particulares sin presentarse recursos ni amparos masivos.

Otra cuestión asociada al sistema de promociones se vincula con la escasa oferta de cursos de capacitación prestada por el gobierno provincial. La aprobación de cursos como requisito para la promoción fue incorporada en la provincia como una medida innovadora. Sin embargo, su impacto sobre la profesionalización de la función pública fue nulo. Nunca llegaron a articularse las prácticas tendientes a instaurar a la capacitación como una condición para la promoción ni tampoco se instrumentaron las medidas que permitieran implementar los cursos exigidos. En primera instancia, se tuvo que aguardar la creación de la Escuela Superior de Administración Pública y, posteriormente, las constantes reducciones de presupuesto imposibilitaron la realización sistemática y periódica de actividades de capacitación. Por lo tanto, a poco de promulgado el Escalafón General se eliminó tal requisito.

A pesar del congelamiento de la carrera administrativa, las adscripciones y los nombramientos en comisión han sido muy habituales. El decreto 46/93 clarifica los alcances de las disposiciones del decreto 23/ 93 en materia de reubicación, adscripción, comisión de servicios y promoción. A través de esta norma, se habilita la realización de desplazamientos internos dentro del ámbito de cada jurisdicción y, con relación a nuevas adscripciones, se determina que sólo podrán afectarse a Unidades Técnicas o Ejecutoras o Especiales responsables de planes y programas, obras de infraestructura, Caja de Jubilaciones y Pensiones, Poder Legislativo, Judicial o Tribunal de Cuentas. Pese a las restricciones enunciadas, las adscripciones y nombramientos en comisión no fueron un impedimento para la proliferación de nombramientos con estas características. Entre las jurisdicciones más afectadas por estos desplazamientos se encuentran el Ministerio de Educación y la Secretaría de Promoción Comunitaria.

La subrogancia ha sido y sigue siendo en la actualidad uno de los recursos utilizados para la ocupación de cargos vacantes y para dar movilidad a la carrera de los agentes. Según lo señalado anteriormente, la emergencia quiebra la implicancia del pago por la diferencia de remuneraciones. Sin embargo, las excepciones minaron la emergencia declarada y se convirtieron en el principal mecanismo de ascenso. Por otra parte, sistemáticamente se omite la caducidad automática de la subrogancia que debería producirse cuando no se realiza el llamado a concurso dentro de los

noventa días. En la actualidad, alrededor de un 6% del personal del Escalafón General se encuentra en esta situación.

A comienzos del presente año, por medio del decreto 85/03, se reestableció el pago de este suplemento, mediando una declaración expresa del Poder Ejecutivo. La solicitud de subrogancia debe ser fundamentada por el titular de la jurisdicción y estar acompañada por un informe del área de recursos humanos referida a la vacante o función que se pretende cubrir, la disponibilidad crediticia y programación financiera.

5.1.3.3 Sistema de Capacitación y Desarrollo

La capacitación es considerada como un elemento vital para la profesionalización ya que refuerza las competencias y el valor de los agentes públicos, al aumentar las capacidades y el potencial individual, mejorando su desempeño actual y futuro. Entre las actividades de capacitación se considera no sólo a los cursos específicos diseñados para un área o unidad determinada, sino también a las acciones destinadas a incentivar a las personas a continuar con su educación formal (vía becas y convenios); organizar intercambios entre áreas; llevar a cabo talleres de reorientación laboral hacia áreas de mayor interés o exigencia, etc.

En general, en esta materia, ha regido el principio planteado por la Ley de Say para el mercado: toda oferta crea su demanda. Es decir, la oferta de capacitación rara vez se funda en una planificación que contemple las reales necesidades de la demanda. Por ejemplo, el diseño de actividades que partan de una efectiva detección de los déficit que presenta el personal público para cubrir, siquiera, las exigencias mínimas de los puestos de trabajo que ocupa. Por lo tanto, cualquier avance en este campo debe partir de un reconocimiento de esta situación y apuntar a cubrir los déficit de capacidad individual, tomando en cuenta criterios de prioridad según necesidades derivadas de la demanda insatisfecha.

- **Características de un sistema de capacitación y desarrollo que promueve la profesionalización de la función pública.**

La capacitación y desarrollo del personal, vista como sistema (o subsistema), no se reduce a "ofrecer cursos" o desarrollar simplemente "acciones formativas". Cuando funciona adecuadamente, permite asegurar la disponibilidad de recursos humanos que reúnan los conocimientos, informaciones, destrezas y actitudes requeridos para un normal desempeño de ese personal en los diferentes puestos de trabajo que conforman la microestructura del aparato estatal. Deben distinguirse, en tal sentido, a) los planes, programas y actividades orientados a cubrir los vacíos de formación que presenta el personal con relación a las exigencias de los puestos ocupados (capacitación) y b) las acciones dirigidas a generar los organigramas de reemplazo en los diferentes niveles organizativos, a partir de la selección de una masa crítica de recursos humanos seleccionada para ir cubriendo los puestos que queden vacantes a raíz de la natural rotación de sus ocupantes, particularmente en los puestos críticos de las organizaciones.

Idealmente, un buen sistema de capacitación y desarrollo que signifique una real contribución a la profesionalización de la función pública, debería contemplar el diseño de "carreras" diferenciadas para distintos perfiles de personal (v.g. alta o mediana gerencia, profesionales, técnicos, administrativos, maestría), con variados requisitos, duraciones y exigencias de formación previa, que admitan la acreditación de títulos y experiencias anteriores y prevean una secuencia de avance en las carreras fundada en criterios pedagógicos, técnicos y funcionales. A partir de tal diseño, el sistema debería contar con los soportes técnicos para establecer la situación individual de cada empleado en esta materia, de modo de diseñar en este nivel los respectivos procesos de capacitación y desarrollo.

Por otra parte, el sistema debería tener un carácter permanente, en tanto debería ofrecer a cada empleado público la posibilidad de una periódica actualización de sus conocimientos, o su ampliación cuando fuera incluido en un esquema de cuadros de reemplazo. Para ello, naturalmente, es preciso contar con una estructura apta para la correspondiente gestión, así como con los recursos financieros requeridos, lo cual

plantea otra exigencia: la previsión anual de una partida presupuestaria destinada a cubrir las actividades de capacitación y desarrollo en toda la administración pública.

- **Características del marco legal provincial en materia de capacitación y desarrollo de los agentes públicos provinciales.**

El Estatuto General establece que la capacitación es un derecho de los empleados públicos de la provincia de Santa Fe. En tal sentido, señala que estos tienen derecho a participar en cursos de perfeccionamiento dictados por el Estado y a acceder a la adjudicación de becas. Según lo establecido por la citada normativa, este derecho se encuentra estrechamente vinculado con la estabilidad, estableciéndose que el personal no permanente carece del derecho a la capacitación.

Se dispone, además, que el personal de la Administración Provincial reciba un porcentaje adicional por título (sólo aquel por el cual le corresponda un mayor adicional): a) estudios superiores universitarios y no universitarios; y b) de nivel medio. Los porcentajes previstos son:

- El 25% de la asignación de su categoría para carreras, de estudios superiores, de cinco o más años.
- El 20% de la asignación de su categoría para carreras, de estudios superiores, con planes de estudios de cuatro años.
- El 15% de la asignación de su categoría para carreras, de estudios superiores, con planes de estudios de hasta tres años.
- El 20% de la asignación de la categoría uno para carreras, de nivel medio, con planes de estudios de seis o más años;
- El 17,5% de la asignación de la categoría uno, para carreras, de nivel medio, con planes de estudios de cinco años;
- El 10% de la asignación de la categoría uno para carreras con planes de estudios, de nivel medio, de tres años y menos de cinco años.

Asimismo, se establecen adicionales por capacitación, en los casos en que los conocimientos adquiridos tengan una aplicación directa en la función desempeñada y los cursos sean homologados por el Ministerio de Educación y Cultura. Los porcentajes a aplicar son:

- El 7,5% de la categoría uno para cursos de más de un año de estudio;
- El 5% de la categoría uno para cursos de más de 6 meses hasta un año de estudio.

En ninguno de los escalafones se previeron horas de capacitación previas al ingreso de personal.

En el Escalafón API se señala a la capacitación como un medio para facilitar la adaptación de los agentes a las necesidades de la estructura organizativa y a los cambios tecnológicos, brindándoles la oportunidad de perfeccionar sus capacidades personales. Así, se configura como derecho pero también como un deber de los trabajadores, puesto que la idoneidad se constituye en una condición fundamental para toda promoción.

- **Características de funcionamiento del sistema de capacitación y desarrollo de los agentes de la Administración Pública Provincial.**

Los datos relevados por el Sistema de Información de Capacidades de Agentes Públicos (SICAP)¹¹ indican que casi un 21% de los agentes encuestados culminó sus estudios universitarios, mientras que un 6% finalizó sus estudios terciarios y el 31% tiene estudios secundarios completos. Es decir, más de la mitad de los empleados de la administración pública provincial (58,4%) han finalizado sus estudios secundarios.

Entre los organismos más altamente profesionalizados encontramos al Ente Regulador de Servicios Sanitarios, donde más del 95% de los empleados

¹¹ Estos datos fueron relevados mediante un censo realizado, durante el presente año, a todos los agentes públicos que se desempeñan en los organismos de la administración central y organismos descentralizados del Ejecutivo Provincial y cuyas actividades se encuentran regladas por los escalafones de Autoridades Superiores, General 2695/83, Vial, DIPOS, Gráfico, Fiscalía, API.

encuestados tienen estudios terciarios, universitarios y de posgrado¹². Los órganos de control (Fiscalía y Tribunal de Cuentas) también cuentan con una planta altamente profesionalizada, puesto que un 73% y un 60% de los agentes que se desempeñan respectivamente en esas jurisdicciones tienen estudios superiores. En la administración central observamos que el mejor índice de profesionalización lo alcanza la Secretaría de Medio Ambiente con un 60% de sus agentes con estudios superiores.

Según los datos brindados por la Sectorial de Informática de Recursos Humanos, el 46% del personal del Escalafón General tiene un adicional por título. A partir de estos datos podemos observar que sólo un 6% del personal del escalafón general tiene título universitario obtenido en una carrera con una duración de cinco años o más; mientras que un 23% ha obtenido un título de educación media. Es decir, apenas el 38% de los agentes del Escalafón General ha finalizado sus estudios de educación media o superior. Es importante aclarar que se excluye la información sobre el personal del SPI, debido a que no perciben el mencionado adicional.

En el cuadro 9 podrá observarse la distribución de los agentes que perciben adicional por título según el máximo nivel educativo alcanzado.

Catastro, transferidos del Banco Santa Fe. Contratados bajo locación de servicios y Convenio colectivo de trabajo ENRESS

¹² Es importante señalar que de los 66 agentes que se desempeñan en el mencionado ente un 35% no contestó la encuesta.

Cuadro 9
AGENTES QUE PERCIBEN ADICIONAL
POR TÍTULO SEGÚN NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO¹³

Nivel Educ.	Años de estudio	Cant. agentes que reciben adicional	Distribución
Educación Superior	5 o más	1479	13%
	4	434	4%
	hasta 3	1950	17%
Educación Media	6 o más	487	4%
	5	4807	42%
	3 1/2 a 5	469	4%
Capacitación	7	70	1%
	8	1831	16%
Total		11577	100%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos suministrados por Sectorial de Informática de RRHH. Agosto de 2003.

Por su parte, según los datos brindados por el SICAP con relación al nivel educativo de las autoridades superiores, se observa que un 57% de los encuestados¹⁴ ha culminado sus estudios terciarios, universitarios o de posgrado.

Tal como puede observarse en el cuadro 10, las actividades de capacitación realizadas durante el año 2001 han superado ampliamente el número de actividades realizadas en el año 1995. Sin embargo, el número de agentes capacitados sigue siendo muy bajo en proporción con la cantidad de agentes de la Administración Pública Provincial, ya que menos de un 7% de los agentes del Escalafón General han recibido capacitación durante el año 2001. A su vez, si consideramos el total de los empleados públicos provinciales, sólo ha realizado algún curso de capacitación menos del 2% de los agentes.

¹³ No se considera el personal del Sistema Provincial de Informática (SPI)

¹⁴ Es importante destacar que el total de autoridades superiores considerado por el SICAP es de 148, cuando según la Dirección General de Recursos Humanos, el número de autoridades superiores en

Cuadro 10
EVOLUCIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN REALIZADAS
Años 1995- 2001¹⁵
(Año base 1995)

	1995	1996	1997	1998	1999 ^{**}	2001
Nivel Operativo	100	113	350	163	143	138
Nivel de Supervisión	100	69	169	65	109	151
Nivel de Conducción	100	112	112	76	183	346
Otros Escalafones [*]	100	134	45	59	143	291
TOTAL	100	107	152	84	146	238

Fuente: Elaboración Propia, en base a datos suministrados por la Dirección General de Formación de Recursos Humanos.

* Desde el año 1999 los valores correspondientes a otros escalafones corresponden a la categoría sin discriminar.

Tal como puede observarse en el cuadro 11, las actividades de capacitación fueron realizadas fundamentalmente para el personal del Escalafón General. Desde el año 1999 la mayor proporción de cursos fue ofrecida a los agentes de los niveles de conducción. La situación antes mencionada contrasta con el primer bienio observado, donde los cursos dictados se distribuían en forma homogénea entre los tres niveles, mientras en el segundo bienio, los agentes del nivel de conducción fueron los que menos actividades de capacitación realizaron.

octubre de 2003 ascendía a 203. En tanto, un 30% del total de las autoridades superiores consideradas por el SICAP no contesta la encuesta.

¹⁵ Debido a que la información fue extraída de los discursos de los gobernadores el periodo anual considerado se extiende entre el 1 de mayo del año señalado y el 1 de mayo del año siguiente. No se cuenta con los datos correspondientes a las actividades de capacitación realizadas en el año 2000.

Cuadro 11
PROPORCIÓN DE AGENTES PÚBLICOS CAPACITADOS
SEGÚN NIVEL DEL ESCALAFÓN GENERAL Y OTROS ESCALAFONES
Años 1995- 2001¹⁶

	1995	1996	1997	1998	1999	2001
Nivel Operativo	19%	20%	43%	36%	19%	11%
Nivel de Supervisión	27%	17%	30%	20%	20%	17%
Nivel de Conducción	25%	26%	18%	22%	32%	36%
Otros Escalafones*	30%	37%	9%	21%	29%	36%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración Propia, en base a datos suministrados por la Dirección General de Formación de Recursos Humanos.

* De fe el año 1999 los valores correspondientes a otros escalafones corresponden a la categoría sin discriminar.

Aún cuando el Estatuto señala que la capacitación no es un derecho de los empleados no permanentes, en los últimos años se realizaron cursos de capacitación para contratados y, en algunos casos, también alcanzaron a los beneficiarios de los Planes Trabajar, principalmente aquellos que realizan actividades administrativas.

Los actividades realizadas en el periodo considerado abarcaron áreas tales como:

- Informática: MS Dos; Windows; Word; Excel; Power Point; Access; Start Office; Visual Fox Pro; Correo electrónico; Internet; Introducción al diseño de página WEB; Programador Xenix; Programación de Visual Basic; Intellicad; Sistema de Información de Normativas; AUTOCAD
- Competencias generales: perfeccionamiento del discurso escrito administrativo; redacción legislativa; atención a la comunidad; relaciones públicas, ceremonial y protocolo.
- Manejo de fondos de Tesorerías y Habilitaciones; cursos de Contabilidad y Tesorería; cursos previstos por la Consultora SIDEPRO S.A. dirigidos a los usuarios administrativos e informáticos de las áreas involucradas en la reforma del sector financiero.
- Gestión de Facturación

- Técnicas de Organización y Métodos.
- Gestión administrativa de Recursos Humanos; actualización en Administración de Personal.
- Actividades sobre conducción de personal (v.g. Motivación y Liderazgo; Trabajo en Equipo; Evaluación y tratamiento de riesgos en las organizaciones administrativas)
- Normas impositivas nacionales y provinciales de aplicación en la Administración Pública Provincial
- Idiomas: Portugués (para el personal del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio)

Tal como puede observarse, el desarrollo de las capacidades de los agentes públicos se realizó, principalmente, en el área informática. Esta tendencia, viene dándose desde fines de los '80, momento en el que se reduce el presupuesto para capacitación de los agentes públicos y se produce la revolución tecnológica en este campo.

Además de estas actividades de desarrollo y capacitación del personal de la Administración Pública Provincial, se realizaron otras asociadas a demandas particulares de alguna jurisdicción. El mayor número de tales actividades se llevó a cabo en el área de salud. Sin embargo, no pudo determinarse el impacto de las mismas, puesto que se desconoce la cantidad de personal que asistió a los cursos.

Entre los cursos dictados entre mayo de 1996 y mayo de 2003, también cabe mencionar: a) la administración hospitalaria (estadísticas hospitalarias, facturación de prestaciones médicas para hospitales; implementación del sistema de información gerencial para hospitales; gestión administrativa contable; gestión administrativa de los SAMCOs; capacitación para monitores de la gestión administrativa de los SAMCOs); b) recursos físicos (conservación del recurso físico en salud; capacitación de encuestadores para el catastro nacional de salud; economía y costos en salud) y otros tales como cursos para operarios de

¹³ Debido a que la información fue extraída de los discursos de los gobernadores, el periodo anual considerado se extiende entre el 1 de mayo del año señalado y el 1 de mayo del año siguiente. No se cuenta con los datos correspondientes a las actividades de capacitación realizadas en el año 2000.

esterilización; capacitación de agentes sanitarios/ efectores de Salud; primeros auxilios y resucitación cardio-pulmonar y núcleos problemáticos en SAMCOs. Además se realizaron cursos sobre gestión administrativa en el Sistema Penitenciario Provincial durante 1995; en materia de control sobre el sistema de racionamiento en el Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto en el año 1996.

A excepción de algunas acciones de capacitación para SAMCOs, las actividades antes señaladas se realizaron en Rosario o Santa Fe. De manera que el personal del interior de la provincia debió trasladarse a estas ciudades.

Además de los escasos recursos destinados a actividades de capacitación, situación que restringe la posibilidad de mantener una oferta sostenida, los funcionarios entrevistados señalaron que la ausencia de evaluaciones de desempeño, y el desconocimiento sobre las capacidades y déficit de los empleados públicos, disminuye la potencialidad de tales acciones, al convertirlas en actividades puntuales, asistemáticas, que responden únicamente a temas muy específicos.

El relevamiento de las necesidades es intuitivo, cada una de las unidades establece cuales son las necesidades de su sector y, en caso de poseer los recursos, informa a la Dirección de Formación de Recursos Humanos. La Dirección presta, en algunos casos, asistencia en la definición del contenido, logística requerida, selecciona el plantel docente, emite los certificados del curso, contrata a los docentes, establece las horas mínimas de asistencia y organiza las planillas de asistencia. Finalizada la capacitación, no se realiza ningún tipo de seguimiento y evaluación, puesto que la realización de tal control depende más de la voluntad de los directores de la jurisdicción que de una exigencia del sistema.

Aún en casos en que una jurisdicción decide llevar adelante por sí sola la actividad, debe informar a la Dirección aunque, tal como se señalara en una entrevista, esto no siempre ocurre, de manera que la Dirección no realiza su tarea de supervisión.

En esta área, también se observaron déficit en la vinculación con el medio. En primer lugar, no se advierte ningún tipo de relación con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Sólo se realizaron intercambios durante el armado

del programa del Cuerpo Administradores Provinciales. Por su parte, este cuerpo no ha tenido un rol relevante en materia de capacitación de agentes públicos y no se involucraron ni participaron en la formulación de programas de capacitación. Tampoco se hallaron evidencias de acuerdos con otras instituciones para realizar actividades de capacitación, no se realizan actividades conjuntas con la Maestría en Administración Pública (UNL), ni se utilizan las investigaciones desarrolladas en ella. Sin embargo, es importante señalar que se destinan alrededor de 20 medias becas para la formación superior en este último programa.

Por último, cabe mencionar que durante el año 2001, algunas de las actividades de capacitación en el área de informática se realizaron a través de acuerdos con el Consejo Federal de Inversiones.

5.1.3.4 Sistema de evaluación y medición del desempeño

La evaluación del desempeño es un proceso que permite vincular los resultados de la gestión con sus futuras perspectivas, sea a través del desempeño institucional o el de sus agentes individuales. Como aspecto crítico de la administración de los recursos humanos, la evaluación sirve a varios propósitos. Por una parte, es una práctica periódica que, bien aplicada, permite detectar comportamientos disfuncionales para la actividad institucional. Asimismo, es un mecanismo para comunicar al personal la percepción que tienen sus directivos acerca de la calidad de su trabajo. Sirve también para recomendar promociones y detectar déficit de capacidad individual, así como para establecer si las obligaciones de los empleados se corresponden con su nivel de compensación.

Sin embargo, la mayoría de los sistemas de evaluación de desempeño enfrentan problemas en el logro de tales objetivos debido a diferentes causas: a) los supervisores tienen dificultades para producir reportes de desempeño útiles, como consecuencia de un sistema de lealtades que tiende a morigerar los juicios críticos y a distorsionar, en definitiva, los resultados de la evaluación; b) las evaluaciones son diseñadas para cumplir funciones contrapuestas (por ejemplo, evaluar el trabajo realizado y el potencial para realizar otros trabajos); o c) la tendencia general a

sobreestimar el desempeño de los subordinados. Se suman a estos problemas algunos asociados con la escasa tradición de los sistemas de control y evaluación en Argentina y, en general, en América Latina, ya que solo en ciertas instituciones y/o categorías de personal se aplican evaluaciones generadas sobre bases e instrumental técnico, orientados a garantizar la objetividad y calidad de la apreciación.

- **Características de un sistema de evaluación de desempeño que promueve la profesionalización de la función pública.**

A fin de evitar las falencias típicas de los sistemas de evaluación de personal, se considera que las mismas deberían realizarse con una periodicidad pautada al comienzo de la relación de empleo, ser encarada en forma generalizada sobre bases e instrumental técnico adecuados y ejecutada por funcionarios idóneos y previamente formados para tal tarea (v.g., superior inmediato, con una validación de la decisión por parte de su supervisor jerárquico o, eventualmente, por una organización ad-hoc). Asimismo, es aconsejable que los resultados sean conocidos por el evaluado. Otra cuestión relevante es la vinculación de la evaluación de desempeño con la posibilidad de repartir premios y compensaciones en función de los resultados de las evaluaciones. Sin un sistema de efectivo de premios resulta difícil darle sentido a esta actividad, vista siempre como una carga ingrata. Tales premios deberían ser escasos y solo asignables en forma individual o por equipo de trabajo, en caso de tratarse de una modalidad de trabajo por proyecto.

- **Características del marco legal de la provincia en materia de evaluación y medición del desempeño de los agentes de la Administración Pública.**

El Estatuto no menciona la evaluación de desempeño como un aspecto de la gestión de recursos humanos. En el Escalafón General sólo se hace referencia a la obligación de realizar evaluaciones de desempeño en algunos casos particulares. Se señala que en la fiscalía el personal administrativo y profesional debería ser evaluado anualmente por el personal superior mientras que el personal de asesoramiento técnico debe ser evaluado, también anualmente, pero por la Dirección General de Asesoramiento Técnico.

El resto de los escalafones no hacen mención explícita al establecimiento de mecanismos formales para medir el desempeño de los funcionarios de la Administración Pública Provincial.

- **Características de funcionamiento del sistema de evaluación y medición de desempeño de los agentes de la Administración Pública Provincial.**

La ausencia de un sistema de planificación y el escaso conocimiento de las misiones y funciones observado en las distintas jurisdicciones, conjuntamente con las limitaciones impuestas por el congelamiento de vacantes, reduce las posibilidades de que se implante un sistema de evaluación de desempeño, al margen de su existencia o inexistencia formal.

Según el relevamiento efectuado, ninguna de las jurisdicciones ha desarrollado o aplicado sistemas de evaluación de desempeño. Posiblemente, las únicas experiencias se limiten a API y Catastro.

5.2 Recursos Físicos y materiales

5.2.1 Espacio físico

Los espacios físicos de que dispone el Poder Ejecutivo Provincial, se reducen, en general, a antiguas construcciones. La distribución de estos edificios se ajusta a criterios de disponibilidad, antes que de racionalidad.

Se observa una cierta dispersión edilicia en algunas jurisdicciones (unidades organizativas de un mismo Ministerio distribuidas en tres edificios distintos), aunque los efectos de dicha dispersión son reducidos por la cercanía existente entre los distintos edificios. La incorporación de nuevas dependencias públicas se llevó a cabo sin la correspondiente planificación.

En el interior de la provincia, a excepción de la ciudad de Rosario, también existen limitaciones en cuanto a los espacios físicos disponibles. A partir de la necesidad de acercar la gestión a los ciudadanos y frente al aumento del número de empleados públicos provinciales en los distintos municipios (impulsado por la transferencia de los bancarios), se redujo visiblemente la relación m^2 por agente público provincial y debió recurrirse a acuerdos con los gobiernos municipales y comunales para la cesión de espacios físicos.

Otro problema de disponibilidad de espacios físicos se asocia con la necesidad de grandes extensiones para archivo, puesto que la mayoría de la información no se encuentra informatizada. Por otra parte, la seguridad de estos edificios es baja y no existen normas para el ordenamiento de los mismos, en términos de seguridad, resguardo, etc.). Dado el carácter público de los edificios, deberían prevenirse aspectos relativos a la detección de incendios, presencia de equipos extinguidores y establecimiento de salidas de emergencia debidamente señalizadas. En general, las condiciones de acceso a la mayoría de los edificios son difíciles (v.g. no cuentan con rampas de acceso para personas con discapacidades físicas).

Pero por sobre todo, es necesario incorporar a la gestión de la infraestructura física del gobierno, una unidad responsable y una normativa específica que permita establecer parámetros para regular la disponibilidad edilicia, las posibilidades de modificar las instalaciones (v.g. adquirir equipos de aire acondicionado, agregar nuevas divisiones internas) y la adquisición o construcción de nuevos edificios. En tal sentido, también han podido constatarse algunos problemas relativos al mantenimiento de las instalaciones, así como a la ausencia de normas generales de mantenimiento que prevean medidas correctivas frente al deterioro natural y establezcan un control permanente del estado general de las construcciones e instalaciones.

5.2.2. Recursos tecnológicos

Los recursos informáticos disponibles y su distribución entre el personal es baja¹⁷, comprendiendo en general equipamiento obsoleto, que no responde a las nuevas exigencias contempladas por las tecnologías de más reciente generación. Ello limita las posibilidades de una informatización total de los procesos de trabajo y provoca que la mayoría de los mismos deben realizarse manualmente, cuestión por la cual se incrementa ostensiblemente la necesidad de espacio físico para archivos y se dificulta la posibilidad de actualizar la información sobre los asuntos públicos.

Al respecto, es conveniente destacar que los recursos informáticos pueden ser considerablemente útiles, sólo si pueden emplearse inteligentemente para obtener los resultados deseados (v.g. información gerencial, seguimiento de planes operativos, etc.). En la provincia, la escasez de los recursos informáticos sólo es contrarrestada por la voluntad y el ingenio de los agentes.

Existe un retraso importante en la compra de tecnología informática. En algunas jurisdicciones, los informantes señalaron que no se han adquirido equipos informáticos en los últimos cinco años, situación indicativa de un importante retraso.

¹⁷ A pesar de no contar con datos formales actualizados acerca de la relación agentes/ PC, todos los interlocutores señalaron la importante brecha existente en este sentido. Incluso se han señalado situaciones curiosas, donde una Dirección General completa, con más de 20 personas, sólo dispone de 2 PC.

Además se realiza poca actualización de software y no existe mantenimiento de hardware. Asimismo, se informa acerca de una serie de impedimentos para la adquisición de tecnología. La prolongada emergencia y la sanción de diversas normas que recortaron los montos para la realización de compras y contrataciones, impidieron la actualización de los equipos.

Según indican trabajos sobre la incorporación de tecnología de la información en la provincia, el 58% de las adquisiciones en tecnología informática realizadas por la Dirección Provincial de Contrataciones y Suministros durante el período comprendido entre los años 1991- 1999 se destinó a máquinas e insumos para computación. En segundo lugar, estos gastos se concentraron en el alquiler de equipos de computación (18%) y servicio de redes satelitales (17%). Los gastos en mantenimiento no llegan al 1% del total de gastos del rubro. Si se consideran los porcentajes de compras de tecnologías de información, correspondientes a la Dirección Provincial de Contrataciones y Suministros por rubro, se observa que alrededor del 78% se destino a equipamientos e insumos, el 21% a redes de comunicación de datos y solo el 0,3% a Software.

Entre las conclusiones a que arriban especialistas en el tema, puede afirmarse que en la provincia la incorporación de tecnología no ha sido planificada, razón por la cual sólo parece haber alcanzado a producir algunas mejoras puntuales. Asimismo, para la adquisición de equipamiento informático no se toman en consideración aspectos organizacionales, motivo por el cual algunos procesos de trabajo han sido desarticulados. Las características del proceso de incorporación de tecnología informática en la provincia fueron responsables de que la mejora en la productividad resultara insuficiente respecto al incremento de las inversiones y no se lograran mejoras sustanciales en la automatización de oficinas.

Finalmente, se identificaron algunos problemas en las plataformas informáticas empleadas, debido a su alta heterogeneidad. Es decir, se actualizan versiones o se incorporan nuevas ventanas que no pueden complementarse debido a que han sido programadas con lenguajes diferentes.

5.3 Recursos Financieros

En esta sección se mostrarán algunas de las principales tendencias que registra el comportamiento de los recursos y gastos de la provincia. Durante la década que se extiende entre 1991- 2001, el total de recursos se incrementó en un 74%. Dentro de los recursos corrientes (que también aumentaron un 74%), los ingresos tributarios crecieron en un 91%, las contribuciones en seguridad social un 113%, mientras que los recursos no tributarios se redujeron en un 28%. Entretanto, los recursos de capital aumentaron un 204% en el mismo período.

Los gastos también mostraron una tendencia al incremento, que sólo se revirtió en algunos años. Los mayores crecimientos del gasto se dieron en los primeros años de la década del 90¹⁸, llegando a completar a lo largo del período 1991-2001 un crecimiento del 83%. El mayor incremento se observa en los gastos corrientes (86% para el período), y sólo en los años 1996 y 2001, en que se verificaron leves caídas, éstos siempre tuvieron una variación porcentual anual superior al 2,5%. El pago de remuneraciones (gastos en personal) fue el concepto que más variaciones observó, llegando casi a duplicar los gastos por el mismo concepto de 1991. A su vez, las transferencias corrientes crecieron un 94%.

¹⁸ Entre los años 1991 y 1993 el gasto total creció en un 53%.

Cuadro 12
EVOLUCIÓN GASTOS Y RECURSOS
1991- 2001

CONCEPTOS	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Recursos Corrientes	1.929.154	2.678.748	3.079.238	3.200.117	3.301.344	3.232.449	3.423.528	3.514.884	3.466.490	3.909.482	3.351.551
Gastos Corrientes	1.844.238	2.394.902	2.841.888	3.000.528	3.162.510	3.097.319	3.164.933	3.297.364	3.424.762	3.619.688	3.439.683
Recursos de Capital	9.024	12.152	19.299	16.619	63.558	20.135	34.447	109.335	44.584	39.738	27.440
Gastos de Capital	133.728	113.538	177.924	267.958	389.098	253.241	312.033	671.258	293.293	240.293	186.709
TOTAL RECURSOS	1.938.178	2.690.899	3.098.537	3.216.736	3.365.199	3.252.584	3.457.975	3.624.219	3.511.074	3.949.220	3.378.991
Variación		38.84%	15.15%	3.91%	4.62%	-3.35%	6.31%	5.67%	-3.09%	2.94%	-7.30%
TOTAL GASTOS	1.977.966	2.508.440	3.019.812	3.268.486	3.542.706	3.350.567	3.476.971	3.968.619	3.708.075	3.759.183	3.625.273
Variación		26.83%	20.33%	7.94%	8.72%	-5.42%	3.77%	13.85%	-6.33%	1.39%	-3.56%

Fuente: Dirección Provincial de Programación y Estadística Censal. Ministerio de Hacienda y Finanzas.

En el presupuesto 2003, alrededor de la tercera parte de los recursos (74,2%) son ingresos tributarios (impuestos provinciales directos e indirectos y los derivados de impuestos nacionales, que representan la mayor proporción de estos ingresos (64%).

En cuanto a las transferencias corrientes, las mismas representan menos de un 4% del total de los recursos de la provincia. Las transferencias externas (a través de organismos internacionales) son muy bajas: menos del 0,05%.

La tercera parte de los gastos de la administración provincial se destina a la administración central, alrededor del 21% a las instituciones de seguridad social y el porcentaje restante a organismos descentralizados. Los gastos corrientes representan el 92% del total de gastos siendo preponderante la destinada al pago de personal (41%). Si analizamos el gasto según nivel institucional (administración central, organismos descentralizados e instituciones de seguridad social) se observa que en la administración central el rubro remuneraciones respecto a gastos de consumo se incrementa en un 53%; en cambio, esta proporción disminuye notoriamente en las instituciones de seguridad social, donde el gasto en personal no alcanza el 2%.

Las transferencias representan el 18% del total del gasto, distribuyéndose en porcentajes similares en transferencias al sector privado (47%) y al sector público (53%). En su mayoría (61%), dichas transferencias se verifican en el área de educación, aunque también son destacables las transferencias a las áreas de trabajo y asistencia social (28%).

Cuadro 13
RESUMEN DE PRESUPUESTO PROVINCIAL 2003:
Recursos y gastos

	Nivel Institucional						TOTAL	%
	Administración Central	%	Organismos Descentral.	%	Instituciones de Seguridad Social	%		
INGRESOS CORRIENTES	2.854.409.208	98,9%	106.846.753	83,1%	656.055.758	99,9%	3.617.311.723	98,5%
RECURSOS DE CAPITAL	32.235.683	1,1%	21.576.250	16,9%	610.000	0,1%	54.522.933	1,5%
GASTOS CORRIENTES	2.510.401.519	92,2%	105.327.120	59,1%	766.561.637	99,9%	3.382.290.276	99,9%
GASTOS DE CAPITAL	213.403.211	7,8%	73.015.313	40,9%	593.000	0,1%	3.382.290.276	0,1%
TOTAL RECURSOS	2.886.645.892	100%	128.523.068	100%	656.665.758	100%	3.671.834.656	100%
TOTAL GASTOS	2.723.307.760	100%	178.342.436	100,0%	767.157.637	100,0%	3.669.307.333	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto 2003.

El 43% del gasto está destinado a educación, el 16% a seguridad y alrededor del 14% a salud, mientras que Hacienda y Finanzas atiende una apreciable porción con destino al pago de la deuda pública.¹⁹ En educación, el 68% de los recursos se destina al pago de remuneraciones al personal, mientras un 26%, a transferencias. En seguridad, el gasto en personal con relación al total del gasto del área es aún mayor que en el área de educación y representa el 80%. En salud observamos que la proporción del gasto en personal baja (53%) siendo muy significativos los gastos en bienes de consumo (24%).

En las Secretarías de Trabajo y Promoción Comunitaria, la mayoría de los recursos (81% y 76% respectivamente) se destinan a transferencias. Ambas jurisdicciones

¹⁹ Más de la mitad del gasto de la jurisdicción de Hacienda y Finanzas (53,7%) corresponde a servicios de la deuda.

junto con Ministerio de Hacienda, son las que destinan la menor proporción de sus recursos al pago de gastos al personal²⁰ (ver anexo 7).

Cuadro 14
COMPOSICIÓN DEL GASTO POR ENTIDAD
Y POR OBJETO DEL GASTO

Cuadro resumen

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto 2003.

DESCRIPCIÓN	PERSO- NAL	BIENES CONSUMO	SERV. NO PERS.	BIENES DE USO	TRANSE- RENCIAS	ACTIVOS FINANC.	SERV. DE LA DEUDA	OTROS GASTOS	GASTOS FIGURAT	TOTAL GENERAL
GOBERNACION	1,4%	1,2%	5,0%	5,3%	5,5%					2,8%
Min. GOBIERNO, JUSTICIA Y CULTO	21,4%	28,6%	22,5%	7,2%	0,1%		2,6%			16,2%
Min. DE AGRICULT., GANAD., INDUST. Y COMER.	1,2%	0,7%	3,7%	0,8%	1,2%	7,0%	4,7%	15,7%		1,6%
Min. DE HACIENDA Y FINANZAS	1,5%	0,5%	3,8%	56,3%	3,3%	93,0%	79,8%	23,3%	89,5%	12,5%
Min. DE EDUCACION	54,7%	4,9%	12,2%	10,7%	80,7%		9,7%			43,1%
Min. DE SALUD Y MEDIO AMBIENTE	13,7%	53,5%	42,5%	3,8%	3,9%					12,7%
Min. DE OBRAS, SERVICIOS PUBLICOS Y VIVIENDA	0,8%	0,2%	0,9%	14,8%	0,1%		5,2%		30,5%	2,2%
Secr. DE MEDIO AMBIENTE Y OES. SUSTENT.	0,1%	0,1%	0,3%	0,1%	0,0%					0,1%
Secr. DE EST. DE TRAB. Y SEC. SOCIAL	0,6%	0,2%	1,4%		2,5%					2,2%
Secr. DE ESTADO DE PROM. COMUNITARIA	1,6%	2,1%	2,0%	0,1%	19,4%		0,0%			4,5%
TOTAL	100%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

²⁰ El Ministerio de Hacienda y Finanzas destina sólo el 6% de sus recursos en el pago a personal, la Secretaría de Trabajo un 15% y la de Promoción Comunitaria un 19%.

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

6.1. Administración Central

6.2. Organismos Descentralizados

6.2.1. Caracterización Jurídica de los Organismos Descentralizados

6.2.2. Organismos Descentralizados: Características Generales

6. Estructura organizativa

Toda administración pública adquiere una determinada configuración estructural para llevar a cabo sus actividades. Esta disposición da cuenta de los distintos niveles de mando en el proceso decisorio, los niveles de reporte y las atribuciones y funciones de los diferentes organismos que se encuentran ligados a una administración particular.

El análisis del diseño de la estructura organizativa nos permite observar, entre otras cosas, la forma en que: a) se utilizan los recursos (humanos y financieros); b) se distribuyen las responsabilidades entre las unidades (nivel de descentralización político- administrativo) y c) se establecen relaciones de articulación, coordinación y control entre las distintas unidades que constituyen la Administración Central.

Por otra parte, es importante considerar el cambio estructural en la Administración Pública, ya que refleja los procesos de producción institucional mediante los cuales los gobiernos reorientan los objetivos de la gestión. A partir del análisis de este proceso de cambio, donde puede compararse las estructuras de la Administración Pública Provincial, actual y anterior, pueden identificarse las prioridades de la agenda pública.

La arquitectura constructiva del aparato gubernamental se ajusta previsiblemente a la construcción política de una concepción o visión sobre el papel del estado en la materialización de un modelo de sociedad deseable. Así, una visión autocrática, centralista o poco participativa generará una estructura verticalista, rígida y autorreferencial en la cual los planos o capas administrativas estarán probablemente definidos alrededor de un eje ordenador funcional en el nivel superior, desde donde se diseñan y se dispone la ejecución de las políticas públicas.

Por su parte, una concepción democrática, participativa y flexible de la política se ordenará a través de estructuras menos verticalistas, más participativas y descentralizadas, en las que una vez definido el rumbo de los principales asuntos de estado según su concepción, se delegará su resolución a instancias decisorias y

estructuras organizativas más simples y participativas, con objetivos específicos y sujetas a un mayor control social.

Sin perjuicio de los modelos organizativos que se adopten en función de estas concepciones opuestas, es posible identificar en la estructura del estado cuatro clases o tipos de organizaciones públicas, que pueden hallarse tanto en los gobiernos de nivel federal o nacional como en los niveles subnacionales:

- los ministerios
- las agencias ejecutivas
- las agencias regulatorias
- los entes públicos no estatales

El conocimiento de los objetivos de cada una de las jurisdicciones y unidades organizativas que conforman la compleja estructura provincial, así como la identificación de los usuarios (internos o externos) de los bienes y servicios producidos por estas, son condiciones esenciales para que la misión y funciones de cada una de las unidades sean establecidas en términos reales y no como una mera enunciación formal. Asimismo, permiten realizar una clara asignación de responsabilidades y controles que exceden la relación de autoridad.

Tal como se señalara anteriormente, la productividad de la burocracia se encuentra fuertemente condicionada por la adecuación de las estructuras organizativas, su nivel de diferenciación; el grado de especificidad funcional; el sistema de comunicación e información que permite reducir el aislamiento burocrático y realizar el seguimiento, control y evaluación de desempeño; y el nivel de eficacia de la estructura de autoridad que regula el ejercicio legítimo del poder al interior de la burocracia.

6.1. Administración Central

Las unidades organizativas de la Administración Pública central se clasifican en función de:

- El tipo de estructura, que determina las partes de la organización que son responsables de las gestiones permanentes y de rutina, o sea, aquellas que operan para generar una determinada capacidad instalada (*estructura vertical*), a diferencia de otras que operan bajo la modalidad de proyectos y programas (*estructura horizontal*).
- Las clases de unidades, diferenciando aquellas cuya responsabilidad principal consiste en producir resultados hacia afuera de la organización (*de línea*) de aquellas otras orientadas al apoyo interno (*staff*). Las unidades de staff, según señalan algunos especialistas, participan en los diversos procesos desarticulados de toma de decisiones interactivas y de producción, mediante los cuales se determinan los resultados de las operaciones gubernamentales.

El Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe está regulado mediante la ley de Ministerios (10.101 de 1987), que fija las misiones y funciones de la conducción y dirección de la administración central. La ley especifica que, en la conducción y dirección de la provincia, el Gobernador es secundado por los Ministros, Secretarios de Estado, los Secretarios Ministeriales y Subsecretarios.

Tanto el Gobernador, como los Ministros y Secretarios de Estado están facultados para delegar funciones, así como también autorizar subdelegaciones, en niveles jerárquicos subordinados. Los Ministros y Secretarios de Estado, designados y removidos por el Gobernador, integran el gabinete y tienen las mismas incompatibilidades e inmunidades. Las diferencias entre ambas clases de funcionarios, se deben a que los segundos no tienen facultades para proyectar, promover y sostener proyectos de ley iniciados o promovidos por el Poder Ejecutivo, así como tampoco pueden refrendar los actos del Gobernador.

Las funciones generales asignadas a estos funcionarios incluyen:

- determinar de objetivos estratégicos;
- asignar prioridades provinciales;

- informar actividades propias de su competencia al resto del Gabinete y suministra a los poderes constituidos los informes, explicaciones y memorias que éstos les soliciten.
- resolver o delegar la resolución de los asuntos de su jurisdicción;
- dirigir, controlar y fiscalizar las unidades de su jurisdicción así como dictar las medidas de orden, disciplina y economía que corresponda.
- preparar reglamentaciones sobre asuntos de su competencia
- proyectar la organización, mejoramiento y fiscalización de los servicios públicos correspondientes a su competencia; controlar el funcionamiento de los entes descentralizados y empresas provinciales.

La ley de Ministerios, además de asignar las competencias específicas de cada Ministerio y Secretaría de Estado, establece la delegación de estas competencias hasta el nivel de Subsecretarías. Sin embargo, es posible observar que, en la mayoría de los casos, cuando se produjeron modificaciones en las funciones asignadas originalmente por la ley, las nuevas funciones no aparecieron enunciadas en el texto (v.g. Secretaría de Servicios Públicos, Secretaria de Obras Públicas y Subsecretaría de Logística en el Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda; la Secretaría Legal y Técnica del Ministerio de Salud y Medio Ambiente). Es decir, se debió recurrir a otros decretos o normas complementarios.

Según establece la normativa provincial, cada ministerio puede crear una o más Secretarías con competencias funcionales y una o más Subsecretarías. El mecanismo de nombramiento y las incompatibilidades son las mismas que se señalaron para los Ministros y Secretarios de Estado. En los Ministerios y Secretarías de Estado donde existen dos o más Secretarías Ministeriales y/o dos o más Subsecretarías, se establece la obligación de que una reglamentación especial determine la competencia funcional de cada una de ellas.

La ley de Ministerios asigna a los Secretarios Ministeriales distintas funciones, atribuciones y competencias diferentes a las delegadas a los Subsecretarios. Sin embargo, en el ejercicio habitual terminan siendo muy similares las atribuciones de ambos tipos de funcionarios debido a que, a excepción del Ministerio de Agricultura,

Ganadería, Industria y Comercio donde por la diversidad funcional se ha creado una Secretaría de Industria, Comercio y Servicios de la que depende jerárquicamente la Subsecretaría de Transporte, tanto las Secretarías como las Subsecretarías dependen en forma directa del Ministro. Por otra parte, las siete Secretarías existentes se encuentran distribuidas entre los Ministerios de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio (2); Hacienda y Finanzas (2); Obras y Servicios Públicos (2); Salud y Medio Ambiente (1).

CUADRO 15
ADMINISTRACIÓN CENTRAL:
Conducción y Dirección

TIPO DE UNIDAD	CANTIDAD
Ministerios	6
Secretarías de Estado	4
Secretarías Ministeriales	7
Subsecretarías	27
Direcciones Provinciales	62
TOTAL	106

Fuente: Elaboración propia en base a ley de ministerios.

Tal como puede observarse en los organigramas²¹ que se adjuntan en el anexo 5, los asuntos del Poder Ejecutivo, estarán a cargo de:

- a) seis Ministerios:
- Gobierno, Justicia y Culto;
 - Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio;

²¹ En el anexo se presentan los organigramas de las distintas jurisdicciones del Poder Ejecutivo Provincial, hasta el nivel de Dirección General. Debido a los déficit señalados en esta sección, el armado de dichos "mapas", fue en realidad, una reconstrucción realizada a partir de la recopilación de información de distintas fuentes. En primer lugar, se recurrió a la normativa vigente, en los casos en que estas no estuvieran disponibles, hubieran caducado por transformaciones, o bien, para confirmar los datos obtenidos se recurrió a informantes clave internos a la Jurisdicción. Según las posibilidades, en otros casos se recurrió a información externa a la jurisdicción. Debido a los inconvenientes presentados en la sistematización de la estructura organizativa del Poder Ejecutivo se recomienda utilizar los organigramas presentados como una primera aproximación sujeta a revisión por las autoridades de los organismos.

- Hacienda y Finanzas;
- Educación;
- Salud y Medio Ambiente;
- Obras, Servicios Públicos y Vivienda.

b) cuatro Secretarías de Estado:

- General y Técnica de la gobernación;
- Promoción Comunitaria;
- Trabajo y Seguridad Social;
- Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable.

c) siete Secretarías ministeriales:

- Agricultura, Ganadería y Recursos Naturales
- Industria, Comercio y Servicios.

Con dependencia jerárquica del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio.

- Hacienda;
- Finanzas Públicas.

Con dependencia jerárquica del Ministerio de Hacienda y Finanzas.

• Legal y Técnica (con dependencia jerárquica del Ministerio de Salud y Medio Ambiente).

- Servicios Públicos;
- Obras Públicas.

Con dependencia jerárquica de Obras, Servicios Públicos y Vivienda.

d) veintisiete Subsecretarías:

- Justicia y Culto;
- Asuntos Legislativos;
- Seguridad Pública;
- Logística;

Con dependencia jerárquica del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto;

Comercio Exterior;

- Relaciones Internacionales e Inversiones;
- Logística;
- Transporte.

Con dependencia jerárquica del Ministerio Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio.

- Proyectos de inversión y financiamiento extranjero;
- Función Pública;
- Técnica y de Coordinación.

Con dependencia jerárquica del Ministerio de Hacienda y Finanzas.

- Educación;
- Cultura;
- Coordinación Técnica y Administrativa

Con dependencia jerárquica del Ministerio de Educación.

- Salud;
- Coordinación de los recursos;
- Logística

Con dependencia jerárquica del Ministerio de Salud y Medio Ambiente.

- Logística (con dependencia jerárquica del Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda)
- Legal y Técnica;
- Planeamiento y Control de Gestión;
- Información Pública y Comunicación Social;
- Municipios;
- Comunas;

- Desarrollo y Racionalización Administrativa.

Con dependencia jerárquica de la Secretaría de Estado General y Técnica de la Gobernación.

- Promoción Comunitaria (1° Circunscripción);
- Promoción Comunitaria (2° Circunscripción).

Con dependencia jerárquica de la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria.

Todas las Subsecretarías tienen una dependencia directa del Ministro del área. La única excepción en este sentido, es la Subsecretaría de Transporte que depende de la Secretaría de Industria, Comercio y Servicios en el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio.

Los cargos políticos o de confianza del gobierno, es decir, el personal que no adquiere estabilidad y debe renunciar a su cargo cuando se produce la desvinculación del ministro o superior inmediato, además de los cargos definidos por la ley de Ministerios, llega hasta el nivel de los Directores Provinciales (nivel 7). Este nivel corresponde al inmediato superior al de los Directores Generales y los cargos fueron creados a fin de mejorar la coordinación entre unidades. Según se establece en el Decreto 2569/84 que los reglamenta, los Directores Generales deben asistir y colaborar con los Directores Provinciales. A excepción de la aprobación del Poder Ejecutivo, no se establece ningún tipo de limitación a la creación de estas direcciones. Los conflictos con Directores Generales, en algunas ocasiones, fueron resueltos mediante la creación de Direcciones Provinciales. Es decir, a fin de garantizar la estabilidad y frente a la imposibilidad de realizar nombramientos de agentes que no cumplan con los requisitos señalados por el escalafón para cumplir con tareas de implementación de políticas, se crearon estos cargos que terminan generando superposición y duplicación de funciones. Además las dificultades para delimitar el área de competencia de estas direcciones diluye la responsabilidad de tales unidades.

La distribución de Direcciones Provinciales por Jurisdicción es de 13 en el Ministerio de Salud y Medio Ambiente; 10 en el Ministerio de Educación; 8 en el Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto; 6 en el Ministerio de Agricultura, Ganadería,

Industria y Comercio, en el Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda y en la Secretaría de Promoción Comunitaria; 5 de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social y 4 en el Ministerio de Hacienda y Finanzas y la Secretaría de Estado General y Técnica de la Gobernación.

El Ministerio de Salud y Medio Ambiente es el que presenta el mayor número de Direcciones Provinciales (13) superando en proporción a las Direcciones Generales. La producción externa²² de la jurisdicción tiene una casi absoluta inexistencia de cargos superiores de conducción escalafonados, ya que las competencias vinculadas con la planificación, el establecimiento de normas y la ejecución de las políticas de salud se delega en las Direcciones Provinciales de las cuales no depende ninguna Dirección General. En la producción interna (staff y administración), si consideramos las funciones de las Direcciones Generales y de las Provinciales observamos un cierto sobredimensionamiento. Por ejemplo, de la Dirección Provincial de Planificación, Control de Gestión y Estadística dependen jerárquicamente dos Direcciones Generales: la de Planificación y Control de Gestión y la de Estadística; también hay una Dirección Provincial de Administración Contable de la cual depende la Dirección General de Administración. Por otra parte, encontramos la Dirección Provincial de Recursos Humanos de donde dependen dos Direcciones Generales: la de Personal y la de Residencias de la Salud.

En la producción externa del Ministerio de Educación, se reproduce la situación descrita para el Ministerio de Salud y Medio Ambiente. En el caso de esta jurisdicción, no se observan cargos de dirección superior permanente (Direcciones Generales) con competencia en la instrumentación de proyectos educativos.

En el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio, única jurisdicción que tiene el organigrama con sus estructuras organizativas disponibles para su consulta por la ciudadanía (a través de la página web), se da la particularidad de que existe una Dirección Provincial para una región, con dependencia directa del Ministro, de la que a su vez depende una Dirección General para la misma región.

²² Se entiende por producción externa a los resultados (bienes, regulaciones, servicios) de las actividades sustantivas de una organización, que son entregados a terceros ajenos a la misma. Producción interna es el conjunto de procesos de apoyo a la gestión sustantiva, que se consume en el propio proceso productivo.

Finalmente, desde 1983 los titulares de las distintas jurisdicciones están habilitados a nombrar asesores. En la actualidad existen tres clases: asesores A, asesores B y asesores C. Aunque generalmente estos asesores son profesionales, no existe ninguna clasificación que los distinga y en la actualidad no existen asesores C designados. La proporción de asesores en relación con la planta de cargos ocupados es baja (0,13%) y se encuentran distribuidos entre las distintas jurisdicciones del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Dentro del primero, el mayor número se encuentra en la Secretaría General y Técnica de la Gobernación, aunque apenas representa el 0,02% del personal.

El procedimiento que debe seguir toda modificación o transformación de la estructura orgánico- funcional dependiente del Poder Ejecutivo Provincial y las pautas para su elaboración y presentación orgánico- funcionales, fueron fijados por medio del decreto 2579/ 88. Este decreto fue posteriormente derogado por el decreto 23/ 93, promovido por la Subsecretaría de Desarrollo y Racionalización Administrativa (Secretaría de Estado General y Técnica de la Gobernación) a fin de ordenar y racionalizar la estructura general de la Administración Provincial. El decreto 23/93 planteaba como objetivo la revisión integral y la racionalización de las estructuras orgánico- funcionales.

El objetivo no fue cumplido. Algunos funcionarios entrevistados señalaron que la imposibilidad de establecer correlatos empíricos para la reorganización estructural de las unidades (v.g. alta gerencia, gerencia media); la falta de coordinación entre las unidades responsables de brindar apoyo técnico, supervisar, evaluar y aprobar las estructuras orgánico- funcionales; y la disminución del poder relativo y los recursos de la Subsecretaría de Gobernación para impulsar el proyecto, fueron algunas de las causas que impidieron racionalizar la estructura organizativa de la Administración Pública Provincial.

La situación antes mencionada contribuyó a aumentar la opacidad de los procesos de diseño de la configuración estructural, del establecimiento de competencias y responsabilidades, de la determinación del tamaño (cantidad y tipos de puestos de trabajo) y de la aprobación formal de las nuevas estructuras. De tal manera, en la

aprobación y redefinición de las estructuras organizativas subsisten las pautas de elaboración y presentación descritas en el decreto derogado.

El decreto de 1988 establece que al elaborar los anteproyectos de estructuras orgánico funcionales, deberá contemplarse que: a) la Misión y Funciones de cada organismo estén contempladas en las asignadas por la Ley de Ministerios a la Jurisdicción de la cual dependa; b) la estructura y puestos de trabajo, se justifiquen acorde a las funciones a cumplir; c) los servicios de apoyo guarden una relación cuantitativa y cualitativa con respecto a las funciones y fines de la organización, evitando su sobredimensionamiento. Este mismo decreto, dictado coyunturalmente a fin de adecuar las estructuras orgánico- funcionales a las necesidades de reformar el estado, prevé que la Subsecretaría de Función Pública sea la encargada de analizar e informar sobre el correcto cumplimiento de las pautas para la elaboración y presentación orgánico- funcionales, dar luego intervención a la Secretaría de Programación Presupuestaria y, por último, dictaminar sobre la viabilidad del proyecto, dando una vista a UPCN que, según establece la normativa, podrá derivar las actuaciones a la Comisión Paritaria Central. A pesar de ello, la participación gremial no se da en todas las revisiones y reformas.

El decreto 23/ 93 señala que todas las jurisdicciones deben revisar su estructura orgánico- funcional. En el proceso de aprobación de estas estructuras deberían tener intervención la Secretaría de Estado General y Técnica de la Gobernación y la Subsecretaría de Desarrollo y Racionalización Administrativa. Asimismo, se establece que la aprobación de las estructuras de los Ministerios y Secretarías sean integrales, es decir, no deberían ser aprobadas estructuras de carácter parcial.

A pesar de la vigencia de este último decreto, el análisis y evaluación técnica sigue siendo atribución de la Subsecretaría de la Función Pública y la Dirección General de la Función Pública dependiente de la primera. En los casos donde las reestructuraciones seguían las normas técnicas de diseño y presentación de estructuras orgánicas pautadas por el decreto 23/ 93, la Subsecretaría dependiente jerárquicamente del Ministerio de Hacienda daba participación a la que depende de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, en la actualidad y pese a su permanencia formal, esta última unidad, virtualmente, ha desaparecido. La mayor

proporción de los puestos de trabajo se encuentra vacante y no se cuenta con los recursos necesarios para cumplir con sus funciones, motivo por el cual no tiene intervención real en el proceso de aprobación de estructuras.

En la mayor parte de las jurisdicciones se encuentran inconvenientes para definir la estructura organizativa y la distribución de competencias entre las distintas áreas²³. Entre otras causas, se argumentó que esta situación se debe a que las estructuras fueron modificándose parcialmente. Distintos decretos y resoluciones introdujeron cambios pero los mismos no fueron incorporados a un cuerpo único. En otros casos, la aprobación parcial de una reestructuración no fue acompañada por la readecuación del resto de las unidades. Este último es el caso de la Secretaría de Promoción Comunitaria donde en 1999, se suprimieron dos Subsecretarías organizadas funcionalmente (Subsecretaría de Asistencia y Emergencia Social y Subsecretaría de Promoción Social), creándose en su lugar dos Subsecretarías a base de criterios regionales. Esta modificación no fue acompañada por una readecuación general del sistema. Por tal motivo, las competencias de estas Subsecretarías terminaron diluyéndose y todas las Direcciones Provinciales y Generales, inclusive las de producción externa (asistencia y promoción social), terminaron respondiendo en forma directa al Secretario.

Por otra parte, las estructuras recientemente aprobadas tampoco guardan las formas del decreto vigente, que dispone la clasificación de unidades según sean: a) sustantivas, de apoyo o de proyectos especiales; o b) de conducción política o permanentes. Ninguno de los organigramas relevados guarda esta forma.²⁴ Ni siquiera la estructura de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, la última de las jurisdicciones creadas, sigue tal clasificación.

Además, otras jurisdicciones no tienen aprobada su estructura organizativa. En este sentido, la situación más destacable es la de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, donde al fusionarse las áreas de trabajo y de seguridad social, se presentó un proyecto de estructura, no aprobado por el Poder Ejecutivo, de modo que hasta el

²³ Ver anexo 6.

²⁴ Véase Anexo 5, donde se han reconstruido los organigramas actuales para el conjunto de la Administración Central del gobierno provincial.

momento el organismo sigue funcionando sin una estructura organizativa formalizada. Este tipo de situaciones genera, en consecuencia, un desconocimiento de las áreas de competencia de cada unidad, así como dificultades para la coordinación de actividades entre unidades, e importantes obstáculos para la planificación y el control de la gestión.²⁵

Estas situaciones son claros indicadores de la ausencia de criterios formalmente establecidos para la aprobación de las estructuras en las distintas jurisdicciones, lo que causa que algunas de ellas desempeñen sus tareas a partir de organigramas aprobados internamente. La situación expuesta, se convierte en un fuerte impedimento para el establecimiento de sistemas de información y comunicación intra e inter- jurisdiccionales.

A pesar de los múltiples y aclamados intentos de reforma de la estructura administrativa, no se han verificado transformaciones significativas a lo largo de la última década. Según señalaron algunos interlocutores, las transformaciones en la estructura organizativa no tuvieron impactos sobre la reducción presupuestaria.

- En el año 1990 se eliminaron tres Secretarías de Estado: a) la de Cultura y Comunicación Social, cuyas funciones fueron transferidas al Ministerio de Educación y a la Secretaría General y Técnica de la Gobernación; b) la Secretaría de Planeamiento, cuyas funciones fueron transferidas a la Secretaría General y Técnica de la Gobernación y el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio; y c) la Secretaría de Control de Gestión, cuyas funciones fueron también transferidas a la Secretaría General y Técnica de la Gobernación.
- Frente a la problematización de la cuestión medioambiental, se creó en 1996 la Subsecretaría de Ecología y Medio Ambiente luego jerarquizada al nivel de Secretaría (Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable).

²⁵ A fines de la década de los 90's, en la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, se creó una Unidad Ejecutora de Reingeniería. Esta unidad alcanzó a concretar una fase de diagnóstico y

- En la Secretaría de Promoción Comunitaria se crearon, tal como se señalara anteriormente, dos Subsecretarías sobre la base de un criterio de diferenciación geográfica. Esta modificación en la estructura organizativa generó nuevos obstáculos a una jurisdicción ya sobredimensionada y con algunos problemas de coordinación que además, con el aumento de la pobreza y marginalidad, fue ocupando lugares cada vez más relevantes.
- Se crearon o jerarquizaron algunas áreas de logística. Por ejemplo, la Subsecretaría de Logística en el Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda).
- En el Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto, en los últimos dos años se ha llevado a cabo un análisis particularizado de cada una de las unidades a fin de reducir las brechas existentes entre la estructura real y la formal. Esta revisión pautada fue concebida como un primer paso para establecer procesos de trabajo sistematizados. Según señalaran los funcionarios entrevistados, se buscó que la redefinición de la estructura se realizara en un ambiente de alta participación de los involucrados, contando además con la representación de los gremios (UPCN por representación mayoritaria). Las deliberaciones se fueron realizando gradualmente (unidad por unidad), debido a las fuertes resistencias opuestas. Las modificaciones introducidas correspondieron a unidades de los niveles más bajos, y según lo establecido en las entrevistas, no fueron aprobadas por la Subsecretaría de la Función Pública.

Aparte de los casos reseñados, se produjeron otras pocas transformaciones en unidades de menor nivel, que no llegaron a crear reales modificaciones en la planta de puestos de trabajo, ya que el personal fue transferido a otras unidades.

propuesta de estructura que no pudo implementarse, debido a demoras en la asignación de partidas presupuestarias para equipamiento.

Aunque no son muy frecuentes, pudieron detectarse en la estructura organizativa algunas unidades de tipo horizontal. En ciertos casos, estas unidades se conforman como unidades ejecutoras interjurisdiccionales (v.g. el Comité de Emergencias Hídrica y la Unidad Ejecutora de Recuperación de la Emergencia Hídrica y Pluvial) y en otros se observan unidades ejecutoras creadas en una misma jurisdicción frente a la necesidad de dar respuesta a una cuestión socialmente problematizada (v.g. Unidad Ejecutora para la Erradicación del Trabajo Infantil).

El Comité de Emergencias Hídricas, creado en el año 2001 por la grave situación soportada por el Departamento de General López, está integrado por el Secretario y Directores Provinciales del Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda; el Secretario de Estado de Promoción Comunitaria; Subsecretarios de la Secretaría General y Técnica de Gobernación; Secretarios y Subsecretarios del Ministerio de Hacienda y Finanzas; el Subsecretario de Salud y el Secretario de Agricultura, Ganadería y Recursos Naturales. Este Comité tuvo una intensa labor canalizada a través de comisiones que se reúnen con una periodicidad semanal.

La Unidad Ejecutora de Recuperación de la Emergencia Hídrica y Pluvial fue creada en el año 2003. Esta Unidad, para la cual no se han creado cargos específicos, es coordinada por el Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda y se encuentra conformada por el Ministro de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio; las Secretarías de Estado General y Técnica de la Gobernación y la de Promoción Comunitaria, además de las autoridades de los municipios y comunas afectadas por las inundaciones. La finalidad de la Unidad es rehabilitar las condiciones de vida y estructurales de las personas afectadas. Su reciente creación y su reducida actividad impiden comprobar su eficacia en el cumplimiento de tal cometido.

Por su parte, el Secretario de Estado de Trabajo y Seguridad Social²⁶ resolvió, a mediados de 2002 la creación de una Unidad Ejecutora para la prevención y

²⁶ En el año 2000, se creó la Unidad Ejecutora de Reingeniería, integrada por cinco personas, y con dependencia directa del Secretario de Estado. La función de esta Unidad consistía en la elaboración de un proyecto de rediseño de los procesos de trabajo y en la fijación de lineamientos para la puesta en funcionamiento de sistemas informáticos. Según lo señalado, el objetivo de esta unidad no fue alcanzado debido a que al momento de implementar las reformas no se contó con el equipamiento necesario. Finalmente, la partida presupuestaria fue aprobada previo a la devaluación del peso.

erradicación del trabajo infantil, para la cual se realizaron ocho nombramientos. La información relevada no permite conocer el impacto de la misma.

En el área de soporte informático se observa una desconcentración de funciones. En cada jurisdicción existe una unidad denominada Sectorial Provincial de Informática. Estas unidades, donde se concentran las funciones de apoyo, soporte y desarrollo informático, dependen presupuestariamente de la jurisdicción donde se realiza la prestación de servicios, pero mantienen una dependencia funcional con la Dirección Provincial de Informática. La jurisdicción de esta Dirección sobre el personal de las Sectoriales es técnica y no tiene facultades para disponer del personal o trasladarlo.

6.2 Organismos descentralizados

El funcionamiento de una institución estatal como organismo descentralizado refleja simplemente una modalidad de organización y gestión, que formalmente otorga a este tipo de entidades una serie de prerrogativas en el plano decisorio. Sin embargo, en la práctica, buena parte de estas prerrogativas han sido limitadas por la necesidad de supeditar el financiamiento de tales organismos y su autonomía decisoria a pautas generales de la Administración Central respecto del nivel y destino del gasto público.

De todos modos, la virtual equiparación de muchos descentralizados a órganos de la administración central, en términos de sus grados de autonomía, no justifica *per se* la eliminación de su status jurídico y la consecuente incorporación a la estructura de esa administración centralizada. El mantenimiento de los órganos descentralizados dentro de la estructura del estado en un contexto de crisis fiscal y ajuste del aparato estatal, depende entonces de la evaluación que se efectúe sobre:

- la naturaleza y **valoración de su producción;**
- la productividad observada en su **desempeño;** y
- la prioridad y pertinencia de sus productos, en atención al **nuevo papel del estado provincial** en las respectivas materias de competencia.

La consideración de los dos primeros criterios da lugar a las siguientes opciones de política:

Cuadro 15
OPCIONES DE POLÍTICAS FRENTE A
LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

		Valoración de su producción	
		Alta	Baja
Nivel de su Desempeño	Alto	1 <i>Mantener</i>	2 <i>Transferir/Eliminar</i>
	Bajo	3 <i>Fortalecer</i>	4 <i>Eliminar</i>

7. La lectura del cuadro indica lo siguiente:

- Si la valoración de la producción es alta y también lo es el desempeño, *prima facie* debería mantenerse la existencia del órgano descentralizado sin cambios (aunque esta conclusión puede verse modificada por otras consideraciones, como se verá más abajo).
- Si la valoración del tipo de producción es alta pero el desempeño bajo, parece conveniente fortalecer el organismo para elevar su productividad.
- Si la valoración de la producción es baja pero el desempeño alto (en otras palabras, se hace eficiente y/o eficazmente lo innecesario), podría haber la solución de transferencia a otra instancia gubernamental o privada, si se considera que tal producción resulta valiosa para alguna de éstas. De lo contrario, podría corresponder su eliminación.
- En el caso de que la valoración de la producción y el desempeño fueran bajos, la opción de eliminación parece inevitable.

Restaría aún analizar los casos que cayeran dentro de las opciones 1 y 3, a la luz del tercer criterio sugerido, o sea, en qué medida los objetivos y resultados de la

acción de los descentralizados que en principio deberían mantenerse y fortalecerse, resultan congruentes con la redefinición del papel del estado provincial. Dicho de otro modo, aún cuando existiera consenso en que la labor de un organismo es altamente valiosa y eficaz, sus productos podrían no caber dentro del papel que el estado provincial hubiera redefinido respecto de su grado y tipo de intervenciones sociales legítimas: Las opciones, una vez más, son diversas: privatización, modificación de su objeto, eliminación, etcétera.

Hasta aquí, lo que se habría decidido es la conveniencia de mantener, fortalecer mediante algún proceso de reforma institucional, transferir o eliminar, teniendo en cuenta la naturaleza de la producción externa de los organismos descentralizados y su nivel de desempeño. Sin embargo, desde el punto de vista operativo, también sería necesario decidir si la continuidad de los descentralizados, que en principio calificaran para ser mantenidos/fortalecidos, debería sufrir modificaciones desde el punto de vista de su status jurídico. Esta evaluación debería incluir el análisis de las eventuales consecuencias negativas que podría producir la pérdida de su personería jurídica actual.

Este nuevo criterio abre una serie de opciones. Los organismos descentralizados podrían ser objeto de fusión, de incorporación a la administración central como parte de la estructura vertical o desconcentrada, de limitación de competencias por superposición de funciones con otros entes, de conversión en entidades jurídicas con un status diferente, etc. En estos casos, las consideraciones técnico-políticas dejan de estar fundadas únicamente en la valoración de la producción de estos organismos o en su nivel de desempeño, pasando a tomar en cuenta criterios de reducción del gasto (v.g. de directorios), de eliminación de redundancia institucional, u otros.

6.2.1 Caracterización jurídica de los organismos descentralizados²⁷

Según indican los especialistas en derecho administrativo, "la *descentralización* aparece cuando la competencia se ha atribuido a un nuevo ente, separado de la

²⁷ El desarrollo de esta sección se basa en el *Tratado de Derecho Administrativo* del Dr. Agustín Gordillo, Buenos Aires. Fundación de Derecho Administrativo, 2000.

administración central, dotado de personería jurídica propia, y constituido por órganos propios que expresan la voluntad del ente". La Constitución de la Provincia, a diferencia de la Constitución Nacional donde se contemplan las autoridades administrativas independientes (descentralizadas o desconcentradas), no hace mención a la existencia de este tipo de organismos. Sin embargo, en la Ley de Contabilidad existe un apartado especial para los mismos.

Los organismos descentralizados pueden adoptar diferentes formas (entes autárquicos, empresas del estado, etc.), pero tienen algunas características comunes:

- **Cuentan o han contado con una asignación legal de recursos** (v.g. impuesto o tasa, simple recepción de fondos presupuestarios regulares, fondo dotal inicial o ingresos derivados de su actividad).
- **Su patrimonio es estatal, es decir, estos entes son "propiedad" del estado.** Por lo tanto, el estado central puede eventualmente suprimir el ente y establecer el destino de sus fondos como desee, disponiendo de ellos como si fueran propios²⁸.
- **Tienen capacidad para administrarse a si mismos,** a partir de la competencia específica que se les ha asignado para resolver todos los problemas que plantee la actuación del ente. Sólo deben recurrir a la Administración Central en los casos expresamente previstos en sus estatutos.
- **Son creados por el estado,** pero se discute si deben serlo por una ley formal o un decreto del P.E.
- **Están sometidos al control estatal,** lo cual descarta una total independencia del ente. Su actividad debe coordinarse con el resto de la actividad estatal, aunque ello no supone un control rígido que frustre en la práctica la finalidad

²⁸ La Ley de Contabilidad establece que los descentralizados que tengan posibilidad de lucro deben destinar a Rentas generales un porcentaje de tales utilidades. En tanto, la misma ley señala que ante

perseguida al crearlo. Los controles a los que normalmente están sometidos son:

- Control del presupuesto (autorización legislativa) y de la inversión (a través del Tribunal de Cuentas y la Contaduría General).
 - Designación del presidente y parte del Directorio (PE).
 - Control de los actos frente a terceros afectados, que pueden incluso conducir a la revocación o la intervención del ente.
-
- **Persiguen un fin público**, aunque existe ambivalencia respecto a si esta característica es aplicable a estos entes, ya que podrían perseguir también una finalidad comercial o industrial.

En la práctica, muchas de estas características se han visto desvirtuadas por normas de alcance general para el Poder Ejecutivo, que han convertido a los descentralizados en entes híbridos, limitados en su autarquía y en sus capacidades de gestión autónoma.

5.2.3. Organismos descentralizados: características generales

En la Provincia de Santa Fe los organismos definidos como descentralizados a partir de su modalidad de organización y gestión son:

- I.A.P.I.P (Instituto Autárquico Provincial de Industrias Penitenciaria)
- A.P.I (Administración Provincial de Impuestos)
- Servicios de Catastro e Información Territorial
- Caja de Asistencia Social- Lotería
- Dirección Provincial de Vialidad
- Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo
- Aeropuerto Internacional Rosario²⁹

el incremento de las actividades de un organismo descentralizado, el Ejecutivo puede disponer una ampliación de fondos.

²⁹ El Aeropuerto de Sauce Viejo tiene cierto grado de autarquía pero se considera dentro de la Administración Central (Dirección Provincial de Sauce Viejo) debido a que a diferencia del Aeropuerto

- Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS)
- Banco de Santa Fe- SAPEM (En liquidación)
- Ente Zona Franca Santa Fe

Además de los organismos de seguridad social

- Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia
- I.A.P.O.S (Instituto Autárquico de la Obra Social)

Los gastos de los organismos descentralizados representan el 4,9% del total de gastos presupuestados en el año 2003. La proporción del gasto en personal es menor que en la administración central puesto que para los organismos descentralizados reporta el 29,1% del total de sus gastos mientras que en la administración central los gastos en personal representan casi la mitad de los gastos (48,6%). A diferencia de lo que sucede a nivel nacional, la proporción de personal contratado por estos organismos es baja (19%).

Durante el año 2003 se ha eliminado el ente residual de DIPOS, luego de la privatización del servicio de agua³⁰ y se ha discutido la creación de un nuevo organismo (el Ente Regulador del Servicio Eléctrico).

Tal como se señalara anteriormente, cada uno de estos organismos, al momento de su creación, establecen sus características y los alcances de su autarquía. Algunos de estos organismos tienen autarquía pero sus estructuras de personal y las incorporaciones deben ser aprobadas por el Ministerio de tutela (v.g. la Dirección Provincial de Vialidad o la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo) mientras otros tienen una vinculación de índole exclusivamente técnica (v.g. ENRESS, Aeropuerto Internacional de Rosario).

En relación con los recursos financieros, según el presupuesto 2003, en el conjunto de los organismos descentralizados los gastos corrientes (59%) son proporcionales a los gastos en capital (41%). Esto se debe a los presupuestos de la Dirección

Internacional de Rosario requiere de Recursos del Estado Provincial puesto que no se autosustenta. Según fue señalado, la situación del Aeropuerto Sauce Viejo está en proceso de revisión.

Provincial de Vialidad y la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo, únicos dos organismos donde la proporción de gastos en capital es superior a la de gastos corrientes.

Cuadro 15
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS:
PRESUPUESTO RESUMIDO

CONCEPTO	Mn. GJyC		MAGLC		MIN. DE HACIENDA Y FINANZAS					MIN. DE OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA								
	IAPIP	%	En la Zona FeaS	%	AFI	%	CAJASTRO	%	LOTERIA	%	VIALIDAD	%	VIVIENDA	%	Acopio Rosario	%	ENRESES	%
Ingresos Corrientes	111000	100%	-	-	130000	100%	60000	100%	3358000	100%	23078178	100%	42707140	57%	1210000	100%	524590	97%
Gastos Corrientes	148663	99%	112846	100%	9935625	99%	1103677	99%	22470366	100%	10365307	22%	5336337	15%	1000000	88%	430090	79%
Recursos de Capital	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1000	0%	2145490	32%	-	-	21700	4%
Gastos de Capital	23000	2%	-	-	31000	1%	135451	1%	2810	0%	35789178	78%	34165069	86%	170000	14%	116400	21%
TOTAL DE RECURSOS	111000				130000		60000		3358000		23078178		42707140		1210000		524590	
TOTAL DE GASTOS	154363		112846		9935625		1123228		2253996		4714883		4003426		120000		543440	

Fuente: Elaboración Propia en base a Presupuesto 2003.

Estos organismos concentran alrededor del 4% del total de los recursos humanos del Estado Provincial. Más de la mitad de estos agentes (que se desempeñan en organismos descentralizados) lo hacen en la Dirección Provincial de Vialidad (31% del total de agentes públicos que se desempeñan en organismos descentralizados) y la Administración Provincial de Impuestos (27%)³¹.

³⁰ También durante el corriente año se ha discutido la creación de un nuevo organismo, con el objetivo de Regular el servicio eléctrico.

³¹ El 16% de los empleados de API son transferidos bancarios.

NORMATIVA

7. Normativa

Del conjunto de la normativa vigente en el sector público santafecino, se hará referencia a los que disponen sanciones para asegurar y regular el ejercicio de la autoridad y evitar la discrecionalidad de las autoridades.

En primer lugar, y a fin de garantizar el ejercicio democrático de la autoridad se establece la división e interdependencia entre los poderes del estado. La división de poderes permite identificar una serie de controles "clásicos/ constitucionales" tales como el control judicial, el juicio político y el propio proceso de sanción de leyes. El primero de los controles señalados, es ejercido por el poder judicial, que tiene facultades sobre la inconstitucionalidad de las normas y resuelve los conflictos de atribuciones planteados entre funcionarios del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial. El Poder Legislativo es responsable principal de los otros dos mecanismos señalados, el juicio político y el proceso de sanción de leyes. El gobernador y sus sustitutos, los ministros, el Fiscal de Estado, los miembros de la Corte Suprema de Justicia y los del Tribunal de Cuentas pueden ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, delito cometido en el ejercicio de éstas o crímenes comunes. Según establece la Constitución, el juicio político no puede durar más de tres meses. Vencido ese término el acusado queda absuelto y se reintegra a sus funciones. En cuanto al proceso de sanción de las leyes, los controles pueden observarse a partir de la representatividad del cuerpo colegiado.

Los mecanismos mencionados apuntan a la reducción de la discrecionalidad, mediante el refuerzo de las condiciones que incrementan la posibilidad de exigir la rendición de cuentas de los representantes y, por consiguiente, de los administradores y gerentes públicos. Tal como fuera señalado anteriormente, la Constitución Provincial establece que el gobernador es el jefe superior de la Administración Pública y da atribuciones a la legislatura provincial para dictar las leyes para organizarla, así como también para establecer el régimen de empleo público. En tal sentido, fija como derechos constitucionales de los empleados públicos las garantías de ingreso, estabilidad, carrera e indemnización por cesantía injustificada.

Además, la Constitución establece que el gobernador debe presentar, en la apertura de las sesiones ordinarias, informes sobre el estado general de la Administración Pública. Los ministros tienen la obligación de presentar, dentro de los treinta días posteriores a la iniciación de las sesiones ordinarias, una memoria detallada del estado de la administración de los asuntos de sus respectivos ministerios.

En materia de controles sobre los funcionarios y empleados públicos, la normativa actual de la provincia los reduce a un control contable y de legalidad. Es decir, no se han incorporado normas tendientes a implementar controles por resultados (v.g. planeamiento estratégico, presupuesto por programas, evaluación de programas, evaluación de desempeño, gerenciamiento por objetivos, contratos de gestión) ni tampoco tendientes a efectivizar el control social (v.g. carta compromiso ciudadano, audiencias públicas).

La ley de contabilidad (ley 1757 del año 1956) establece que los funcionarios que violen el procedimiento estipulado para la realización de compras o la imputación de gastos deben responder personalmente por el total autorizado o gastado en esas condiciones. Sin embargo, la misma ley establece en el art. 51 señala que este funcionario responde personalmente "siempre que el gasto no haya resultado en beneficio de la Provincia y el Poder Ejecutivo o quien fuera competente para disponer la inversión de las erogaciones, opte por disponer del mismo, ello sin perjuicio de las sanciones disciplinarias a que se hiciese acreedor".

Comprobadas las transgresiones o irregularidades relacionadas con la obligación de rendir cuentas, el Tribunal de Cuentas inicia un juicio de responsabilidad. El mismo es instituido por la Contaduría General de la Provincia, que además debe comunicarlo al Poder Ejecutivo. Si el dictamen de la Contaduría es condenatorio, según lo establecido por la ley, debe formular el cargo al responsable y aconsejar al Poder Ejecutivo respecto de las sanciones disciplinarias que entienda deban aplicarse al inculcado. Las reconsideraciones y revisiones deberán presentarse ante la misma Contaduría.

Asimismo, en los casos en que se comprueben irregularidades administrativas en la jurisdicción, los superiores jerárquicos, pueden determinar responsabilidades,

realizar sumarios y demás medidas. Las medidas dictadas por la Contaduría no excluyen la realización de estas otras.

Excepto en los casos en que media una condena judicial contra la Provincia por hechos imputables a sus agentes, el Tribunal de Cuentas, órgano de control externo, debe pronunciarse en forma previa a toda acción judicial tendiente a responsabilizar civilmente a los agentes de la Administración de la Provincia.

El Tribunal de Cuentas tiene entre sus funciones, según lo estipulado por ley:

- La fiscalización y vigilancia de las operaciones financiero patrimoniales de la administración provincial, centralizada y descentralizada, así como de las empresas provinciales. Para ello, analiza los actos administrativos que se refieran a la hacienda pública y los observa (dentro de los treinta días de haber tomado conocimiento) cuando contrarían o violan disposiciones legales o reglamentarias.
- El examen y juicio de las cuentas de los responsables, intervenidas por las respectivas contadurías centrales. Para ello, puede exigir la rendición de cuentas. Cuando lo estima necesario puede mantener en la Contaduría General y en cada servicio administrativo, un equipo de campo para seguir el desarrollo y registro de las operaciones financiero patrimoniales de la jurisdicción; practicar arqueos periódicos y especiales y demás verificaciones ordenadas por el Tribunal;
- La declaración de responsabilidad y formulación de cargo, cuando corresponda;
- Aplicar, cuando lo considere procedente, multas a los responsables de transgresiones a disposiciones legales o reglamentarias (sin perjuicio del cargo por los daños materiales que puedan derivarse para la hacienda pública);
- Apercibir y aplicar multas en los casos de no acatamiento, o desobediencia a sus resoluciones;
- Informar la cuenta general del ejercicio;

A comienzos de la década del 90, y en concomitancia con el ámbito nacional, se crea, por ley 10396, la Defensoría del Pueblo de Santa Fe. La misma, constituida como un organismo descentralizado con facultades de control extrapoder, tiene por objetivo fundamental defender a todos los habitantes de la provincia de los actos u omisiones de la administración pública provincial que impliquen ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, sin causa, gravemente inconveniente, inoportuno o que configure desviación de poder. Además debe proteger los intereses de pertenencia difusa o derechos colectivos.

En su relación con la administración pública central y los organismos descentralizados, el Defensor del Pueblo tiene facultades para efectuar recomendaciones a los funcionarios, proponer la modificación de normas legales, efectuar críticas y amonestaciones y hacer pública su labor a través de informes. Según lo establece la normativa, las atribuciones del Defensor del Pueblo deben suspenderse una vez iniciada la acción judicial.

PLANIFICACIÓN Y CONTROL

8. Planificación y Control

La planificación es un proceso complejo, en el cual se toman decisiones que tienen como referencia el futuro. Pueden identificarse dos niveles de planificación,

a) **estratégico** donde se plantean:

- políticas, que establecen el rumbo a seguir;
- estrategias, que marcan el camino deseado.

b) **operativo** donde:

- los planes, que especifican la forma y los recursos necesarios
- la programación de actividades, que establece las condiciones para la utilización de los recursos.

Asimismo, puede identificarse un doble proceso de planificación,

a) **hacia adentro** de la Administración Pública Provincial:

- *a nivel estratégico*, implica el diseño de una política organizacional que tenga en cuenta el modelo de organización, la estructura, los procesos de trabajo para alcanzar los objetivos, la distribución del poder y la responsabilidad.
- *a nivel operativo*, supone establecer las actividades y recursos necesarios, así como la asignación de las responsabilidades internas de acuerdo a las metas y recursos fijados.

b) **hacia afuera** de la Administración Pública Provincial:

- *nivel estratégico*, implica el establecimiento de objetivos y resultados, vinculados a los usuarios y beneficiarios. Se refiere a la relación existente entre el aparato administrativo estatal y su relación con el contexto que lo legitima.

- a *nivel operativo*, establece metas de producción externa.

En la Administración Pública Provincial no se observan mecanismos de planificación que vinculen el plano estratégico con el operativo. Tampoco se verifica la utilización de tecnologías y herramientas para la planificación y evaluación de gestión, quedando supeditadas a la voluntad -y posibilidad- individual de las personas que ocupan los cargos conducción y dirección. Según fue señalado por los entrevistados, no existe una estrategia global en materia de planificación y control de gestión.

En relación con la producción externa, se observa que existen objetivos fijados con un alto grado de abstracción, sin correlato alguno con productos concretos, debido a que no existen objetivos de menor alcance, ni se fijan metas o indicadores que permitan realizar un control de gestión. Entretanto, en materia de producción interna no se vislumbran objetivos que apunten a establecer un modelo organizacional deseable ni estrategias que atiendan a tratar la necesidad de cambio a nivel de la estructura o los procesos de trabajo. Se trata de cuestiones esenciales para poder satisfacer y atender las demandas de los usuarios y beneficiarios.

La ausencia de una asignación clara de competencias entre las distintas unidades que conforman la administración central es un indicador de los condicionamientos iniciales para la fijación de metas de gestión vinculadas a metas operativas. Por otra parte, las características organizativas de las distintas jurisdicciones, conjuntamente con la poca claridad en la distribución de competencias y la falta de definición de los procesos de trabajo, son las principales causas de que las unidades de conducción y dirección terminen abocadas a resolver asuntos rutinarios. Esta situación termina, dificultando e, incluso, impidiendo el análisis y la fijación de políticas y estrategias a desarrollar.

La modernización del Estado no puede alcanzarse sin un control efectivo sobre las agencias, organismos, políticas y funcionarios públicos. La existencia de un control imparcial y fundado en normas objetivas redundará indefectiblemente en el aumento de la responsabilidad de los funcionarios, cuestión que incrementa la transparencia de los actos de gobierno. Este incremento (en los niveles de transparencia) fortalece

la legitimidad del gobierno, en tanto, genera herramientas para la participación ciudadana.

La existencia de mecanismos de control es una condición necesaria para la modernización del estado, pero el control (y especialmente el control de gestión) sólo puede realizarse superado un umbral mínimo de reformas, es decir, existe una relación de mutua determinación, puesto que el control de gestión necesita que estén garantizados ciertos requisitos previos:³²

- Objetivos claros y visibles y normas de servicio en relación con los cuales se medirá el desempeño de la organización;
- Indicadores de desempeño para evaluar los resultados, con énfasis sobre la utilidad más que sobre la precisión de las medidas;
- Sistemas de información confiables y accesibles para apoyar la toma de decisiones y la medición de resultados;
- Información oportuna y comprensible sobre los resultados, calidad de sistemas de control y cumplimiento de las normas.

Llevar adelante un control de gestión implica considerar no sólo *qué hace* el Estado sino también *cómo hace lo que hace y qué impactos genera*, es decir, observar, entre otras medidas, las relaciones insumo/ producto; recursos/ resultados; recursos/ impactos. A través de las mediciones antes mencionadas se acentúa la mirada sobre los productos elaborados por los funcionarios, las agencias o los programas (según el nivel donde es ejercido el control)³³.

Para llevar adelante este tipo de controles es necesario que la Administración Pública cuente con metas individualizadas que puedan ser analizadas en función de los resultados obtenidos, de forma de realizar una evaluación *ex post* de políticas y programas que permitan tener una idea del desempeño de los funcionarios y agencias. Tal como señalan algunos especialistas, este proceso permite identificar

³² Los cuales están directamente asociados con el desarrollo y la consolidación de procesos de modernización del Estado.

³³ Tal como señalan algunos autores, se trata de evolucionar hacia un sistema donde el desempeño individual e institucional este determinado no sólo por la administración y el manejo de los recursos sino también por los resultados obtenidos.

las debilidades en la ejecución de un programa o proceso y los vincula con los procedimientos y prácticas que pueden constituir su causa.

En función de lo señalado anteriormente, puede señalarse que el control de resultados es un salto cualitativo con relación al sistema de control fundado en los procedimientos, ya que apunta a una mayor flexibilidad, descentralización e individualización de las responsabilidades.

Cuadro 16
ENFOQUES DE CONTROL

CONCEPTO	ENFOQUE BASADO EN PROCESOS	ENFOQUES BASADOS EN RESULTADOS
Acto Administrativo	¿Cómo?	¿Entonces qué?
Base de las funciones de control	insumos y productos	resultados/ impactos
Unidad de observación	Medios	Fines/ consecuencias
Unidad de control	¿Qué se está haciendo?	¿Qué se está logrando?

Fuente: Elaboración propia en base a conceptos aportados por Groisman y Lerner (2000). *Responsabilización por los controles clásicos*. En: CLAD. "La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamérica"

En cuanto a la procedencia del control (interno o externo), en la provincia de Santa Fe el control externo es ejercido por el Tribunal de Cuentas, mientras que las funciones de control interno son asignadas a la Subsecretaría de Planeamiento y Control de Gestión dependiente de la Secretaría General y Técnica de la Gobernación. Según señalaron los funcionarios entrevistados, esta unidad, con dependencia jerárquica y funcional del Poder Ejecutivo, no realiza la coordinación de políticas generales para el desarrollo de sistemas de control ajustados a las necesidades y particularidades de cada organismo y programa. En algunos casos, la ausencia de una unidad para el seguimiento y evaluación sistemática se suple a través de las áreas de administración de cada jurisdicción. Algunos entrevistados observaron que frente a alguna sospecha de ilícito o mal desempeño de funciones; a solicitud del titular de la jurisdicción los agentes de las áreas de administración se constituyen como auditores internos. En otros casos, a fin de evitar conflictos

internos, se solicita la intervención o colaboración de la Subsecretaría de Planeamiento y Control de Gestión (Secretaría General y Técnica de la Gobernación).

El Tribunal de Cuentas realiza un control formal- legal y de rendición de cuentas, a fin de verificar que los recursos se hubieran aplicado a los fines previstos. Si bien este tipo de organismo surgió para evitar la discrecionalidad en el ejercicio del poder, más que para incrementar la productividad o mejorar los resultados de la gestión pública, la poca coordinación entre organismo de control horizontal³⁴ y sus funciones recortadas al control de legalidad y rendición de cuentas, terminan configurando un sistema que no alcanza a evitar la discrecionalidad.

El Tribunal de Cuentas tampoco analiza metas ni resultados ni la relación entre recursos utilizados y productos obtenidos. En tal sentido, un importante déficit detectado es la ausencia de un control financiero de rutina. En definitiva, el sistema de control de la provincia, terminó fundado en el reglamentarismo, la formalidad y la proliferación de normas que regulan el accionar de la Administración.

Algunos funcionarios entrevistados señalaron un cierto retraso del Tribunal de Cuentas para aprobar las Cuentas Públicas. Sin embargo, esta visión no es compartida por todos los consultados. Entre quienes subrayaron el retraso de los dictámenes del Tribunal, señalaron como una de sus principales consecuencias las trabas e impedimentos para la introducción de cambios y la innovación en la gestión pública.

Según información relevada en las memorias del Tribunal de Cuentas, durante el año 1999 se llevaron a cabo 44 auditorías. Las unidades fiscalizadas fueron: la Dirección Provincial de Vialidad, el ENRESS, el Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto, DIPOS Residual, Ministerio de Hacienda y Finanzas, el IAPIP, la EPE, la

³⁴ Según distintas definiciones puede afirmarse que el control horizontal es realizado por organismos estatales con autoridad legal, alta capacitación en materia de control gubernamental y recursos disponibles, tendiente a emprender acciones frente a actos u omisiones de otros actores, organismos, agencias y/ o unidades del estado provincial que pueden (en principio o presuntamente) ser calificados como ilícitos para el control. Existe un acuerdo en que el interés de estos organismos es reforzar las condiciones que incrementan la posibilidad de exigir la rendición de cuentas de los representantes y, por consiguiente, de los administradores y gerentes públicos.

Secretaría de Estado de Trabajo y Seguridad Social, la Caja de Jubilaciones y Pensiones, la Dirección Provincial de Vivienda, Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda, la Caja de Asistencia Social, el IAPOS, la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Salud y Medio Ambiente, la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria, el SPAR, el PRODYMES y el Hospital Dr. José María Cullen.

Las jurisdicciones con más auditorías a lo largo de ese año fueron DIPOS Residual (fue fiscalizada en siete oportunidades), el Ministerio de Hacienda y Finanzas (cinco veces) y la Empresa Provincial de Energía (cuatro veces).

Según la misma fuente, durante el año 2000 las auditorías realizadas se redujeron a 31 y se llevaron a cabo en las siguientes jurisdicciones: Ministerio de Hacienda y Finanzas, Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo, Caja de Asistencia Social, Hospital de Niños Dr. Orlando Alassia, IAPOS, Hospital Provincial Rosario, Dirección Provincial del Deporte, Hospital Provincial del Centenario, DIPOS Residual, ENRESS, EPE, Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda y el Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto.

Nuevamente DIPOS Residual y la Empresa Provincial de Electricidad fueron las más fiscalizadas a lo largo de ese año, esta vez cuatro veces cada una. No es posible analizar la actuación del Tribunal de Cuentas en los años siguientes, dado que la información no está disponible en la Web del organismo.

La Contaduría General que lleva la registración central de las operaciones financieras y patrimoniales, realiza únicamente un control de legalidad sobre tales operaciones, aunque también realiza un control ex – ante, es decir, interviene antes de que se efectúe cualquier operación financiera y patrimonial.

A partir de la reforma de la ley de Administración Financiera Nacional, se intentó trasladar el sistema a las provincias, pero debido a las particularidades de la provincia de Santa Fe, el mismo no pudo adaptarse. El Ejecutivo Provincial, a través del Ministerio de Hacienda y Finanzas, presentó un proyecto de ley de

Administración Financiera. Un lustro después de presentado, el proyecto inicial todavía no ha sido aprobado.

Sin embargo, se han incorporado una serie de procedimientos administrativos compatibles con el proyecto de ley mencionado: clasificadores presupuestarios; programación de la ejecución presupuestaria; principios de ejecución presupuestaria para la administración central y organismos descentralizados, entre otros.

Según fue señalado equipo consultor, con la implementación de este sistema se llegó a un nivel de desarrollo que permite tener información sobre las operaciones y movimientos de los flujos de fondos. Además se estableció un sistema único de ejecución del gasto que permite realizar un seguimiento continuo.

En momentos de redactarse este informe, la Contaduría está realizando el análisis de la cuenta de inversión del Ejercicio 2002, mediante el cual se informa al Tribunal de Cuentas todos los estados de las cuentas. Sin embargo, según fuera señalado en las entrevistas, los estados de cuenta de inversión nunca son tratados por el Poder Legislativo: su aprobación se realiza en forma tácita luego de transcurridos cinco años. Por otra parte, aunque algunos estados de ejecución se publican, en el análisis de la ejecución presupuestaria no se controla el cumplimiento efectivo de las metas.

En otro nivel de control, a principios de la década del 90 se creó la Defensoría del Pueblo, un organismo de control que por su propia naturaleza debería tener mayor presencia y difusión dentro de la sociedad. Sin embargo, el impacto de la actividad de este organismo parece haber sido bajo y sus alcances no parecen distinguirse demasiado de lo que puede hacer una organización de la Sociedad Civil por sus propios medios, puesto que las actividades de los Defensores no pasaron, en la mayoría de los casos, de meras declaraciones de derechos. La baja institucionalización de mecanismos formales para elevar las demandas o protestas de la población y la baja difusión de su actividad, reducen significativamente las potencialidades de un organismo con estas características.

En el ámbito de la Defensoría del Pueblo de la provincia funciona el Centro de Mediación "Dr. Pablo Benetti Arossio" en el que se abordan y tratan de solucionar por vía del acuerdo, conflictos de diversa índole. También funciona el Centro de Asistencia a la Víctima y al Testigo del Delito con el fin de intervenir ante situaciones de violencia física o emocional ejercida por particulares e instituciones, en delitos que comprenden maltrato infantil, violencia familiar, apremios ilegales, violaciones, homicidios, etc.

Las consultas sobre derechos ciudadanos constituyeron la mayor cantidad de casos atendidos en la Defensoría del Pueblo de Santa Fe, durante la primera mitad del corriente año.

En las oficinas de Rosario, las cuestiones relacionadas con las viviendas ocuparon el 22%; un 14% las cuestiones relacionadas con deudas y un 9,37 por ciento las cuestiones laborales, mientras que las quejas contra la Empresa Provincial de la Energía alcanzaron al 9%.

En las oficinas de Santa Fe una gran cantidad de presentaciones fueron derivadas a la Defensoría General de Cámaras relacionadas con reclamos por cuota alimentaria (31%); por divorcio (28%) y por tenencia de hijos (11%); las cuestiones laborales alcanzaron el 8% por ciento; las vinculadas con Aguas Provinciales de Santa Fe, el 4%; las concernientes a la Caja de Pensiones Sociales Ley 5110, el 3 % y otro 3% las relacionadas con la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo. Las quejas contra la Empresa Provincial de la Energía se reducen, en comparación con Rosario, al 2,12%.

Las quejas contra Municipalidades y Comunas superaron el 10% en las oficinas de Rosario y estuvieron vinculadas a problemas de multas, radares y patentes (60,21%) y deudas y honorarios fiscales (29,38%).

A lo largo de la década en que la Defensoría del Pueblo ejerce sus funciones, se llevaron a cabo diversas audiencias públicas.

LINEAMIENTOS BÁSICOS PARA LA MODERNIZACIÓN ESTATAL

- 9.1 Antecedentes sobre la Orientación de La
Reforma Estatal**
- 9.2 El Estado “Necesario”**
- 9.3 Criterios Técnicos Y Reglas De Juego
Políticas**

9. Lineamientos básicos para la modernización estatal

En este último capítulo se identificará un conjunto de criterios y reglas de juego que permitan elaborar un Modelo de Gestión Político-Institucional para el estado provincial. En el contexto de este documento se entenderá por reglas de juego, el conjunto de criterios, supuestos e hipótesis de trabajo sobre cuya base deberían formularse nuevas modalidades de organización y gestión del estado, para responder a las exigencias y oportunidades derivadas de la redefinición de su papel frente a la sociedad, la incorporación de nuevos actores institucionales en la prestación de servicios a la ciudadanía y la disponibilidad de nuevas tecnologías de gestión. Dichas reglas de juego apuntan a introducir en la gestión pública mayor racionalidad, transparencia, previsibilidad y responsabilización.

Cabe aclarar que este documento es, apenas, un insumo para la tarea de elaboración del modelo de gestión. Otros insumos importantes, no disponibles todavía, son los resultados de trabajos que deberán realizarse en distintos sectores de la Administración Pública de la provincia, en los que deberán obtenerse informaciones que, en cada sector, permitirán establecer un estado de situación actual de diversas variables relacionadas con las actividades de los sectores (v.g. servicios, usuarios, recursos, formas de organización, estilos de gestión) y un conjunto de recomendaciones sobre los principales cambios a introducir en esas mismas variables. Esta tarea competirá, naturalmente, a las nuevas autoridades gubernamentales que asumirán en el próximo mes de diciembre.

Por lo tanto, este documento se limita a analizar dos puntos principales: a) algunos antecedentes sobre las estrategias seguidas hasta la fecha por el gobierno provincial para introducir reformas en el papel, organización y funcionamiento del estado provincial; y b) un análisis de las transformaciones pendientes y una propuesta de reglas de juego que podrían enmarcar el diseño del nuevo modelo de gestión.

9.1 Antecedentes sobre la orientación de la reforma estatal

Desde el lanzamiento de la segunda reforma del estado, se han producido diversas manifestaciones de intencionalidad política sobre la necesidad de introducir los

cambios que la misma propugna. Ello no es objetable, en tanto los mensajes de contenido retórico y simbólico de este tipo, renuevan la confianza de los ciudadanos en la vocación de sus dirigentes políticos por transformar y poner el aparato del estado al servicio de la sociedad. En esto Argentina no se aparta de la experiencia internacional, donde existe un verdadero supermercado de modelos de "estado deseable" y cambian los rótulos, pero no mayormente la naturaleza de los productos ofrecidos. En sus "góndolas" puede optarse entre el estado "necesario", "inteligente", "atlético", "mínimo", "sensato", "modesto", "reinventado" o "catalítico", lo cual, en resumidas cuentas, equivale a ser pequeño pero fuerte, previsor pero proactivo, autónomo pero delegador, ganador pero no gastador, orientado al cliente pero no clientelista. Además, podría agregarse, debe ser ético, transparente, estar desburocratizado, informado, profesionalizado y tecnológicamente *aggiornado*. Sin duda, resulta difícil estar en desacuerdo con estas formulaciones casi de sentido común.

Si se deja de lado el análisis de los escasos avances que han tenido hasta ahora los anuncios sobre las reformas de segunda generación, podría analizarse en qué medida los modelos propuestos en la experiencia comparada pueden servir de guía para el ejercicio de elaboración de un nuevo modelo de gestión político-institucional para el estado provincial.

9.2 El estado "necesario"

Referirse al estado necesario supone, por oposición, aludir al estado *innecesario*. En tal sentido, para evaluar la dimensión del desafío que entraña implementar las reformas pendientes, especialmente las vinculadas con un nuevo diseño institucional, se explicitarán primero aquellas pautas y orientaciones de la gestión pública que deberían ser abandonadas:

- El mantenimiento de empresas, actividades o proyectos deficitarios, que exigen subsidios o transferencias gubernamentales y no se justifican por razones estratégicas o necesidades sociales impostergables, no atendibles por otros medios.

- La vigencia de regulaciones innecesarias o que afectan negativamente el funcionamiento de los mercados y el comportamiento de los agentes económicos y sociales. Eliminarlas entraña, naturalmente, suprimir los organismos/unidades responsables de su aplicación.
- La excesiva centralización de ciertas gestiones que podrían ser realizadas más eficazmente en el nivel municipal, así como, inversamente, la recentralización de otras gestiones que pudieron haber originado una sobredotación de recursos en el ámbito municipal.
- El mantenimiento, al interior de las instituciones estatales, de ciertos servicios (v.g. guarderías, imprentas, lavaderos, limpieza, mantenimiento, talleres) cuya prestación puede ser brindada por el mercado en condiciones más ventajosas.
- La existencia de estructuras organizativas diseñadas sin aplicar criterios técnicos razonables, con exceso de unidades y perfiles de puestos inadecuados, lo que origina excesos y carencias de personal según la naturaleza de las funciones.
- La toma de decisiones en condiciones de alta incertidumbre, sin contar con el auxilio de información oportuna y confiable.
- La asignación de recursos presupuestarios sin una contrapartida de resultados y metas comprometidos y de una especificación de déficit de capacidad institucional a resolver.
- La ausencia de rendición de cuentas por la producción de resultados, la adquisición y mantenimiento de bienes y el uso de recursos.
- El funcionamiento de una carrera administrativa sin procesos formales de selección, capacitación programada, evaluación de desempeño periódica y remuneraciones que incentiven el ejercicio de la función pública.

- La falta de corresponsabilidad y compromiso en la implantación de reformas organizativas y de gestión que cuentan con la asistencia técnica de consultores externos.

Segundo, para erradicar las pautas y prácticas que mantienen un aparato estatal *innecesario* se requiere llevar a cabo un serio y sostenido programa de reformas todavía pendientes. En este examen programático, se propone “dialogar” con los principios de la “reinención del gobierno” (Gaebler y Osborne), a fin de mantener la consistencia del análisis:

1. Se considera de “buen gobierno” que exista competencia entre prestadores de servicios, pero la interpretación práctica de este precepto ha sido crear monopolios privados mediante la privatización. Esta cuestión forma parte de la segunda generación de reformas, en tanto resulta necesario reforzar la capacidad institucional del estado en el plano regulatorio.
2. Se postula que el poder reside en los ciudadanos, quienes deben ejercer el control de las actividades estatales. Muchos han sido los mecanismos de participación y control social de la gestión pública ensayados hasta la fecha, registrándose algunos éxitos y numerosos fracasos. Como gran laboratorio social, el campo sigue abierto a la experimentación, no resultando fácil extraer fórmulas de comprobada eficacia a ser aplicadas en otros contextos.
3. Se considera deseable medir la actuación de las agencias gubernamentales a través de sus resultados, para lo cual se proponen, a veces, instrumentos como la construcción de indicadores y la suscripción de contratos programa entre órganos de conducción política y agencias ejecutoras. El desafío es triple: adquirir la capacidad para traducir objetivos institucionales a metas cuantificables; contar con sistemas de información que den soporte al diseño de indicadores de resultados; y, sobre todo, transformar una cultura administrativa que, en el mejor de los casos, sólo acepta que se evalúe la gestión en función del cumplimiento de los procedimientos establecidos.

4. La orientación por objetivos (y no por reglas o reglamentos) es, asimismo, un valor entendido, pero no un instrumento de acción. Este principio, estrechamente vinculado al anterior, presupone varias cosas: una visión consensuada sobre el papel del estado; una clara delimitación de responsabilidades (competencias y resultados) de cada institución gubernamental; una definición precisa de los destinatarios y servicios a ofrecer. O sea, condiciones en las que el poder y los intereses sectoriales pesan mucho más que la racionalidad técnica de los instrumentos de gestión.
5. La redefinición de los usuarios como clientes también requiere crear condiciones y disponer de instrumentos de difícil aplicación. Por ejemplo, introducir mecanismos de calidad total, mejorar la atención al cliente, establecer cartas-compromiso (*citizens' charters*), en suma, una verdadera revolución en la interfase entre ciudadanía y gobierno.
6. Privilegiar la prevención antes que el tratamiento y solución de los problemas cuando surgen, implica redescubrir el viejo principio de que es mejor prevenir que curar. Para ello, el principal instrumento es la información pero aún la disponibilidad de sistemas para su obtención, procesamiento y recuperación no asegura que los usuarios potenciales la emplearán en los procesos de consulta y toma de decisiones. Los resabios culturales de un estilo decisorio compulsivo, donde la motivación prevalece sobre la comprensión de los problemas sobre los que se actúa, dificultan la incorporación rutinaria de la prevención como estilo de gestión alternativo.
7. Invertir esfuerzos en la generación de recursos que compensen los servicios brindados por las instituciones estatales, exige que la ciudadanía acepte una nueva forma de relación económica con el estado. La implantación práctica de este enfoque no se reduce a una simple mercantilización de tales servicios. Implica, por el contrario, aplicar sofisticadas herramientas que permitan prever posibles impactos negativos desde el punto de vista de la equidad distributiva.
8. También la descentralización es vista desde una óptica preceptiva que no siempre se compadece con las exigencias instrumentales de su implantación

efectiva. Vale la pena recordar, al respecto, que la descentralización forma parte de un continuo en el que se contraponen con requerimientos centralizadores de otra naturaleza. Además, no se limita a un desplazamiento funcional en las responsabilidades de gestión, sino que abarca también decisiones fiscales y cambios en las relaciones de poder. Por lo tanto, la decisión de descentralizar no puede fundarse únicamente en criterios valorativos sino en análisis circunstanciados caso por caso.

9. La preponderancia de mecanismos de mercado por sobre soluciones burocráticas es un enunciado aún más abstracto que los anteriores y supone cambios culturales sumamente complejos al interior del aparato estatal, como la reingeniería de procesos, la desburocratización de normas y procedimientos administrativos, etc.
10. Por último, la catalización de la acción de los sectores público, privado y voluntario es, una vez más, una manifestación valorativa que está lejos de expresarse fácilmente en mecanismos instrumentales.

En resumen, el gobierno catalizador, que navega en vez de remar; la evaluación de la eficiencia y efectividad; el planeamiento estratégico de largo plazo y la competencia y la equidad son las propuestas para reinventar el gobierno. Con ello, se afirman dos cosas básicas. Primero, que además de dirigir y ejecutar, un gobierno debe planificar y evaluar, recuperando con ello dos dimensiones temporales (futuro y pasado) casi inexistentes en la práctica burocrática cotidiana.³⁵ Segundo, que para asegurar condiciones estables de gobernabilidad -fundamental problema del gobierno reinventado- es necesario actuar sobre otros dos planos de la relación entre estado y ciudadanía, es decir, la organización del sistema económico y el esquema de distribución del ingreso y la riqueza. En el primer caso, asegurando

³⁵ Si las funciones de cualquier organización son planificar, ejecutar y controlar/evaluar, lo que suele ocurrir en las administraciones públicas de América Latina es que se intenta transferir a los niveles subnacionales las funciones ejecutoras del gobierno nacional, manteniéndose en este nivel las funciones de orientación, planificación, control y evaluación. Pero estos cambios de roles no se asumen plenamente. Existen enormes déficits para fijar políticas consensuadas y abarcadoras, programar acciones y realizar un seguimiento y control de la gestión pública, especialmente en el nivel provincial y municipal.

reglas de funcionamiento de mercado a través de una sana competencia. En el segundo, a través de políticas que promuevan la equidad.

Se trata de propuestas sencillas, que pueden resumirse en la necesidad de recuperar el sentido común en la acción de gobierno. De ahí el término *#Commonsense Government*, acuñado por el ex-Vicepresidente Al Gore, que en su momento tuvo la responsabilidad de implantar la estrategia de modernización estatal en los Estados Unidos. Sin embargo, debe insistirse en el punto de que la simple aceptación de principios y valores no define automáticamente ni el papel que el estado debe cumplir en cada coyuntura histórica ni los instrumentos de que el mismo puede valerse para cumplir con el rol asumido.

Definitivamente, el rediseño del estado no es una cuestión puramente técnica. La investigación y la consultoría ya han generado los modelos, los marcos normativos y contractuales, los diseños organizacionales, la tecnología informática, la ingeniería de procesos de gestión y los incentivos que permitirían construir organizaciones estatales impecables. Más que técnico, el problema a resolver es político, aún cuando las capacidades institucionales sean todavía débiles.

La gran tarea del estado provincial es preservar el necesario equilibrio entre las tres grandes cuestiones que conforman su agenda y se encuentran en tensión permanente: asegurar la gobernabilidad, promover el desarrollo y lograr una mayor equidad distributiva, dentro del marco de políticas nacionales en cada uno de estos planos. Se requiere una fuerte coalición política para mantener esta tensión bajo control y revertir los hechos consumados que produjo la primera reforma. También hacen falta actitudes sostenidas y coherentes, que expresen la voluntad de preservar una presencia estatal autónoma, ensanchar la esfera pública incorporando nuevos actores movilizados a través de genuinos mecanismos participativos, evitar las transferencias indeseables de ingreso y riqueza que ahondan la brecha social, alentar el desempeño ético, abrir el funcionamiento de las instituciones al escrutinio público, someterse a la rendición de cuentas y sancionar el incumplimiento de las reglas de juego instituidas.

La corrupción generalizada, el poder económico concentrado, la exclusión social, el desmembramiento y la atomización de la sociedad civil, que han acompañado los

cambios institucionales, debilitan al estado post-reforma y dificultan esa misión pendiente. Por lo tanto, no se trata únicamente de redefinir el perfil del estado; lo que está en juego es, también, la reconstrucción del tejido social y de la escena pública.

9.3 Criterios técnicos y reglas de juego políticas

Ⓔ:

Un nuevo modelo de gestión político-institucional para el estado provincial supone explicitar un conjunto de criterios técnicos y reglas de juego políticas sobre cuya base puedan construirse los rasgos singulares de dicho modelo. Tales criterios deben abarcar y dar respuesta a distintos tipos de interrogantes:

- ✓ ¿De qué debe ocuparse el estado provincial?
- ✓ ¿De qué debe dejar de ocuparse el estado provincial?
- ✓ ¿Qué debe hacer el estado con las gestiones que declina seguir cumpliendo?
- ✓ ¿En qué medida, y en qué casos, resulta admisible o deseable que el estado emprenda proyectos o actividades conjuntas con otras instancias o actores, tales como municipios, empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil, instituciones interprovinciales o multilaterales, etc.
- ✓ ¿Cuál es el alcance de las responsabilidades que debe asumir el estado según los diferentes tipos de usuarios o destinatarios de los bienes, regulaciones o servicios producidos?
- ✓ ¿En qué casos debe el estado recuperar las inversiones o costos operativos de los bienes o servicios producidos y en qué casos debe subsidiar, total o parcialmente, su producción?
- ✓ ¿Qué esquema de división interna de responsabilidades debe establecer el estado para cumplir con el rol que haya definido como propio de su competencia?
- ✓ ¿Cuál es el tipo y naturaleza jurídica de las instituciones que debe emplear el estado para cumplir con los roles que mantiene o incorpora a su dominio funcional?
- ✓ ¿Qué grados de autonomía, autarquía o dependencia funcional-jerárquica deben tener/mantener entre sí los diferentes tipos de instituciones que se establezcan?
- ✓ ¿Qué tipos de cooperación se establecerán entre organismos que actúan en áreas afines o complementarias, a efectos de promover sinergias y mejorar los resultados de la gestión?

- ✓ ¿De qué manera se modificará la actual función de producción de los organismos estatales, de modo que refleje una mejor asignación de los recursos humanos, materiales y financieros, tanto a la producción sustantiva como a las funciones de apoyo?
- ✓ ¿Qué políticas se seguirán en materia de gestión de recursos humanos, de modo que se creen adecuadas estructuras de incentivos y sanciones?
- ✓ ¿Qué tipo de modificaciones se introducirán en las relaciones entre *principal* (órganos rectores de políticas estatales) y *agentes* (órganos ejecutores de políticas), de modo que garanticen un adecuado control de los resultados y niveles de desempeño?
- ✓ ¿De qué manera se procurará el control ciudadano de la gestión pública?

Como puede observarse, estos interrogantes exigen respuestas que recorren una secuencia que va desde la identificación de los productos que el estado provincial debe ofrecer a la sociedad hasta el control de su producción y entrega, pasando por los mecanismos institucionales que debe emplear para cumplir con el rol que haya definido y las pautas para la obtención y asignación de sus recursos.

Estos diferentes aspectos son los que conforman un modelo de gestión político-institucional del estado provincial, ya que:

- Definen su misión y objetivos políticos;
- Definen su macroestructura y el régimen jurídico de sus órganos componentes;
- Definen su función de producción y mecanismos de gestión; y
- Definen sus sistemas de control de resultados y de desempeño.

Como contribución del actual gobierno a su sucesor, teniendo presente la necesidad de fijar políticas de estado que trasciendan una determinada gestión, podrían formularse las siguientes respuestas provisionarias a los interrogantes planteados:

9.3.1 Rol del estado provincial

La gestión estatal tiene tres dimensiones temporales significativas. La primera se relaciona con el futuro, y con referencia a ese tiempo debe fijar una visión de

sociedad deseable y una misión expresada en términos de orientaciones básicas de políticas sectoriales o funcionales cuya implementación debe asignarse a los órganos ejecutores del estado provincial. Ello implica definir estrategias de acción, contenidos sustantivos de las políticas, plazos y ritmos de implementación, y acuerdos con los niveles de ejecución de las políticas. La segunda dimensión, el presente, ha sido desde siempre el referente básico de la gestión estatal. El aparato estatal de la provincia siempre ha cumplido una función ejecutora de políticas, a través de la producción de bienes, la prestación de servicios y el dictado de normas y control de su cumplimiento, pero en forma más acentuada a partir de las políticas de descentralización del gobierno nacional. La tercera dimensión corresponde al pasado. Con respecto a esta dimensión, el estado debe verificar si aquello que debió ejecutarse (presente) respondió a lo planificado (futuro). Incluye las gestiones de monitoreo o seguimiento del avance o cumplimiento de metas, la evaluación de resultados y, más globalmente, el control de la gestión y el desempeño institucionales.

Las reformas de los años 90 limitaron drásticamente el papel del estado nacional en el plano de la prestación cotidiana de bienes y servicios. La descentralización hacia los niveles provinciales (especialmente en materia de educación y salud), incrementó en forma notoria la dimensión del aparato estatal, el número de unidades organizativas y el tamaño de la dotación en las provincias.

De esta manera, cobraron mucha mayor relevancia las funciones vinculadas, por una parte, con el diseño, planificación y programación de las políticas estatales y, por otra, con la sistematización de información, monitoreo, evaluación y control de gestión de las políticas implementadas. Pasaron así, a primer plano, los *think tanks* o elencos técnicos responsables de la fijación de políticas, los consejos federales y órganos de coordinación inter-institucionales e interjurisdiccionales, las redes y sistemas de información, los entes reguladores de las empresas públicas concesionadas, etc.

Estos procesos deberían profundizarse, fortaleciendo las unidades generadoras de políticas de estado en las diferentes áreas de competencia exclusiva del estado provincial, diseñando al mismo tiempo marcos jurídico-institucionales más

creativos, sistemas gerenciales más actualizados, bases de datos que contengan información oportuna y relevante, y otras acciones conducentes a elevar las capacidades de gestión y los niveles de desempeño.

Desde este punto de vista, al estado provincial no debería resultarle ajena ningún área de actividad en la que se hallen involucrados bienes públicos, monopolios naturales en manos privadas u otras situaciones en que se encuentre comprometido el interés general de la sociedad. Ello no significa mantener la responsabilidad de la producción de bienes o la prestación de servicios sino la de recrear o establecer gestiones de planificación, coordinación, promoción, regulación y control en cada ámbito de la administración pública.

9.3.2 Funciones transferibles del estado provincial

Son importantes las funciones ejecutoras que ha incorporado el estado provincial a partir de la descentralización de servicios desde el estado nacional. No obstante, existe un conjunto de organismos (por lo general, descentralizados) que prestan servicios en forma rutinaria. Correspondería analizar cuáles de ellos, en virtud de su ámbito territorial o naturaleza de sus productos, podrían ser eliminados, transferidos a otras jurisdicciones, fusionados o sujetos a algún otro destino.

Más que cumplir un objetivo fiscalista, el eventual cambio de destino de organismos existentes, en los términos planteados, podría aumentar la congruencia entre el nuevo rol definido para el estado y el perfil de su aparato institucional.

9.3.3 Emprendimientos público-privados y públicos-públicos

La posibilidad de que se establezcan y expandan las oportunidades para encarar iniciativas y proyectos conjuntos entre el estado provincial y el sector privado es, en la actualidad, un objetivo reiteradamente planteado en el plano retórico pero también un mecanismo crecientemente aceptado en el plano de la acción. Convenios de vinculación tecnológica con productores e industriales, integración de fundaciones para la promoción de exportaciones, participaciones empresarias, emprendimientos educativos conjuntos y muchos otros mecanismos por el estilo, han tendido a

modificar la composición del sector público y sus modalidades de gestión, a medida que se integran socios no estatales a proyectos y programas, que anteriormente sólo admitían la gestión exclusiva del estado.

Es precisamente esta última razón la que justifica la inclusión de este punto dentro de un nuevo modelo institucional para el estado, dado que las nuevas modalidades de gestión implícitas en estos emprendimientos público-privados introducen innovación en los esquemas organizativos y operativos, en las fuentes de obtención y asignación de recursos y en el control social de la gestión pública.

En este sentido, cabe al estado provincial una función promotora de estas iniciativas, en tanto estas formas de asociación no correspondan más propiamente a instancias subprovinciales del estado. Corresponden, al respecto, las mismas consideraciones efectuadas al tratar la definición de un nuevo rol para el estado provincial y, por contraposición, las responsabilidades de las que debe desprenderse.

También existen iniciativas de cooperación entre diferentes niveles jurisdiccionales del estado. La Nación ha suscripto diversos tipos de convenios para llevar a cabo proyectos focalizados de acción social, investigaciones conjuntas, implantaciones de sistemas informáticos, programas de promoción de pequeñas y medianas empresas, y otras iniciativas por el estilo, que deberían generalizarse y promoverse activamente. Tanto estos emprendimientos como los de naturaleza público-privados, tenderían a introducir mayor flexibilidad en la gestión y una estructura organizativa más matricial.

Por último, la búsqueda de acuerdos y la suscripción de convenios con organismos multilaterales financieros, de promoción sectorial, de investigación y desarrollo u otros, debería ser, asimismo, objeto de iniciativas, propuestas y programas de acción que aprovechen los recursos y las sinergias derivadas de tal colaboración.

9.3.4 Tipos de usuarios y alcance de responsabilidades

No basta con definir las responsabilidades propias del estado provincial y las ajenas a su ámbito de competencia: también deben establecerse los alcances de esas responsabilidades y los destinatarios de las políticas y acciones de sus instituciones.

Este no es un tema trivial y debe formar parte de una seria consideración técnica y política sobre el nuevo modelo de gestión. En principio, y desde el punto de vista de las prestaciones directas de servicios por parte del estado provincial, sería justificable mantener en esta jurisdicción aquellos servicios cuyo alcance territorial no está delimitado por fronteras políticas internas, existiendo altos costos de transacción en una posible "subprovincialización" de los servicios, derivados de diseconomías de escala, dificultades de coordinación u otros. Es el caso de los registros y censos provinciales, las actividades de investigación y extensión, la preservación del medio ambiente, la promoción de exportaciones u otras semejantes, sin perjuicio de que los municipios asuman, con alcances diversos, la prestación simultánea y coordinada -aunque no redundante- de algunos de estos servicios.

En la medida en que se consolide una tendencia a la concentración o fusión de ciertos servicios de promoción como, por ejemplo, en el área cultural, deberán rediseñarse los mecanismos de determinación de objetivos y asignación de recursos según usuarios o beneficiarios, dado que, bajo tal hipótesis, las representaciones corporativas o clientelares no serán exclusivas y deberán competir entre sí por recursos escasos. Por ello, resultará crítico el fortalecimiento de los órganos de fijación de políticas globales en áreas o sectores en los que conviven diferentes tipos de destinatarios.

Otro aspecto relacionado con el alcance de las responsabilidades según tipos de usuarios es asegurar la vigencia del principio de no discriminación en la prestación del servicio por razones de localización, accesibilidad o identidad de los potenciales usuarios. En este aspecto resulta particularmente crítico el papel de deben cumplir los órganos reguladores de los servicios y programas públicos, en el sentido de asegurar la universalidad en las prestaciones.

9.3.5 Subsidios y recupero de costos de servicios

Definidos los productos, instancias, actores y usuarios de los servicios que deben ser prestados por el estado provincial, corresponde definir si su costo deberá ser subsidiado por el mismo, recuperado de los destinatarios a través de aranceles o tarifas proporcionales al costo, o alguna combinación de formas de financiamiento.

El modelo de gestión puede verse alterado de manera significativa según cuál sea la modalidad de financiamiento de servicios elegida. Las modernas corrientes de reforma del estado tienden a enfatizar la necesidad de promover el autofinanciamiento de muchas actividades y servicios brindados por agencias estatales.

El tema es complejo y requiere un análisis casuístico, por resultar difícil fijar criterios de alcance generalizado. En ciertos casos, los organismos estatales brindan servicios cuyo costo, pese a tener recuperado vía aranceles, requiere alguna forma de subsidio, como ocurre con los hospitales que han implantado sistemas de autogestión. En otros, las relaciones tienen características mucho más propias de una relación de mercado, por lo cual los costos deberían reflejar más cercanamente el precio de un prestador privado, como es el caso de los servicios de desarrollo y transferencia de tecnologías apropiables. Otras situaciones pueden exigir soluciones intermedias entre los extremos ilustrados.

9.3.6 División interna de responsabilidades

A partir de este punto, corresponde definir el modelo de organización o de macroestructura que ordenará la división interna de responsabilidades y competencias, y establecerá los resultados a lograr en cada área de gobierno. La definición de un modelo supone, obviamente, haber tomado posición frente a cada uno de los aspectos analizados precedentemente, es decir, qué producirá el estado provincial, quién lo producirá, con quién lo hará, para quiénes y quiénes asumirán qué costos.

La pregunta implícita en el punto ahora considerado es “cómo”, o sea, con el apoyo de qué tipo de arreglo institucional se ejecutará lo que se haya definido como ámbito

operativo de cada organismo. En los esquemas organizativos verticales, recogidos en las leyes de ministerios, la gestión se caracteriza por los siguientes atributos:

- Se establece una formal división entre funciones de formulación de políticas y funciones de ejecución de las mismas, para los distintos ámbitos sectoriales o funcionales del aparato estatal. La frontera entre unas y otras no siempre es clara y los roles propios de cada nivel organizativo confunden a menudo funciones políticas y administrativas, aunque puede convenirse que la línea divisoria pase entre los niveles encabezados por funcionarios con designación política o de confianza y los conducidos por funcionarios públicos permanentes. En el presente trabajo se han reconstruido los correspondientes organigramas, observándose que no existe un modelo institucional que parta de una concepción global.
- Se establece un número variable de niveles organizativos que, partiendo del titular del Poder Ejecutivo, va descendiendo hacia los niveles operativos, estableciendo ámbitos de responsabilidad cada vez más restringidos y cercanos a la prestación material de los productos propios de cada institución. En el análisis realizado, se ha llegado hasta el nivel de Direcciones Generales.
- En el ámbito de conducción y decisión política, se distinguen por lo general dos o tres niveles que incluyen al Ministro del ramo, a Secretarios y a Subsecretarios. Las unidades de este último nivel surgieron durante la segunda mitad del siglo 20 y su número se fue expandiendo progresivamente.
- Los niveles de implementación de políticas tienen como responsables máximos a las Direcciones Provinciales o Generales, cuyos ocupantes son políticos en el primer caso y de planta permanente en el segundo. A partir de este nivel, pueden diferenciarse en ciertos casos a los niveles de

Dirección, a secas,³⁶ siguiendo por los de Jefatura o Dirección de Departamentos, Jefaturas de División y hasta Jefaturas de Sección. Es habitual que estos dos últimos niveles no sean objeto de aprobación formal de la estructura y corresponda a funcionarios de mayor, aunque variable, jerarquía disponer su creación y la designación de responsables.

- Cada uno de los niveles de la estructura centralizada o descentralizada tiene distinto tipo de responsabilidades y atribuciones en cuanto al diseño de planes operativos globales o sectoriales, la asignación de recursos, la supervisión del cumplimiento de metas, etc.

La cuestión central a plantear en este punto es si en su reestructuración, la futura macroestructura del estado debe continuar respondiendo al modelo tradicional recién esbozado o deben repensarse totalmente las reglas para decidir su configuración. Al respecto, podrían adelantarse las siguientes observaciones:

- ✓ Cualquiera sea el modelo que se configure, debería pensarse en una futura Ley de Organización del Poder Ejecutivo y no en una simple "Ley de Ministerios" como ha sido habitual hasta ahora. No se trata de una cuestión semántica. Un nuevo instrumento jurídico, como el que se sugiere, debería establecer con mucha claridad las responsabilidades (resultados y competencias) de cada unidad del P.E., así como el alcance de las mismas (v.g. producir, intervenir o controlar los resultados que correspondan). Debería, además, señalar algunas pautas respecto al tipo de modelos y/o figuras jurídicas a utilizar para dar soporte institucional a las unidades organizativas responsables de diversas porciones de la gestión. Por último, podría incluir algunas normas que vinculen la estructura organizativa aprobada con la administración financiera, para asegurar la aplicación de modernas técnicas de gestión presupuestaria de estructuras.

³⁶ No se incluye en este análisis al nivel de Subdirección por considerar que se trata más de un puesto que de un nivel organizativo: el Subdirector es el reemplazante natural del Director en caso de ausencia o afección del puesto.

✓ Los niveles políticos de la estructura organizativa del P.E. podrían sufrir el recorte del nivel Subsecretaría, en base a los siguientes fundamentos.

- Las responsabilidades de fijación de políticas del estado provincial están hoy mucho más repartidas con los niveles municipales que en el pasado, lo cual exige buscar consensos básicos con los mismos en cada sector. Estas responsabilidades deberían corresponder a los ministros o, a lo sumo, a los secretarios de estado, lo cual limitaría el papel de los sub-secretarios a cumplir o bien una función delegada por sus superiores o bien a servir de enlace con los niveles operativos a partir del nivel de Dirección.
- Con la masiva transferencia de las responsabilidades de ejecución al mercado (privatizaciones, desregulación, tercerizaciones) o a instancias municipales (descentralización), podría no resultar justificable mantener este nivel estructural.
- Sería aconsejable estimar el costo directo anual del actual nivel de subsecretaría. Tales costos, que por lo general no son nada despreciables, podrían evitarse al suprimir este nivel en la futura estructura organizativa.

✓ El número de ministerios a establecer es otro punto de frecuente polémica. La experiencia comparada demuestra que no existen reglas o criterios claros para decidir el número de unidades que deben componer el primer nivel de apertura del Poder Ejecutivo en el nivel nacional. En los países centrales el número promedio de ministerios se ubica en torno a los 12, existiendo a veces extremos de hasta 20 y otros en que el número no supera las 8 unidades. Los intentos de establecer correlaciones con la extensión territorial, la cantidad de población o el grado de desarrollo alcanzado, pueden dar lugar a resultados espurios. A nivel provincial, el número de ministerios tiende a ser menor que en el nivel nacional.

Es inevitable que, en ausencia de limitaciones constitucionales, las consideraciones políticas jueguen un rol inevitable, sirviendo los ministerios (y sus unidades dependientes) como prenda de negociación

en la formación de coaliciones o acuerdos partidarios. De todos modos, en el plano estrictamente técnico, la fijación del número de ministerios en la organización del gobierno provincial debería atender a la naturaleza diferenciada de su actividad.

Especificando este punto, podría acordarse que:

- Es necesario preservar la individualidad de los ministerios encargados de la economía y hacienda pública, gobierno y justicia, servicios educativos y de salud y asistencia técnico-jurídica a la Gobernación.
- El manejo de la economía plantea siempre la cuestión del desdoblamiento entre las funciones de mantenimiento de equilibrios macroeconómicos, lo cual involucra principalmente al área de hacienda, y las funciones de aliento a la producción, que a menudo conducen a la creación de ministerios separados, que asumen funciones de promoción comercial, industrial, agropecuario, minero, etc. La solución de esta cuestión no depende de la aplicación de criterios técnicos y es, casi invariablemente, objeto de una decisión política.
- El manejo de la inversión pública, sobre todo en materia de infraestructura, puede ser también, coyunturalmente, objeto de una decisión de crear una unidad ministerial separada, pero la responsabilidad bien podría ser ubicada en el ámbito de Producción o, incluso, de Gobierno (como lo registra la experiencia histórica del país en su etapa formativa), siempre que este ministerio mantenga sus características actuales de promoción del desarrollo provincial.
- Distinto es el caso de las áreas sociales (educación, salud y acción o promoción social), que bien pueden reunirse en un solo ministerio de asuntos sociales, dado el importante papel que en estas materias tienen hoy los gobiernos provinciales y la posibilidad de encargar la ejecución de muchas de estas políticas a agencias e incluso organizaciones de la sociedad civil, lo cual descargaría la agenda de un único ministerio integrador. Este arreglo tendría la ventaja de mejorar las posibilidades de compatibilizar y coordinar políticas

sociales que hoy son implementadas desde ámbitos ministeriales compartimentados, sin tomar en cuenta la estrecha vinculación de sus cometidos.

- La argumentación precedente podría servir para incluir también el área de Trabajo y Seguridad Social en un único Ministerio de Asuntos Sociales, pero la enorme significación que hoy tienen estas cuestiones dentro de la agenda estatal y su carácter crítico, podrían justificar -al menos en el corto y mediano plazos- la existencia de un ministerio independiente.
- Como es habitual, quedan sin ubicar claramente una serie de áreas que, históricamente, han tendido a deambular de un organigrama ministerial a otro, o a veces, a falta de mejor criterio, se los ha hecho depender directamente de la Gobernación con rango de Secretaría. Es el caso, entre otros, de Ciencia y Tecnología, Turismo, Medio Ambiente, Función Pública, Deportes, Cultura o Información Pública (también denominado a veces, Prensa y Difusión). Comparten dos características comunes: a) no alcanzan a tener la importancia o alcance suficientes para organizarse como ministerios, aunque a veces, como puede ser el caso de Turismo o Ciencia y Tecnología, se propone convertirlos en tales, como existen en Brasil; y b) no tienen una clara relación de afinidad temática con los ministerios existentes, pero se fuerza su inclusión aún en la propia denominación ministerial, como es el caso de Salud y Medio Ambiente o el de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, que registra alguna experiencia provincial.
- No existe una solución simple para los casos recién planteados. Pero si fuera necesario establecer una regla general, se sugiere que ella sea evitar cuanto sea posible la ubicación de esas áreas bajo el ala de la Gobernación, ámbito con el que menos afinidad tienen. Es ilusorio suponer que cuanto más cerca de la máxima instancia de conducción política se hallen los organismos que manejan estas áreas, más atención, recursos o importancia tendrán en la macroestructura del estado. Al menos, la experiencia argentina no permite avalar esta conclusión.

- Esta regla puede ser planteada en términos aún más generales: no resulta conveniente acumular organismos sectoriales en el ámbito de la Gobernación. Un viejo principio de la administración, que mantiene su vigencia, señala que el alcance del control (*span of control*) se reduce cuanto mayor sea el número de unidades dependientes.
- ✓ La organización de una Jefatura de Gabinete de Ministros es otro aspecto esencial en el diseño de la macroestructura del estado provincial. La actual configuración ministerial no contempla este tipo de unidad coordinadora, ausencia que debería analizarse con mayor detenimiento, sobre todo a raíz de la escasa actividad de coordinación en el nivel de Gabinete provincial. En caso de que surgiera la necesidad de su establecimiento, sería deseable que la estructura de la JGM no reprodujera en miniatura la estructura ministerial, como ocurriera en la época inicial de su existencia en la estructura del gobierno nacional.

En la definición del papel a cumplir por una JGM, es fundamental fortalecer su capacidad para organizar y coordinar el debate sobre objetivos, estrategias y contenido de propuestas alternativas de políticas públicas. Su misión no es superponer funciones propias de los ministerios sino lograr niveles satisfactorios de coordinación, coherencia y consenso en las decisiones políticas fundamentales del gobierno. No debería tener una estructura ni una dotación excesivas sino contar con un elenco de técnicos y especialistas que puedan jugar un rol de articulación horizontal entre las iniciativas y proyectos de las diferentes áreas de gobierno, así como de identificación de las cuestiones críticas de la agenda estatal y propuesta de debate en el gabinete presidencial.

Por lo general, las JGM cuentan con importantes facultades presupuestarias. Además, suelen incorporar el área de función pública a su ámbito de competencia, con lo cual pueden cumplir un papel central en el diseño e implementación de la reforma del estado. Sin embargo, debería lograr una buena compatibilización y una fluida relación de trabajo

con las áreas de Economía y Hacienda, con las que suelen tener competencias hasta cierto punto coincidentes.

- ✓ Por debajo del nivel de designación de funcionarios políticos en el Poder Ejecutivo, que según el presente análisis terminaría en las Direcciones Provinciales, debería desplegarse una estructura acotada y con menor número de niveles jerárquicos.

9.3.7 Tipo y naturaleza jurídica de instituciones según roles

Del análisis del punto anterior, referido a la macroestructura del estado provincial, surge claramente que los ministerios deberían pasar a cumplir una función orientadora sobre las formas de encarar y resolver las cuestiones socialmente problematizadas que integran su agenda, para lo cual tendrían que organizar su gestión previendo unidades de análisis y propuesta de políticas sectoriales, de producción de información, de coordinación con otras áreas y niveles nacionales y municipales, de seguimiento y control de gestión de unidades operativas autónomas a cargo de la producción de resultados propios de la competencia ministerial y de evaluación de impacto de esos resultados.

En esta propuesta, quedan delimitados dos niveles diferentes: el de "principal", que limita su actuación a fijar políticas y asegurar su ejecución; y el de "agente", al que se le encomienda el logro de resultados. Su vinculación es el resultado de un contrato, según el cual el principal y su agente acuerdan las condiciones, incentivos y sanciones a que se ajustarán los roles que desempeñe cada parte. Este tipo de arreglos es totalmente congruente con la política del gobierno nacional de suscribir contratos-programa entre la JGM y los ministerios con igual propósito, pero en el caso de la provincia, la relación se establecería entre la Gobernación (o los ministerios o una eventual JGM) y su agente, que pueden ser Direcciones Provinciales, organismos descentralizados, etc.

Este último tipo de convenios-programa no está todavía incorporado a la práctica institucional de nuestra administración pública. Su adopción será, seguramente, el resultado de un largo proceso, en el que parece conveniente comenzar con casos y

experiencias piloto, que vayan indicando hasta qué punto será necesario ajustar las bases de los acuerdos o los mecanismos de seguimiento o evaluación, dada una serie de restricciones y carencias que hoy existen y pueden comprometer su éxito. En primer lugar, la ausencia de una cultura de rendición de cuentas, base indispensable del logro satisfactorio de los objetivos perseguido por estos acuerdos. En segundo lugar, la inestabilidad en los puestos de conducción ministeriales, así como en los de las propias agencias ejecutoras, lo cual puede llevar al desconocimiento de los acuerdos por parte de las nuevas conducciones o a la interrupción de su vigencia. En tercer lugar, a los déficit existentes en la elaboración de indicadores de gestión, que también son un elemento crítico para la concreción de un contrato-programa y exigen a veces el desarrollo de sofisticados sistemas de información. Y en último término, las penurias presupuestarias que conducen a habituales recortes y ajustes, y en tal medida pueden malograr las intenciones del principal de efectuar los aportes comprometidos en los acuerdos.

En el caso que se decidiera que los organismos descentralizados actúen como agencias ejecutoras de políticas y programas de gobierno, es importante tener en cuenta el diagnóstico y recomendaciones efectuados por el director del presente trabajo,³⁷ en el que se proponen diversos cursos de acción opcionales en cuanto a fusionar, absorber, privatizar, transferir a otros ámbitos, fortalecer o eliminar estos organismos en el ámbito nacional, por las razones que en cada caso se exponen.

Asimismo, frente a la hipótesis de desdoblamiento de las funciones principal-agente bajo el esquema de contratos de gestión, se sugiere tomar en consideración las formas jurídicas y organizacionales que registra la experiencia comparada, las que han sido sistematizadas en otro estudio del director del presente estudio.³⁸

9.3.8 Grados de autonomía, autarquía o dependencia funcional-jerárquica

³⁷ *Estudio sobre los Organismos Descentralizados del Poder Ejecutivo Provincial*, Oscar Oszlak y colaboradores, Programa de Modernización del Estado, 2000.

³⁸ *Nuevos modelos institucionales para la gestión pública: experiencias comparadas y aplicaciones potenciales al caso argentino*, Oscar Oszlak (coordinador) y colaboradores, Programa de Modernización del Estado, 2001. Disponible en www.top.org.ar (Biblioteca Virtual, Oszlak y Malvicino).

La introducción del mecanismo de contratos de gestión podría resolver el complejo problema actual del contraste entre lo que indica la normativa y los reales grados de autonomía, autarquía o dependencia funcional-jerárquica de que disponen tanto los órganos de la administración central como los organismos descentralizados de su jurisdicción. Las asignaciones que fija el presupuesto provincial no son respetadas, los recursos con afectación específica son reasignados por imperativos fiscales y las atribuciones para comprar o contratar servicios, designar personal u otras, están severamente limitadas en la práctica. Por lo tanto, si los acuerdos entre principal y agencia supeditan el logro de resultados al efectivo goce de tales atribuciones por parte de las agencias, el contrato pasaría a darle vigencia real a las reglas formales que establecen la legislación y las cartas orgánicas.

De cualquier manera, aún si se generalizara este tipo de mecanismos, no se daría solución a todas las situaciones que derivan del establecimiento de reglas en la materia. En general, las modernas prácticas que propone la nueva gestión pública insisten en la necesidad de otorgar mayores poderes a las agencias (*empowerment*) e incluso, a las unidades desconcentradas de los propios ministerios. Pero la realidad de la gestión pública impone severas restricciones a la posibilidad de transferir tales poderes y atribuciones en materia decisoria, ya que para ello se requiere una afiada capacidad de seguimiento y control de gestión que no ha logrado establecerse. Esta deberá ser otra de las prioridades políticas en materia de fortalecimiento institucional del estado.

9.3.9 Cooperación inter-institucional

Una interesante corriente de pensamiento en materia de gestión pública, en la que se destacan los trabajos de Phillip Cooper, han puesto en el centro del debate la cuestión de la coordinación inter-institucional como uno de los principales déficit a resolver si se aspira a un funcionamiento más eficaz y eficiente del sector público.

La ausencia de coordinación conduce inevitablemente a la duplicación o multiplicación de competencias, a la superposición de funciones y al malgaste de recursos. Además, desdibuja la orientación que deben seguir las políticas, impide la

creación de sinergias y malogra muchas veces la obtención de resultados por la ausencia de indicaciones oportunas o aportes especializados de parte de otras unidades o instituciones que deberían haber intervenido en su logro.

La coordinación tiene, al menos, dos dimensiones: una horizontal y otra vertical. La coordinación horizontal es la que debería existir entre unidades de la estructura vertical del estado para acordar formas de consulta y colaboración en áreas afines (v.g. en materia de programas que abordan aspectos educativos, sanitarios y de promoción social). La coordinación vertical, a su vez, es la que podrían establecer organismos afines que actúan en diferentes instancias y niveles de la gestión, como es el caso de programas del gobierno provincial que deben ejecutarse con el concurso de organismos e instituciones de nivel municipal, nacional o que operan en el mercado, en el sector público no estatal o en el ámbito interprovincial.

Existe en la administración pública argentina una inveterada tendencia a que los problemas de la gestión se resuelvan exclusivamente dentro de los cotos cerrados que delimitan las competencias jurisdiccionales, sin tener en cuenta los beneficios potenciales que podrían resultar de una complementación y/o colaboración estrecha, sea de carácter horizontal o vertical. No existen marcados incentivos para esta cooperación, ni siquiera cuando el éxito de la gestión pueda ser indivisible, es decir, cuando las partes pueden asignarse conjunta y a la vez, individualmente, el mérito por la obtención de los resultados.

Es que en la cultura de la coordinación deben, a veces, resignarse parcialmente posiciones, cederse terrenos o compartirse recursos, lo cual exige también compartir intereses y valores que no parecen caracterizar las actitudes y comportamientos de los gerentes públicos argentinos. Podría aducirse que esta cultura impermeable a la cooperación, que domina la práctica de la gestión estatal, no puede dissociarse de la que rige en el conjunto de la sociedad. Después de todo, la administración pública no podría ser mejor o peor que la sociedad de la que forma parte. Pero existen, sin embargo, formas de inducir este cambio cultural a través de mecanismos que orienten el comportamiento en la dirección de una mayor cooperación y coordinación entre responsables de áreas afines. Por ejemplo, la introducción de innovaciones tecnológicas que incentiven tal colaboración o, inversamente, creen fuertes

incentivos negativos a eludir su práctica. La reingeniería de procesos, la creación de acuerdos win-win (o “todos ganan”), el rediseño de la propia estructura organizativa del estado mediante el uso de técnicas que permitan controlar duplicaciones o superposiciones, la fijación de claras responsabilidades de producción, intervención y control o la mayor transparencia de la propia gestión, incluyendo el control ciudadano de la misma, pueden ayudar a la gradual instalación de los valores de la cooperación en la cultura de la gestión pública.

9.3.10 Función de producción estatal

Para entregar a la sociedad los bienes y servicios que haya decidido incluir dentro de la definición de su rol, el estado provincial debe disponer de una dotación de recursos humanos, materiales y financieros adecuada al volumen y grado de especialización de los respectivos productos. La particular combinación de esos recursos caracterizará a su “función de producción”. El término, que hemos tomado del campo de estudios de la economía, asimila los factores de la producción que emplea el estado (infraestructura, personal y recursos para funcionamiento) a los clásicos factores que trata la economía clásica (tierra, trabajo y capital). Se supone que sólo una equilibrada dotación de esos recursos, en cantidad, calidad y disponibilidad oportuna, permitirá una eficaz producción de los bienes, regulaciones y servicios que definen el papel del estado.

Las reformas de primera generación, en el intento de eliminar precipitadamente la evidente hipertrofia del estado, produjeron a menudo una mayor deformidad en la combinación de los factores que integran la función de producción estatal. Esto se expresa, principalmente, en una dotación de recursos que sigue limitando como antes el peso de la infraestructura y el gasto en bienes y servicios no personales, sin haber eliminado el sobre-dimensionamiento de recursos humanos, con el agravante de que en la composición de éstos priman perfiles de baja especialización. Además, la falta de planificación de las reducciones de planta dejó a algunos organismos fuertemente debilitados en cuanto a la disponibilidad de personal con perfiles ocupacionales críticos para la respectiva gestión institucional.

La reconversión de la función de producción del estado debería constituir una política de estado y, por lo tanto, mantenerse vigente más allá de los cambios de gobierno y de titulares de los puestos de conducción política. La macroestructura del estado es, también, microestructura, sin la cual aquélla se limita a ser un simple organigrama formal. El diseño de una microestructura técnicamente racional supone una gestión presupuestaria que apunte a lograr mejores equilibrios entre los componentes de la función de producción en cada área de gobierno. No pueden establecerse contratos de gestión por resultados si esas dotaciones de recursos no tienen los componentes que se requieren, en la proporción debida, para producir tales resultados.

Existen diversos mecanismos para lograr un mejor ajuste entre componentes. Uno de ellos es el manejo de la tasa de rotación de personal, de manera que contando con información técnica necesaria (como, por ejemplo, una clasificación de los puestos en función de perfiles ocupacionales y de nivel), puedan definirse políticas de ingreso de personal que, al estar habilitadas nuevas vacantes, se las llene en función de las reales necesidades diagnosticadas a partir del estudio de la función de producción. Pueden utilizarse también mecanismos de transferencia horizontal de personal o políticas de desarrollo de recursos humanos que permitan capacitar personal para cubrir puestos de trabajo en los que existan mayores déficit. Por último, en el caso de que se vuelvan a poner en marcha programas de retiro voluntario de personal, sería conveniente que las mismas sean selectivas y tomen en cuenta las posibles deformidades existentes en la composición de las dotaciones.

9.3.11 Políticas de recursos humanos

El recurso humano es el componente máspreciado de la función de producción estatal. De poco sirven los arreglos estructurales en el sector público si el personal que debe cubrir los puestos de trabajo de la estructura carece de capacidades e incentivos, así como de reglas de juego previsibles y transparentes acerca de su vinculación con el estado empleador a lo largo del "ciclo vital" que atraviesa en su paso por la función pública.

No es necesario reiterar los múltiples problemas que presenta esta "carrera", por haber sido suficientemente examinados. Basta con señalar que en las diferentes interfases que se establecen entre el empleado y la administración, es preciso introducir, mantener y perfeccionar una serie de sistemas y técnicas que permitirían elevar tanto los incentivos como las calificaciones del personal.

Una síntesis de estos mecanismos y reglas de juego incluiría:

- Políticas de renovación y reclutamiento de personal, con sistemas de concursos abiertos y transparentes, aplicados en forma objetiva y permanente, que sean el único medio legítimo de incorporación a la función pública.
- Políticas de evaluación periódica del desempeño de los agentes, basadas en mecanismos igualmente objetivos y transparentes, aplicados rigurosamente como uno de los criterios para decidir ascensos, inclusión en procesos de desarrollo, mayores remuneraciones y permanencia en el empleo.
- Políticas de promoción a puestos de mayor responsabilidad, basadas en la valoración del personal según sus antecedentes, formación y desempeño, que tomen en cuenta la disponibilidad de vacantes en tales puestos, de modo de no distorsionar la racionalidad de la planta de puestos que compone la estructura organizativa.
- Políticas de capacitación y desarrollo basadas en una detección sistemática de necesidades de la gestión, de los organigramas de reemplazo y de déficit en los perfiles del personal, que abran oportunidades de crecimiento profesional en los diferentes estratos y no se limiten a una oferta indiscriminada de cursos.
- Políticas de remuneración -- que -- establezcan una adecuada correspondencia con los niveles vigentes para distintas categorías de personal en el sector privado, que promuevan estructuras de remuneraciones coherentes y no discriminatorias según escalafones o instituciones de revista, así como una composición salarial que otorgue preeminencia a los componentes que remuneran la responsabilidad y el

desempeño en los puestos de trabajo antes que las características de las personas que los ocupan.

Estas simples consignas, generalmente aceptadas, no han conseguido trasponer el nivel de un planteamiento retórico que se reitera asiduamente. De su definitiva implantación dependerá en buena medida el éxito de un diseño macroestructural que pretenda mejorar la gestión, ya que políticas de recursos humanos como las enunciadas permitirán “encarnar” esa estructura organizativa y darle racionalidad y continuidad.

9.3.12 Control de resultados y niveles de desempeño

La experiencia comparada, sobre todo la europea y de los países del Commonwealth, indica que los mayores esfuerzos que se están realizando en materia de reforma del estado están dirigidos a fortalecer el nivel de desempeño del sector público y a lograr un mayor control de los resultados de la gestión estatal.

La ya comentada tendencia a separar las funciones de orientación política y control de gestión de las de ejecución directa a través de agencias, está siendo implantada en forma cada vez más generalizada, a pesar de que no siempre se consiguen los resultados buscados y queden por resolver numerosos problemas propios de la vinculación entre principal y agente. Al menos se han hecho avances importantes en materia de diseño de indicadores de gestión y de ingeniería jurídico-institucional, que han redundado en la elaboración de modelos originales y creativos de gestión e involucran a actores provinciales, municipales y organizaciones sociales.

Un paso decisivo en este proceso es la transición de la vieja concepción del control de procesos al control de resultados. Tradicionalmente, el sector público argentino ha contado con instituciones orientadas al primer tipo de controles (básicamente, la Contaduría General de la Nación y el Tribunal de Cuentas), que se reiteran en el nivel provincial. El establecimiento de la Auditoría General de la Nación y la Sindicatura General de la Nación ha significado un avance en la dirección de un control de gestión, pero el grueso de su labor está aún volcada a la auditoría tradicional y no a la evaluación de resultados. Tampoco cuentan con capacidades

para imponer sanciones en caso de incumplimiento de la normativa existente, lo cual limita seriamente la efectividad de su papel. En el futuro diseño de la macroestructura del estado provincial será preciso adoptar medidas que incrementen los poderes de estos órganos, su grado de independencia y su capacidad de control regular de la gestión y los resultados. En el mismo sentido corresponde señalar los déficit que presentan actualmente los entes reguladores responsables del control y la regulación de los servicios públicos privatizados.

Existen otros mecanismos de responsabilización de la gestión que también merecen ser reforzados. Nos referimos a los controles tradicionales de procesos, al control parlamentario, al control por competencia administrada y al control ciudadano, tema que constituirá el objeto análisis de nuestro último punto.

9.3.13 Control ciudadano de la gestión estatal

¿Por qué incluir el control ciudadano de la gestión pública como un aspecto más de las reglas de juego que deberían gobernar el diseño de la macroestructura del estado provincial? En primer lugar, porque no se trata de definir cualquier modelo de gestión político-institucional, sino uno que sea totalmente congruente con un esquema de gobernabilidad democrático. Y en segundo término, consecuentemente, porque el control ciudadano debe ser institucionalizado, lo cual implica prever mecanismos a través de los cuales la ciudadanía pueda ejercerlo efectivamente.

En tren de analizar los problemas habituales de esta modalidad de control, uno de los primeros en surgir es el grado real de representatividad de quienes se arrojan, ante un sector de ciudadanía, la responsabilidad de velar por un desempeño transparente y eficaz de la gestión pública. Puede tratarse de beneficiarios de un programa, de usuarios de un servicio, o de instituciones intermediadoras -como el Defensor del Pueblo- que velen porque no se conculquen derechos ciudadanos reconocidos o se promueva la consagración de nuevos derechos.

Ambitos y órganos tales como la defensa de la competencia, la defensa del consumidor, la defensoría del pueblo, los ombuds-men (-women) sectoriales o territoriales, las oficinas anticorrupción, los comités de usuarios de servicios

incorporados a los mecanismos de consulta de los entes reguladores -entre otros-, deben ser repensados a la luz de un nuevo diseño institucional del estado. De la exitosa elección de los modelos e instancias de participación, y de la genuina representación de los intereses ciudadanos que los mecanismos adoptados consigan, dependerá que el tan indiscutido y necesario control ciudadano de la gestión pública adquiera viabilidad y permanencia.

REFLEXIONES FINALES

10. Reflexiones finales

En esta última sección se ha pasado revista a un conjunto de temas cuya consideración parece ineludible a la hora de diseñar un modelo estratégico de gestión político-institucional para el estado provincial santafecino. El tratamiento de los temas siguió un curso casi natural, que partió de la necesidad de redefinir el rol del estado frente a la sociedad, siguió con el análisis de ciertas reglas necesarias para la formulación de un proyecto de macroestructura del estado y fue derivando en consideraciones más instrumentales sobre la organización de la gestión y el control de sus resultados.

Los planteamientos y sugerencias efectuados en el examen de cada punto surgen de una evaluación de las necesidades de cambios institucionales y de sus perspectivas de éxito, a la luz de las restricciones culturales, tecnológicas, políticas y clientelísticas que muestra la experiencia histórica y explican el estilo de gestión prevaleciente en el aparato estatal argentino. En las recomendaciones efectuadas, se ha tomado en cuenta el estado del arte en materia de reforma del estado y la experiencia comparada de *best practices* en materia de nuevos mecanismos de gestión exitosos.

En cualquier caso, estas reglas de juego deben ser concebidas como un intento parcial y provisorio por identificar aspectos clave de la gestión susceptibles de ser incorporados en el diseño de un nuevo modelo. La futura disponibilidad de estudios sectoriales, permitirá seguramente ampliar, especificar y tal vez enriquecer las propuestas presentadas.

ANEXOS

- 1. Empleados Públicos Provinciales.**
 - 1.1 Empleados Públicos de la Provincia clasificados por escalafón y jurisdicción de revista**
 - 1.2 Agentes de la jurisdicciones del PEP y organismos descentralizados**
- 2. Evolución del empleo público (1995- 2001)**
 - 2.1 Autoridades Superiores**
 - 2.2 Personal del Escalafón General**
- 3. Personal del Escalafón General por categoría**
- 4. Evolución del empleo público por circunscripción**
- 5. Organigramas del Poder Ejecutivo Provincial**
- 6. Características de los Ministerios**
- 7. Composición del Gasto**

ANEXO 1.1:
Empleados Públicos de la Provincia
Clasificados por escalafón y jurisdicción de revista.

JURISDICCIÓN	TOTAL GENERAL		AUTORIDAD SUPERIORES		GABINETE		ESCAL. GRAL. D. 2695/63		LEY 11.387 art. 5		LEY 11.696 art. 37		DOCENTES		PARTE DE CURAR		LEY 9529 RESIDENTES			
PODER LEGISLATIVO																				
- Cámara de Senadores	352	0,40%	13	6,40%	16	14,04%														
- Cámara de Diputados	615	0,69%	32	15,76%	26	22,81%			1	0,06%										
Poder Judicial	3.057	3,43%	7	3,45%																
Gobernación	809	0,91%	12	5,91%	17	14,91%	575	2,27%	77	4,78%										
Secr. de Medio Amb. y Des. Sust.	83	0,09%	2	0,99%	1	0,88%	48	0,19%	5	0,31%					10	0,32%				
Min. de Gobierno, Justicia y Culto	16.807	18,88%	14	6,90%	9	7,89%	737	2,91%	400	24,81%										
Min. de Agric., Gan., Ind. y Com.	681	0,76%	12	5,91%	10	8,77%	543	2,14%	90	5,58%	26	100,00%								
Min. de Hacienda y Finanzas	689	0,77%	12	5,91%	6	5,26%	589	2,33%	82	5,09%										
Min. de Educación	45.881	51,54%	20	9,85%	7	6,14%	9.555	38,11%	270	16,75%					35.925	99,98%				
Min. de Salud y Med. Amb	13.182	14,81%	23	11,33%	7	6,14%	9.777	38,59%	111	6,89%					1		3.048	98,32%	200	100,00%
Min. De Obras Serv. Pcos. y Vivien	563	0,63%	10	4,93%	2	1,75%	437	1,73%	46	2,85%										
Secr. de Trabajo y Seguridad Soc.	439	0,49%	5	2,46%	1	0,88%	336	1,33%	97	6,02%					7	0,02%				
Secr. de Promoción Comunitaria	1.385	1,56%	11	5,42%	5	4,39%	1.286	5,08%	69	4,28%										
Tribunal de Cuentas de la Prov.	241	0,27%	5	2,40%			203	0,80%	33	2,05%										
Defensoría del Pueblo	176	0,20%	2	0,99%	3	2,63%														
Fiscalía del Estado	116	0,13%	1	0,48%			26	0,10%	23	1,43%										
Subtotal Administración Central	85.076	95,56%	181	89,16%	110	96,49%	24.212	95,57%	1.304	80,89%	26	100,00%	35.933	100,00%	3.058	98,97%	208	100,00%	208	100,00%
I.A.P.I.P	59	0,07%	1	0,49%					1	0,06%										
API	1.062	1,19%	3	1,48%					171	10,61%										
Ser. de Catastro e Inf. Terr.	299	0,34%	4	1,97%			3	0,01%	57	3,54%										
Caja de Asistencia Social-Lotería	158	0,18%	1	0,49%			151	0,60%	7	0,43%										
Dirección Prov. de Vitalidad	1.228	1,38%	2	0,99%			4	0,02%	4	0,25%										
Dirección Prov. de Vivienda y Urb.	385	0,43%	1	0,49%	3	2,63%	381	1,50%												
Aeropuerto Internacional de Rosari	10	0,01%	3	1,48%			7	0,03%												
ENRESS	69	0,08%	2	0,99%			1	0,00%	1	0,05%										
Caja de Jub. Y Pens. De la Pcia.	189	0,21%	1	0,49%			125	0,49%	63	3,91%							35	1,13%		
I.A.P.O.S	485	0,55%	1	0,49%	1	0,88%	449	1,77%	4	0,25%										
Banco de S.Fe (en Liquidac.)	4	0,00%																		
Ente Zona Franca Santafesina	3	0,00%	3	1,48%																
Subtotal descentralizados	3.951	4,44%	22	10,84%	4	3,51%	1.121	4,43%	308	19,11%	26	100,00%	35.933	100,00%	3.101	100,00%	208	100,00%	208	100,00%
TOTAL GENERAL	89.027	100,00%	203	100,00%	114	100,00%	25.333	100,00%	1.612	100,00%	26	100,00%	35.933	100,00%	3.101	100,00%	208	100,00%	208	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Recursos Humanos

**ANEXO 1.1 (2ª parte):
Empleados Públicos de la Provincia
clasificados por escalafón y jurisdicción de revista.**

JUSTICIA	SEGURIDAD	API	CATASTRO	GRAFICOS	VALIDAD	OBRAS SANITAR	LEGISLAT	DIETAS	FISCALIA	
-	-	-	-	-	-	-	304	30,99%	19	27,54%
-	-	-	-	-	-	-	506	51,58%	50	72,49%
3.050	100,00%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	128	92,75%	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	17	10,80%	-	-	-
-	15.647	99,64%	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	4	2,90%	-	-	-	-	-
-	-	-	-	6	4,35%	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	68	43,59%	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	171	17,43%	-	-
-	-	-	-	-	-	6	3,85%	-	-	60
3.050	100,00%	15.647	99,64%	-	138	100,00%	981	100,00%	59	100,00%
-	57	0,36%	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	888	100,00%	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	235	100,00%	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	1.216	100,00%	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	65	41,67%	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	57	0,36%	888	100,00%	235	100,00%	0	0,00%	0	0,00%
3.050	100,00%	15.704	100,00%	888	100,00%	235	100,00%	156	100,00%	60
-	-	-	-	138	100,00%	138	100,00%	981	100,00%	69
-	-	-	-	-	-	156	100,00%	981	100,00%	60
-	-	-	-	-	-	156	100,00%	981	100,00%	60

ANEXO 1.2:
Agentes de las Jurisdicciones del Poder
Ejecutivo Provincial y Organismos descentralizados por escalafón

JURISDICCIÓN	TOTAL GENERAL	AUTORIDAD SUPERIOR	GABINETES	ESCALA FON. GRAL	BANCARIOS	LEY 11.990 ART. 37	DOCENTES	PARTE DE CURAR	RESIDENTES	SEGURIDAD	I.A.P.	CATASTRO	GRAFICOS	VAJALIDAD	OBRAS SANITARI
Gobernación	1,0%	8,4%	24,6%	2,3%	5,0%								92,8%		
Secr de Medio Amb. y Des. Sust.	0,1%	1,4%	1,4%	0,2%	0,3%			0,3%							11,3%
Min. de Gobierno, Justicia y Culto.	19,9%	9,8%	13,0%	2,9%	25,7%					99,6%					
Min. de Agric., Ganadería, Ind. y Com.	0,8%	8,4%	14,5%	2,2%	5,8%	100,0%									
Min. de Hacienda y Finanzas	0,8%	8,4%	8,7%	2,3%	5,3%								2,9%		
Min. de Educación	54,3%	14,0%	10,1%	98,5%	17,4%	100,0%							4,3%		
Min. de Salud y Med. Amb	15,6%	16,1%	10,1%	38,9%	7,1%	0,0%		98,3%	100,0%						
Min. de Obras, Serv. Publ. y Vivienda	0,7%	7,0%	2,9%	1,7%	3,0%										45,3%
Secr. de Trab. y Seguridad Social	0,5%	3,5%	1,4%	1,3%	6,2%	0,0%									
Secr. de Promoción Comunitaria	1,6%	7,7%	7,2%	5,1%	4,4%			0,2%							
SUBTOTAL ADMINISTRACIÓN	95,3%	84,6%	94,2%	95,5%	80,2%	100,0%	100,0%	98,9%	100,0%	99,6%			100,0%		56,7%
I.A.P.I.P.	0,1%	0,7%			0,1%					0,4%					
API	1,3%	2,1%			11,0%						100,0%				
Ser. de Catastro e Inf. Terr.	0,4%	2,8%		0,0%	3,7%							100,0%			
Caja de Asistencia Social-Lotería	0,2%	0,7%		0,6%	0,5%										
Dirección Pcial. de Vialidad	1,5%	1,4%		0,0%	0,3%									100,0%	
Dirección Pcial. de Vv. y Urban.	0,5%	0,7%	4,3%	1,5%											
Aeropuerto Internacional de Rosario	0,0%	2,1%		0,0%											
ENRESS	0,1%	1,4%		0,0%	0,1%										43,3%
Caja de Jubilaciones y Pensiones	0,2%	0,7%		0,5%	4,1%										
I.A.P.O.S	0,6%	0,7%	1,4%	1,8%				1,1%							
Banco de S.Fe S.A.P.E.M. (En Liquidación)	0,0%	0,0%			0,3%										
Ente Zona Franca Santafesina	0,0%	2,1%													
SUBTOTAL DESCENTRALIZADOS	4,7%	15,4%	5,8%	4,5%	19,8%			1,1%		0,4%	100,0%	100,0%		100,0%	43,3%
DISTRIBUCIÓN POR ESCALAFÓN	100,0%	0,2%	0,1%	29,7%	1,8%	0,0%	42,5%	3,7%	0,2%	18,6%	1,1%	0,3%	0,2%	1,4%	0,2%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos brindados por la Dirección General de Recursos Humanos. (Septiembre 2003)

ANEXO 2.1:

**Autoridades Superiores y Personal de Gabinete del Poder Ejecutivo
Evolución 1995- 2001**

JURISDICCION	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Gobernación	19	30	35	36	39	31	33
		57,9%	16,7%	2,9%	8,3%	-20,5%	6,5%
Ministerio de Gobierno, Jus. y Culto	6	15	16	17	6	16	20
		150,0%	6,7%	6,3%	-64,7%	166,7%	25,0%
Ministerio de Ag., Gan., Ind. y Com.	12	18	18	20	20	21	23
		50,0%	0,0%	11,1%	0,0%	5,0%	9,5%
Ministerio de Hacienda y Fin.	20	19	19	19	16	16	17
		-5,0%	0,0%	0,0%	-15,8%	0,0%	6,3%
Ministerio de Educación	3	24	27	27	15	30	31
Variación Porcentual Anual		700,0%	12,5%	0,0%	-44,4%	100,0%	3,3%
Ministerio de Salud y Med. Amb.	8	22	24	27	14	32	32
		175,0%	9,1%	12,5%	-48,1%	128,6%	0,0%
Ministerio de Obras Serv. Pcos. y V.	4	7	9	10	9	11	11
		75,0%	28,6%	11,1%	-10,0%	22,2%	0,0%
Secretaría de Trab. y Seg. Soc.	9	9	9	9	9	6	6
		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-33,3%	0,0%
Secretaría de Promoción Com.	8	19	17	19	12	15	15
TOTAL	70	144	140	148	99	151	155
VARIACIÓN PORCENTUAL ANUAL		106,4%	-3,4%	6,3%	-33,2%	52,2%	3,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la dirección general de recursos humanos

ANEXO 2.2:
Personal del Escalafón General en el Poder Ejecutivo
Evolución 1995- 2001

JURISDICCION	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Gobernación	667	639	635	596	645	633	629
		-4.2%	-0.6%	-6.1%	8.2%	-1.9%	-0.6%
Ministerio de Gobierno, Jus. y Culto	726	698	687	666	664	727	727
		-3.9%	-1.6%	-3.1%	-0.3%	9.5%	0.0%
Ministerio de Ag., Gan., Ind. y Com.	687	661	622	599	564	576	564
		-3.8%	-5.9%	-3.7%	-5.8%	2.1%	-2.1%
Ministerio de Hacienda y Fin.	813	793	795	622	603	593	590
		-2.5%	0.3%	-21.8%	-3.1%	-1.7%	-0.5%
Ministerio de Educación	9,390	9,340	9,349	9,401	9,591	9,796	9,696
		-0.5%	0.1%	0.6%	2.0%	2.1%	-1.0%
Ministerio de Salud y Med. Amb.	8,275	7,968	7,912	9,201	9,172	9,106	9,344
		-3.7%	-0.7%	16.3%	-0.3%	-0.7%	2.6%
Ministerio de Obras Serv. Pcos. y V.	465	397	393	379	377	371	454
		-14.6%	-1.0%	-3.6%	-0.5%	-1.6%	22.4%
Secretaría de Trab. y Seg. Soc.	364	355	350	349	349	359	359
		-2.5%	-1.4%	-0.3%	0.0%	2.9%	0.0%
Secretaría de Promoción Com.	1,539	1,453	1,676	1,610	1,578	1,365	1,333
TOTAL	22,259	21,665	21,784	22,827	22,898	22,893	23,067
VARIACIÓN PORCENTUAL ANUAL		-2.7%	0.6%	4.8%	0.3%	0.0%	0.8%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la dirección general de recursos humanos

ANEXO 3:

Personal del Escalafón Central según nivel de categoría liquidado clasificados por escalafón y jurisdicción de revista.

Categoría Escalafonaria	Nº de agentes
Categoría 1	13005
Categoría 2	7867
Categoría 3	4062
Categoría 4	1185
Categoría 5	270
Categoría 6	612
Categoría 7	202
Categoría 8	113
Categoría 9	132
TOTAL	27448

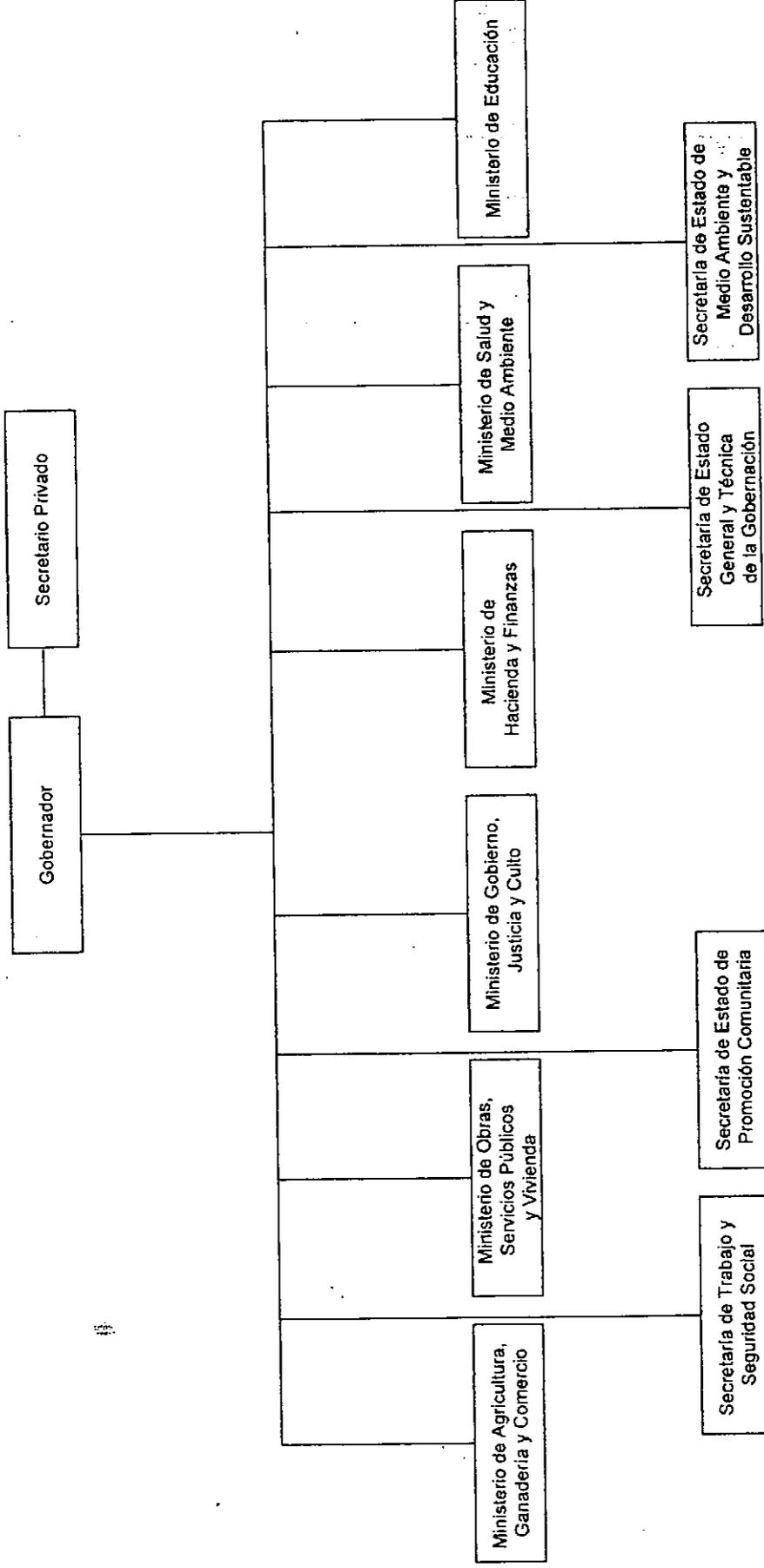
Fuente: Sectorial de Informática. Datos correspondientes a julio de 2003

ANEXO 4.1:
Evolución del Empleo público según jurisdicción

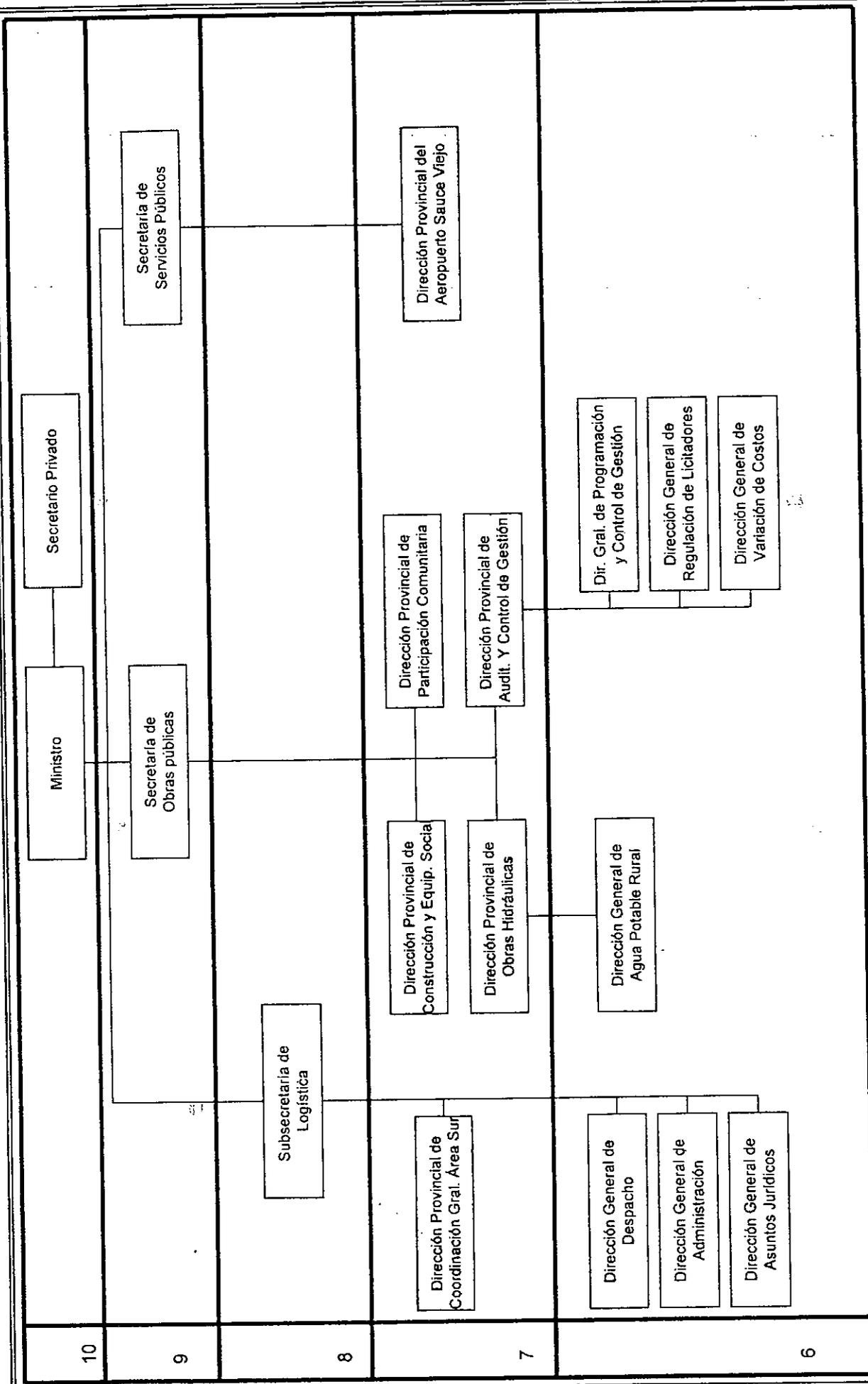
Escalón	1992		1993		1994		1995	
	Planta permanente	Planta no permanente						
Gobernación-Secretaría Gral y Técnica (1)	711	28	700	34	829	46	800	50
Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto	13.980	10	13.836	10	13.566	12	13.445	4
Ministerio de Agr., Ganad., Ind. y Comercio	767	8	735	10	682	46	661	38
Ministerio de Hacienda y Finanzas	1.128	20	874	36	826	36	799	34
Ministerio de Educación (2)	35.971	21	36.045	21	35.760	15	43.110	10
Ministerio de Salud y Medio Ambiente	11.262	974	10.700	940	10.525	357	10.214	347
Ministerio de Obras, Serv. Públicos y Vivienda	568	22	538	32	402	32	444	25
Secretaría de Promoción Comunitaria	-	-	-	-	1.744	19	1.559	8
Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (3)	322	73	326	71	388	7	365	8
Poder Legislativo	1.191	230	1.189	248	1.204	268	1.202	187
Poder Judicial	2.953	-	2.950	-	2.958	-	2.963	-
Tribunal de Cuentas	174	-	172	-	177	-	175	-
Fiscalía de Estado	95	-	92	-	92	-	89	-
Subtotal Administración Central	69.122	1.386	68.157	1.402	69.153	838	75.826	711
Variación Porcentual Anual			-1,4%	1,2%	1,6%	-40,2%	9,6%	-15,2%
I.A.P.I.P.	64	-	60	-	54	-	58	-
Administración Provincial de Impuestos (4)	978	-	961	88	955	98	955	98
Servicio de Catastro e Inform. Territorial (5)	-	-	241	-	242	-	235	-
Banco Provincial (6)	3.420	3	3.293	2	3.165	-	3.102	-
Dirección Provincial de Vivienda	1.618	-	1.541	321	1.449	312	1.685	1
Dirección Pcial de Vivienda y Urbanismo	291	3	284	35	281	35	276	35
Dirección Pcial de Obras Sanitarias	1.553	161	1.526	202	1.491	219	-	-
Dirección Pcial de Obras Sanitarias-Residual	-	-	-	-	-	-	87	1
Ente Regulador de Servicios Sanitarios (8)	-	-	-	-	-	-	75	-
Empresa Provincial de la Energía	3.193	-	2.962	1.056	2.801	1.512	3.577	562
Caja de Jubilaciones y Pensiones	154	-	150	-	143	-	141	4
I.A.P.O.S.	468	2	462	-	458	-	540	-
Subtotal Organismos Descentralizados	11.740	169	11.480	1.704	11.039	2.176	10.731	721
Variación Porcentual Anual			-2,2%	908,3%	-3,8%	27,7%	-2,8%	-66,9%
TOTAL GENERAL	80.862	1.555	79.637	3.106	80.192	3.014	86.557	1.432
Variación Porcentual Anual			-2%	100%	1%	-3%	8%	-52%

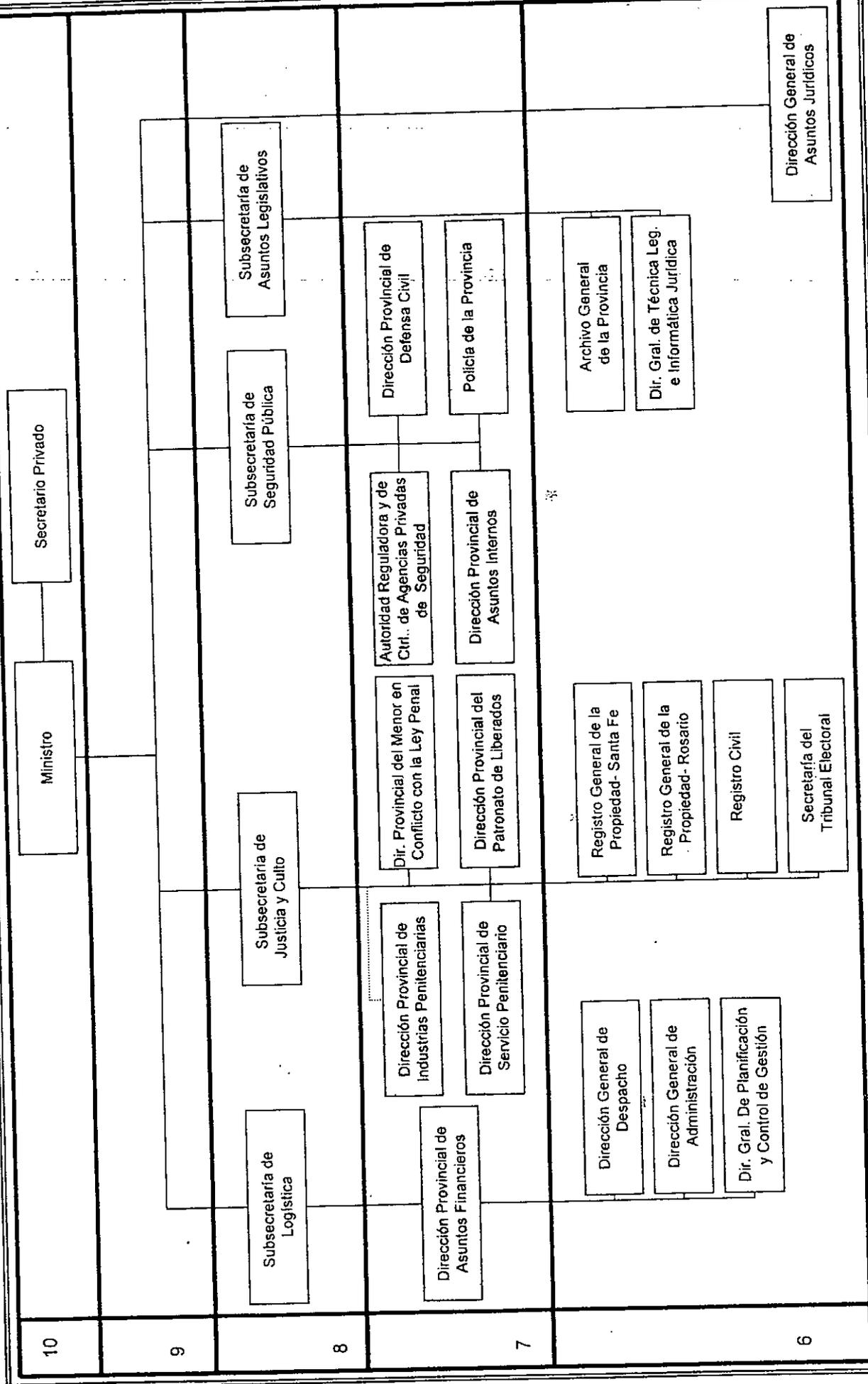
ANEXO 4.1 (2ª parte):
Evolución del Empleo público según jurisdicción

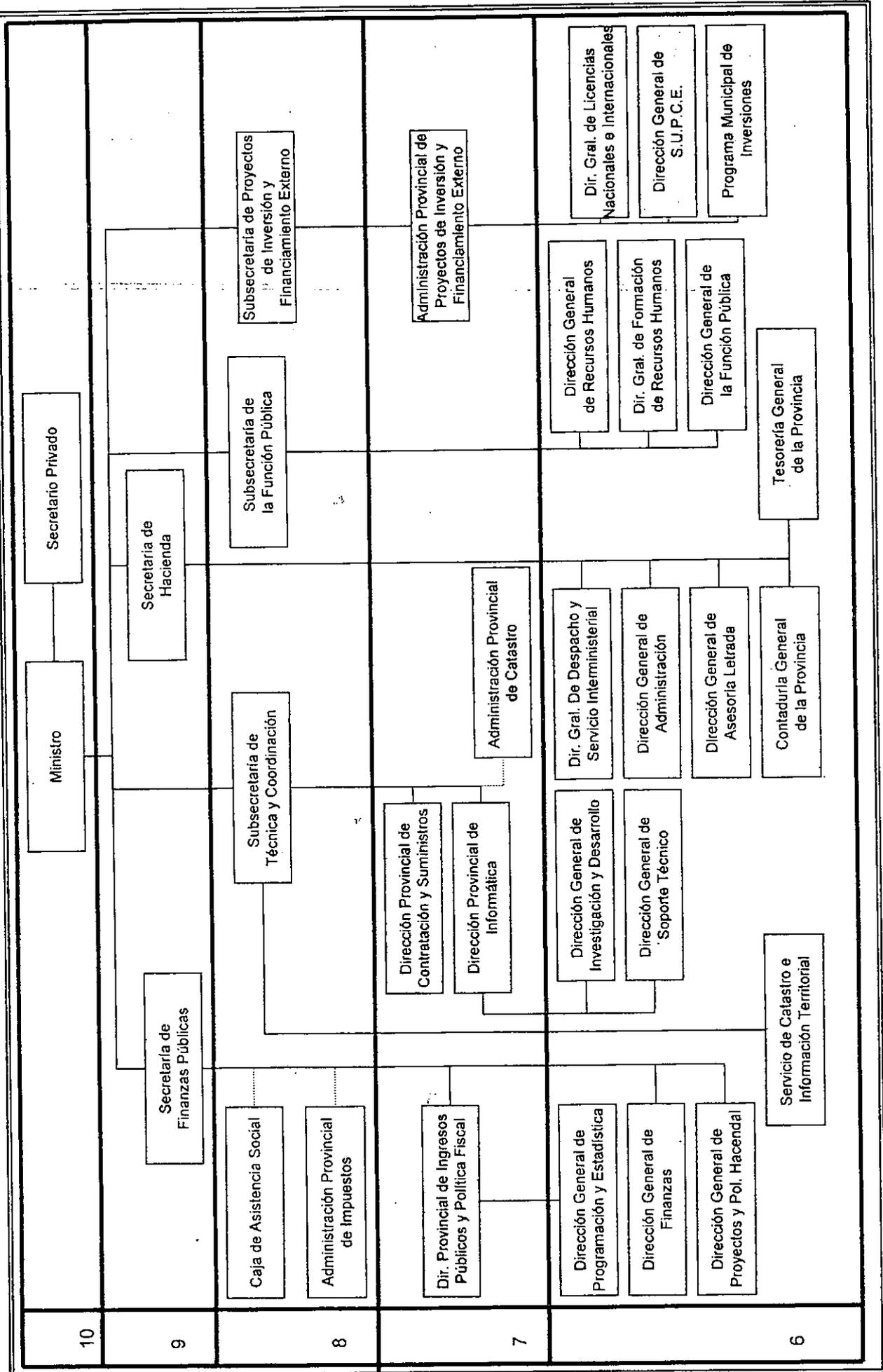
Código	1996		1997		1998		1999		2000	
	Planta permanente	Planta no permanente								
761	58	749	65	765	66	851	65	837	55	55
13.209	8	13.751	7	15.435	7	15.040	2	16317	7	7
636	43	610	44	690	10	670	9	713	5	5
781	31	796	28	688	19	680	14	671	11	11
43.093	13	43.370	11	44.219	12	44.821	5	45749	10	10
9.828	350	9.756	351	11.174	73	11.372	69	11259	116	116
430	18	427	26	449	23	460	20	455	14	14
354	10	349	10	348	10	420	10	455	5	5
1.173	293	1.155	307	1.146	333	1.132	244	1064	300	300
2.923	-	2.895	-	2.909	-	2.952	-	2.974	-	-
186	-	187	-	213	-	217	-	221	-	-
85	-	89	-	104	-	105	-	106	-	-
1.484	8	1.710	6	1.715	6	1.677	2	1.459	4	4
74.943	832	75.844	855	79.855	559	80.397	440	82280	527	527
		1,2%	2,8%	5,3%	-34,6%	0,7%	-21,3%	2,3%	19,8%	
57	-	59	-	54	-	59	-	60	-	-
851	57	904	35	1.018	34	1.044	38	1041	-	-
227	-	233	-	269	-	288	-	297	-	-
2.984	-	2.479	-	15	-	12	-	8	-	-
1.534	-	1.421	-	1.332	-	1.302	-	1.280	-	-
270	3	266	35	253	35	253	35	345	3	3
83	4	61	4	58	4	56	4	53	4	4
72	-	72	-	73	-	73	-	74	-	-
3415	579	3330	566	3195	549	3.598	37	3160	-	-
139	4	147	4	198	4	215	-	215	-	-
527	1	523	1	513	1	505	1	497	1	1
-	-	-	-	11	-	9	-	9	-	-
-	-	-	-	152	13	165	1	166	1	1
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
10159	648	9485	645	7141	640	7579	116	7205	12	12
		-6,5%	-0,5%	-24,8%	-0,8%	6,1%	-81,9%	-4,9%	-89,7%	
85102	1.480	85339	1.500	86996	1.199	87976	556	89485	539	539
		0,3%	1,4%	1,9%	-20,1%	1,1%	-53,6%	1,7%	-3,1%	



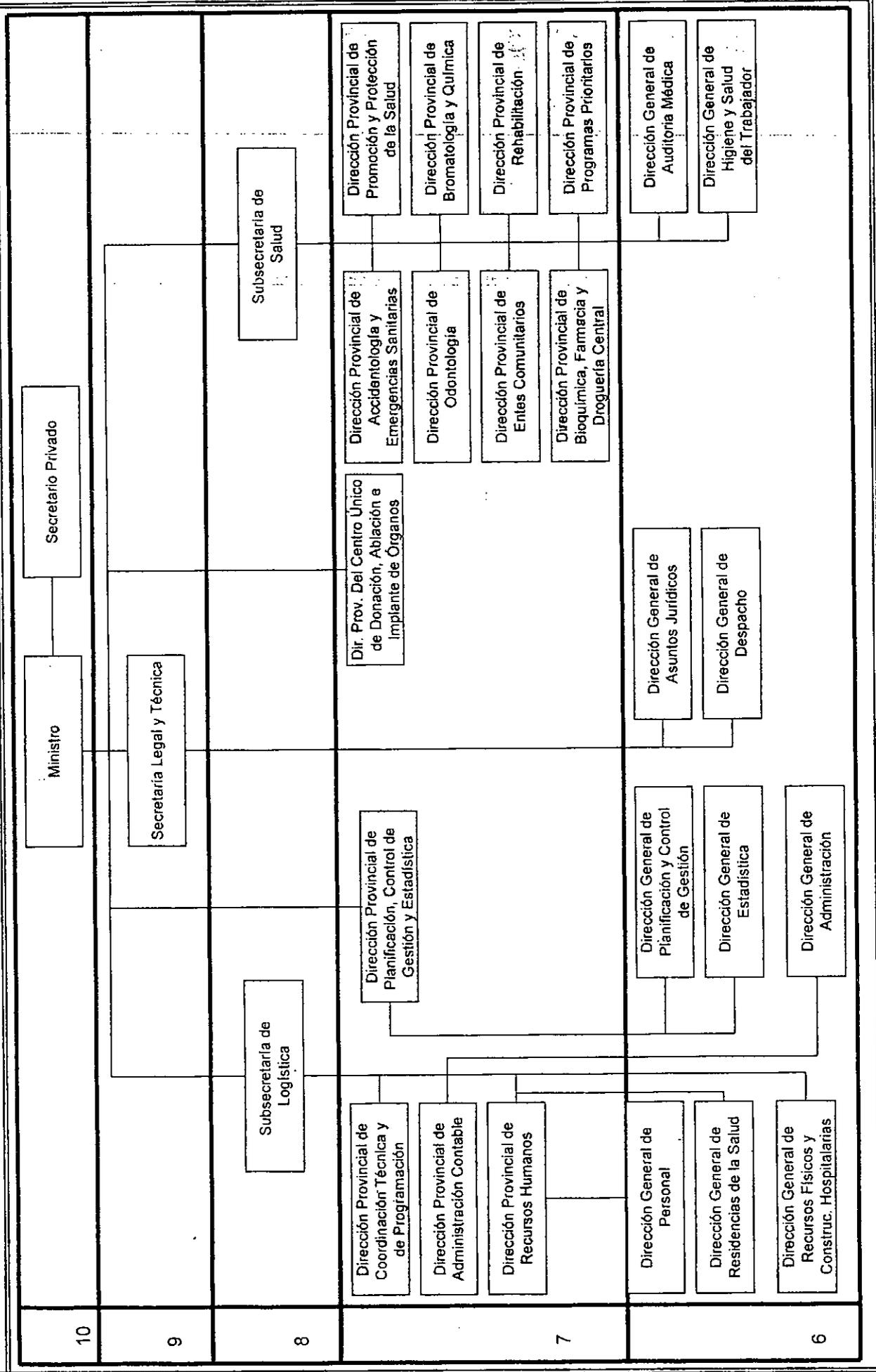
Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda



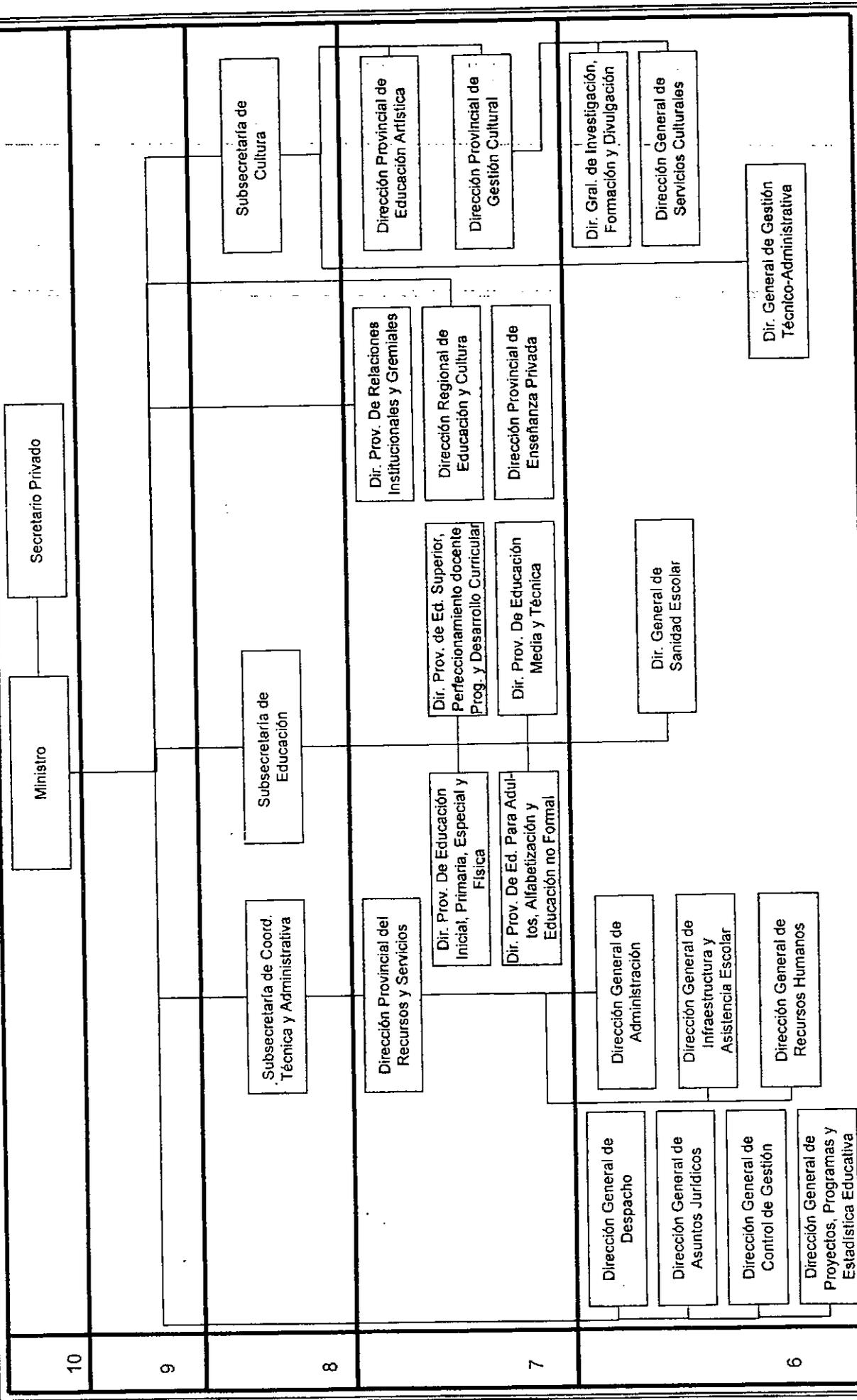




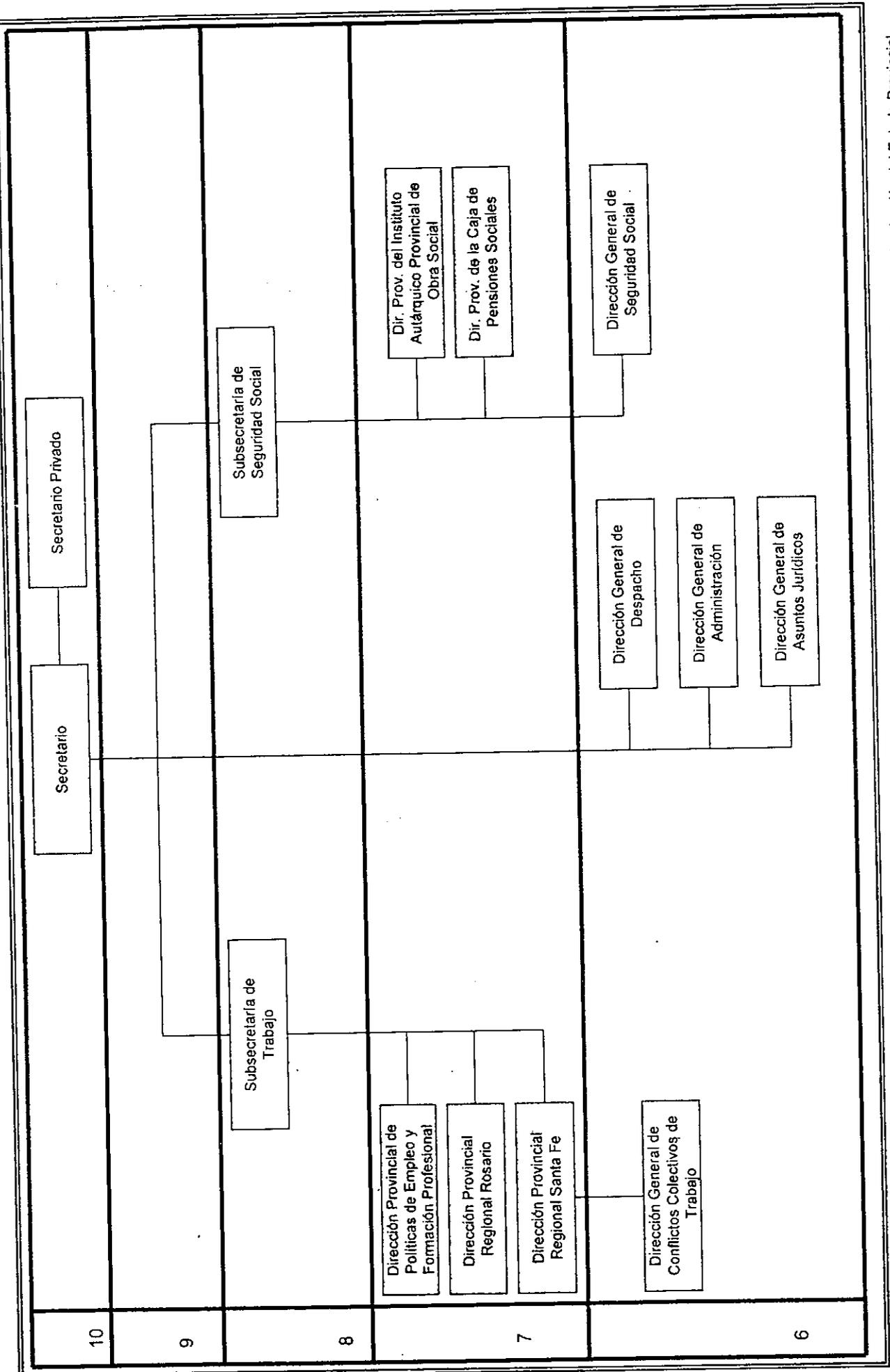
Ministerio de Salud y Medio Ambiente



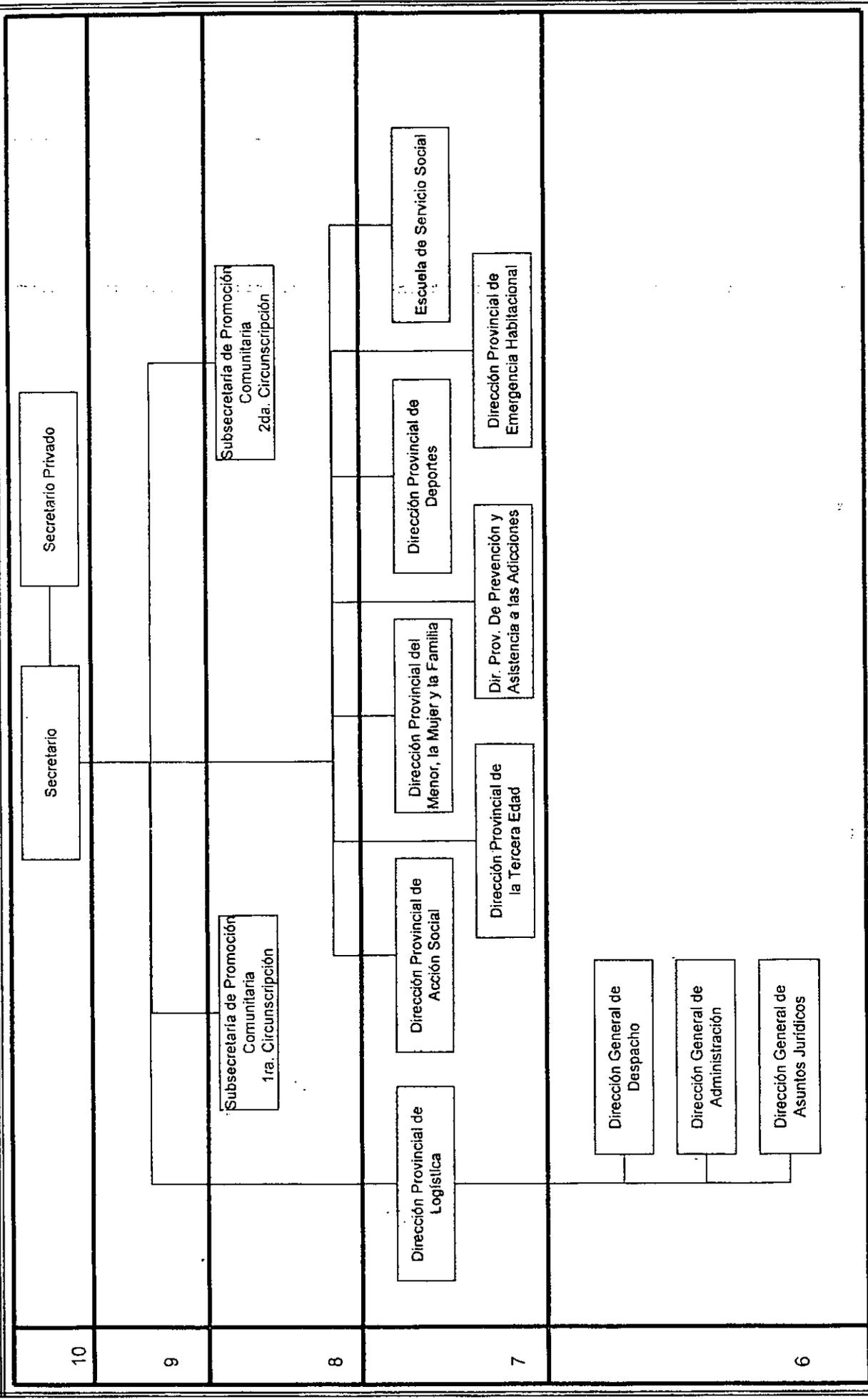
Ministerio de Educación



Secretaría de Estado de Trabajo y Seguridad Social



Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria



10

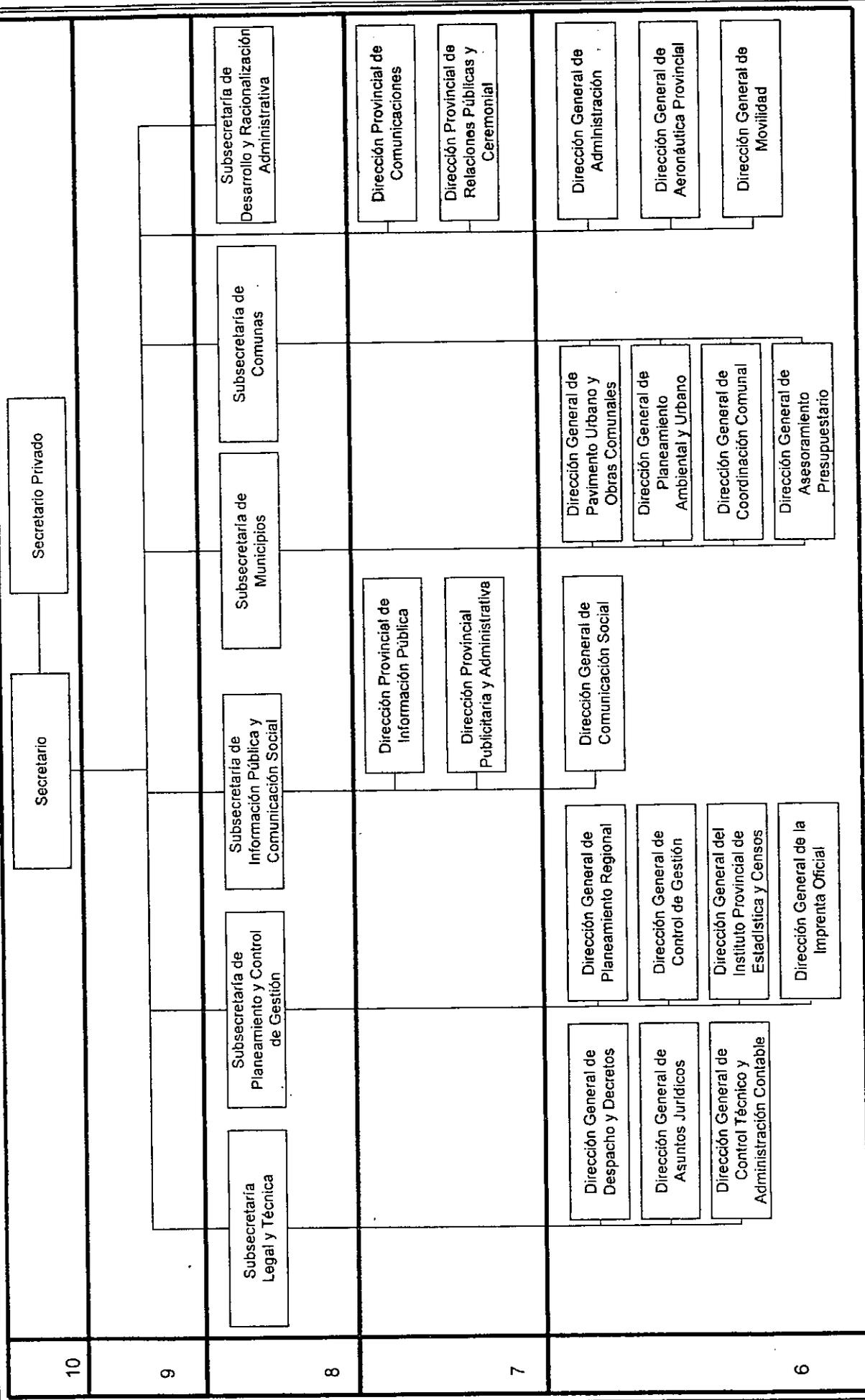
9

8

7

6

Secretaría de Estado General y Técnica de la Gobernación



Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable

Secretario Privado

Secretario

10

9

8

Dirección Provincial de Medio Ambiente y Ecología

7

Dirección General de Desarrollo Sustentable

Dirección General de Despacho

Dirección General de Relaciones Institucionales

Dirección General de Gestión Ambiental

Dirección General de Asuntos Jurídicos

Dirección General de Delegación Zona Sur

Dirección General de Administración

Dirección General de Laboratorio

Dirección General de Recursos Naturales y Ecología

6

ANEXO 6:

Competencias de los Ministerios

Este estudio ha permitido comprobar -entre otras cosas- que la legislación en la materia adolece de diversas falencias. En particular, se advierte la necesidad de una norma -por ejemplo, una Ley de Ministerios- que:

- abarque y de coherencia al conjunto de las instituciones que componen el Poder Ejecutivo, así como a las relaciones que las mismas mantienen entre sí; y
- sistematice las competencias actualmente asignadas a los diversos ministerios y secretarías, actualice su descripción, especifique sus alcances y haga más racional su asignación.

A efectos de iniciar esta tarea de reformulación de la normativa vigente en materia de organización del Poder Ejecutivo Provincial, se recomienda a todos los Ministerios y Secretarías de Estado que elaboren una nueva versión de las competencias de su organismo que, a su juicio, deberían ser incluidas en un futuro texto de Ley de Ministerios. Para ello deberán tomarse en cuenta las competencias actualmente encomendadas por sus respectivas normas de creación, la vigencia actual de las mismas, las perspectivas de su real ejercicio y la posible incorporación de nuevas funciones, sea que ésta se hubiere producido de hecho o se anticipe que ocurrirá en el futuro.

Para asegurar homogeneidad en los criterios que se utilicen para la preparación de los correspondientes listados, se sugiere seguir las siguientes instrucciones:

- Toda competencia, debidamente formulada, debe contener cuatro elementos:
 - ✓ Un tema o asunto del que el organismo debe ocuparse.

- ✓ Una o más acciones a desarrollarse en relación al tema o asunto de que se trate.
 - ✓ Un determinado alcance de esas acciones, que especifique y delimite la competencia.
 - ✓ Un cierto tipo de responsabilidad en el ejercicio de la competencia.
- Las competencias se van desagregando a medida que se desciende de nivel organizativo. Un Ministerio posee una competencia más agregada que una Subsecretaría y ésta, a su vez, que una Dirección. Y así sucesivamente. Ello hace necesario que los criterios de agregación utilizados para la descripción de las competencias sean homogéneos para organizaciones o unidades de igual nivel.
 - Para facilitar una descripción relativamente homogénea, se ha elaborado un listado de temas o asuntos susceptibles de generar una o más competencias. Estos temas han sido ordenados utilizando descriptores que, en líneas generales, pueden ser vinculados a las competencias actuales de los Ministerios y Secretarías de Estado. Sin embargo, se sugiere recorrer el listado completo y no limitarse a los temas estrictamente relacionados con su jurisdicción.
 - Si bien el listado no es exhaustivo, excede largamente el número de asuntos contenidos en las actuales normas de creación de los Ministerios y Secretarías de Estado. Para obtener este listado, se ha consultado la legislación comparada de un buen número de países latinoamericanos y europeos (v.g. Brasil, Perú, Bolivia, Venezuela, Argentina, México, España, Italia).
 - Los temas contenidos bajo cada descriptor general (v.g. Salud Pública, Comercio, Justicia) se agrupan de acuerdo a categorías que, a su vez, contienen asuntos afines que pueden o no desagregarse en categorías más detalladas. Por ejemplo:

Obras públicas.

Emprendimientos viales.

Camino vecinales rurales.

Puertos y vías navegables.

Edificios y bienes del dominio público.

Inmuebles rurales.

Aeropuertos públicos y privados.

Obras sanitarias.

Al recorrer los diferentes descriptores y temas contenidos bajo cada uno de ellos, deberán seleccionarse aquellos respecto de los cuales corresponde al organismo desarrollar algún tipo de acción.

- Para cada uno de los temas seleccionados, deberán determinarse cuáles son las acciones propias del organismo. Para este segundo aspecto, no resulta práctico proporcionar un listado, dada la multiplicidad de verbos que pueden expresar la acción. De cualquier manera, luego del listado de temas, se ha agregado un repertorio de las acciones más frecuentes.

Para ilustrar este paso, considérense los siguientes ejemplos:

"Administrar los Aeropuertos Provinciales"

En el ejemplo, se especificó que "administrar" se refiere a "aeropuertos provinciales".

- Luego de elegir el tipo de acción corresponde, en la mayoría de los casos, indicar el alcance de la misma. Por ejemplo:

"Brindar asesoramiento técnico en la construcción de obras civiles"

Al especificarse el alcance de la acción, la competencia adquiere mayor

precisión y se evitan posibles conflictos con otras jurisdicciones.

- Por último, es necesario indicar el alcance de la responsabilidad que cada organismo asume en el ejercicio de las competencias así descritas. Para seguir, en este aspecto, un procedimiento uniforme, se han establecido tres tipos de alcance de responsabilidad: producir, intervenir y controlar. Producir implica responsabilidad primaria por el resultado de la acción y se expresa simplemente con los mismos verbos utilizados para describir la acción: convocar, brindar, administrar, etc. Intervenir, en cambio, se refiere a cualesquiera de las formas en que un organismo puede participar en la producción del resultado (v.g. expresando su opinión, tomando una decisión intermedia) sin ser responsable primario ni ejercer control sobre el mismo. Controlar, en cambio, supone una forma precisa de intervención: asegurarse que el responsable primario desempeñó la función o produjo el resultado que expresa la competencia. Por ejemplo:

"Controlar el otorgamiento de permisos para la construcción de obras civiles"

Es decir, se supone que otro organismo tiene la responsabilidad primaria de otorgar los permisos, que alguno tal vez tiene la facultad de intervenir antes del otorgamiento y que el del ejemplo debe controlar esta gestión.

Esta responsabilidad no debe confundirse con la acción de controlar, que puede corresponder a casos tales como el del ejemplo que sigue:

"Controlar las condiciones bromatológicas de los alimentos"

En estos casos, se trata de controles ejercidos sobre un objeto o situación y no sobre los responsables de producir un determinado resultado.

La descripción de las competencias debe limitarse a las que usualmente se denominan sustantivas. Es decir, no debe incluir las correspondientes a los sistemas de apoyo o sistemas horizontales, tales como contabilidad, presupuesto, gestión de organización y recursos humanos, gestión patrimonial, compras y suministros, etc., salvo que -como en el caso del Ministerio de Hacienda y Finanzas- se trate de organizaciones cuya competencia sustantiva consiste, precisamente, en la administración de algunos de estos sistemas.

Se solicita observar detenidamente las instrucciones precedentes a fin de facilitar la preparación de un proyecto de Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo en el que las competencias de cada institución puedan ser descriptas en forma precisa y homogénea.

AREAS DE COMPETENCIA

Obras públicas

- Emprendimientos viales.
 - Caminos vecinales rurales.
- Puertos y vías navegables.
- Edificios y bienes del dominio público.
 - Inmuebles rurales.
- Aeropuertos públicos y privados.
- Obras sanitarias.

Servicios públicos

- Servicios de comunicaciones.
 - Telefónicos.
 - Telegráficos e inalámbricos.
 - Satelitarios
 - Servicio público de procesamiento remoto de datos.
- Servicios de correos y telecomunicaciones.
- Servicios de transporte fluvial.
 - Pasajeros.
 - Carga.
- Servicios de transporte terrestre.
 - Pasajeros.
 - Carga.
- Servicios de transporte aéreo.
 - Pasajeros.
 - Carga.
- Servicios de turismo.
- Servicios especiales
 - Prevención sísmica.
 - Geodesia y agrimensura.
 - Geología e hidrología.

Defensa de cursos de agua, avenamiento y zonas inundables e insalubres.

Recursos

Recursos hídricos.

Combustibles.

Minerales y petróleo.

Explotación y catastro minero.

Energéticos.

Naturales (ver Agricultura y Ganadería).

Salud Pública

Servicios de salud.

Medicina preventiva.

Higiene pública.

Profilaxis de las enfermedades.

Servicios privados de salud.

Programas integrados de salud.

Servicios médicos y sanitarios especializados.

Salud de agentes o aspirantes a ingresar al sector público.

Servicio médico escolar.

Establecimientos de salud.

Consultorios.

Instituciones.

Farmacias.

Laboratorios.

Hospitales.

Productos para la salud y la sanidad.

Drogas.

Medicamentos.

Biológicos.

Dietéticos.

Insecticidas.

De tocador.

Aguas minerales.

Hierbas medicinales.

Material e instrumental de aplicación médica.

Regulación de la salud.

Registro de establecimientos sanitarios.

Patentes de sanidad.

Certificados de salud.

Medicina del trabajo.

Medicina del deporte.

Sanidad.

Sanidad fluvial.

Sanidad aérea.

Sanidad de frontera.

Condiciones sanitarias.

Campañas sanitarias.

Abastecimiento de agua potable.

Disposición de líquidos cloacales.

Otros servicios sanitarios.

Policía sanitaria.

Policía de los alimentos y de la alimentación.

Policía del ejercicio de la medicina y profesiones conexas.

Policía sanitaria sobre instalaciones industriales, productos, equipos e instrumental en lo relativo a la salud.

Superintendencia sobre los municipios en asuntos sanitarios.

Información, investigación y docencia.

Investigación médico-sanitaria.

Educación sanitaria.

Formación y capacitación de recursos humanos en salud.

Estadística vital.

Medio ambiente

Preservación del medio ambiente y lucha contra la contaminación.

Áreas degradadas.

Educación ambiental y formación de conciencia colectiva de conservación y valorización de la naturaleza.

Previsión Social

Instituciones y servicios de bienestar y seguridad social.

Programas integrados de seguridad social.

Incapaces y menores desocupados o abandonados.

Ancianos.

Maternidad e infancia.

Turismo social, familiar y de grupos de menores recursos. Mujer y familia.

Comunidades indígenas.

Recreación y aprovechamiento del tiempo libre.

Deporte.

Drogadicción y alcoholismo.

Mutuales y obras sociales.

Situaciones de indigencia o necesidad.

Emergencias sociales.

Vivienda de interés social.

Discapacitados e inválidos.

Agricultura y Ganadería.

Producción y comercialización.

Agrícola.

Ganadera.

Pesquera.

Forestal.

Silvícola.

Avícola.

Recursos agropecuarios.

Recursos naturales.

Suelos.

Bosques.

Parques.

Flora.

Fauna.

Reservas naturales.

Monumentos naturales.

Información, investigación, extensión y docencia.

Educación técnica.

Orientación profesional.

Difusión de conocimientos.

Estadística agropecuaria.

Investigación y extensión agropecuaria.

Crédito agrícola.

Cooperativismo.

Servicios cooperativos agropecuarios.

Sanidad animal y vegetal.

Defensa fitosanitaria.

Defensa zoosanitaria.

Regulación agropecuaria.

Contratos, concesiones y permisos forestales.

Cuestiones agropecuarias,

Tierras y colonias.

Régimen fundiario.

Inundaciones.

Reforma agraria.

Irrigación.

Migraciones internas, inmigración y repatriación.

Metereología, climatología.

Industria y Comercio

Producción industrial.

Promoción industrial.

 Radicación y localización de industrias.

 Artesanía e industria familiar.

Establecimientos y plantas industriales.

Propiedad industrial y comercial.

 Registros públicos.

 Patentes de invención.

 Marcas, modelos y diseños industriales.

 Lemas comerciales.

Regulación industrial y comercial.

 Pesas y medidas.

 Materias primas.

 Mercaderías y artículos manufacturados.

 Consumidores.

 Competencia.

 Importación y exportación.

 Aranceles.

 Reembolsos, reintegros y mecanismos antidumping.

 Distribución.

 Precios.

 Abastecimiento de bienes y servicios.

Desarrollo del comercio.

 Zonas francas.

 Puertos libres.

 Ferias y exposiciones.

 Concursos y muestras.

 Relaciones comerciales con el exterior.

 Misiones comerciales.

Establecimientos comerciales.

Cooperativas.

Información, investigación y docencia.

Investigación y evaluación de recursos naturales industrializables.

Estadística comercial e industrial.

Estudios y análisis sobre desenvolvimiento industrial y comercial.

Educación

Actividad educativa.

Educación primaria.

Educación secundaria.

Educación superior y universitaria.

Educación sanitaria.

Turismo y recreación escolar.

Educación física.

Deporte escolar.

Establecimientos educacionales.

Del Estado.

Privados.

Información, investigación y formación de recursos humanos.

Formación y perfeccionamiento del personal docente.

Estadística educativa.

Desarrollo educativo.

Actualización de programas educativos.

Utilización de medios de comunicación con fines educativos.

Becas y préstamos educativos.

Erradicación de la deserción escolar.

Política y regulación de la educación.

Política educativa en áreas de frontera.

Fijación de los niveles educativos.

Orientación de la oferta educativa.

Validez de estudios y títulos.

Habilitaciones e incumbencias profesionales.

Política y regulación cultural.

Régimen de la propiedad intelectual y artística.

Instituciones y actividades culturales.

Bibliotecas.

Museos.

Conferencias.

Otras instituciones y actividades.

Tesoros de valor artístico, cultural e histórico.

Culto

Relación Estado-Iglesia.

Relaciones con otros cultos y organizaciones religiosas.

Ciencia, tecnología e informática

Ciencia.

Tecnología.

Informática.

Hacienda

Patrimonio del Estado.

Recursos estatales.

Rentas fiscales.

Recursos tributarios.

Recursos no tributarios.

Juegos de azar.

Disponibilidades.

Gastos estatales.

Remuneraciones.

Otros gastos del tesoro público.

Conservación y aplicación de los recursos.

Gestión financiera.

Contabilidad gubernamental.

Proceso presupuestario del sector público.

Crédito público.

Acuñación de moneda.

Impresión de billetes, timbres, sellos y papeles fiscales.

Seguros, fianzas y avales.

Compras y suministros del Estado.

Política y regulación de la gestión económico-financiera.

Política monetaria y crediticia.

Política de endeudamiento interno y externo.

Inversiones extranjeras y registro de inversores.

Bolsas y mercados de valores.

Seguros y reaseguros.

Política salarial del sector público.

Producción por el Estado con fines fiscales.

Valores fiduciarios.

Información, investigación y formación.

Estudios de economía y hacienda pública.

Estadística general.

Censos especiales.

Gestiones especiales.

Administración del sistema de jubilaciones, pensiones y haberes de retiro del personal del sector público.

Relaciones del Gobierno con organismos financieros nacionales e internacionales.

Relaciones entre la banca oficial y el Poder Ejecutivo.

Representación legal del Fisco en demandas o trámites judiciales o extrajudiciales.

Interior

Instituciones y asuntos institucionales.

Estado de sitio.

Reformas constitucionales.

Asuntos de policía general.

Archivo General.
Imprenta Provincial.
Emergencias y catástrofes.

Relaciones institucionales.

Relaciones con el Poder Ejecutivo Nacional
Relaciones con los departamentos y las administraciones municipales.
Convocatoria y prórroga de las sesiones del Poder Legislativo.

Desarrollo regional.

Justicia

Instituciones de la Justicia.

Órganos del Poder Judicial.
Magistrados.
Ministerio Público.
Penitenciarias y reformatorios.

Legislación y orden jurídico.

Legislación general.
Códigos.
Otros institutos jurídicos.

Gestiones jurídicas diversas.

Actos oficiales.
Metrología legal.
Asesoramiento jurídico.
Defensa del Estado en juicio.
Conmutaciones de pena.

Relaciones institucionales.

Asuntos relacionados con el Poder Judicial.
Coordinación de actividades estatales en la materia.

Trabajo

Instituciones relacionadas al sector trabajo.

Departamento de Trabajo.

Asociaciones profesionales de trabajadores.

Asociaciones profesionales de empleadores.

Organismos internacionales del trabajo.

Política y regulación del trabajo.

Conflictos del trabajo.

Convenios colectivos.

Trabajo de mujeres y menores.

Higiene y salubridad del trabajo.

Medicina del trabajo.

Seguridad en el trabajo.

Seguridad social para casos de accidentes, muerte o invalidez.

Políticas de desocupación.

Policía en el orden laboral.

Pautas de política laboral en el sector privado.

Empleo y mercado de trabajo.

Formación, capacitación, reconversión y perfeccionamiento de los trabajadores.

Secretaría de Gobernación

Acción de gobierno.

Coherencia política y funcional de la acción de gobierno.

Supervisión técnica del Gabinete.

Control de Gestión.

Difusión de la acción de gobierno.

Coordinación del Consejo de Ministros.

Relaciones institucionales.

Relaciones con el Poder Legislativo.

Preparación de mensajes del Poder Ejecutivo a la legislatura.

Seguimiento de la tramitación de actos legislativos.

Relaciones del Gobernador con Ministros, Comisiones Inter-Jurisdiccionales y órganos representativos de la comunidad.

Ceremonial, protocolo y relaciones públicas.

Normas de ceremonial y actos oficiales que involucren a la Gobernación
Recepción y organización de la agenda de invitaciones oficiales al
Gobernador

Relaciones públicas de la Gobernación.

Organización de audiencias.

Comunicación social y relaciones con medios de información.

Gestión administrativa.

Preparación de la correspondencia oficial del Gobernador.

Coordinación de viajes.

Conservación, custodia de reliquias y objetos relacionados con el
ejercicio del Ejecutivo.

Gestión administrativa de la Gobernación

Trámite de nombramiento, remoción, renuncia, licencia y jubilación de
funcionarios políticos.

Infraestructura (edificios, transporte, servicios) de la Gobernación
(mantenimiento, seguridad, administración).

Seguridad personal del Gobernador y el Vicegobernador.

Aspectos legales y técnicos de los actos de gobierno.

Registro y publicación de leyes, decretos, mensajes y demás actos de
competencia de la Gobernación.

Despacho de los asuntos de la Gobernación.

Función Pública

Reforma del Estado.

Perfeccionamiento de la organización y funcionamiento de la
Administración Pública Provincial.

Asistencia técnica en reforma del estado.

Informática para el sector público.

Racionalización del uso de la informática en el sector público.

Regulación de la informática en el sector público.

Bancos de datos informatizados en el sector público.

Servicio Civil- función pública.

Gestión de organización y recursos humanos.

Planificación económica y social

Planificación.

Planificación provincial, sectorial y regional.

Estudios y estadísticas.

Análisis y evaluación de perspectivas de desarrollo.

Inversión pública.

Planificación y evaluación de proyectos.

Planes de inversión pública.

ACCIONES USUALES EN LA DESCRIPCION DE COMPETENCIAS

- Formulación
- Determinación del régimen para
- Uso, manejo y/o aprovechamiento
- Otorgamiento
- Regulación
- Aprobación
- Financiamiento
- Readaptación, reeducación
- Defensa de
- Estímulo, promoción
- Fiscalización
- Tipificación
- Certificación
- Relevamiento
- Conservación
- Normalización
- Recuperación
- Preservación
- Elaboración
- Autorización
- Creación
- Construcción
- Conservación
- Otorgamiento
- Vigilancia
- Fijación
- Registro
- Dictado
- Prestación

ANEXO 7:

Administración Central: Poder Ejecutivo

Composición del Gasto del Poder Ejecutivo Provincial por Entidad y objeto de Gasto

DESCRIPCIÓN	PERSONAL	BIENES DE CONSUMO	SERV. NO PERSONALES	BIENES DE USO	TRANSFERENCIAS	ACTIVOS FINAN.
GOBERNACION	15.415.000	1.376.550	6.470.203	10.546.577	25.310.017	
Min. GOBIERNO, JUSTICIA Y CULTO	274.687.699	29.430.477	24.525.998	12.080.000	360.000	
Min. de AGRICUL., GANAD., INDUST. Y COMER.	13.171.394	779.000	4.004.000	1.311.300	3.980.000	600.000
Min. de HACIENDA Y FINANZAS	17.245.799	520.000	9.596.436	94.873.177	2.503.000	7.951.537
Min. de EDUCACION	616.154.844	5.461.020	13.239.229	17.976.000	237.588.915	
Min. de SALUD Y MEDIO AMBIENTE	154.273.160	70.255.221	46.323.138	6.460.481	11.688.000	
Min. de OBRAS, SERVICIOS PUBLICOS Y VIVIENDA	9.212.147	235.000	701.762	24.985.119	264.890	
Secr. de MEDIO AMBIENTE Y DES. SUSTENT.	1.419.000	124.950	314.700	200.000	10.000	
Secr. de EST. DE TRAB. Y SEG. SOCIAL	7.020.623	166.651	1.503.523		37.356.936	
Secr. de ESTADO DE PROM. COMUNITARIA	17.865.980	2.322.155	2.176.658	100.000	72.129.713	
TOTAL DE GASTOS DEL PODER EJECUTIVO	1.126.465.654	110.671.024	108.855.647	168.532.654	391.191.471	8.551.537

NOTA: Incluye erogaciones figurativas y Aplicaciones Financieras
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto

ANEXO 7 (2ª parte)
Administración Central: Poder Ejecutivo
Composición del Gasto del Poder Ejecutivo Provincial por Entidad y Objeto de Gasto

	SERVICIO DE DEUDA	OTROS GASTOS	GASTOS FIGURAT	TOTAL GENERAL	
				59.118.347	2,8%
	1.072.912			342.157.087	16,2%
7,0%	9.093.202	10.000		32.948.896	1,6%
93,0%	152.753.048	50.000	576.713	286.069.713	13,6%
	18.581.781			909.001.791	43,1%
				289.000.001	13,7%
	9.921.641		253.576	45.574.135	2,2%
				2.068.650	0,1%
				46.047.733	2,2%
	32.508			94.627.022	4,5%
100,0%	191.455.092	60.000	830.289	2.106.613.376	100,0%