PROVINCIA DEL CHACO

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES - CFI -

DISEÑO ESTRATÉGICO PARA EL PROGRAMA FORTALECIMIENTO DE LA GESTION DE LA LEGISLATURA DEL CHACO

INFORME FINAL

CONSULTOR: LIC. LUIS GUILLERMO BABINO

FEBRERO 2005

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE LA LEGISLATURA DEL CHACO

DISEÑO ESTRATÉGICO DEL PROGRAMA

ÍNDICE

ANEXO V – Frentes de Ataque (Taller De Validación De Avance Del Plan De Reforma)

ANEXO VI – Presentación (Reunión De Validación Del Plan De Reforma)

ANEXO VII– Principales Aspectos del Programa de Reforma (Reunión De Validación Del Plan De Reforma)

ANEXO VIII – Breve Síntesis "*Back From The Sidelines? Redefining The Contribution Of Legislatures To The Budget Cycle*", Joachim Wehner

ANEXO IX – Breve Síntesis Documento "*Fortalecimiento Del Congreso Mexicano*"

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El esquema de trabajo seguido parte de una opción metodológica donde cada informe complementa al anterior y lo precisa. En este sentido este informe final agrupa, sistematiza y completa los informes de avance presentados en el marco del programa de trabajo. Y completan los compromisos asumidos en los términos de referencia establecidos en el contrato de trabajo.

En el informe N° 2 se logró una mayor precisión del primer análisis situacional de la Legislatura el cual orienta el proceso de formulación estratégica del Programa y realiza los primeros aportes para el desarrollo del Plan Operativo, presentados en el informe N° 1.

El presente informe complementa dichos informes de avance en la realización de una evaluación, ajuste y acuerdo sobre el Diseño Estratégico del Programa con actores relevantes en la vida social de la provincia del Chaco y se presenta en tres grandes bloques:

1. Fases del trabajo: se exponen las acciones realizadas desde el inicio del trabajo hasta hoy, acompañado por una secuencia metodológica y fases que guiaron el trabajo.

2. Plan estratégico: se presenta la propuesta del Diseño Estratégico del Programa de Fortalecimiento a través de la última versión del análisis situacional realizado.

3. Aspectos metodológicos: se describe la metodología utilizada para la realización del trabajo.

INTRODUCCIÓN

En general, en nuestro país, los procesos de mejora de la gestión de las organizaciones del Estado parten del supuesto que las fallas en su funcionamiento conllevan la revisión del funcionamiento de los estamentos inferiores. En este sentido se carece en general de una conciencia de la necesidad de poner en cuestión la propia práctica de los niveles superiores de conducción.

Otro punto que tiñe los procesos de reforma, es la visión simplista y determinista con relación a las modificaciones de los procesos de trabajo, es poner en mano de una consultora el trabajo de diagnóstico y propuestas de modificación, perdiendo de vista que la acción de gobierno necesita no solo de un diagnóstico correcto, sino también de un análisis de viabilidad técnico político de las propuestas, que considere los recursos disponibles, entendiendo la palabra recursos en su acepción amplia: recursos humanos, recursos tecnológicos, poder político, conocimiento, entre otros y no restringida al campo de lo financiero.

En este marco muchas veces los problemas que se presentan en la gestión de las organizaciones públicas son enfrentados con criterios tecnocráticos, reformando Leyes, normas u organigramas, sin enfrentar los verdaderos problemas que dan cuenta de la falta de repuesta de las organizaciones públicas a las necesidades de la gente.

No ajeno a lo señalado en los puntos anteriores, se advierte el poco espacio que, en la agenda de los dirigentes de gobierno, tiene las propuestas de reforma y modernización, tema que muchas veces es dejado en manos del nivel técnico de la organización; ya que se da por supuesto que la reforma es un "problema" de otros y no de los dirigentes y que los dirigentes tienen suficientes problemas de que ocuparse como para involucrase en problemas de los "técnicos".

Así podríamos referirnos a diversos procesos de reforma y modernización que, tanto en el ámbito nacional como provincial, se llevaron adelante con pobres resultados.

Sin embargo, en este caso, queremos resaltar la decisión del señor Presidente de la Legislatura de la Provincia, Don Carlos Ulrich, de ponerse al frente de este primer paso del proceso de reforma, con el objetivo de encarar la adopción de

soluciones a los problemas existentes entre el funcionamiento deseado para la legislatura y el que se verifica en la actualidad. Como se explica en el desarrollo del trabajo, el Presidente encabezó la revisión de todos los procesos de gestión.

Como dijimos antes, no es común entre nuestros dirigentes poner en cuestión sus propias prácticas de trabajo; tampoco comprometer su análisis en un marco de una fuerte participación. Menos aún si, por una opción metodológica, se trabaja por problemas y no por temas.

Es importante señalar en este punto que a diferencia de otras concepciones sobre la construcción de planes estratégicos, éste es concebido como un plan para el cambio y un instrumento orientador para la acción. En este punto es importante entender que el equipo no busca el preciosismo metodológico, ni la construcción de un "Plan Libro" para el anaquel de la Legislatura; sino que pretende entregar un documento para la acción de reforma.

FASES DEL TRABAJO

SECUENCIA METODOLÓGICA

En el marco de la formulación del *Plan Estratégico se combinan* tres grandes operaciones conceptuales que estructuraron el proceso de planificación:

- ✓ Un momento de carácter explicativo que estriba en un proceso de análisis y reconstrucción valorativa de la realidad, integrando información cuantitativa y cualitativa sobre el funcionamiento de la legislatura, así como las perspectivas y representaciones sobre la situación actual de la legislatura por parte de actores relevantes.
- ✓ Un movimiento de carácter político/estratégico caracterizado fundamentalmente por la definición de la situación-objetivo y la toma de decisiones respecto de posibles cursos de acción, en el marco de un primer análisis de gobernabilidad del plan.
- ✓ Una tercera instancia de cálculo y bosquejo en el que se construyen las bases para la formulación de un plan operativo que organice las acciones a desarrollar para el logro gradual de la situación deseada.

Estos momentos no deben ser entendidos en términos secuenciales, sino como dimensiones del análisis que atravesaron permanentemente el proceso de planificación.

A los efectos de constituir a lo largo del proceso ámbitos de trabajo para el procesamiento del *Plan Estratégico* se desarrollaron las siguientes acciones:

- ✓ Creación de un Gabinete Estratégico del Cambio, conformado por el Presidente y un equipo técnico político que comparten la direccionalidad del cambio emprendido, responsable de la elaboración del Plan y del seguimiento del proceso de implantación.
- ✓ Constitución de un ámbito de trabajo con un grupo de personalidades de la provincia cuya acción estuvo referida a la validación en términos de problemas

identificados, estrategias y cursos de acción contenidos en la propuesta de programa de reforma

El Presidente de la Legislatura trabajó especialmente en las definiciones a hacen a la direccionalidad de la propuesta de reforma, la situación objetivo y las apuestas estratégicas del Plan. En este sentido, el examen de las reglas de juego -que mantienen relaciones de determinación estructural o de fuerte condicionamiento con el entramado de problemas y deficiencias que presenta la situación actual- ha sido una de las primeras tareas abordadas en éste ámbito.
Por reglas de juego nos referimos a normas formales o de hecho que configuran la situación en la medida que determina el campo de lo posible en dicho espacio. Se trata de leyes, regulaciones, prohibiciones, permisos, estímulos que pueden estar vinculados con el sistema de gobierno, el modelo de gestión, la organización institucional, la cultura institucional, el régimen de personal, etc.

El Gabinete Estratégico del Cambio trabajó centrado en el análisis de los déficits de capacidades institucionales. Entendiendo por capacidades institucionales aquellas acumulaciones –positivas o negativas- arraigadas en la institución que posibilitan cierta facultad de realización de acciones y de producción de resultados. Estas acumulaciones se expresan en debilidades o fortalezas de los subsistemas de una organización; pueden, por tanto, hallarse vinculados al gerenciamiento, a la política de recursos humanos, a los procesos económico-financieros, al sistema de información, al funcionamiento de la comisiones de trabajo, a los procesos de producción legislativa, a la infraestructura, al equipamiento, etc.

La tarea del Equipo consultor tendió a posibilitar la precisión y profundización del análisis en torno a temáticas especificas y la elaboración de propuestas e instrumentos de acción, manteniendo un rol de orientación metodológica a lo largo de todo el proceso cumplido.

FASES DE PROCESAMIENTO DEL PLAN ESTRATÉGICO

La formulación del Plan Estratégico es, por opción metodológica, un proceso de construcción por aproximaciones sucesivas, que va ganando complejidad y rigor a partir de la incorporación paulatina de información y de la integración al análisis de lecturas y visiones diversas sobre la situación de la legislatura proveniente de diversos actores institucionales, vinculados con el accionar de la institución.

Este proceso fue organizado en tres fases:

- ✓ *Fase A*: Acciones de Prediagnóstico.
- ✓ *Fase B*: Análisis Situacional y Formulación de Estrategias;
- ✓ *Fase C*: Elaboración del Plan Estratégico de Reforma

Al igual que el concepto de momento, el concepto fase no debe ser asimilado al de etapa, en el sentido de instancias secuenciales distintas. Así como por momento se entiende una dimensión del análisis presente a lo largo de todo el proceso de planificación, por fase entendemos una instancia del análisis que contiene en forma embrionaria todos los elementos que en fases siguientes se desarrollarán y profundizarán. Es decir, las fases no son claramente distintas entre sí y se encuentran necesariamente solapadas. No se trata, por tanto, de un diseño en el sentido tradicional que sigue a una investigación diagnóstica previa, sino que desde la primera fase coexisten elementos de análisis político-estratégicos o táctico-operativos con movimientos explicativos, así como aún en la última fase, en la que tienen preeminencia las tareas de diseño, se continúa profundizando la explicación situacional. Es necesaria tal aclaración para entender el proceso desarrollado, ya que el presente documento, por razones de lógica expositiva, presenta un orden secuencial.

Fase A: Prediagnóstico y Prefiguración

El objetivo que orientó esta primera fase fue el de lograr el primer cuadro de situación de la Legislatura, sus principales problemas y su relación con el contexto

provincial y, a su vez, construir una primera aproximación al perfil del Plan a desarrollar.
Se llevaron adelante tres tipo de actividades:

- ✓ Entrevistas con el Sr. Presidente de la Legislatura Carlos Ulrich.
- ✓ Análisis de documentación.
- ✓ Análisis y Elaboración de material.

Las entrevistas con el Sr. Presidente de la Legislatura persiguió el propósito de reconstruir la situación actual de la Institución desde la perspectiva del actor que deberá ejecutar el Plan.
Esto implicó pasar revista a la situación del rol de la Legislatura con relación al procesos de producción de las políticas públicas de la provincia, la relación de la misma con el Poder Ejecutivo, la percepción sobre la visión de los ciudadanos sobre el desempeño de la Legislatura, los problemas relacionados con la estructura organizativa y el modelo de gerenciamiento, las dificultades vinculadas al presupuesto y la administración financiera, el relevamiento de la infraestructura disponible, entre otros. Por otra parte, permitieron precisar y caracterizar la demanda del Presidente de la Legislatura respecto a las tareas del Equipo Consultor, definir el problema focal del Plan y discutir las características y la composición del equipo técnico político para el desarrollo del plan primera versión:
El análisis de la documentación permitió contrastar la reconstrucción de la situación actual de la legislatura realizado a partir de las entrevistas con el Presidente a luz de información documentada. A estos efectos, se examinó el cuerpo normativo que rige las acciones de la legislatura y que involucra procesos vinculados a recursos humanos, contrataciones y adquisiciones, procedimientos administrativos en general, etc.
Sobre la base de los insumos antes descriptos, el Equipo Consultor elaboró un primer modelo explicativo que da cuenta de las principales dificultades que configuran la situación actual de la legislatura. Por otra parte, definió el perfil general del Plan Estratégico. Y, por último, caracterizó el tipo de actividad a desarrollar con el gabinete Estratégico y preparó las actividades de base para la

realización de la primera de las dos jornadas de planificación que se llevaron adelante durante la realización de los trabajos.

Productos de la Fase A

Como resultados de tales actividades se obtuvo:

- **Primera definición del Problema Focal**

La definición del Problema Focal del Plan Estratégico implicó la identificación de una serie de macro problemas institucionales, entendiendo por macro problema el resultado de un proceso de nivel superior, comprensivo, que sintetiza o subsume los problemas parciales relevantes para el actor institucional en una situación concreta.

La solución del macro problema seleccionado, con la precisión de sus planes para alcanzarlo, se constituye en el proyecto de gobierno del Presidente de la Legislatura para la reforma de la misma:

- **Primer Modelo Explicativo**

Por modelo explicativo entendemos un conjunto de hipótesis que vinculan variables de distinto tipo, en virtud de relaciones de causa-efecto, postulando una explicación de los procesos que producen la situación analizada. Este modelo expresó las primeras precisiones sobre las reglas formales e informales que regulan la realidad que el Plan pretende transformar, las principales acumulaciones -positivas y negativas- de la situación, así como los resultados más relevantes ocasionados. El mismo sirvió como insumo y guía para las jornadas de planificación de la Fase B.

- **Prefiguración del Plan**

A partir de las entrevistas con el Presidente, el examen de la información y el análisis del equipo consultor, se llevó a cabo un bosquejo del Plan Estratégico. Se consideró que los desafíos del Plan se vinculaban a problemas vinculados a seis grandes bloques causales:

1. Sistema de Producción Legislativa
2. Organización y Administración de Recursos
3. Infraestructura y Tecnología
4. Sistemas de Gestión - Modelo de Funcionamiento
5. Sistema Comunicacional: Medios Masivos de Comunicación y Sociedad Civil
6. Relaciones Interjurisdiccionales e Interinstitucionales

Fase B: Primer Análisis Situacional y Formulación de Estrategias

El objetivo de la segunda fase fue obtener un primer análisis situacional sistemático que permitiera una visión comprensiva del estadío actual de la legislatura y posibilitara una definición rigurosa de la estrategia general del Plan con el aporte primordial de expertos. Entendiendo por *expertos* a aquellas personas que desempeñan un rol significativo en la situación que se analiza y, por tanto cuentan con un conocimiento pormenorizado de los procesos que en ella se desarrollan, sus puntos críticos, el entramado de problemas y dificultades que la caracterizan, así como, una percepción directa de las reglas que la configuran.

Las jornadas de planeamiento tuvieron el propósito de construir el basamento fundamental del Plan, desarrollando una tarea de análisis situacional que culminó con el ajuste del modelo explicativo, con ponderación de procesos causales y una aproximación a posibles frentes de ataque. Este proceso altamente valorativo, en tanto integra múltiples interpretaciones de cómo funciona la situación analizada y cómo se producen los problemas identificados, permitió la producción de los insumos más importantes para el análisis situacional.

Productos de la Fase B

La segunda fase de desarrollo del Plan Estratégico culminó con los siguientes productos:

- **Primer Análisis Situacional realizado**

Como resultado de las Jornadas de Planeamiento, el trabajo con el Sr. Presidente, y la información disponible analizada, se arribó a una visión síntesis comprensiva de la situación actual de la legislatura, en este proceso se realizó:

1. La selección definitiva del ***problema focal*** del Plan y se identificaron los ***macro problemas institucionales***.
2. La construcción de los descriptores del problema focal, definiendo el conjunto de descriptores que delimitan y tornan cotejable dicho problema.
3. La ***identificación y análisis de los procesos causales*** que producen el problema focal integrándolos en un ***modelo explicativo*** de aproximadamente 100 variables relacionadas por hipótesis explicativas.
4. La identificación de posibles ***frentes de ataque*** para revertir los problemas de la situación inicial para lo cual se ponderaron procesos causales y se realizó un primer ***análisis de gobernabilidad***.

- **Primera selección de Apuestas Estratégicas**

Sobre la base del primer análisis situacional, el Sr. Presidente, junto al Equipo Consultor, realizó una primera selección de Apuestas Estratégicas definiéndose así la estrategia general del Plan. Esta definición servirá de base para la elaboración de las propuestas operativas a ser formuladas en la Fase C.

Estamos ante una Apuesta Estratégica cuando se ha seleccionado una hipótesis de intervención que conjetura que la consecución de los resultados previstos para un frente de ataque cuya posición en el modelo explicativo constituye un nudo crítico, desatará procesos de transformación que impactarán en un número considerable de problemas relevantes. Se prevé que tales procesos posibilitarán, de manera directa o indirecta, revertir el problema focal.

- **Conformación del Gabinete Estratégico para el Cambio**

En la segunda fase se definió también la composición y rol del Gabinete Estratégico. Se acordó constituir este Gabinete, como un ámbito de procesamiento técnico-político de problemas durante la fase de elaboración del Plan. Su rol estará vinculado a producir un cálculo situacional de síntesis y facilitar la interacción del Presidente con las distintas áreas de la Institución. Por otra

parte, debe cumplir un papel importante en la gestión de las decisiones estratégicas versus las cuestiones urgentes colocadas en la órbita del Presidente, es decir, constituirse en filtro de valor de los problemas que acceden a la agenda; debe colaborar con la rendición y petición de cuenta por desempeño en lo que se refiere a las acciones de implementación del Plan.

Fase C: Elaboración Final del Plan Estratégico o Segundo Análisis Situacional y Formulación de Estrategias

El objetivo de la tercera fase fue la elaboración definitiva del Plan estratégico.

Productos de la Fase C

El resultado agregado de esta fase y de las anteriores fue el ***Plan Estratégico de Fortalecimiento de la Gestión de la Legislatura del Chaco.*** Para ello se garantizaron los siguientes productos:

- **Segundo Análisis Situacional**

Se obtuvo un mayor desarrollo del modelo explicativo, incorporando nuevos procesos causales identificados a través de las distintas actividades realizadas o producto del propio proceso de dilucidación. Se logró así, una mayor profundidad en el análisis interpretando el modelo a la luz de las categorías metodológicas desarrolladas por el Profesor Carlos Matus de reglas, acumulaciones y flujos. Se alcanzó de ese modo el modelo explicativo definitivo que sirve de base al Plan.

- **Situación-Objetivo**

A partir del modelo explicativo último, se formuló la situación objetivo que orientó el Plan. La ***situación objetivo*** de un plan es una conjetura sobre la disposición de los hechos y el discurrir de los procesos, articulados en una circunstancia futura prevista como situación de llegada del plan. Esta situación que se desea alcanzar establece la direccionalidad de la estrategia.

- **Segunda selección de Apuestas Estratégicas**

Sobre la base del producto anterior y como resultado de un proceso de cálculo tecnopolítico se llevó a cabo la última selección de Apuestas Estratégicas del *Plan Estratégico de Fortalecimiento de la Gestión de la Legislatura del Chaco*.

- **Resultados del Plan Estratégico**

Por otra parte, se identificaron los resultados del Plan, definiendo con precisión todos y cada uno de los resultados que se pretenden alcanzar con las operaciones en distintos niveles.

- **Operaciones**

Tomado en cuenta los resultados deseados del Plan se diseñó un conjunto de operaciones que se estima poseen la viabilidad y potencia necesarias para alcanzarlos.

- **Validación**

Tomado la propuesta de programa de reforma, la misma se puso bajo análisis y discusión de actores externos al proceso llevado adelante a los efectos de verificar la consistencia del plan:

ACCIONES DESARROLLADAS

Aquí se exponen, en forma secuencial, todas las tareas realizadas desde que se comenzó a trabajar en el Diseño Estratégico del Programa.
Las acciones que se desarrollaron fueron las siguientes:

- **1. Tareas preparatorias**
  - ✓ Identificación y solicitud del material necesario para el desarrollo del modelo explicativo previo.
  - ✓ Análisis comparado.
  - ✓ Reuniones de trabajo con el Presidente a los efectos de confirmar o corregir las apreciaciones surgidas de la lectura de la documentación.
  - ✓ Acuerdo para el desarrollo del Taller de Planificación.

- **2. Taller de Planificación**
  - ✓ Taller dirigido a precisar los problemas detectados en la acción de la legislatura y sus interrelaciones.
  - ✓ Características del Taller
    - Participantes: referentes de la Legislatura.
    - El Taller se desarrolló en dos jornadas.

- **3. Puesta en Común de las Líneas de acción del Plan**
  - ✓ Mediante un trabajo común con el Presidente y su equipo de trabajo se consensuó el orden de prioridad de las distintas acciones a llevar adelante en el Plan Estratégico.

- **4. Elaboración de la propuesta de Plan de Acción**
  - ✓ A partir de los resultados obtenidos en el I Taller de Planificación y los resultados del trabajo de puesta en común llevado adelante se elaboró la primera versión del Plan Estratégico.

- ✓ Esta primera versión fue analizada y consensuada con el Presidente y su equipo de trabajo.

❑ 5. Tareas preliminares

- ✓ Reuniones internas de trabajo previas al II Taller: se realizaron una serie de reuniones entre el equipo liderado por el Lic. Luis Babino y por el Dr. Marcos Jasín para rever las causas identificadas en cada cadena, y sus relaciones. Así, se analizaron las siete cadenas causales trabajadas en el Taller de Planificación anterior, incorporando nuevas causas, modificando o descartando otras, estableciendo nuevas relaciones y fusionando las cadenas de "Estructura y organización funcional" con la que daba cuenta del "Sistema de administración financiera y control". De esta manera quedó una sola cadena que da cuenta y es abarcativa denominada "Organización y Administración de Recursos".

- ✓ Guía de trabajo: Se envió al Equipo contraparte una guía de trabajo con actividades a realizar. En la misma se solicitaba:
  - Precisar las dimensiones de los descriptores (anteriormente identificados) cuantitativa y cualitativamente, de acuerdo al problema focal identificado
  - A partir del listado de causas, evaluar si faltan incorporar otras o quitar algunas ya existentes
  - De acuerdo a la identificación de las causas criticas seleccionadas, explicar el por qué de esa selección
  - Diseñar un conjunto de operaciones para alcanzar los resultados del Plan.

  La guía enviada se presenta como Anexo I.

- ✓ Propuesta metodológica para el desarrollo del II Taller de Planificación (Taller de validación del avance del Plan de reforma) enviando con anterioridad una propuesta de trabajo para el taller, la

cual guió el trabajo realizado durante las segundas jornadas de planificación

La propuesta se adjunta en el Anexo II.

❑ 6. Taller de Validación del avance del Plan de Reforma

✓ Objetivos del segundo taller de planificación:

- Exponer y validar los avances alcanzados en el proyecto de reforma de la Legislatura

La presentación realizada se encuentra en el Anexo III y IV.

- Definir los frentes de ataque y las operaciones tentativas para revertir los problemas identificados

La presentación realizada se encuentra en el Anexo V.

✓ Momentos de trabajo

- Mediante un trabajo común con el Presidente y su equipo de trabajo se validó el avance del plan presentado por el equipo consultor y se consensuó el orden de prioridad de las distintas acciones a llevar adelante en el Plan Estratégico.

- A partir de los resultados obtenidos se elaboró la propuesta preliminar del Diseño Estratégico del Programa.

- Por último se realizó una primera identificación de las operaciones acordes con las líneas de acción acordadas

✓ Características del taller:

- Participantes: referentes de la Legislatura
- El taller se desarrollo durante cuatro días de trabajo. Desde el martes 25 de enero hasta el viernes 28 del mismo mes

❑ 7. Reunión de Validación del Plan de Reforma

✓ Objetivos de la reunión:

- Exponer y analizar con actores claves los avances alcanzados en el proyecto de reforma de la legislatura

✓ Momentos de trabajo

- Se expusieron los lineamientos políticos del Plan de Reforma.
- Se expuso la metodología de trabajo y resultados alcanzados.
- Por último, los invitados realizaron aportes y sugerencias.

La presentación realizada se encuentra en el Anexo VI y VII.

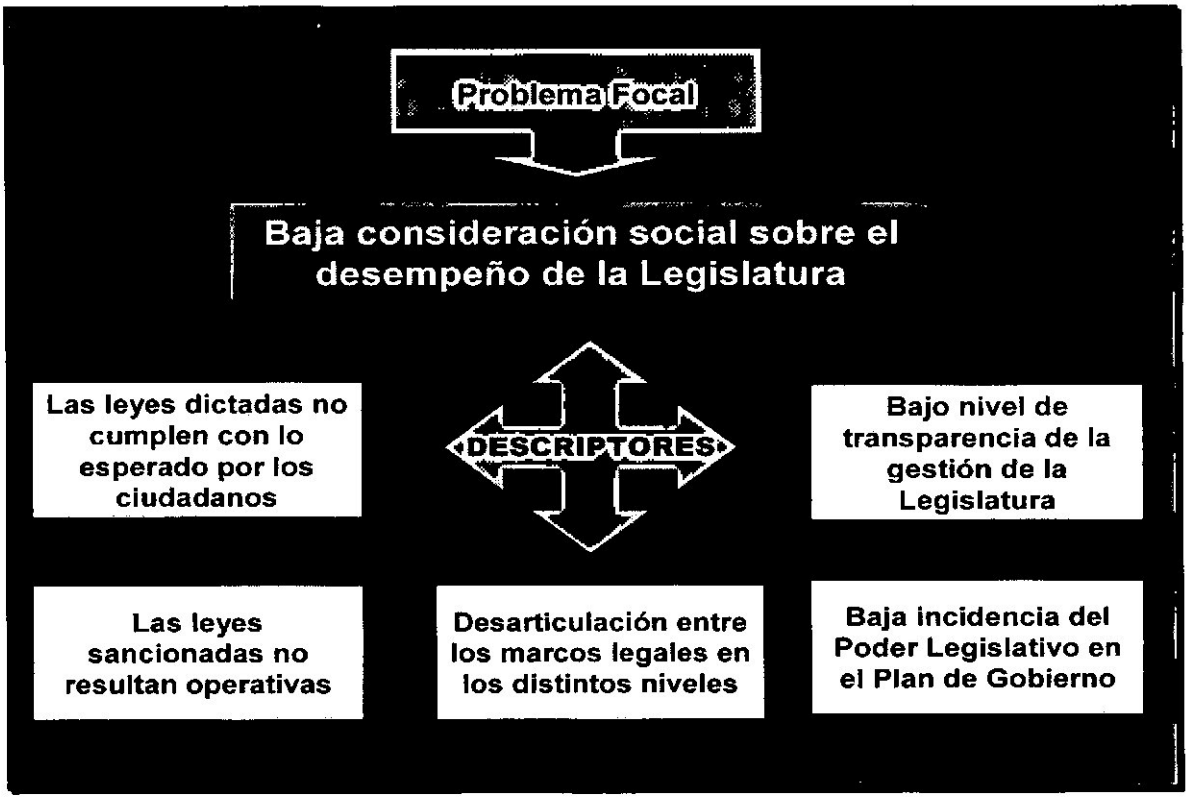
✓ Características de la reunión:

- Participantes:
  - Ing. Guillermo Agüero, Diputado Presidente del Bloque de la Alianza Frente de Todos
  - José Luis Meana, Publicista
  - Arq. Oscar Vicente Valdez, Rector U.N.N.E
  - Ing. Sebastián Vicente Martin, Decano U.T.N.
  - Lic. Roberto Dellorto, Ministro de Economía
  - Contador Eduardo Yunes, Sec. de Planificación
  - Dr. Guillermo Agüero, Asesor Ministerio de Economía
  - Carlos Carosini, Comunicador Social

- La reunión se llevó adelante el día 10 de febrero de 2005.

PLAN ESTRATÉGICO

El siguiente grafico sintetiza el análisis realizado:



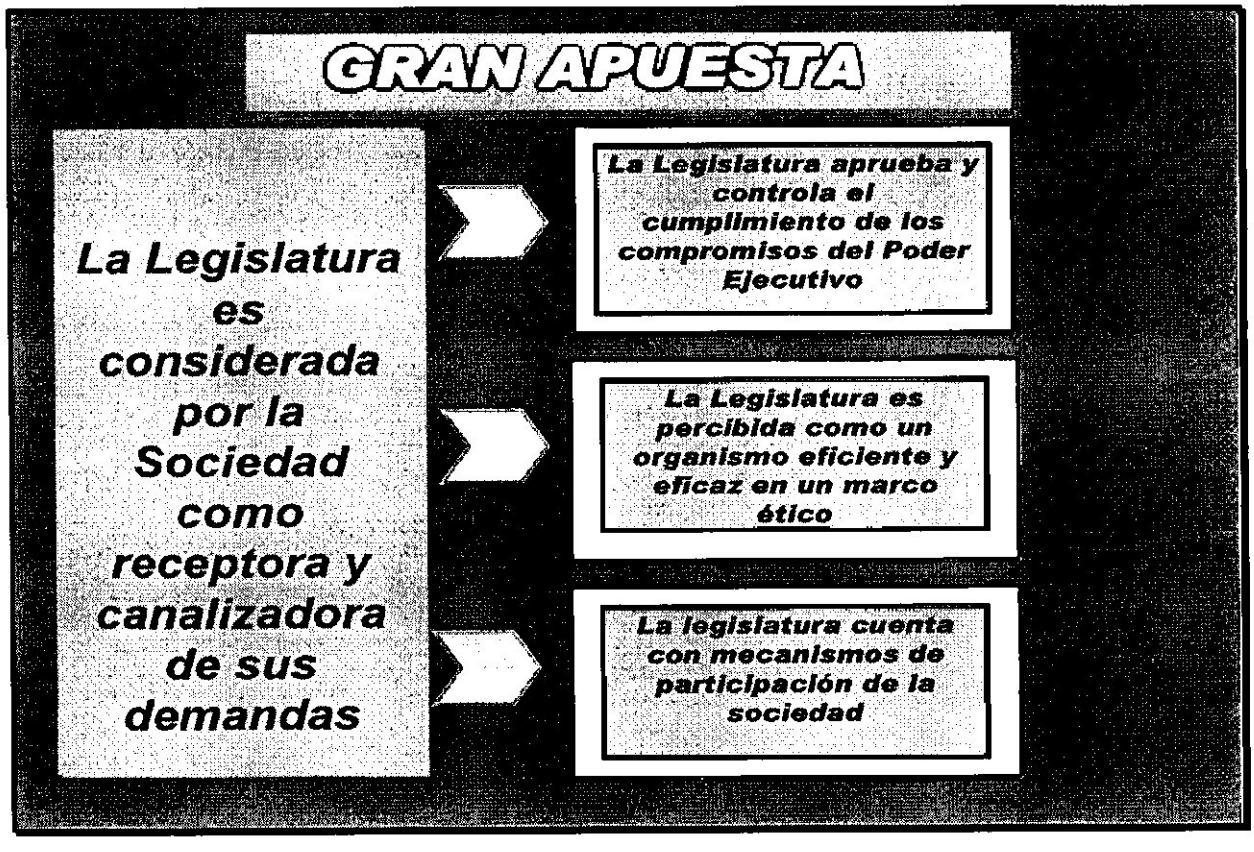
El principal objetivo fue precisar el modelo explicativo y elaborar la primera versión del Plan Operativo.

A continuación se recuerda el problema focal identificado, y se expone una descripción más detallada de los descriptores anteriormente planteados.

PROBLEMA FOCAL

Recordemos que el problema focal de la Legislatura es la ***baja consideración social sobre su desempeño***.

El desafío para el Presidente de la Legislatura constituye la gran apuesta que éste debe realizar. El Presidente aspira a lograr que la Legislatura de la provincia del Chaco sea considerada por la sociedad como receptora y canalizadora de sus demandas y que ejerza en su nombre el control y evaluación de los Planes de Gobierno propuesto por el Poder Ejecutivo. Es intención que la Legislatura sea percibida como un organismo eficiente y eficaz en un marco ético, y que cuente con mecanismos de participación de la sociedad.



DESCRIPTORES DEL PROBLEMA

.

Los descriptores identificados del problema focal son los siguientes:

- ✓ Las leyes dictadas no cumplen con lo esperado por los ciudadanos
- ✓ Las leyes sancionadas no resultan operativas
- ✓ Desarticulación entre los marcos legales en los distintos niveles
- ✓ Baja incidencia del Poder Legislativo en el Plan de Gobierno
- ✓ Bajo nivel de visibilidad de la gestión de la Legislatura

A continuación se realiza una caracterización de cada uno de los descriptores identificados.

1. **Las leyes que dicta la Legislatura no cumplen con las expectativas de los ciudadanos**

La agenda cotidiana y las decisiones de rutina de la Legislatura están dominadas por urgencias o por problemas que genera el propio juego de la política en sentido restringido. En consecuencia, la producción legislativa es de baja calidad, expresada en muchas leyes, pero éstas están desvinculadas de las demandas sociales.

Durante el año 2004, se han sancionado 113 leyes. De las mismas, sólo el 40% responden a temas de interés social (Seguridad, Salud, Educación, Actividad Productiva y Trabajo). De ese 40% sólo entre el 10% y el 12% refieren a temas de fondo posibles de incidir en el interés y en la vida de los ciudadanos. El resto responde a temas coyunturales o sectoriales, como por ejemplo, modificaciones parciales al Estatuto del Docente, modificaciones parciales a la organización de la justicia, etc. De las 1997 iniciativas parlamentarias del año 2004, 12% son leyes, 82% son resoluciones no imperativas y 6% declaraciones.

Fuente de Cotejo: Dirección de Información Parlamentaria y la Dirección de Secretaría de Despacho.

2. Las leyes sancionadas no resultan operativas al momento de su aplicación

Este descriptor nos remite a una segunda cuestión que puede ser cotejable y monitoreable. Las Leyes no solo no aparecen vinculadas a los problemas de la gente sino que además una vez sancionadas las mismas no son aplicadas.

De las 113 leyes sancionadas el Poder Ejecutivo sólo reglamentó tres. Esto da cuenta de la inexistencia de un sistema de control y seguimiento desde el Poder Legislativo para verificar sobre la reglamentación y aplicación por parte del Poder Ejecutivo de la legislación sancionada. Por lo tanto, puede observarse una importante desarticulación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en el proceso de sanción de las leyes y falta de construcción del consenso político, sumado a que a veces las iniciativas solo responden a exigencias del Poder Ejecutivo, dejando de lado así a una racional evaluación de temas.

Fuente de Cotejo: Información elaborada por el Gabinete Estratégico del Cambio

3. Desarticulación entre los marcos legales provinciales y los correspondientes a los niveles regionales y locales

Este descriptor da cuenta de las limitaciones que se observan para integrar visiones y articular los encuadres legales provinciales con los ámbitos regionales y locales, en función de disponer de ciertas reglas principales

homogéneas y compatibles que generen sinergia, eliminando obstáculos, trabas y barreras para un sinnúmero de procesos y actividades..
En este sentido se advierte particularmente una desarticulación de normas sobre los siguientes temas: Patentes, tránsito, transporte, aforos y tasas, reglamentación sobre la aplicación de la ley de carnes, industria y comercio, regulación de las rutas y caminos provinciales, entre otros.

Fuente de Cotejo: Información elaborada por el Gabinete Estratégico del Cambio

4. Baja incidencia del Poder Legislativo en el proceso de la Ley de Presupuesto Provincial (Plan de Gobierno)

Débil participación del Poder Legislativo en las distintas etapas que atraviesa el Presupuesto Provincial:

- ✓ En la etapa de aprobación: análisis y estudio del proyecto presentado por el Poder Ejecutivo. No existe en esta etapa una participación que no pase de un análisis formal. La intervención del Poder Legislativo no implica cambios de fondo en el proyecto presupuestario.. El análisis conjunto del presupuesto se reduce a una única reunión de la Comisión de Hacienda y Presupuesto con miembros del equipo económico del Poder ejecutivo, reduciéndose la misma a requerir de éstos detalles o explicaciones sobre cifras consignadas.

- ✓ En la etapa de ejecución: no existen acciones de seguimiento y monitoreo de la marca del Plan de Gobierno y Presupuesto ni análisis y seguimiento de la ejecución presupuestaria del Poder Ejecutivo.

- ✓ En la etapa de evaluación:. Ausencia de participación y evaluación de parte de las Organizaciones Civiles de los Programas de Gobierno. El Poder Ejecutivo envía anualmente la cuenta general del ejercicio

vencido para su aprobación. Al no existir metas o resultados no existe tampoco rendición limitándose a reflejar las partidas en las que se registran los gastos del ejercicio y los recursos.

Fuente de Cotejo: Información elaborada por el Gabinete Estratégico del Cambio

.

5. Bajo nivel de visibilidad de la gestión de la Legislatura

La cultura política que dominó durante largo tiempo el accionar del Poder Legislativo se caracterizó por el bajo perfil de exposición de las actividades, tanto administrativas cuanto legislativas, por lo tanto existe la percepción social de escasa transparencia de su accionar.

Fuente de Cotejo: Encuestas de opinión sobre el desempeño de la Legislatura

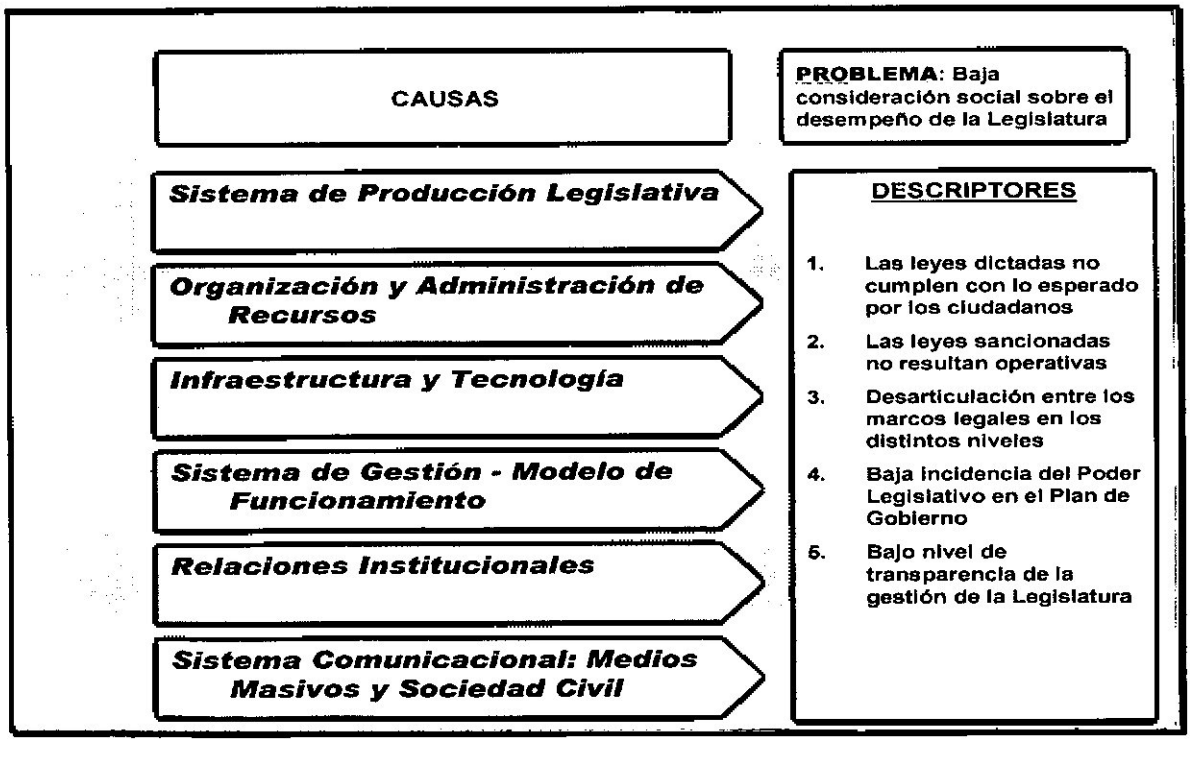
MODELO EXPLICATIVO

Descripto el problema fue necesario la construcción de un modelo explicativo que dé cuenta de cómo éste se produce. Para esto se identificaron problemas asociados al problema focal. En este momento se operó con la información disponible producto de la información diagnóstica y de los conocimientos que sobre la organización dispone el Gabinete Estratégico.

Los problemas se pueden identificar asociándolos al problema seleccionado sobre la base de los siguientes criterios: posibles causas, condicionantes o determinantes; posibles efectos, directos o colaterales.

Por otra parte, estos problemas pueden expresar tendencias relacionadas con la perpetuación de los problemas o su agravamiento; posibles obstáculos para la implementación de soluciones; cuestiones relacionadas con la eficacia o eficiencia de acciones que ya se estén realizando; conflictos relacionados con los intereses de los diversos actores involucrados; etc. Se deben tomar en cuenta también problemas potenciales o riesgos, problemas relacionados con la viabilidad de iniciativas similares al proyecto en procesamiento.

A los efectos de su presentación y para un mejor entendimiento, los distintos problemas que impactan sobre el problema focal identificado, se agruparon en las siguientes cadenas causales:



A partir de reuniones internas realizadas por el Equipo Consultor, en base a lo ya trabajado por el Equipo contraparte, se exponen las cadenas causales con un grado de elaboración y análisis más profundo:

1. SISTEMA DE PRODUCCIÓN LEGISLATIVA

RESUMEN

Esta cadena de problemas agrupa a aquellas cuestiones que impactan en el problema focal y que se refieren a la manera que la legislatura recepciona, procesa y sanciona las leyes. Se trata de los problemas que tienen incidencia directa en la construcción de la agenda de temas que meneja la legislatura.

GRAFICACIÓN DEL MODELO EXPLICATIVO

EXPLICACIÓN

Los ciudadanos perciben que los partidos políticos perdieron capacidad de representar sus intereses. La forma de ingreso de los dirigentes a los partidos, los mecanismos de elección y representación, las reglas y prácticas políticas, son vistas en general en forma negativa por la sociedad. De esta forma se observa una ***baja representatividad de los Partidos Políticos.***

Como en tantos otros ámbitos, encontramos a la ***política en un juego de baja calidad.*** La Política genera sus propios problemas y los políticos se ocupan de resolverlos porque los afectan directamente.
Así dedican parte importante de su tiempo, en lo que denominamos un juego de baja calidad signado por operaciones de micropolítica, que no demandan condiciones de calidad ya que están dirigidas generalmente a obtener o preservar poder, influencia o beneficios personales o de grupo.
Como este juego se desarrolla con reglas de baja calidad, se determina en general una ***baja capacidad de gestión de los dirigentes políticos.***
Las prácticas usuales no demandan a los dirigentes acumular capacidades técnico-políticas, lo cual implica un déficit que se pondrá de manifiesto al ocupar espacios de gestión pública.

Encontramos debilidades en materia de obtención, sistematización y análisis de la información de interés parlamentaria, es decir un ***déficit en la capacidad de procesar información calificada*** que puede relacionarse a las debilidades señaladas en las capacidades técnico políticas de los dirigentes, que asumen la posibilidad de manejarse sin recurrir a una información sustantiva de calidad.
Respecto a las acciones que desarrolla el Cuerpo para acercarse a los problemas del escenario local, puede señalarse que ***la legislatura no dispone de mecanismos para relevar las demandas y expectativas de la sociedad.***
Hay pocos antecedentes respecto a indagar la opinión pública, lo cual es difícil de entender ante el avance de los medios que hoy se disponen.

La carencia de registro sobre los intereses de la comunidad, impacta claramente sobre la posibilidad de disponer de insumos claves para el análisis previo y elaboración de iniciativas parlamentarias.

Vinculado al déficit mencionado se señalan las ***debilidades en el análisis y formulación de proyectos***. Es decir, una insuficiencia en las capacidades enfocadas para el tratamiento de los temas y proyectos parlamentarios, es decir sobre la producción que resulta más relevante en la gestión de la Legislatura.

Tales deficiencias también encuentran causa en la ausencia de capacidades instaladas en los dispositivos orgánicos del Cuerpo. Por una parte, se observa la ***falta de Cuerpo Permanente de Asesoramiento Técnico Político***, es decir de una instancia técnica calificada integrada por personal de planta calificado que respalde la labor de análisis sustantivo que deben realizar los Legisladores.

A ello se agrega, una ***deficiencia en la calidad del funcionamiento de las Comisiones de Apoyo*** derivadas de problemas en su organización, dinámica, producción y referencia de calidad objetiva.

Se ha señalado que la Legislatura, se encuentra en forma permanente expuesta a las ***presiones y lobby de Corporaciones*** como también de las ***presiones de los Medios de Comunicación*** que procuran influir tanto en el orden de prioridades que enfoca la Legislatura, como también respecto al tipo de tratamiento a otorgarse a los temas.

Asimismo encontramos una relación de tipo asimétrica entre el Poder Ejecutivo y la Legislatura desde la cual, los ***requerimientos del Poder Ejecutivo*** resultan históricamente priorizados, como también sus perspectivas respecto a las diversas temáticas por sobre el Legislativo

Las débiles capacidades instaladas en el Parlamento, junto a las presiones y requerimientos citados determinan que ***la agenda de la legislatura esta gobernada por presiones y urgencias.***

De esta forma las prioridades que ingresan a la Agenda muchas veces responden a visiones distintas a las que tiene la Comunidad, lo cual se percibe como una ***brecha entre el Legislador y la Sociedad sobre prioridades.***

Dicha situación se ve condicionada además debido a ***falencias en las estrategias de comunicación de la legislatura***, siendo muy débil la posición que

asume la Legislatura para establecer canales y mensajes adecuados con la Sociedad, lo cual limita las posibilidades de sustentar la Agenda de trabajo del Cuerpo.

No resulta ajeno a estas restricciones los problemas ya apuntados respecto a la limitación de recursos técnicos en materia de comunicación por parte de los dirigentes.

Se observa que actualmente son escasos los ámbitos y prácticas que favorezcan el intercambio y acciones institucionales compartidas por la Legislatura con la Sociedad Civil, lo cual se relaciona a que ***no hay mecanismos de rendición de cuentas por compromisos.***

No existe una práctica de asumir compromisos respecto a la gestión y por ende tampoco hay mecanismos para rendir cuenta por ellos ante la Sociedad, lo cual permite sostener el juego político sobre reglas de escasa calidad.

Pareciera primar un criterio que privilegia ***la producción legislativa vinculada a la cantidad y no a la calidad*** tomando como valor relevante el volumen por sobre la aptitud de los productos. Tal circunstancia se relaciona con una Agenda influenciada por presiones y la falta de compromisos y rendición de cuentas

Las carencias vinculadas al proceso de evaluación y formulación de los proyectos, conduce a posteriori a que ***la producción de la Legislatura es de baja calidad.***

Las leyes y resoluciones aprobadas distan de resultar apropiadas, consistentes y eficaces para resolver los problemas valorados por la Sociedad. Esta limitación afecta su rol institucional en directa relación con el problema focal determinado.

Dentro del funcionamiento de la Organización, pueden señalarse distintos debilidades, por señalar algunas de ellas:

- ✓ ***Deficiencias en los Sistemas de Apoyo*** que condiciona las capacidades y recursos que se disponen para desenvolver la gestión.
- ✓ ***Déficit de los circuitos y procedimientos parlamentarios*** que influye sobre la adecuación y pertinencia de los procesos que deben cumplirse.
- ✓ ***Debilidades de un sistema informático integrado*** observando restricciones en tecnologías informáticas, conectividad de los sectores; articulación de procesos y actividades en red; accesibilidad a los procesos, circuitos y bases de datos; etc.

- ✓ ***Déficit en la técnica legislativa*** que afecta el procesamiento de los aspectos más ligados a aspectos particulares de la formulación legislativa, restando precisión a los productos que se emiten.

Las limitaciones apuntadas determinan ***deficiencias en los procesos de gestión de la iniciativa parlamentaria*** esto es sobre el desarrollo de los procedimientos y tramites.

Las dificultades en los procesos de gestión de la Legislatura, llevan a enfrentar diversas ***dificultades en el avance, evolución y control del trámite parlamentario,*** es decir en el flujo del proceso legislativo, lo cual obviamente repercute generando ***demora en la sanción de las normas.***

2. ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS

RESUMEN

Esta cadena de problemas agrupa a aquellas causas que tienen que ver con la organización de la legislatura. Hoy la estructura organizacional de la legislatura, como la mayoría de las organizaciones estatales, es el punto de llegada y yuxtaposición de: estilos políticos, improntas personales, presiones sociales, que caracteriza su estructuración.

Se trata de entender las razones que llevaron a esta situación para elegir las mejores líneas de acción que reviertan el problema y no actuar impulsivamente sobre las consecuencias sin revertir las causas de fondo.

Nuestro país sabe de planes de ajustes administrativos que tienden de manera efectista a actuar, como dijimos, sobre la manifestación del problema y no revertir las causas que lo originan.

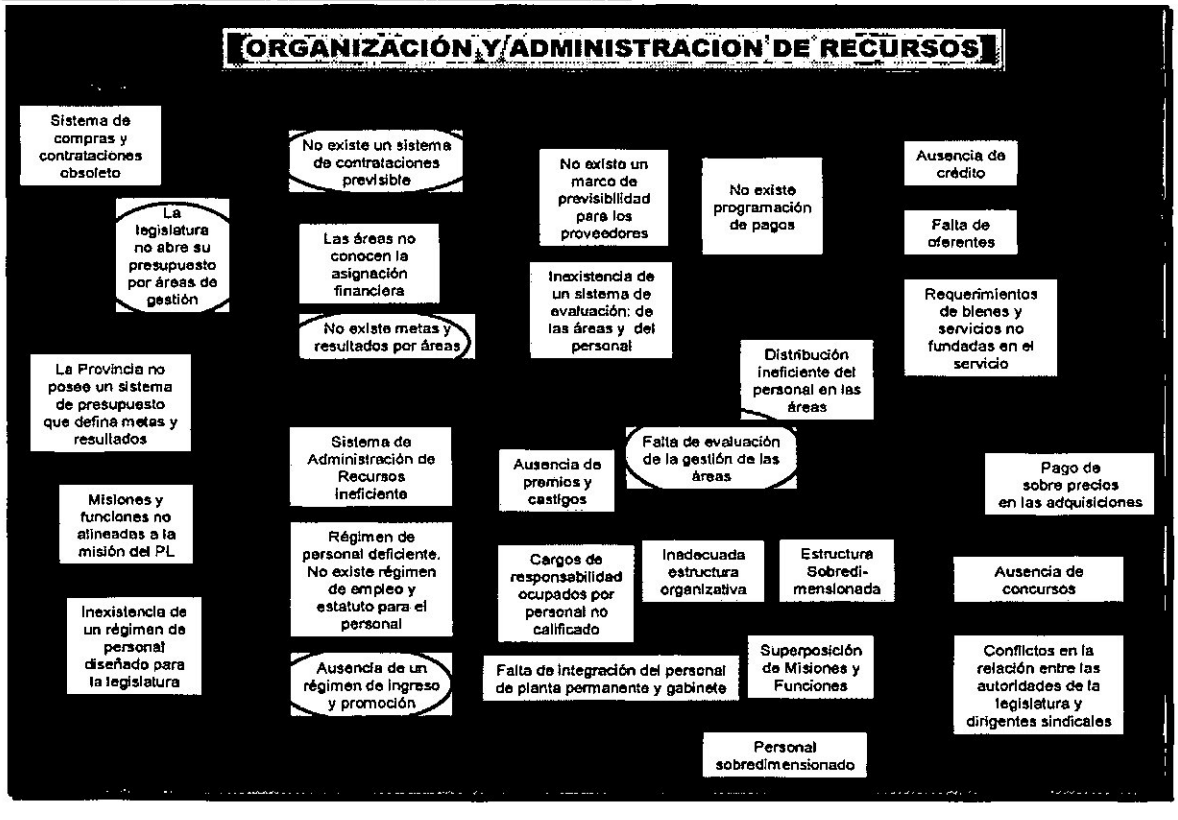
Una de las causas que tienen fuerte impacto en el problema focal identificado es el marco de fuerte debilidad en el que se desenvuelve la gestión cotidiana de la legislatura en el área administración financiera. A los efectos del presente análisis vamos a entender que el sistema de administración financiera está integrado por aquellos subsistemas que dan cuenta de la forma que los recursos son aplicados para la producción de servicios con destino a la sociedad.

Los gastos de la legislatura se concentran fuertemente en el financiamiento de su planta de personal y el resto opera a través de la adquisición de bienes o servicios y una pequeña proporción en la adquisición de bienes de uso.

Respecto al sistema de presupuesto, un punto básico consiste en la definición clara de aquellos procesos productivos que definen la demanda de recursos. Cada área debería establecer las metas cuantitativas de producción esperada y en función de ellas definir los insumos necesarios para satisfacer el logro de las metas establecidas.

En este marco el presupuesto de la legislatura debería basarse en la planificación de los distintos responsables de las unidades que conforman la red de gestión de la legislatura que debería justificar la demanda de insumos en función de la producción esperada. Se establecería de esta manera una relación entre la producción esperada y los insumos demandados. Esta relación es la que va a permitir por un lado programar la demanda en tiempo de los recursos necesarios y también, en caso de restricciones, facilitará los procesos de ajuste de la producción al financiamiento disponible para la adquisición de los insumos necesarios.

GRAFICACIÓN DEL MODELO EXPLICATIVO



EXPLICACION

La Provincia no posee un sistema de presupuesto que defina metas y resultados. El Presupuesto provincial asigna recursos por jurisdicciones u objeto del gasto, no existe aperturas por programas, metas u objetivos que permitan evaluar los resultados. Por su parte, ***la legislatura no abre su presupuesto por áreas de gestión*** es decir, que no asigna presupuesto a nivel de la Unidades que componen la Organización. De esta forma el Presupuesto resulta una formulación lineal, que no constituye un Plan de Acción que contenga objetivos o programas presupuestarios.

Las áreas no conocen la asignación financiera dado el Presupuesto no contempla tal apertura y además ello no puede vincularse a su nivel de producción institucional, dado que ***no existe metas y resultados por áreas***. Las Unidades Organizativas no tienen compromisos expresados a través de Programas que establezcan los objetivos, productos y resultados a alcanzar, como tampoco su presupuesto definido.

Esto lleva a un ***Sistema de Administración de Recursos ineficiente*** dado que se carece de metas y resultados planificados, lo cual impide determinar una adecuada asignación de Recursos (humanos, tecnológicos, infraestructura y equipamiento, económicos, etc.) y por ende su aprovechamiento siempre tendrá un nivel variable de ineficiencia.

Al carecer de reglas de planificación y presupuestación, no definir metas y resultados verificables, tampoco es factible examinar los logros, ni la forma en que se aplicaron los recursos, ni que replanteos caben efectuar, lo cual conduce a la ***inexistencia de un sistema de evaluación: de las áreas y del personal.***

En forma asociada con la falta de un sistema para medir desempeño se desprende la ***ausencia de premios y castigos*** cuando no existen dispositivos que estimulen el desempeño y desalienten la ineficiencia.

En tales condiciones se produce una ***falta de evaluación de la gestión de las áreas.*** Sin evaluación de resultados de las áreas y del personal, no hay

conclusiones para poder redefinir la asignación de recursos humanos, lo cual conlleva a una ***distribución ineficiente del personal en las áreas.***
Esta situación se vincula a una ***estructura sobredimensionada*** consideración que se formula a la luz del volumen de unidades orgánicas y plantel que integra la Organización y la relación de tales factores de producción con el nivel de consistencia institucional y la calidad de los servicios y productos legislativos que se entregan.

La ausencia de evaluación de las Unidades contribuye a mantener una ***inadecuada estructura organizativa.*** Esta refleja una concepción del gerenciamiento público, que muestra una visión "hacia adentro" de la Organización, sin asumir un modelo que privilegie la producción institucional y la respuesta al ciudadano. Por citar algunos puntos, puede observarse la inexistencia de unidades o programas diseñados para dar servicios a la Sociedad, la falta de dispositivos de articulación con Actores externos al Cuerpo; la multiplicación de unidades para atender flujos internos de la Organización. Además de ello, también puede observarse la deficiente asignación de responsabilidades, la superposición de funciones; la ausencia de instancias de monitoreo y evaluación; etc.

Se señala también la ***inexistencia de un régimen de personal diseñado para la legislatura.*** No se dispone de normas o estatutos para el Personal Legislativo, lo cual lleva a aplicar regulaciones no específicas y que además están desactualizadas.
Así encontramos la ***ausencia de un régimen de ingreso y promoción*** que sugiere influencias y manejos poco transparentes; como también otra serie de falencias que configuran un ***régimen de personal deficiente. No existe régimen de empleo y estatuto para el personal*** .lo cual es funcional a un manejo flexible y desarticulado de los recursos humanos, lo cual se vincula a la ausencia de sistema de evaluación.

Las deficiencias apuntadas en materia de estructura y estatuto de personal, y la ausencia de un régimen claro y transparente de ingreso y promoción de grados,

explica que existan ***cargos de responsabilidad ocupados por personal no calificado*** que ha llevado a diversas adecuaciones de la estructura para conciliar distintas demandas, de los legisladores y de los dirigentes gremiales

Encontramos en las Unidades que componen la estructura ***misiones y funciones no alineadas a la misión del Poder Legislativo.*** Que como hemos señalado, están definidos para resolver los problemas y flujos de trabajo que se presentan "al interior" del Parlamento.

Dado que las preocupaciones se conjugan sobre ejes similares, el resultado es una ***superposición de Misiones y funciones*** que guarda referencia con las restricciones ya apuntadas sobre la Estructura y la ineficiente administración de recursos

A las dificultades apuntadas respecto al personal de planta se suma el ingreso y rotación del personal transitorio nombrado por los Legisladores, lo cual lleva a una ***falta de integración del personal de planta permanente y gabinete*** que limita el desarrollo de las actividades.

Los problemas apuntados en materia de personal determinan ***conflictos en la relación entre las autoridades de la legislatura y dirigentes sindicales.***

Tales conflictos demandan negociaciones permanentes con las autoridades de la Cámara, sin remover las causas de los problemas antes señalados, señalando su grado de referencia en los problemas de estructura y dotación de personal.

Las restricciones para administrar los recursos humanos cuenta además con la ***ausencia de concursos*** lo cual impacta en lo mencionado respecto a la cobertura de cargos por personal no idóneo para dicha responsabilidad.

Se expresan también la subsistencia de un ***sistema de compras y contrataciones obsoleto*** derivado de regulaciones inadecuadas.

Respecto a las adquisiciones se señala la ausencia de programación, procesos burocráticos, carencia de procedimientos más automatizados, falta de base de datos con precios testigos y proveedores, etc. lo cual se resume en que ***no existe un sistema de contrataciones previsible.***

Esto lleva a que ***no existe un marco de previsibilidad para los proveedores*** lo cual obstaculiza el desarrollo de condiciones que favorezcan una mayor eficiencia en las adquisiciones que efectúa la Legislatura.

Dadas esas falencias se producen ***requerimientos de bienes y servicios no fundadas en el servicio*** ya que las áreas demandan sin planificación previa y como forma de cubrirse ante las posibles fallas del sistema.

La ausencia de previsibilidad del sistema lleva a que ***no existe programación de pagos,*** es decir no hay certeza en el cumplimiento con los proveedores, lo cual tiene como consecuencia la ***ausencia de crédito*** y paralelamente la ***falta de oferentes*** para materializar las compras.

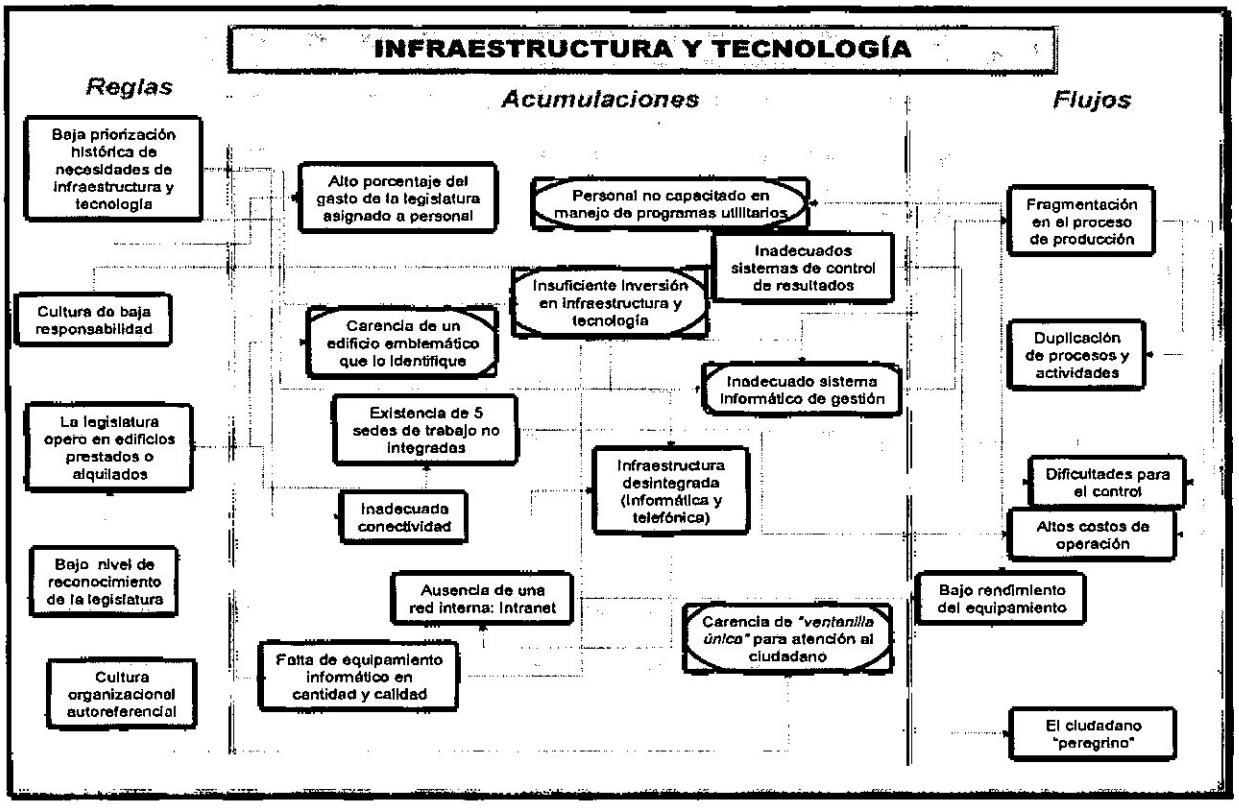
Como consecuencia suceden ***pagos de sobreprecios en las adquisiciones*** dado el aumento de los precios de los bienes y servicios, como un reaseguro de los proveedores ante la falta de previsibilidad y certeza en el cumplimiento de los pagos.

3. INFRAESTRUCTURA Y TECNOLOGÍA

RESUMEN

La reforma debe actuar sobre los principales nudos críticos de la cuestión. Sin embargo resultaría difícil pensar un funcionamiento eficiente y eficaz sin una infraestructura adecuada. Es cierto que una reforma no debe empezar por temas de infraestructura y temas tecnológicos. Pero no es menos cierto que la explicación del contexto edilicio y tecnológico en el que opera la legislatura lleva de manera clara a considerar este aspecto a la hora de plantear líneas de acción del plan estratégico.

GRAFICACIÓN DEL MODELO EXPLICATIVO



EXPLICACIÓN

Se señala que existe un ***bajo nivel de reconocimiento de la legislatura*** lo cual está vinculado a como percibe la Sociedad al Cuerpo, pero también a la forma en que los Legisladores asumen sus propias falencias.

Desde su origen y dado que el Legislativo fue el último Poder en instituirse en la Provincia, ***la legislatura operó en edificios prestados o alquilados,*** Nunca instaló una Sede que, como edificio propio, posibilitara su reconocimiento político institucional y fuera centro de la representación política del ciudadano.

Esta carencia se mantuvo y guarda relación con las limitaciones apuntadas respecto al reconocimiento del Cuerpo.

La ***carencia de un edificio emblemático que lo identifique*** expresa una "debilidad" de la Legislatura que se proyecta al plano de las relaciones con los distintos Actores Locales, y al foco de las decisiones que asume la Cámara.

De esta forma la Legislatura da cuenta de la ***existencia de 5 sedes de trabajo no integradas*** en que funcionan sus Unidades, edificios todos ellos inadecuados para las actividades que se realizan.
Puede entenderse que existe una ***baja priorización histórica de las necesidades de infraestructura y tecnología,*** habiendo valorizado otras cuestiones en desmedro de resolver esta cuestión.

Mientras subsistían tales restricciones se observó un ***alto porcentaje del gasto de la Legislatura asignado a personal,*** esto es que el grueso del presupuesto se destina al pago de sueldos y cargas sociales, lo cual explica parcialmente la baja prioridad otorgada a la infraestructura; como también que de ello se derive un ***inadecuado sistema informático de gestión*** dadas las limitaciones encontradas en los soportes informáticos para administrar procesos administrativos y atender servicios a los usuarios internos y externos.
Los problemas señalados y los criterios de asignación de los recursos han llevado a una ***insuficiente inversión en infraestructura y tecnología.***
Esto impidió avanzar en el establecimiento de interrelaciones operativas entre las áreas, resultando una ***inadecuada conectividad*** que impera sobre el conjunto de la gestión.
De esta forma existe una ***infraestructura desintegrada (informática y telefónica)*** que genera dificultades de accesibilidad y prestación de servicios a los usuarios internos y externos.

Bajo las restricciones apuntadas se observa la ***falta de equipamiento informático en cantidad y calidad*** que impacta negativamente sobre las prestaciones de los sistemas informáticos
A ello se consigna las dificultades derivadas del ***personal no capacitado en el manejo de programas utilitarios*** por la incorporación de tecnologías sin hallarse acompañada por el necesario entrenamiento del personal para su aprovechamiento.
La desintegración de los sistemas y equipos explica de alguna manera la ***ausencia de una red interna: Intranet.***

El funcionamiento del Poder en forma atomizada en cinco edificios, conduce a que se generen ***altos costos de operación*** para el desarrollo de las actividades, comprensivos del alquiler y mantenimiento de los edificios, el uso ineficiente de todos los recursos afectados a las actividades; la superposición de áreas, el crecimiento burocrático; etc.
Esto guarda directa relación con la ***fragmentación en el proceso de producción*** como consecuencia de la división edilicia, duplicación de procedimientos administrativos y controles; etc.

Se señala un ***bajo rendimiento del equipamiento*** derivado de las limitaciones antes señaladas y en forma particular, con la falta de red interna que brinde un soporte "on line" para articular las actividades; lo cual se ve impactado por las limitaciones del personal para usufructuar los programas disponibles.
La fragmentación lleva a una ***duplicación de procesos y actividades*** por el funcionamiento de áreas con la misma función en cada uno de los edificios, tales como Mesa de entradas, seguridad, control de personal, acceso de terceros, maestranza, mensajería, lo cual influye en aumentar los costos operativos.
La actitud proclive a mantener este status determinado por las limitaciones en materia de infraestructura y equipamiento, se vincula a una ***cultura de baja responsabilidad*** de los dirigentes políticos en general, que asume la posibilidad de diluir sus compromisos y no rendir cuentas, lo cual lleva a configurar ***inadecuados sistemas de control de resultados*** con evidentes ***dificultades para el control*** de la gestión, impactado por la parcelización del funcionamiento disperso de la Organización.

También se señala una ***cultura Organizacional auto referencial*** es decir con una tendencia a girar sobre si misma, perdiendo una visión que incluya las expectativas de otros Actores, principalmente de la Comunidad.
Este signo influye para determinar la ***carencia de "ventanilla única" para atención al ciudadano***. No existe una visión que tome como uno de los ejes de la gestión, la receptividad y la prestación de servicios al ciudadano.

A resultas de ello, se observa lo que denominamos como ***el ciudadano "peregrino"*** sometido a la necesidad de deambular atrás de las solicitudes o presentaciones que se disgregan en el laberinto de los procesos.

4. SISTEMAS DE GESTIÓN - MODELO DE FUNCIONAMIENTO

RESUMEN

Las posibilidades de dar respuesta a los desafíos que se deben encarar se ven restringidas por una serie de procesos condicionados por las capacidades institucionales de la Legislatura. En particular, con lo que se denomina el Sistema de Alta Dirección de la organización.

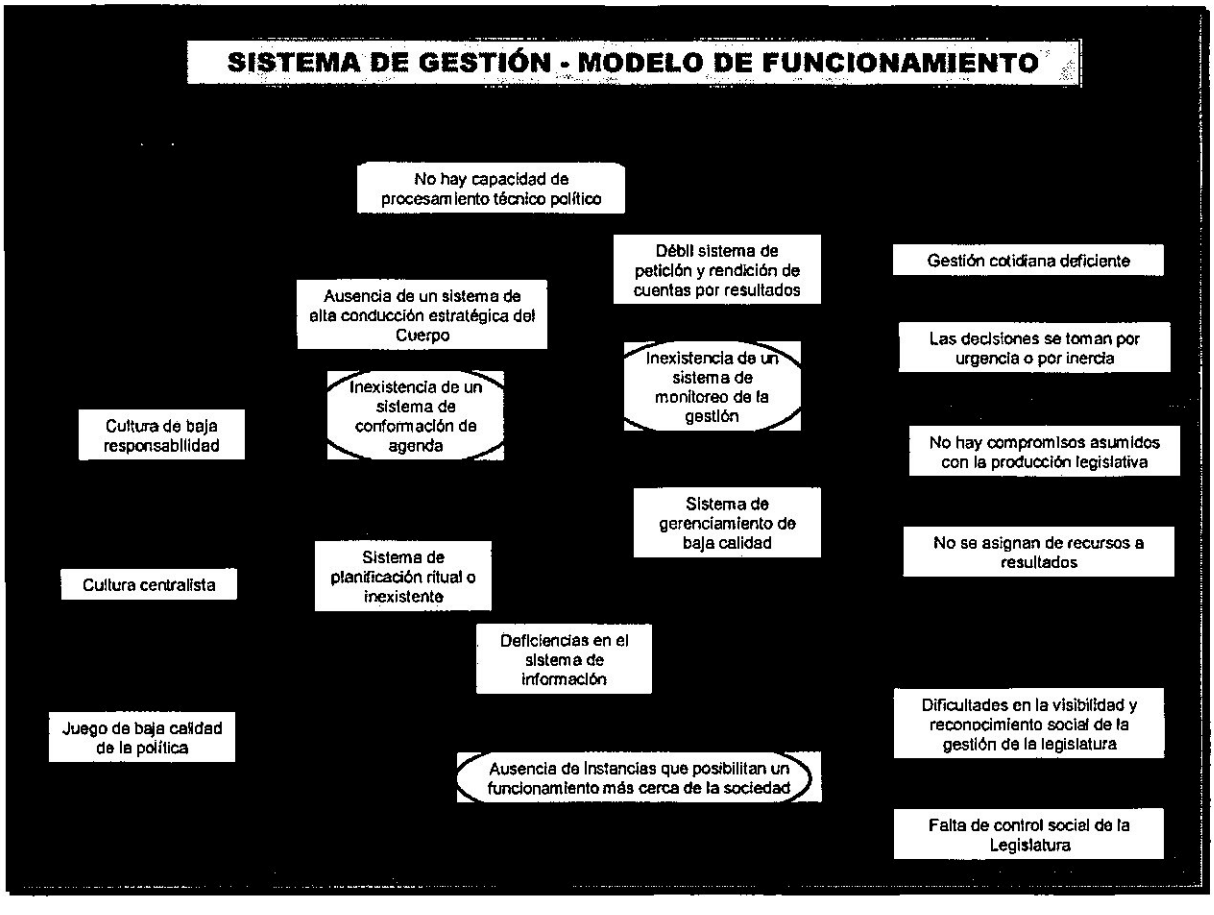
El predominio de la rutina, la inercia y la improvisación en las organizaciones de la administración pública no es casual; responde por el contrario, a ciertas reglas fuertemente arraigadas y difíciles de remover. El análisis de este fenómeno, en el caso de la legislatura, se torna crítico a partir de considerar que los procesos causales relacionados con esta problemática, hacen mermar irremediablemente la gobernabilidad, e impiden un juego creativo y estratégico en procura de la eficacia y la eficiencia.

La calidad de la gestión de una organización está determinada por las características que asumen ciertas reglas de juego, más generales, del contexto en el que se halla inserta. Una de estas reglas muy arraigada, está relacionada con el predominio de una cultura de baja responsabilidad. Esto es, los organismos públicos, en general, "en el cumplimiento de sus misiones formales actúan sobre la base de que nadie externo a la organización le exigirá cuentas por su desempeño y, por consiguiente, en ningún nivel de su estructura interna las jefaturas cobran o rinden cuentas sobre objetivos, operaciones, eficiencia y eficacia"[1]. La Provincia del Chaco, por cierto, no constituye la excepción de este paradigma.

[1] Matus, C., ***"Planificación Estratégico Situacional, Teoría y ejercicios"***, Fundación ALTADIR, Isla Negra, 1998.

Se pude consignar que en la actualidad el Estado y particularmente el Poder Legislativo, adolece de legitimidad ciudadana y se caracteriza por altos índices de insatisfacción con la calidad, oportunidad, equidad y accesibilidad a los servicios y con la ausencia de responsabilización por resultados, ausencia de planificación, ineficacia de los sistemas de control; en suma debilidad institucional del Poder.

GRAFICACIÓN DEL MODELO EXPLICATIVO



EXPLICACIÓN

Encontramos generalmente a los dirigentes en un ***juego de baja calidad de la política,*** ocupados en resolver los problemas que se autogeneran en la práctica de la política. Estas actividades no les exigen acumular capacidades técnico políticas que son necesarias para intervenir en la función pública.

Esto se asocia a una ***cultura de baja responsabilidad*** dado que la práctica usual de los dirigentes es no asumir compromisos expresos, ni tampoco rendir cuentas por desempeño de sus funciones

Así también se observa otra regla, la ***cultura Centralista*** asociada al modelo verticalista que expresa la concentración de poder en las máximas autoridades, como modalidad para tomar decisiones e implementar operaciones.

Ello guarda referencia con el modelo de baja responsabilidad, favoreciendo que el conjunto de la organización diluya responsabilidades y derive su peso sobre la máxima Autoridad.

Ni la Organización, ni tampoco las Unidades que la componen, expresan anualmente sus planes y compromisos, es decir que no establecen ni metas ni resultados de gestión. Esto lleva a que luego resulte poco factible medir su cumplimiento ni que sus responsables den explicaciones sobre su desempeño, ni existan mecanismos de premios y castigos. Todo lo cual configura un ***débil Sistema de petición y rendición de cuentas por resultados.***

A partir de tales déficit se explica la ***inexistencia de un sistema de monitoreo de la gestión*** que imposibilita efectuar un seguimiento sobre la marcha de las principales acciones de la Organización.

A ello se suma las ***deficiencias en el sistema de Información*** que tiene relación, por una parte, con un déficit en las capacidades técnicas para procesar información calificada, y por otra parte con las debilidades existentes en materia de equipamientos y tecnologías, en los sistemas informatizados de gestión, la conectividad entre las áreas, etc.

Conforme lo apuntado las debilidades apuntadas respecto a la ausencia de compromisos asumidos para la gestión, la falta de evaluación, la carencia de procesos y mecanismos de petición y rendición de cuentas y la inexistencia de monitoreo, llevan a que la Legislatura presente un ***sistema de Gerenciamiento de baja calidad.***

Vinculado al predominio de una regla de baja responsabilidad puede señalarse la ***ausencia de un Sistema de Alta Conducción estratégica del Cuerpo*** que se observa en las dificultades de la Legislatura para establecer sus objetivos, calificar

su Agenda, determinar las prioridades, procesar los problemas que involucran su gestión y programar sus operaciones

Vinculado a dicha carencia, ***no hay capacidad de procesamiento técnico político,*** es decir que, a nivel de las instancias de conducción, aparecen limitaciones en la posibilidad de analizar los problemas y adoptar decisiones técnico políticas, conforme al manejo de las distintas variables.

Dichas carencias determinan la ***inexistencia de un sistema de conformación de agenda*** lo cual implica debilidad para calificar las prioridades a considerar por el nivel de conducción de la Legislatura, mientras se trasladan a otras instancias los problemas o cuestiones de menor relevancia.

La planificación de la gestión de la Legislatura se halla vinculada a la posibilidad de estructurar sus capacidades a nivel de Alta Dirección en función de formular un Plan de Acción que exprese los compromisos asumidos, defina las operaciones a realizarse y asigne los recursos necesarios.

Actualmente nada de eso ocurre, ya que se observa un ***sistema de Planificación ritual o inexistente*** dado que no existe la formulación de un Plan ni tampoco el Presupuesto expresa esa concepción , dado que no está abierto por programas presupuestarios, ni se asignan recursos específicos a las áreas, ni tampoco estas tienen definidas metas y resultados.

La inexistencia de sistema de planificación condiciona el sistema de gerenciamiento de la Organización, el cual carece de reglas de relevancia que guíen una mejora en la producción institucional.

Cabe señalar asimismo que las debilidades mencionadas respecto a los sistemas de información, impactan sobre las posibilidades de disponer de insumos calificados para llevar a cabo la planificación de la Legislatura

Asociado a la baja calidad que se observa en las prácticas políticas, se observan dificultades para establecer compromisos con la Sociedad Civil, lo cual se evidencia en la inexistencia de ámbitos y prácticas que favorezcan los procesos de intercambio y participación, es decir la ***ausencia de instancias que posibiliten un funcionamiento más cerca de la Sociedad.***

Esto distancia obsta a una interrelación más transparente y dado que no existen procedimientos ni mecanismo para pedir y rendir cuentas por compromisos, ocurre la ***falta de Control Social de la Legislatura.***
Las debilidades en la relación entre la Legislatura y la Sociedad Civil, resultado del bajo nivel de transparencia y participación social, genera ***dificultades en la visibilidad y reconocimiento social de la gestión de la Legislatura*** que explica también la percepción de la falta de consenso sobre la labor del Parlamento.

En referencia a las restricciones observadas a nivel del gerenciamiento de la Organización, puede señalarse que ***no hay compromisos asumidos con la producción legislativa*** dado que si bien se aprecia el volumen de la producción, se visualizan ddebilidades en el análisis y formulación de proyectos, lo cual lleva a que iniciativas de interés social no lleguen a plasmarse o bien, que muchas disposiciones aprobadas disten de ser eficaces para resolver los problemas valorados por la Sociedad.

Esto denota una insuficiencia en las capacidades instaladas para el procesamiento de información calificada, efectuar análisis y evaluaciones previas, llevar a cabo instancias de participación social y consultas a actores, y formular los proyectos bajo parámetros de calidad objetiva. Esto se referencia a que ***no se asignan recursos a resultados*** con lo cual existe un ineficiente administración de recursos que puede subsistir dado que no hay evaluaciones de desempeño, ni rendición de cuentas.

El Gerenciamiento de la organización no se halla en condiciones de procesar los problemas y decisiones en correspondencia a un plan de acción y un programa operativo que no existen, motivo por el cual ***las decisiones se toman por urgencia o por inercia.***

Esta modalidad del proceso de toma de decisiones se traduce en dificultades permanentes en el funcionamiento de la Cámara, lo cual redunda en una ***gestión cotidiana deficiente.***

5. RELACIONES INTERJURISDICCIONALES E INTERINSTITUCIONALES

RESUMEN

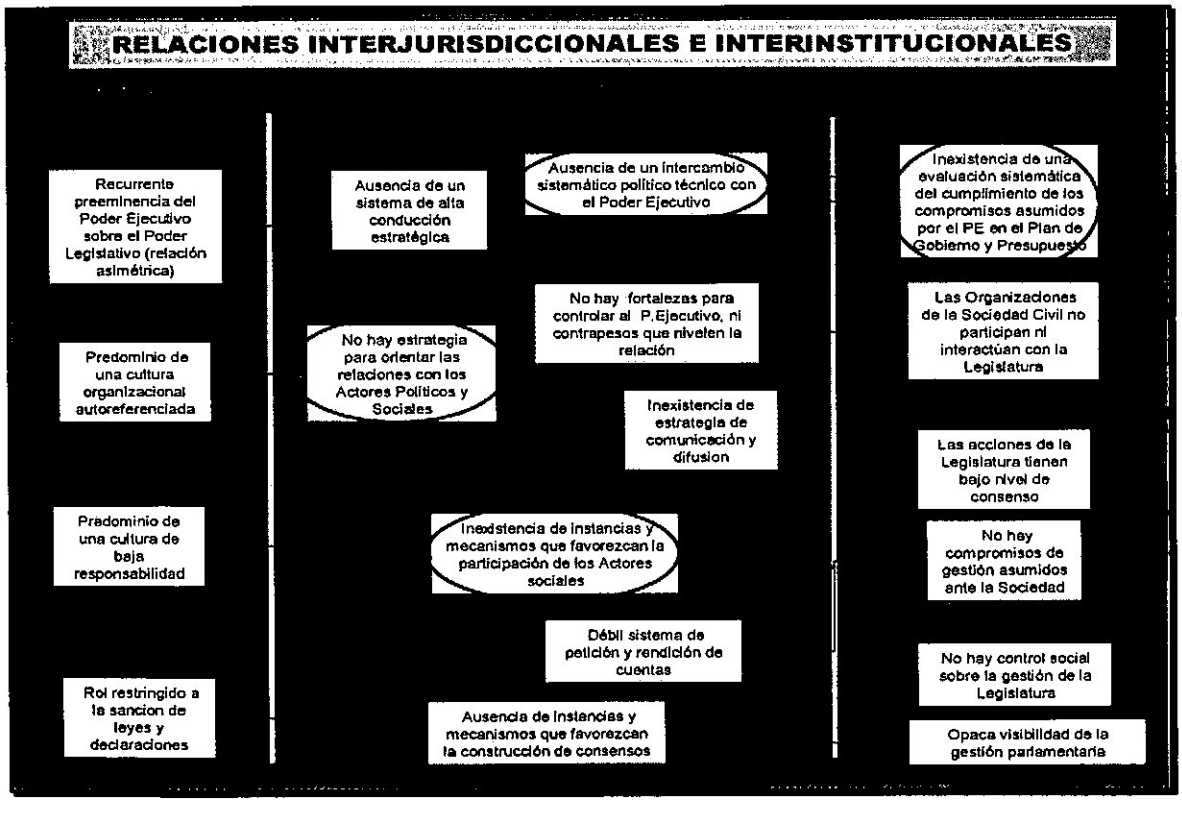
Existen dificultades y falta de sistematización en el relacionamiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Muchas veces las falencias en los procesos de gestión del ejecutivo repercuten en urgencias en la agenda de la legislatura.

Se advierte además la ausencia de prácticas de relacionamiento con los otros organismos y los actores sociales. Esto impacta en una relación solo protocolar con el Poder Judicial; escasas relaciones institucionales con los municipios y limitadas relaciones con los demás actores relevantes de la sociedad civil.

Respecto a los municipios la relación de la Legislatura no es del todo Institucional, sino casi individual de los diputados con las distintas localidades de origen.

Tampoco se da cumplimiento con lo previsto en la Ley que reglamenta con los Consejos Regionales de Planificación, en los cuales el Poder Legislativo a través de la Comisión de Asuntos Municipales debe designar un representante para adquirir una participación más activa.

GRAFICACIÓN DEL MODELO EXPLICATIVO



EXPLICACIÓN

Encontramos en la Legislatura, el ***predominio de una cultura organizacional auto referenciada*** que implica una perspectiva fijada en temas que interesan a los protagonistas internos y que tiene dificultades para establecer registros y vínculos con las demandas o expectativas que están "afuera".
Esto influye en la baja capacidad que evidencia la Legislatura para interrelacionarse institucionalmente con los diversos Actores del escenario local, lo cual se señala como ***no hay estrategia para orientar las relaciones con los Actores Políticos y Sociales*** careciendo de direccionalidad y objetivos expresos en tal sentido.
Esto involucra a las relaciones con otros Poderes de la Provincia (Ejecutivo y Judicial) como también los vínculos con los Municipios, los Consejos Regionales de la Provincia; Legislaturas de la Región; Entidades Intermedias, Organizaciones No Gubernamentales, etc. lo cual limita la posibilidad de establecer intereses comunes y sumar mayor trascendencia a la gestión.

Vinculada a dicha carencia encontramos la ***inexistencia de estrategia de comunicación y difusión*** que implica un déficit en la instalación de los canales y mensajes que pueden vincular a la Sociedad con la Legislatura.
No se encuentran ámbitos y prácticas que favorezcan los procesos de intercambio y participación, es decir la ***inexistencia de instancias y mecanismos que favorezcan la participación de los Actores sociales.*** Sólo se producen esporádicas actuaciones del Parlamento o de algunas de sus Comisiones, en distintas regiones o localidades de la Provincia, observando así que ***las Organizaciones de la Sociedad Civil no participan ni interactúan con la Legislatura.***
Como consecuencia de la falta de interactuación con los Actores Sociales ocurre que ***las acciones de la Legislatura tienen bajo nivel de consenso.***

Como ocurre en la mayoría de las Provincias, se señala una situación de ***recurrente preeminencia del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo (relación asimétrica)*** donde el Ejecutivo impone sus necesidades legislativas, lo

cual tiene impacto negativo sobre la percepción que la Sociedad Civil tiene respecto al Parlamento.
Tal relación lleva a que la Legislatura tenga claras dificultades para establecer sus propios objetivos y determinar las prioridades de su gestión a nivel de las Autoridades y Dirección del Cuerpo, lo cual denota la ***ausencia de un sistema de alta conducción estratégica*** lo cual es una limitante crucial respecto a las posibilidades de proyectar compromisos ante la Sociedad Local, desarrollar acciones en forma eficaz y rendir cuentas de su gestión.

Vinculado a la mencionada carencia, la Legislatura no ha podido estructurar capacidades institucionales ni jerarquizar a sus recursos (humanos, organizativos; tecnológicos; etc.) para sostener en forma continua el desarrollo de trabajos técnico políticos con el Staff Ejecutivo (Gobernador, Ministros, Secretarios y colaboradores) ligados a las decisiones legislativas, lo cual se expresa como ***ausencia de un intercambio político técnico con el Poder Ejecutivo.***

La relación asimétrica del plano institucional, sumado a las debilidades políticos técnicas apuntadas determinan que ***no hay fortalezas para controlar al Poder Ejecutivo, ni contrapesos que nivelen la relación*** entre ambos poderes.
Las restricciones señaladas conducen a la ***inexistencia de una evaluación sistemática del cumplimiento de los compromisos asumidos por el Poder Ejecutivo en el Plan de Gobierno y Presupuesto.***
Poco incide el Parlamento en el proceso aprobación y monitoreo sistemático de aquellas decisiones que tienen el mayor peso en el desenvolvimiento del Estado, lo cual incide restando consenso social sobre el rol que desempeña.

Observamos el ***predominio de una cultura de baja responsabilidad*** configurada por la ausencia de compromisos explícitos por parte de la Legislatura. Esto se relaciona con el ***débil sistema de petición y rendición de cuentas*** dado que las Unidades y sus responsables no tienen fijadas metas y resultados; no hay evaluación de desempeño, ni mecanismo para exigir y rendir cuentas sobre el desempeño.

Esto se traduce en que desde la Legislatura ***no hay compromisos de gestión asumidos ante la Sociedad*** lo cual resta posibilidades de una interrelación más transparente y dado que no existen procedimientos ni mecanismo para pedir y rendir cuentas. ***No hay control social sobre la gestión de la Legislatura.***
El análisis situacional efectuado permitió señalar que la Legislatura presenta un ***rol restringido a la sanción de leyes y declaraciones.*** Se carece de una proyección más integral que considere la posibilidad de participar en diversas iniciativas y procesos de decisión (provincial o regional, municipal y local)
Esta visión limita el grado de apertura de la gestión, y explica la ***ausencia de instancias y mecanismos que favorezcan la construcción de consensos*** tanto con los referidos Poderes Provinciales como también con otros Actores Institucionales y Sociales.

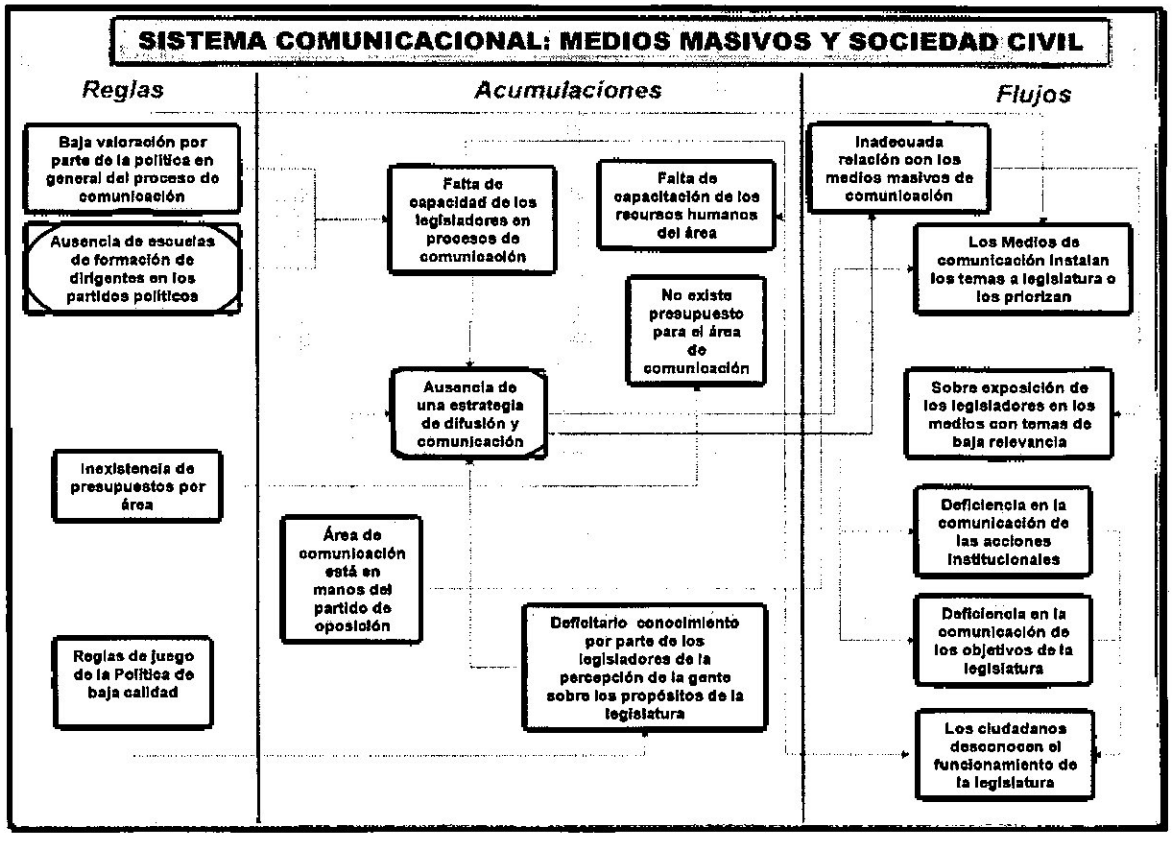
Una débil relación bidireccional de la Legislatura con la Sociedad Civil, resultado del bajo nivel de transparencia y participación social, se traduce en la ***opaca visibilidad de la gestión parlamentaria***, que explica también la percepción de la falta de consenso social sobre la gestión que cumple el Parlamento Provincial.

6. SISTEMA COMUNICACIONAL: MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN Y SOCIEDAD CIVIL

RESUMEN

La carencia de formación en relación a la comunicación como estrategia, por parte de los Legisladores y gran parte del personal que conforma el área de referencia (Dirección de Prensa y Difusión), sumado a la ausencia de programas, estrategias, e incluso ausencia de posibilidad alguna de revertir la situación por falta de presupuesto y de enfoques de la problemática, impactan en una realidad en la que la comunicación de la Legislatura con la sociedad es falente.

GRAFICACIÓN DEL MODELO EXPLICATIVO



EXPLICACIÓN

Se señala que se observa una ***baja valoración por parte de la política en general del proceso de comunicación*** lo cual se halla vinculado a una práctica que asume una concepción unidireccional de la comunicación, basada en la sobre valoración del discurso político.

En nuestro país los Partidos Políticos no se han preocupado por instalar espacios institucionales que posibiliten brindar a sus dirigentes los necesarios conocimientos técnicos políticos que se requieren para el desempeño de las funciones públicas, es decir que hay una ***ausencia de Escuelas de formación de dirigentes en los partidos políticos.***

De esta forma la capacidad que el dirigente político tiene acumulada es aquella que resulta de su formación profesional, de la experiencia, de su intuición o inteligencia.

Pero en realidad, por lo general no tiene acceso a la posibilidad de incorporar habilidades y conocimientos que se relacionan directamente con las ciencias o métodos de gobierno, y que va a precisar al momento de ocupar un cargo de responsabilidad pública en algunos de los Poderes.
Entre aquellas cuestiones que los dirigentes normalmente no incorporan se incluye el manejo de la comunicación en la función pública, que es totalmente distinta a la práctica del "discurso político", es decir que existe una ***falta de capacidad de los legisladores en procesos de comunicación.***

Se señala que la presencia de los Medios sobre la Sociedad es importante, y que frecuentemente ocurre que ejercen una posición de peso sobre la opinión pública lo cual es percibido como que ***los Medios de Comunicación instalan los temas a la Legislatura o los priorizan.***
Las debilidades apuntadas de los dirigentes políticos respecto al manejo de la Comunicación pública, determina que se observe en la Legislatura la ***ausencia de una estrategia de difusión y comunicación*** que resulte apropiada no solo para encarar una relación distinta con los Medios, sino también y especialmente en su relación con la Sociedad Civil y con el conjunto de los Actores Sociales y Políticos.
Es decir que se carece de definiciones sobre prioridades y procesos en materia de información; comunicación y difusión de la gestión de la Legislatura; como también se padece la ausencia de acciones planificadas estructuradas que brinden soporte consistente al proceso de comunicación.

Esta circunstancia expone mayor debilidad en tanto el ***área de comunicación está en manos del partido de oposición.*** Los acuerdos políticos previos determinan una asignación de espacios orgánicos entre oficialismo y oposición, y actualmente el área de Comunicación se encuentra ligada al sector político de signo político contrario a la Conducción de la Legislatura.

Asimismo encontramos una cultura que asume ***reglas de Juego de la política de baja calidad.*** Es decir, la política produce sus propios problemas y los políticos tienden a darla prioridad para resolverlos. Las operaciones que realizan para ello,

no les demandan capacidades técnicas ni suponen reglas de calidad. Esto condiciona la práctica política e implica déficit frente a los requerimientos que cabe asumir para la función pública.
Dicha circunstancia junto a las dificultades para obtener y procesar información vinculada a las expectativas sociales, determinan un ***deficitario conocimiento por parte de los legisladores de la percepción de la gente sobre los propósitos de la legislatura,*** lo cual impacta sobre la posibilidad de articular una estrategia consistente de comunicación.

Estas circunstancias exponen debilidades de la estrategia de comunicación respecto a la influencia que ejercen los Medios para imponer la agenda o la posición sobre determinadas temáticas.

Los problemas de ingreso y calificación de los recursos humanos que tiene la Legislatura explican porque el sector no cuenta con periodistas o comunicadores profesionalizados, es decir que ***falta de Capacitación de los recursos humanos del área,*** lo cual lleva a que las actividades carezcan de relieve, debiendo además considerarse que el sector se visualiza en el terreno de la oposición
A resultas de la ausencia de una estrategia de comunicación, se enfrenta una ***inadecuada relación con los medios masivos de comunicación*** que resulta afectada por la posibilidad de influencia de los medios por una parte, mientras que por otro lado, los dirigentes tiene escasa capacidad para revertir la condición de juego, lo cual lleva a una ***sobre exposición de los legisladores en los medios con temas de baja relevancia*** que termina como un signo negativo.

Por otra parte, se señala la ***inexistencia de presupuestos por áreas.*** Es decir que la Legislatura no llega a asignar presupuesto a nivel de la Unidades que componen la Organización.
Por este motivo, ***no existe presupuesto para el área de comunicación*** lo cual implica que el sector desconoce los recursos que tiene asignados para comprometer metas y resultados para su desenvolvimiento.
Cabe señalar que no existe ni una cultura, ni capacidades ni prácticas que favorezcan procesos de comunicación y transparencia sobre la gestión de la

Legislatura. El Poder durante largo tiempo se caracterizó por el bajo perfil de exposición de las actividades, lo cual torno opaca su gestión.

Por tales motivos y vinculado a las debilidades estratégicas ya señaladas se derivan la ***deficiencia en la comunicación de las acciones institucionales*** y la ***deficiencia en la comunicación de los objetivos de la Legislatura,*** que afectan las posibilidades para establecer canales y mensajes adecuados para difundir la gestión; y de esta forma establecer un nivel mayor de transparencia y visibilidad de la gestión.

Las debilidades apuntadas respecto a las capacidades de los dirigentes para el manejo de la comunicación, y las deficiencias apuntadas en la comunicación que establece la Legislatura, se hallan conectados entre sí, teniendo un balance negativo que se expresa en que ***los ciudadanos desconocen el funcionamiento de la Legislatura.***

LA ESTRATEGIA GENERAL DEL PLAN

A partir del trabajo conjunto realizado entre el equipo Consultor y el equipo de la legislatura, fue consensuado que el problema focal a enfrentar, radica en la "Baja consideración social sobre el desempeño de la Legislatura".

Del Modelo explicativo elaborado para relevar y analizar el estado de situación y problemas que enfrenta la legislatura, surgen los motivos más relevantes que conducen a dicho problema focal.

En base a la información procesada por el equipo, se procedió a efectuar un análisis de la conformación de las principales cadenas causales que a través del Modelo Explicativo, se vinculan con el problema focal.

Efectuado tal análisis situacional, se procedió a diseñar la mejor estrategia para enfrentar el problema focal, valorando el mejor orden de prioridades en las acciones a emprender, de forma tal de garantizar la oportunidad, conveniencia y viabilidad de las operaciones a llevarse a cabo con tal propósito.

Se pone en cuestión la conveniencia de poner el acento, en un primer momento del proceso de transformación, en la remoción de debilidades que guardan relación inmediata y directa con la manifestación del problema focal.

El comienzo del proceso de transformación planteado de esta forma para el Ministerio, posibilitará:

a) Instalar un proceso jerarquizado de cambio a nivel de la conducción estratégica de la legislatura
b) Incrementar las capacidades de la legislatura en el proceso de producción legislativa
c) Fortalecer el modelo de gestión, favoreciendo de esta forma una mejora en el desarrollo de sus principales operaciones.
d) Mejorar los sistemas de gestión y el ámbito de trabajo

FRENTES DE ATAQUE Y APUESTAS ESTRATÉGICAS

En el primer informe de avance, recordamos que se habían elaborado los siguientes frentes de ataque y apuestas estratégicas:

Sistema de Producción Legislativa

- Lograr disminuir la brecha entre la agenda de la legislatura y la sociedad sobre prioridades.
- Desarrollar procesos de capacitación dirigidos a la estructura política del Cuerpo.
- Mejorar los procesos de gestión de la iniciativa parlamentaria

Estructura y Organización Funcional

- Mejorar la calidad de la agenda del Presidente , ya que está dominada por temas administrativos de menor valor
- Definir Misiones y funciones alineadas a la nueva visión de la misión del Poder Legislativo
- Establecer un sistema de evaluación: de las áreas y del personal

Infraestructura y Equipamiento

- Concretar la construcción de un edificio propio
- Mejorar la Infraestructura, integrarla y utilizarla a su máximo potencial

Sistema de Gestión - Modelo de Funcionamiento

- Establecer reglas de sobre gerenciamiento
- Sistematizar prácticas de planificación
- Definir un sistema de conducción estratégica del Cuerpo
- Instalar mecanismo o instancias que posibilitan un funcionamiento abierto más cerca de la sociedad

Sistema de Administración Financiera y Control

- Establecer un sistema de presupuesto que defina metas y resultados
- Abrir el presupuesto de la Legislatura por áreas de gestión
- Actualizar y agilizar el Sistema de compras y contrataciones

Relaciones Interjurisdiccionales e Interinstitucionales

- Establecer una agenda de temas comunes con el Poder Ejecutivo
- Establecer prácticas de relación con los otros organismos y actores sociales

Sistema Comunicacional: Medios Masivos y Sociedad Civil

- Mejorar la formación y capacidad de comunicación social en los dirigentes políticos
- Establecer de una estrategia de difusión y comunicación de la Legislatura
- Crear ámbitos aptos y ágiles para la participación de los ciudadanos

En el II Taller se trabajó en este aspecto fundamentalmente, evaluando si los frentes de ataque y apuestas estratégicas descriptas anteriormente, realmente constituían un nudo critico tal que cualquier alteración positiva en dicho nudo desataría procesos de transformación que impacten en un numero considerable de problemas relevantes.

Por lo tanto, se redefinieron los frentes de ataque y apuestas estratégicas, obteniendo los siguientes productos:

1. SISTEMA DE PRODUCCIÓN LEGISLATIVA

Nº	FRENTE DE ATAQUE	APUESTA ESTRATÉGICA
1	La legislatura no dispone de mecanismos para relevar las demandas y expectativas de la sociedad	La legislatura esta en condiciones de calificar las demandas y expectativas de la sociedad
2	Debilidades en el análisis y formulación de proyectos	La cámara cuenta con capacidad para procesar proyectos con calidad
3	Deficiencias en los procesos de gestión de la iniciativa parlamentaria	Se cuenta con sistemas eficientes de gestión para la iniciativa parlamentaria

2. ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS

Nº	FRENTE DE ATAQUE	APUESTA ESTRATÉGICA
4	No existe un sistema de programación previsible de contrataciones	La Cámara cuenta con un sistema de adquisiciones previsible
5	Falta de evaluación de la gestión de las áreas	La Cámara evalúa de manera sistemática el desempeño de sus áreas de gestión
6	La legislatura no abre su presupuesto por áreas de gestión	Las áreas de la legislatura formulan y programan sus presupuestos
7	Ausencia de un régimen de ingreso y promoción	El personal de la legislatura es incorporado por capacidad y mérito
8	No existe metas y resultados por áreas	Las áreas de la legislatura cuentan con metas y resultados evaluables y monitoreables

3. INFRAESTRUCTURA Y TECNOLOGÍA

Nº	FRENTE DE ATAQUE	APUESTA ESTRATÉGICA
9	Carencia de un edificio emblemático que lo identifique	Edificio propio construido
10	Insuficiente inversión en infraestructura y tecnología	Infraestructura integrada y sin capacidad ociosa
11	Inadecuado sistema informático de gestión	La legislatura dispone de sistemas informáticos adecuados de gestión
12	Personal no capacitado en manejo de programas utilitarios	Personal con capacidad de utilizar las herramientas informáticas
13	Carencia de "Ventanilla Única" para atención del ciudadano	La legislatura dispone de sistemas que facilitan la accesibilidad de los ciudadanos

4. SISTEMA DE GESTIÓN – MODELO DE FUNCIONAMIENTO

Nº	FRENTE DE ATAQUE	APUESTA ESTRATÉGICA
14	No hay capacidad de procesamiento técnico político	Existe un equipo con capacidad de procesar los problemas que enfrenta la cámara
15	Inexistencia de un sistema de conformación de agenda	Se cuenta con una Agenda Estratégica de calidad
16	Inexistencia de un sistema de monitoreo de la gestión	Se instala una cultura de rendición de cuentas por los compromisos asumidos
17	Ausencia de instancias que posibilitan un funcionamiento más cerca de la sociedad	Mecanismos creados para un funcionamiento más cerca de la sociedad

5. RELACIONES INTERJURISDICCIONALES E INTERINSTITUCIONALES

Nº	FRENTE DE ATAQUE	APUESTA ESTRATÉGICA
18	Ausencia de un intercambio político técnico sistemático con el PE	El Poder Legislativo cuenta con mecanismos de coordinación con el Poder Ejecutivo
19	Inexistencia de una evaluación sistemática de los compromisos asumidos por el Poder Ejecutivo en su Plan de Gobierno y Presupuesto	El Poder Legislativo cuenta con mecanismos sistemáticos y periódicos de evaluación de la marcha del Plan de Gobierno y Presupuesto
20	No hay estrategias para orientar las relaciones con los actores políticos y sociales	La Cámara cuenta con una estrategia definida
21	Inexistencia de instancias y mecanismos que favorezcan la participación de los actores sociales	La sociedad civil participa de la vida del Poder Legislativo

6. SISTEMA COMUNICACIONAL: MEDIOS MASIVOS Y SOCIEDAD CIVIL

Nº	FRENTE DE ATAQUE	APUESTA ESTRATÉGICA
22	Ausencia de escuelas de formación de dirigentes en los partidos políticos	La cámara promueve la creación de una escuela de formación en técnicas y métodos en gestión de gobierno
23	Ausencia de una estrategia de difusión y comunicación	La cámara cuenta con un plan de comunicación de sus actividades y resultados

OPERACIONES TENTATIVAS

De acuerdo a las apuestas estratégicas formuladas, se realizó una serie de operaciones tentativas.

Se trabajó sobre las apuestas estratégicas, estableciendo para cada una de ellas un responsable, sus productos, indicadores (unidad y cantidad), acciones a realizar y el plazo establecido para llevarlas a cabo.

Con respecto a la apuesta estratégica Nº 1 "*La legislatura esta en condiciones de calificar las demandas y expectativas de la sociedad*", el producto es desarrollar un ***sistema de captación y procesamiento de las demandas sociales operando.***
Las acciones para lograrlo serían:

1. Contratación de un experto en temas de procesamiento de expectativas sociales.
2. Capacitación de un equipo técnico político en procesamiento de información referida inquietudes de la ciudadanía y actores relevantes en la vida social de la provincia.
3. Diseño de instrumentos de captación de los problemas de la sociedad.
4. Contratación de equipos para la toma de encuestas sistemáticas de opinión.
5. Definición del ámbito de procesamiento de la información relevada.
6. Definición de los canales de incorporación de la información calificada en el proceso de producción legislativa.

Con respecto a la apuesta estratégica Nº 2 "*La Cámara cuenta con capacidad para procesar proyectos con calidad*", uno de sus productos es ***obtener un cuerpo permanente de asesoramiento legislativo***.
Las acciones para lograrlo serían:

1. Relevamiento y Entrevista personal de los Profesionales disponibles en el Poder
2. Constitución de un jurado integrado por funcionarios del poder y actores sociales para calificar a los que integraran el cuerpo, a través de resolución de Presidencia
3. Convocatoria a concurso abierto para selección de profesionales que integrarán el cuerpo conforme el sistema de la operación Nº 7
4. Inscripción, presentación de antecedentes y propuesta de trabajo de los postulantes para su posterior selección
5. Aprobación de dictámenes del jurado y designación de los profesionales por resolución del Presidente
6. Coordinación del funcionamiento del cuerpo por parte del Secretario y Pro secretario administrativo
7. Elaboración de un reglamento interno de trabajo de cuerpo de asesoramiento
8. Comunicación interna y externa sobre la conformación y funcionamiento de un cuerpo permanente de Asesoramiento Legislativo

El segundo producto es ***lograr un centro único de información parlamentaria en el ámbito de la Biblioteca Legislativa***.
Las acciones para lograrlo serían:

1. Contratación de un experto
2. Consulta con otros centros de información del país y del extranjero (Biblioteca del Congreso Norteamericano, OEA, Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina, U.N.N.E., etc)
3. Relevamiento de los sectores involucrados en la información parlamentaria
4. Relevamiento del soporte informático de los sistemas de información

5. Propuesta de un sistema informático para el centro de información de acuerdo a la operación Nº 11.
6. Refuncionalización de las áreas involucradas
7. Reasignación del personal y capacitación específica
8. Designación del administrador del Centro de información
9. Incorporación al Centro de información de lo producido en la operación Nº1
10. Instrumentar el procedimiento para la consulta al CIP de los legisladores, asesores y actores sociales
11. Prueba piloto y demostración del funcionamiento del CIP
12. Difusión a la sociedad del funcionamiento del CIP y accesibilidad a su consulta.

La apuesta estratégica Nº 3 "*Se cuenta con sistemas eficientes de gestión para la iniciativa parlamentaria*", uno de sus productos es el ***diseño del circuito parlamentario***.
Las acciones para lograrlo serían:

1. Relevamiento y entrevista con los sectores involucrados: mesa de entradas, comisiones, Información parlamentaria, biblioteca, despacho, taquígrafo, P.E., prensa y difusión y Archivo
2. Contratación de un experto para el rediseño del circuito
3. Elaboración del Manual de procedimiento para el C.P.
4. Definir un sistema integrado informatizado para el C.P.
5. Refuncionalización de las áreas involucradas
6. Reasignación y capacitación del personal
7. Prueba piloto
8. Mejoramiento de la técnica legislativa (Convenio con el Senado de la Nación)

El segundo producto ***es lograr funcionamiento de la Intranet***.
Las acciones para lograrlo serían:

1. Acordar con Senado de la Nación según convenio
2. Consulta para el diseño de la intranet Chaco con:
    a. UNNE
    b. UTN
    c. ECOM
3. Acordar con la empresa proveedora del equipamiento
4. Prueba piloto

En la apuesta estratégica Nº 4 "*La Cámara cuenta con un sistema de adquisición previsible*", el producto es el ***desarrollo de un sistema de programación de compras***, cuyo indicador es ver el sistema en funcionamiento. Las acciones para lograrlo serían:

1. Identificación del equipo técnico de apoyo
2. Definición de la metodología de trabajo e instrumentos
3. Identificación de un catalogo
4. Separación de compras centralizadas y compras vinculadas a la producción
5. Programación temporal de las compras vinculadas a la producción por parte de cada área
6. Plan de compras de las compras centralizadas por parte del sector de abastecimiento
7. Definición del área de evaluación del gasto
8. Definición de los reportes estándar para la presidencia

Con respecto a la apuesta estratégica Nº 5 "*La Cámara evalúa de manera sistemática el desempeño de sus áreas de gestión*", los productos son las **áreas evaluadas**, la unidad de su indicador es el área y 20 es su cantidad.
Las acciones para lograrlo serían:

1. Identificación del equipo técnico de apoyo
2. Definición de la metodología e instrumentos
3. Identificación de metas y resultados por áreas de gestión

4. Definición del ámbito de evaluación: actores, tiempo, información, secretaría técnica
5. Reunión de evaluación, minuta de reunión con desvíos y recomendaciones
6. Definición de una matriz de avance de resultados en la intranet de la legislatura

La apuesta estratégica Nº 6 "*Las áreas de la legislatura formulan y programan su presupuesto*", el producto es el ***presupuesto por área formulado***, la unidad de su indicador es el área y 25 es su cantidad.
Las acciones para lograrlo serían:

1. Identificación del equipo técnico de apoyo
2. Definición de la metodología de trabajo e instrumentos
3. Valorización de la producción institucional por áreas
4. Consolidación de la información
5. Discusión y ajuste del presupuesto de cada área
6. Presupuesto definitivo por área

En la apuesta estratégica Nº 7 "*El personal de la legislatura es incorporado por capacidad y mérito*", el producto es ***lograr un Régimen de Ingreso para el personal de la Legislatura***.
Las acciones para lograrlo serían:

1. Análisis de legislación comparada de regímenes de ingreso de tres legislaturas
2. Confección de pre – instrumento del regimen de ingreso
3. Identificar actores que participaran en la resolución final del régimen a aplicar (universidades, colegios profesionales)
4. Consensuar el regimen por parte de los actores involucrados (Pte. de bloques, gremios)
5. Redacción definitiva del regimen de ingreso
6. Implementación del régimen

7. Comunicación interna y externa del régimen de ingreso

La apuesta estratégica Nº 8 "*Las áreas de la legislatura cuentan con metas y resultados evaluables y monitoreables*", el producto es el ***presupuesto por área formulado***, la unidad de su indicador es el área y 25 es su cantidad.
Las acciones para lograrlo serían:

1. Identificación del equipo técnico de apoyo
2. Definición de la metodología de trabajo e instrumentos
3. Taller de Identificación de la producción de cada área
4. Identificación de indicadores cuantitativos de producción

La apuesta estratégica Nº 9 "*Contar con un edificio emblemático*", el producto es ***obtener un edificio construido***. Su unidad son los metros cuadrados y su cantidad es ocho mil.
Las acciones para lograrlo serían:

1. Acordar el régimen legal. Iniciativa privada
2. Constitución Comisión especial
3. Recepción I.P.
4. Aprobación y Preparación del pliego
5. Aprobación Ministerio de Economía de operación financiera.
6. Dictamen de Contaduría General y Fiscalía de Estado
7. Llamado a licitación.
8. Apertura de Sobres y adjudicación
9. Firma de Contrato y apertura de Cuenta Corriente.
10. Inicio de obra
11. Seguimiento, control y certificación de obra
12. Recepción parcial
13. Recepción definitiva

En la apuesta estratégica Nº 10 "*Infraestructura integrada y sin capacidad ociosa*", el producto es ***lograr una infraestructura tecnológica integrada*** y la unidad de su indicador son los puestos de trabajo.
Las acciones para lograrlo serían:

1. Análisis del pliego de licitación; compromisos de la empresa
2. Convenio de cooperación con UTN y ECOM CHACO
3. Relevamiento del equipamiento existente
4. Identificación de los requerimientos de los sistemas de gestión
5. Definición de la empresa responsable de la integración del equipamiento adquirido y el disponible
6. Contratación de la empresa de integración
7. Implantación de los puestos de trabajo y sistema operativos y utilitarios

En la apuesta estratégica Nº 11 "*La Legislatura dispone áreas informatizadas de gestión*", el producto es ***crear un centro de recursos de información***.
Las acciones para lograrlo serían:

1. Relevar equipamientos informáticos y áreas informatizadas
2. Convenio con UTN - ECOM-UNNE para asesoramiento permanente
3. Refuncionalización del sistema actual ,contratar un especialista .
4. Concurso de ofertas para la provisión del sistema operativo, formar una comisión evaluadora.
5. Capacitación del personal del área de informática.
6. Puesta en funcionamiento del sistema.

En la apuesta estratégica Nº 12 "*Personal con capacidad de utilizar las herramientas informáticas*" el producto es ***crear un Programa de capacitación para el uso del centro de recursos de información***
Las acciones para lograrlo serían:

1. Con la UTN - P.L. y UNNE conformar una comisión, que se encargue de elaborar programas de actualización, perfeccionamiento y capacitación en el uso del sistema, con un mecanismo de evaluación (permanente).
2. Cursos intensivos de capacitación para responsables de área y personal.

En la apuesta estratégica Nº 13 "*La Legislatura dispone de sistemas que facilitan la accesibilidad de los ciudadanos*", el producto es ***diseñar sistemas de gestión de la legislatura accedidos por los ciudadano.***
Las acciones para lograrlo serían:

1. Diseño de sistemas de consulta sobre acceso de los ciudadanos y actores claves a los sistemas de gestión de la legislatura.
2. Desarrollo de consultas a ciudadanos que permitan comprender las formas de acceso de estos a la "vida" de la Legislatura.
3. Rediseño de cada sistema de gestión legislativa realizado de acuerdo a las demandas recibidas.
4. Difusión de los mecanismos diseñados

En la apuesta estratégica Nº 14 "*Existe un equipo con capacidad de procesar los problemas que enfrenta la cámara*", el producto es ***lograr que la Legislatura tenga un ámbito de procesamiento técnico político funcionando.***
Las acciones para lograrlo serían:

1. Identificación de profesionales para integrar el equipo de procesamiento "técnico político"
2. Diseño de la metodologías y ámbito de trabajo
3. Capacitación de los integrantes del equipo
4. Seguimiento del funcionamiento del dispositivo diseñado
5. Identificación de los procesos que de deben poner en práctica para el funcionamiento del equipo "técnico político"

En la apuesta estratégica Nº 15 "*Se cuenta con una Agenda Estratégica de calidad*", el producto *es* ***lograr que los problemas a tratar por la Presidencia de la cámara sean priorizados.***
Las acciones para lograrlo serían:

1. La agenda de la presidencia es rediseñada en función de prioridades.
2. Los problemas a tratar por la presidencia son preprocesados por la unidad técnico política.
3. Se rediseñan los procesos de firma de la presidencia de la legislatura, para permitir la delegación de los temas de rutina en estamento inferiores de la cámara.
4. Se definen criterios generales para la delegación de facultades actualmente en poder de la presidencia de la cámara.
5. Seguimiento y redefinición de las pautas de delegación establecidas, en función problemas no previstos en la solución adoptada.
6. La presidencia acuerda un trabajo sistemático con su unidad de procesamiento técnico político

En la apuesta estratégica Nº 16 "*La legislatura está en condiciones de cóntrolar el cumplimiento de los compromisos asumidos*", el producto es la ***evaluación del Plan de Gobierno en Funcionamiento*** y la unidad de su indicador son los Resultados del Plan de gobierno.
Las acciones para lograrlo serían:

1. Identificación y contratación del equipo técnico de apoyo
2. Definición de la metodología de trabajo e instrumentos
3. Acuerdo con el Poder Ejecutivo de instalar una practica sistemática de evaluación del plan de gobierno
4. Solicitud al Poder Ejecutivo para identificar los principales objetivos estratégicos por área de gobierno

5. Identificación de actores sociales que participen en las acciones de evaluación de los objetivos asumidos en el Plan de Gobierno
6. Capacitación de los actores sociales en la metodología de evaluación a aplicar
7. Puesta en marcha de las instancias de evaluación de los compromisos de gobiernos

En la apuesta estratégica Nº 17 "*Mecanismos creados para un funcionamiento más cerca de la sociedad*", el producto es ***desarrollar mecanismos de participación ciudadana diseñados y en funcionamiento.***
Las acciones para lograrlo serían:

1. Diseños de sistema de participación en las acciones del ejecutivo
2. Diseño de y reglamentación de los procesos de audiencias pública para temas de relevancia.
3. Consulta de actores claves en el procesos de producción legislativa (proceso de elaboración participada de normas).
4. Diseño de dispositivos que permitan acercar a la comunidad educativa a los trabajos que desarrolla la legislatura.
5. Dispositivos diseñados para la incorporación de los temas de preocupación de las regiones en la cámara:

.

En la apuesta estratégica Nº 18 "*El Poder Legislativo cuenta con mecanismos de coordinación con el Poder Ejecutivo*", el producto es ***obtener mecanismos de coordinación operando***.
Las acciones para lograrlo serían:

1. Elaboración de agenda de prioridades comunes a ambos poderes.
2. Taller del equipo técnico político para consensuar la agenda.
3. Organizar la primera reunión entre el Presidente de la Legislatura y el Gobernador de la Provincia.

4. Primera reunión entre el Presidente de la Legislatura y el Gobernador de la Provincia.
5. Designación de los representantes técnico políticos de cada poder
6. Diseñar un sistema de comunicación informatizado común
7. Elaborar una agenda de reuniones sistematizada del equipo técnico designado
8. Determinar un espacio físico dentro de cada uno de los poderes
9. Asignación de personal de apoyo administrativo

En la apuesta estratégica Nº 19 *"El Poder Legislativo cuenta con mecanismos sistemáticos y periódicos de evaluación de la marcha del Plan de Gobierno y Presupuesto"*, el producto es ***desarrollar un mecanismo de evaluación del plan de gobierno funcionando***.
Las acciones para lograrlo serían:

1. Contratación de una organización especializada en participación ciudadana y presupuesto.
2. Diseño de los mecanismo e instrumentos de evaluación.
3. Acuerdos con el Poder Ejecutivo establecidos respecto a la metodología de evaluación y las organizaciones que participan en el proceso.
4. capacitación de los actores de la sociedad civil que participan del proceso de evaluación
5. Primera instancia de evaluación desarrollada de manera interna.
6. Rediseño del mecanismo de evaluación de acuerdo a la experiencia desarrollada.
7. Proceso de evaluación de carácter del desempeño institucional de las organizaciones públicas seleccionadas.

En la apuesta estratégica Nº 20 "*La Cámara cuenta con una estrategia definida*", el producto consta en el ***desarrollo de una estrategia de relacionamiento con los actores políticos y Sociales***.

Las acciones para lograrlo serían:

1. Elaborar un documento para la discusión fijando los temas con el equipo técnico político en un taller.
2. Convocatoria a los Presidentes. de Bloques políticos y actores sociales
3. Discusión y análisis en el ámbito del Bloque y del partido oficialista
4. Convocatoria a los representantes de los partidos políticos con representación parlamentaria sobre agenda pactada
5. Establecer instancia de dialogo, intercambio y cooperación con los otros poderes
6. Definir un sistema de conducción estratégica y permanente para el seguimiento y evaluación del dialogo con los actores políticos y sociales
7. Convocatoria a Organizaciones no gubernamentales, y expertos, especialistas, colegios profesionales, universidades, etc. para el análisis de temas en trámite parlamentario

En la apuesta estratégica Nº 21 "*La sociedad civil participa de la vida del Poder Legislativo*", el producto es ***obtener mecanismos de coordinación operando***.
Las acciones para lograrlo serían:

1. Determinar una red de actores sociales para el relacionamiento permanente y sistemático para los temas de interés general.
    a. Relevamiento de actores sociales
    b. Entrevistas con las instituciones
    c. Elaborar un plan de trabajo
2. Establecer un cronograma de reuniones bimestrales con una agenda preestablecida por el equipo técnico político de acuerdo a la demanda social (operación 1).

3. Convocar a la participación ciudadana en los consejos regionales de planificación (microregiones) según la demanda social (operación 1).
4. Convocatorias a audiencias públicas por temas de interés social.
    a. Presentación del proyecto y aprobación por el cuerpo de la resolución que reglamenta el funcionamiento de las audiencias públicas.
    b. Acordar una agenda a tratar según cartera de proyectos con tratamiento parlamentario
5. Reuniones de las comisiones permanentes de la cámara en las distintas regiones de la provincia
    a. Acordar con los presidentes de Bloques y comisiones cuatro reuniones al año en el interior de la provincia y temario.
6. Fijar mínimo cuatro Jornadas, debates y/o foros sobre iniciativa parlamentaria con participación de las organizaciones civiles, de la producción, comercio, industria, cultura, educación, salud, seguridad, etc. en las cabeceras de departamentos.

En la apuesta estratégica Nº 22 "*La cámara promueve la creación de una escuela de formación en técnicas y métodos en gestión de gobierno*", el producto es ***entregar propuestas de escuela de gobierno diseñada y consensuada con los partidos políticos de la provincia y el Poder Ejecutivo***.
Las acciones para lograrlo serían:

identificación de los principales déficit de formación en gestión de gobierno.
Diseño del alternativas para el desarrollo del ámbito institucional de la escuela.
Diseño de una propuesta formativa.
Discusión de la propuesta.
Análisis de la sustentabilidad financiera de la escuela

Por ultimo, respecto a la apuesta estratégica Nº23 "*La cámara cuenta con un plan de comunicación de sus actividades y resultados*", uno de sus productos es la

elaboración del Plan permanente de difusión de la gestión de la Legislatura.Las acciones para lograrlo serían:

1. Relevamiento de las áreas (Personal – idoneidad; Oficina – insumos, Canales de comunicación)

Refuncionalización

a. Flashes informativos desde la sesión. Transmisión de debates de las Comisiones y la Sesión por radio. Portales Internet.
b. Columnas semanales en periódicos.
c. Transmisión on line – página Web.

3. Capacitación del Personal - Convenio facultad comunicación social

El segundo producto es ***lograr la difusión de la reforma y gestión de Presidencia***.

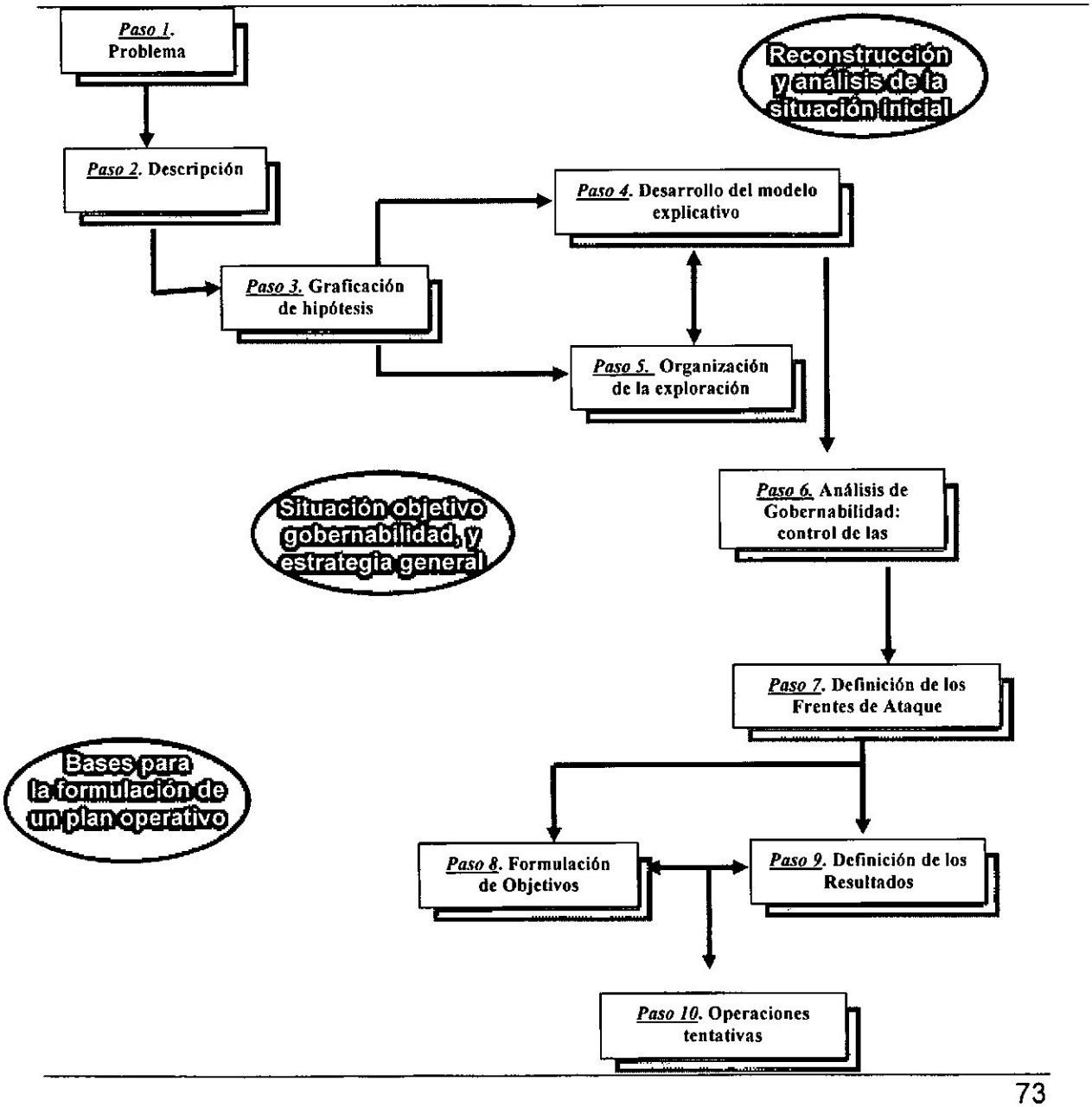
Las acciones para lograrlo serían:

1. Crear un espacio – nexo con el área de prensa.
2. Presentación del proyecto de gestión.
3. Difusión del proyecto

ASPECTOS METODOLÓGICOS

MODELO CONCEPTUAL DE LA PLANIFICACIÓN APLICADO AL CHACO

La elaboración de un proyecto de transformación del actual funcionamiento de la Legislatura, pasa por una serie de pasos metodológicos que hacen que la intervención posterior sea efectiva. La base de un plan de reforma institucional es la correcta elección de los campos de intervención, en función del grado de gobierno que tenemos sobre las variables que influyen sobre el problema como por el impacto de la misma. Los aportes metodológicos que siguen intentan servir de guía para el equipo de trabajo:



El método PROBES[2] en sentido estricto, tanto herramienta que permite abordar la tarea de análisis situacional en el procesamiento de un proyecto, y como fundamento para la elaboración de un plan, se utiliza una vez recortado el problema focal e identificado los problemas más relevantes que se hayan asociado a éste. No obstante, el desarrollo del análisis puede llevar a demarcaciones del problema diferentes a la inicial o, incluso, al reemplazo del problema focal original por otro que se considere más pertinente o más relevante. Teniendo en cuenta esto, en la presente descripción del método, se presenta la identificación y recorte del problema focal como una de sus fases.

1er. Paso - La definición de problema

Si bien la Alta Dirección asigna a la respectiva área responsable el procesamiento de los problemas considerados estratégicos para ser encarados por la organización, algunas precisiones sobre su definición sirven para una mayor precisión a la hora de su explicación y definición de los objetivos estratégicos a alcanzar.

¿Qué entendemos por Problema?

La distancia existente entre una situación dada y una situación deseada, considerada por alguien como óptima, constituye un problema. Ejemplo: "Precariedad en la atención de la salud en enfermos crónicos". De esta manera el problema está constituido por una dimensión objetiva (la referencia a la situación dada) y una dimensión subjetiva (el patrón de deseabilidad establecido por el sujeto). Los problemas son siempre problemas para alguien. Por consiguiente, éstos serán construidos de manera diferente por los distintos actores en el marco de la situación particular de cada uno de ellos.

Llevar a cabo una explicación situacional sin el eje de un problema, o de un núcleo problemático, torna dicha tarea infructuosa sino imposible, ya que la cantidad de variables que se debería tener en cuenta es infinita. La referencia de un problema permite la identificación de variables relevantes a través de hipótesis que se formulan para dar cuenta de él.

[2] Basados en los desarrollos realizados por el Profesor Jorge Sotelo

Cada uno de los problemas identificados como posible foco del análisis, es considerado *relevante* - en virtud de su gravedad y preponderancia dentro del ámbito temático- y *pertinente* –es decir, que se estima, en principio, que pueda ser enfrentado con ciertas posibilidades de éxito desde la institución o grupo que llevará adelante el plan.-

Por ejemplo, si el ámbito temático es la ***Legislatura***, podrían identificarse problemas tales como:

- ***Política en un juego de baja calidad***
- ***Baja capacidad de gestión de los dirigentes políticos***
- ***Déficit en la capacidad de procesar información calificada***
- ***La legislatura no dispone de mecanismos para relevar las demandas y expectativas de la sociedad***
- ***Falta de Cuerpo Permanente de Asesoramiento Técnico Político***

Para la selección del problema a enfrentar es necesario distinguir entre *problema, necesidad y demanda.*

El problema nos refiere a una necesidad. La necesidad surge cuando se constata la distancia entre las situaciones dadas y deseadas que constituyen el problema, y representa lo que se requiere para cerrar dicha brecha. Ejemplo: si el problema fuera *"Deficiencias en la articulación entre áreas"*, las necesidades podrían ser: *necesidad de mejorar la calidad de la articulación*; o bien: *necesidades relacionadas con tecnología, necesidades de capacitación*, etc. Si la conformación del problema comporta una dimensión subjetiva, en la medida que se origina en la lectura que los sujetos hacen de una situación dada a la luz de una situación deseada discrepante; la necesidad comporta una dimensión subjetiva en la medida que representa lo que los sujetos juzgan necesario para revertir o minimizar dicho problema. No se podría, por tanto, hablar estrictamente de necesidad objetiva. Sin embargo, podemos hablar de necesidades aún cuando no son sentidas por los sujetos.

Se pueden distinguir, entonces, distintos tipos:

Necesidad normativa: Es aquella que define el experto, el profesional, el administrador en relación con una norma deseable u óptima.

Necesidad sentida: Es la percibida por la población afectada por un conjunto de problemas sobre la base de lo que consideran deseable como solución.

Necesidad expresada: Es aquella necesidad sentida y además explicitada.

Necesidad comparativa: Es aquella que se presume que un individuo o grupo debería tener dado que presenta las mismas características que otro individuo o grupo en el que se ha identificado dicha necesidad.

Las necesidades expresadas constituyen una **demanda actual** de la población afectada. En tanto que las necesidades sentidas (pero no expresadas), así como las necesidades comparativas y normativas pueden ser analizadas como **demanda potencial.**

Ejemplo

Problema seleccionado por la Alta Dirección:

Baja consideración social sobre el desempeño de la Legislatura

Ámbito Temático: Legislativo

2do. Paso - La descripción del problema

Para lograr un recorte riguroso del problema, el grupo que lleva adelante el análisis debe identificar un conjunto de descriptores que delimiten sus fronteras. Los descriptores hacen referencia a dimensiones del problema, de modo tal que la suma de ellos precisa qué aspectos se encuentran incluidos y cuáles excluidos.

> ***El propósito de esta fase es lograr una definición unívoca del problema focal consensuada por el grupo y realizar un recorte riguroso del mismo.***

El acuerdo que el grupo realice sobre los descriptores permite una definición unívoca del problema focal, reduciendo las confusiones que pueden ocasionarse por interpretaciones diversas. Este es un paso clave del análisis porque estipula lo que debe ser explicado y fija sus límites.

> **¿A qué llamamos descriptor?**
> *Los descriptores son enunciados que hacen referencia a situaciones cotejables que manifiestan y corroboran la existencia del problema focal, especificando dimensiones del mismo.*

El procedimiento de descripción permite transformar un malestar en un problema en sentido estricto. Es decir, convierte una situación considerada insatisfactoria y evitable, que necesariamente se expresa de manera más general y vaga, en un problema cuyas dimensiones son especificadas de manera rigurosa. Por ejemplo, el problema focal ***Baja consideración social sobre el desempeño de la Legislatura,*** no precisa qué dimensiones de la calidad de la producción resultan insatisfactorias, ni en qué grado, ni tampoco la magnitud o extensión del problema. Sus descriptores permiten definir unívocamente el problema y se conocen en conjunto como Vector Descriptor del Problema (VDP), a título de ejemplo se pueden señalar algunos descriptores del problema seleccionado que no intentan agotar su descripción en los términos señalados en el presente manual:

d1. Las leyes dictadas no cumplen con lo esperado por los ciudadanos. ⟶

d2. Las leyes sancionadas no resultan operativas. ⟶

d3. Desarticulación entre los marcos legales en los distintos niveles. ⟶
d4. Baja incidencia del Poder Legislativo en el Plan de Gobierno. ⟶
d5. Bajo nivel de visibilidad de la gestión de la Legislatura. ⟶

Los descriptores enuncian hechos cotejables que manifiestan y corroboran la existencia del problema. De esta manera es posible, a lo largo de la intervención, monitorear las alteraciones ocasionadas en el núcleo problemático que da origen al plan.

Para ello, se pueden enumerar descriptores cuantitativos y cualitativos. Cada uno de ellos debe ser necesario y la suma de los descriptores debe ser suficiente para definir el problema.

Se considera que la descripción del problema es suficiente, cuando el consenso alcanzado en el grupo de análisis sobre los descriptores a incorporar, logra eliminar toda ambigüedad sobre el contenido del problema.

La calidad de una descripción se puede determinar testeando si el grupo considera que, en caso de revertirse los descriptores, el problema bajo análisis desaparecería. En caso de que el grupo juzgue que el problema se mantendría total o parcialmente quiere decir que la descripción es incompleta, es decir, no se han incluido descriptores que refieran a dimensiones relevantes del mismo.

Como los descriptores son dimensiones del problema, no pueden mantener relaciones de causalidad entre sí, ni con el problema que intentan describir.

Por otra parte, es necesario evitar la redundancia, es decir, se deben descartar aquellos enunciados que, de una manera u otra, aludan a dimensiones que ya estén referidas por otros descriptores.

Es importante establecer, para cada descriptor, la tendencia que presenta el fenómeno descrito, es decir: si el problema tiende a agravarse, a revertirse o si, por el contrario, se mantiene constante[3].

Por otra parte, como los descriptores enuncian hechos que expresan el problema, manifiestan su existencia y lo tornan monitoreable, estos enunciados deben ser

[3] Los tendenciales de los descriptores se grafican con flechas cuyo sentido (hacia arriba, hacia abajo o hacia la derecha) refieren a la tendencia de los problemas a revertirse, agravarse o mantenerse constante.

cotejables. Por lo tanto, resulta necesario identificar para cada uno de ellos posibles fuentes de cotejo a las que se recurrirá en búsqueda de información que convalide tanto los descriptores como el problema propuesto.

Ejemplo

Descriptores y Fuentes de Cotejo

Descriptores	*Fuente de cotejo*
d1. *Las leyes dictadas no cumplen.....* ⟶	Dirección de Información Parlamentaria
d2. *Las leyes sancionadas.....* ⟶	Gabinete Estratégico del Cambio
d3. *Desarticulación entre.....* ⟶	Gabinete Estratégico del Cambio
d4. *Baja incidencia del Poder Legislativo.....* ⟶	Gabinete Estratégico del Cambio
d5. *Bajo nivel de visibilidad.....*	Encuesta de opinión

3er. Paso - La graficación de las relaciones causales. Variables e hipótesis explicativas.

El propósito de esta fase es llevar a cabo un primer análisis de los problemas y sus interrelaciones, construyendo un primer modelo explicativo cuyo ajuste y desarrollo se llevará a cabo en el próximo paso.

Una vez descripto el problema es necesario la construcción de un modelo explicativo que dé cuenta de cómo éste se produce.

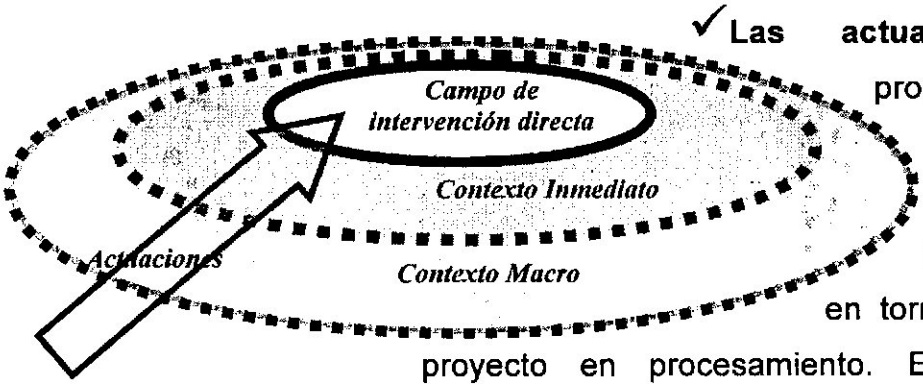
Para esto se deben identificar problemas asociados al problema. En este momento se opera con la información previa que el grupo ya posee y sobre la base de inferencias o primeros supuestos. Los problemas se pueden identificar asociándolos al problema seleccionado sobre la base de los siguientes criterios: posibles causas, condicionantes o determinantes; posibles efectos, directos o colaterales.

Por otra parte, estos problemas pueden expresar tendencias relacionadas con la perpetuación de los problemas o su agravamiento; posibles obstáculos para la implementación de soluciones; cuestiones relacionadas con la eficacia o eficiencia de acciones que ya se estén realizando; conflictos relacionados con los intereses de los diversos actores involucrados; etc. Se deben tomar en cuenta también problemas potenciales o riesgos, problemas relacionados con la viabilidad de iniciativas similares al proyecto en procesamiento, etc.

A los efectos de orientar la tarea, es conveniente trabajar con posibles campos de identificación de problemas. Por ejemplo:

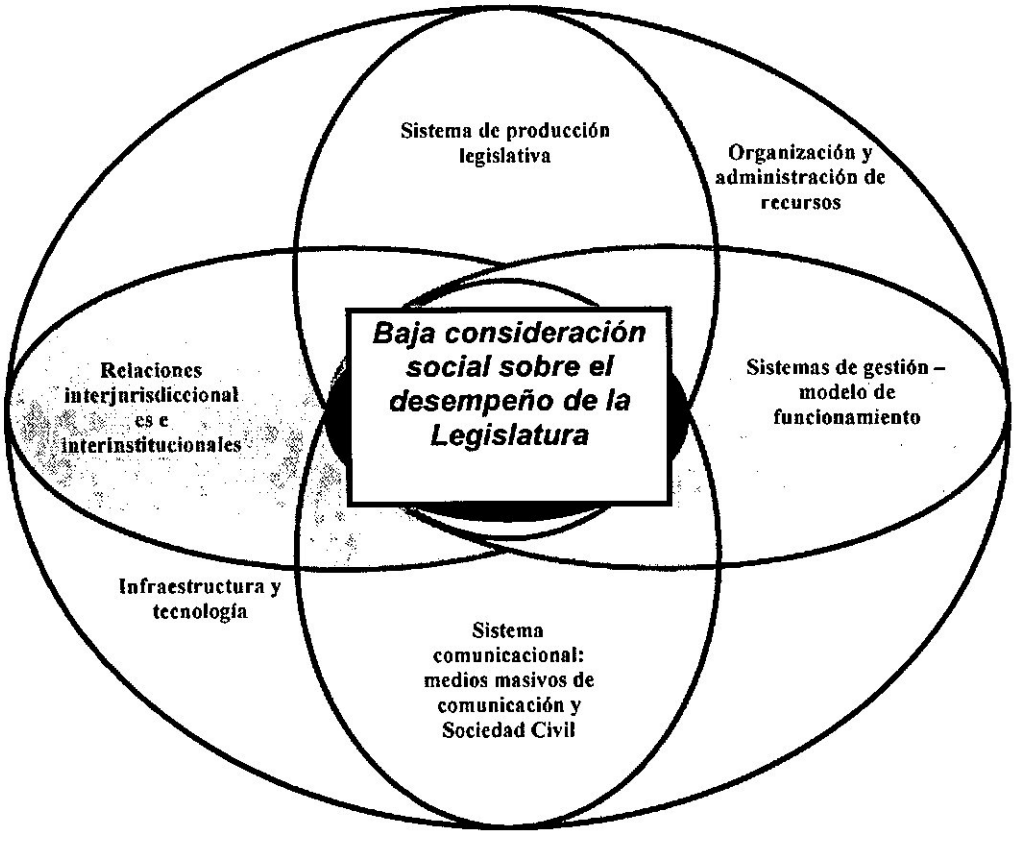
- ✓ **El campo de intervención directa del proyecto:** aquel sector de la realidad en el que el proyecto pretende insertar sus acciones. En nuestro caso: la Legislatura del Chaco.

- ✓ **El contexto:** la realidad circundante en la que está inserto el campo de intervención directa. Se debe tener en cuenta tanto el contexto inmediato, como el contexto macro. En nuestro caso: la sociedad en la que la Legislatura está inserta.



✓ **Las actuaciones:** acciones, programas o proyectos que se implementan en el campo de intervención directa en torno a la temática del proyecto en procesamiento. En el ejemplo, las definiciones políticas que llegan, podrían o deberían llegar a los organismos, políticas de desarrollo que tengan algún impacto en variables relevantes para la producción de los distintos organismos, las acciones que las instituciones mismas vienen desarrollando, etc.

Sin embargo, a veces es necesario establecer campos de relevamiento específicos para el problema focal sobre el que se está trabajando. Por ejemplo, siendo el problema "***Baja consideración social sobre el desempeño de la Legislatura***", sería conveniente trabajar con los siguientes campos:



Una vez realizada una primera identificación de problemas asociados al problema, se procede a precisarlos, fundamentarlos y discutirlos grupalmente estableciendo y analizando las relaciones existentes entre ellos.

Para ello se utiliza como apoyo una técnica de graficación, en la que se vinculan los problemas con flechas que representan relaciones causales. El sentido de la flecha indica el lugar de causa o efecto de cada uno de los problemas. Se usan flechas de doble sentido para relaciones de retroalimentación.

El resultado es un mapa de problemas relacionados. En realidad, esto constituye un primer acercamiento a un modelo explicativo construido por el grupo.

En el mapa obtenido (flujograma), cada tarjeta remite, en un sentido amplio, a una ***variable***. Cada flecha representa, por lo tanto, una ***hipótesis*** explicativa.

Es necesario profundizar la discusión en torno a cada una de las variables y las relaciones existentes entre los problemas ya que es el momento medular de la actividad de análisis situacional. Frecuentemente, la argumentación a favor o en contra de las distintas hipótesis propuestas da lugar a la aparición de nuevas hipótesis que deberán ser graficadas y, a su vez, fundamentadas.

Variable

Concepto que representa un aspecto de la realidad analizada y que puede asumir distintos valores. En un sentido estricto, dicho concepto debe ser definido de manera tal que sea susceptible de medición para establecer el valor que asume en un caso particular[1]. Ejemplo: "desnutrición infantil". Cuando se lo expresa en términos de problema es porque se considera que el valor con el que se presenta la variable no es el deseable.

Este es un momento en donde se confrontan puntos de vista diferentes, perspectivas de análisis diversas y posibilita que los participantes pongan en cuestión sus propias representaciones.

Hipótesis explicativa

Afirmación conjetural sobre la relación de causalidad existente entre dos o más variables. Ejemplo: "la dieta insuficiente e inadecuada en los hogares de extrema pobreza genera un incremento en los casos de desnutrición infantil severa"

4to. Paso - El desarrollo del modelo explicativo. El "mapeo" de cadenas causales

"Una explicación situacional es una reconstrucción simplificada de los procesos que generan los problemas destacados por el actor, de tal manera que los elementos constituyentes de dichos procesos aparecen sistemáticamente interconectados en la generación de tales problemas y de sus características particulares."

Carlos Matus

El propósito de esta fase es expandir las redes causales, incorporando nuevos problemas y relaciones, a efectos de ampliar el modelo explicativo.

En un momento posterior, es necesario volver sobre el mapa de problemas a fin de continuar su desarrollo. La tarea consiste en desplegar las distintas cadenas causales que se han construido, indagando posibles nuevos problemas que conduzcan a nuevas hipótesis que permitan ampliar el modelo explicativo.

En este sentido pueden presentarse situaciones diversas:

1. Problemas relevantes con relación a los que falta indagar más sobre sus causas o factores que coadyuvan a su producción. Esto es lo que se denomina *"mapear hacia atrás"*.

2. Problemas relevantes con relación a los cuales se considera conveniente explorar más sobre sus efectos o consecuencias. A esto se le llama *"mapear hacia delante"*.

3. También es frecuente el caso de alguna hipótesis que, si bien es considerada pertinente, se estima conveniente examinar el proceso que ella postula con el propósito de identificar otros problemas más concretos y específicos que median entre las dos variables originales de la hipótesis.

Para estructurar el análisis de los procesos causales, se puede clasificar a las variables en "Reglas", "Acumulaciones" y "Flujos".

Reglas: *son aquellas que determinan el marco de actuación.*
Acumulaciones: *dan cuenta de las capacidades y/o incapacidades.*
Flujos: *son aquellas variables que reflejan hechos puntuales.*

✓ Se consideran **reglas** a aquellas variables que condicionan el marco de actuación, es decir, dan identidad al problema y definen el campo de lo posible. No se trata sólo de normas, sino que además de las reglas de derecho, deben tenerse en cuenta costumbre o reglas implícitas que, si bien no constituyen normativa, funcionan como reglas de hecho.

✓ **Acumulaciones** son aquellas variables que dan cuenta de las capacidades o incapacidades estructurales de producción, que pueden ser tanto del sistema como de los actores que intervienen, etc.; tanto en el campo político, como en el económico, social, etc.

✓ **Flujos** se denominan a las variables que enuncian hechos puntuales o coyunturales, que reflejan acciones o situaciones que, en principio, son transitorias y de hacerse permanentes devienen en incapacidades estructurales transformándose en acumulaciones.

5$^{to.}$ Paso - La organización de la exploración

El modelo explicativo construido en los pasos 3$^{ro.}$ y 4$^{to.}$ constituyen el punto de referencia para la organización de la exploración. Cada problema identificado crea una demanda de información que será necesario satisfacer a fin de fundamentar o descartar las hipótesis explicativas formuladas.

El propósito de esta fase es organizar la búsqueda de información necesaria para corroborar la existencia de los problemas y fundamentar las hipótesis del modelo explicativo

Por ejemplo, si en el modelo explicativo se ha identificado como problema "Baja consideración social sobre el desempeño de la Legislatura", se requerirá relevar información de carácter cualitativa y cuantitativa que permita dar cuenta de esta afirmación.

En función de esta información será necesario volver sobre el modelo explicativo a fin de continuar con el desarrollo del mismo, desagregando problemas y revisando las hipótesis explicativas a la luz de la información que ha sido relevada. Esto puede implicar descartar algunos problemas que resultaron no ser tales, identificar otros nuevos, establecer nuevas hipótesis.

6$^{to.}$ Paso - Análisis del espacio de gobernabilidad: el control de las variables.

El propósito de esta fase es analizar el espacio de gobernabilidad del proyecto, a efectos de orientar la definición de los frentes de ataque del proyecto que se realizará en el paso siguiente.

La gobernabilidad se analiza siempre en relación con el actor que va a llevar a cabo la intervención. Cuanto más variables decisivas estén bajo su control, mayor será su libertad de acción; por el contrario, si el campo de éstas es estrecho, se restringe su gobernabilidad respecto del sistema en el que va a intervenir. Se puede

entonces definir la gobernabilidad como la relación de peso entre las variables que controla y no controla un actor con relación a su plan.

Para avanzar en este análisis se propone distinguir, en el modelo explicativo, los problemas que actúan como ***variables condición,*** los que constituyen ***variables instrumento*** y aquellos que se consideran ***de control compartido***.

Las ***variables condición*** son aquellos aspectos de la realidad diagnosticada que resultan relevantes para la descripción y explicación del fenómeno, pero que el grupo evalúa que no podrán ser modificados desde el plan. Sin embargo, estarán condicionando permanentemente el desarrollo del mismo. Estas variables conforman lo que en el análisis de Carlos Matus se conoce como el campo III, "fuera de control". En este se agrupan las variables que, si bien condicionan la situación que se está analizando, no pueden ser modificadas con las acciones formuladas desde el plan dado que se originan en otros ámbitos, otras reglas, producto de otros procesos y relacionadas con otros actores.

> ***Variables Condición:*** *son aquellas que se encuentran fuera de control del grupo que gestiona el plan.*
> ***Variables Instrumentos:*** *son aquellas que se encuentran bajo control total del grupo de gestión del plan.*
> ***Variables de control compartido:*** *son aquellas sobre las que el grupo tiene cierta capacidad de incidencia pero también dependen de otros actores.*

Las ***variables instrumento*** son aquellos aspectos que el grupo evalúa que está a su alcance modificar para alcanzar los fines del plan. Es decir, pueden servir como instrumentos para la transformación de la situación inicial. Se puede distinguir dos tipos de variables instrumento: aquellas que están bajo control total del grupo de gestión del plan - las variables instrumento en sentido estricto- y aquellas sobre las que el proyecto puede llegar a incidir, pero no están bajo su exclusivo gobierno. A estas últimas se las denominan ***variables de control compartido***. Las variables instrumento, clasificadas según control total o control compartido conforman los campos I y II del flujograma respectivamente.

Si se incorporara este análisis de gobernabilidad a la graficación, el flujograma explicativo constaría de 9 cuadrantes que derivarían del cruce entre la

clasificación en *reglas, acumulaciones y flujos* y la gobernabilidad *variables bajo control total, variables bajo control compartido y variables fuera de control.*
Gráficamente sería:

	Causas			
	Reglas	***Acumulaciones***	***Flujos***	**PROBLEMA**
I				
II				Consecuencias
III				

Sin embargo, hay problemas que si bien hoy constituyen variables condición, no se descarta que en el futuro se pueda ejercer cierta influencia sobre ellos, si se construyen ciertas condiciones. Con relación a variables condición de este tipo y a variables de control compartido, es necesario **identificar los actores que ejercen control o influencia sobre ellas y analizar qué tipo de recursos de poder ponen en juego**.
Si bien un análisis de actores, más profundo y sistemático, se realizará una vez definidos los frentes de ataque y se deberá profundizar cuando, en el diseño del plan operativo, se evalúe la viabilidad de las operaciones; en éste momento se puede confeccionar una lista de actores involucrados y de los recursos de poder que ellos administran. Estos recursos pueden ser tanto políticos, económicos, cognitivos u organizativos. Este resultado de un primer análisis de gobernabilidad servirá como insumo para tareas posteriores.

7mo. Paso - Definición de los Frentes de Ataque

Un posible frente de ataque es una variable que, por su posición en el modelo explicativo, constituye un nudo crítico, en relación con el que se presume que cualquier alteración positiva en él desataría procesos de transformación que impactarían en un número considerable de problemas relevantes. Tales procesos posibilitarán, de manera directa o indirecta,

> *El propósito de esta fase es **definir los frentes de ataque de la estrategia general del proyecto.***

revertir el problema focal. Un nudo crítico de esta naturaleza debe ser una variable que, o bien está bajo control total del actor que llevará adelante el plan, o bien éste puede ejercer cierta influencia sobre ella. De otra manera sería imposible tomarla como un centro práctico de acción.

Como criterio general, se debe tener en cuenta que un plan que define sus frentes de ataque únicamente con relación a variables instrumentos en sentido estricto, se plantea un horizonte de transformación modesto. Es decir, se dispone a operar sobre aspectos que están bajo su exclusivo control. Los proyectos que incorporan como frentes de ataque variables de control compartido se disponen a ampliar el campo de influencia o de gobernabilidad del mismo, ya que se hace necesario construir condiciones de viabilidad para acciones que le permitan transformar variables que no están bajo su entero control en opciones de acción.

¿Qué es un frente de ataque?

Toda variable instrumento -en sentido estricto- o de control compartido, ubicada en aquellos trayectos causales que el grupo juzga decisivos, es un posible frente de ataque, siempre que cualquier alteración positiva en ella impacte de manera efectiva en un número importante de variables relacionadas y esto contribuya, directamente e indirectamente, a revertir los descriptores del problema focal.

Es necesario, entonces, tener en cuenta que cuando se eligen los frentes de ataque también se suscita un determinado espacio de gobernabilidad. Esto es así porque el concepto de gobernabilidad no sólo es relativo a un actor (qué variables de una situación controla y cuáles no), sino también es relativo al proyecto, o propósitos de transformación, de dicho actor.

Recién en este momento se está en condiciones de definir, sobre la base de la explicación situacional que el grupo ha estado procesando, la estrategia general de intervención que nos acerque a la transformación de la situación que perseguimos.

Es conveniente identificar, en relación con cada frente de ataque, cuáles son los recursos críticos necesarios para incidir sobre ellos. Se debe volver sobre el análisis de actores realizado en el paso anterior para determinar qué recursos controla quien formula el plan, que recursos son controlados por otros actores,

cómo jugarán esos actores respecto de los propósitos de cada frente de ataque, etc.

Teniendo en cuenta la identificación inicial de actores llevada a cabo en el paso anterior, se podría integrar una matriz que diera cuenta de los actores con los que habría que interactuar, y los recursos que estos manejan, en cada uno de los Frentes de Ataque.

Frente de Ataque	Actor
No existe un sistema de programación previsible de contrataciones	
Insuficiente inversión en infraestructura y tecnología	

En la segunda etapa de trabajo se completará la matriz antes propuesta.

8$^{vo.}$ Paso - La formulación de los objetivos estratégicos

La apuesta estratégica representa la afirmación que se hace respecto de la posibilidad de cambiar la connotación negativa del frente de ataque por una situación positiva que impacte en el problema focal, revirtiéndolo.

El propósito de esta fase es formular los objetivos estratégicos que darán lugar a la confección del Plan para alcanzar la situación objetivo

Así, tendría que poder definirse la situación o estado en que se desea encontrar un aspecto de la realidad en la que se interviene con el proyecto y dicha situación futura debería constituirse en una guía para la transformación de la situación que da origen a la intervención. Este trabajo se realiza sobre las causas elegidas como Frentes de Ataque (FA) identificados (*Paso 7*), y en primera instancia, los objetivos estratégicos pueden realizarse positivizando los mismos.

En el caso con el que se está ejemplificando, al ser los Frentes de Ataque:

- No existe un sistema de programación previsible de contrataciones
- Insuficiente inversión en infraestructura y tecnología

Los objetivos estratégicos podrían ser:

- La Cámara cuenta con un sistema de adquisiciones previsible
- Infraestructura integrada y sin capacidad ociosa

9no. Paso - Definición de los resultados

El propósito de esta fase es realizar una primera construcción de la situación objetivo del proyecto que opere como guía direccional de la estrategia de intervención.

La ***situación objetivo*** de un proyecto es una conjetura sobre la disposición de los hechos y el discurrir de los procesos articulados en una circunstancia futura prevista como situación de llegada del plan. Esta situación que se desea alcanzar establece la direccionalidad de la estrategia.

La situación objetivo puede ser definida como la situación que se desea alcanzar con el plan, o mejor, como un modelo –y, por tanto, una reconstrucción simplificada de la situación analizada- inserto en un determinado horizonte de tiempo, caracterizado por su racionalidad interna, y en el que las variables instrumento se encuentran expresadas en valores

La situación objetivo se reconstruye tomando como referencia el modelo explicativo de la situación inicial. Se puede obtener una primera aproximación a ésta, formulando en forma positiva el Vector Descriptor del Problema (VDP) que daría lugar al Vector Descriptor de Resultados (VDR) y los Vectores Descriptores de los Frente de Ataque (VDP del FA) que, darían lugar a los Vectores Descriptores de Resultados (VDR de los FA), que se pretenden alcanzar con los objetivos estratégicos definidos. Esto es, formulando dichas variables en término de valores que el grupo considere deseables y susceptibles de ser alcanzados. Es clara entonces, la interrelación entre este paso y el anterior.

Sobre cada uno de los Frentes de Ataque se realiza un proceso de descripción similar al llevado a cabo con el problema seleccionado. Es decir, se construye el Vector Descriptor del Frente de Ataque (VDP del FA), que da cuenta de las distintas dimensiones de cada nudo crítico. Esto a su vez, permite construir el Vector Descriptor de Resultados del Frente de Ataque (VDR del FA).
A la luz de los VDR's de los Frente de Ataque, se estaría en condiciones de comenzar el proceso de formulación de los Planes Operativos, conjunto de actividades, tareas y acciones a realizar, para transformar la realidad en aras de alcanzar la situación deseada.

Por otra parte, se debe admitir también que la situación objetivo, como guía de referencia direccional, admite variaciones y modificaciones a lo largo del tiempo de intervención. Esto es así porque nuestro análisis situacional debe mejorarse y completarse con el transcurso del tiempo y de la misma manera nuestra situación objetivo. Por otra parte, la situación inicial varía y eso impacta en la referencia de llegada. Por último, nuestra propia intervención cambia los problemas, resuelve algunos, agrega otros, hace inviables algunas soluciones, abre caminos nuevos, lo que demanda una actualización permanente de la situación objetivo.

Por opción estratégica no se realizó el paso antes descripto, y se definió directamente las operaciones.

10$^{no.}$ Paso - Definición de las operaciones tentativas

Las operaciones son los módulos básicos y prácticos de la planificación, las operaciones se desagregan en acciones y toda operación debe tener un responsable definido.

Para alcanzar los resultados definidos para los objetivos estratégicos del plan, las organizaciones articulan operaciones que son las que les permiten transformar la realidad actual y tender a la imagen objetivo trazada por el plan.
Las operaciones se diseñan a partir de su eficacia para alcanzar los resultados en este sentido si las mismas fallan o no se realizan las metas del plan no pueden

ser alcanzadas, existen operaciones que en determinado momento del plan no cuentan con viabilidad para su realización, o por tener consideración social, o no tener viabilidad política o por no contar con recursos económicos para llevarlas adelante. En este sentido se debe incorporar el concepto de operación de viabilización que son operaciones cuya finalidad no es alcanzar un resultado sino hacer viables aquellas operaciones que me permitan alcanzar los resultados definidos en el plan.

Algunas de las características de las operaciones de viabilización son las siguientes:

- Se diseña a partir de construir viabilidad a las operaciones que impactan directamente en los resultados
- En general no se pueden diseñar como parte del plan formal pues responden a necesidades y oportunidades muy inmediatas y son el ejemplo que el plan se completa en la acción
- Si fallan no impactan necesariamente en las metas del plan.

En este nivel del procesamiento del problema los equipos técnicos deben de definir operaciones tentativas, es decir una guía para que cada gerencia defina con precisión su plan operativo a partir de la definición de las operaciones necesarias, las acciones que las sustentan y a partir de estas las demandas de recursos necesarios para llevarlas adelante.
Siguiendo con el ejemplo tomado del ámbito legislativo, podemos identificar algunas operaciones y acciones tentativas para ser consideradas en el POA.

RESULTADO	NOMBRE DE LA OPERACION Y DESCRIPCION
Sistema de programación de compras desarrollado	**Diseñar e implementar el Sistema de programación De compras.** **Acción 1:** Identificación del equipo técnico de apoyo **Acción 2:** Definición de la metodología de trabajo e instrumentos **Acción 3:** Identificación de un catalogo **Acción 4:** Separación de compras centralizadas y compras vinculadas a la producción **Acción 5:** Programación temporal de las compras vinculadas a la producción por parte de cada área **Acción 6:** Plan de compras de las compras centralizadas por parte del sector de abastecimiento **Acción 7:** Definición del área de evaluación del gasto **Acción 8:** Definición de los reportes estándar para la pres
Infraestructura tecnológica integrada	**Lograr una infraestructura tecnológica integrada** **Acción 1:** Análisis del pliego de licitación; compromisos de la empresa **Acción 2:** Convenio de cooperación con UTN y ECOM CHACO **Acción 3:** Relevamiento del equipamiento existente **Acción 4:** Identificación de los requerimientos de los sistemas de gestión **Acción 5:** Definición de la empresa responsable de la integración del equipamiento adquirido y el disponible **Acción 6:** Contratación de la empresa de integración **Acción 7:** Implantación de los puestos de trabajo y sistema operativos y utilitarios

CONCEPTUALIZACIÓN SOBRE LAS OPERACIONES DEL PLAN ESTARTÉGICO

La programación de operaciones es el marco de referencia que debe orientar la formulación del programa de acción de la Legislatura y justificar la demanda del financiamiento para llevar adelante a la misma y, por lo tanto, es el vínculo entre los planes y la asignación de recursos.

Por otra parte esta programación de las acciones debe basarse cada año en el plan estratégico que debe definir las prioridades y las orientaciones del plan de gobierno de la organización, expresados en objetivos estratégicos, resultados y operaciones tentativas.

Estas definiciones basadas en un análisis situacional que da cuenta del problema o problemas que se deben enfrentar en el marco de la reforma, permiten tener un permanente análisis del impacto del plan y su reformulación y prorización en base a la situación del contexto. Los planes estratégicos no son estáticos sino que deben ajustarse a las situaciones de contexto y a las condiciones de viabilidad del mismo.

Las interfaces entre la planificación estratégica situacional y el proceso de programación operativa se expresa entonces en:

- ✓ ***Apuestas Estratégicas:*** corresponden a las líneas estratégicas de trabajo que el Presidente la Legislatura seleccionó para revertir la situación inicial identificada como problemática. Sobre la base de la modificación de las causas que se encuentran bajo la gobernabilidad total o compartida se pretende tener un impacto positivo en el logro de la situación objetivo definida en el plan estratégico.

- ✓ ***Resultados:*** es una expresión verificable y monitoreable del estado de situación que se pretende alcanzar para cada objetivo estratégico, en este sentido no es una expresión vaga de lo que se pretende sino una situación definida y cuantificable. Se relaciona con el vector de descripción del problema que se enfrenta y que permitió dimensionar la

situación bajo análisis.

- ✓ ***Operaciones tentativas:*** Las operaciones o módulos de acción son los que permiten garantizar o posibilitar alcanzar los resultados definidos para cada objetivo estratégico del plan. La operación en este sentido es un compromiso de realización de una o varias acciones que tiene:

  - *Un responsable claro y directamente relacionado con el compromiso de obtener el resultado*
  - *Definición de los medios que permiten alcanzar los resultados previstos*
  - *Tiempos precisos en la cual debe ejecutarse*

Por lo tanto una operación es un compromiso para producir acciones que se le asigna y asume un miembro de la organización de manera explícita y que pretende con los medios asignados y en los tiempos definidos alcanzar los resultados esperados.

Por lo tanto una operación es un compromiso de hacer concreto, que no debe confundirse con acciones tales como las recomendaciones o enunciaciones vagas de realizar acciones.

Una operación debe cumplir con las siguientes características:

- Es un ámbito de actividad organizada bajo responsables definidos para su diseño, ejecución, control y evaluación.
- Es un acto de producción donde se transforman insumos en productos.
- Es una unidad modular desagregable en acciones y subacciones
- Es una unidad modular flexible que debe ajustarse frente a los distintos escenarios del plan.

El concepto de operación utilizado en el presente informe abarca cualquier tipo de

acción que se realiza y permite articular recursos para obtener resultados. Algunas operaciones pueden referirse a resultados vinculados con cambios de reglas que en general son poco demandantes de recursos financieros o que de alguna manera no requieren este tipo de recursos, como por ejemplo una operación vinculada al dictado de una nueva ley, esta operación no requiere de forma directa recursos financieros pero puede posibilitar a solucionar un problema.

Otras operaciones que demandan recursos financieros pueden referirse a operaciones vinculadas con los gastos corrientes de una organización o con los gastos de capital, en este sentido tendremos operaciones corrientes u operaciones de capital. En general las operaciones serán de carácter combinado o mixtas, en donde una inversión tiene sentido en un contexto mayor del plan.

Demanda de operaciones

En el desarrollo del plan aparecerán situaciones en las cuales la consecución de un objetivo de una organización estará vinculada a demanda de operaciones sobre otras unidades organizativas de la propia institución u organizaciones externas a la Legislatura. En este sentido una operación vinculada con el objetivo estratégico de articular el marco legislativo de la provincia, puede demandar operaciones sobre otras organizaciones como puede ser una operación de articulación con el Poder Ejecutivo sobre el funcionamiento de los Concejos Regionales o una operación vinculada con ONGs para mejorar el grado de participación de la sociedad civil en la vida de la Legislatura.

VINCULACION PLAN OPERATIVO - FINANCIAMIENTO

El punto de vinculación entre el plan operativo y su financiamiento se establece al nivel de las operaciones. Definido los resultados estratégicos de la organización y las operaciones que deben llevarse adelante para alcanzar tales objetivos y habiéndosele asignado a un responsable concreto la consecución del resultado, corresponde que tales operaciones sean abiertas en acciones y subacciones que

contribuyen a lograr el resultado esperado y permitan definir con claridad los insumos necesarios para llevarlas adelante.

En este sentido el trabajo que se realizó se constituye en un insumo a la hora de identificar y solicitar el financiamiento para el proyecto de reforma. No se trata ya de articular el pedido de financiamiento desvinculado de la propuesta de Reforma. Por el contrario la demanda de recursos se justifica en un sentido amplio en la propuestas de reforma de la cámara por parte de su Presidente y se fundamenta en operaciones concretas que integran y que articulan un programa operativo coherente con los propósitos enunciados.

El programa operativo se basa en el siguiente esquema lógico:

- Paso 1: Para cada problema a enfrentar se define un Objetivo Estratégico a alcanzar. Para cada Objetivo Estratégico se define el resultado pretendido, el resultado debe ser cuantificable y medible.
- Paso 2: Para cada Objetivo Estratégico se define el conjunto de las operaciones necesarias que posibilitaran su logro, el producto pretendido y las metas.
- Paso 3: Para cada Operación se define las acciones necesarias con los subproductos que se pretenden y sus metas físicas asociadas
- Paso 4: Para cada Acción se define las sub-acciones necesarias con los microproductos que se pretenden y sus metas físicas asociadas.

Es al nivel de las acciones o sub-acciones, nivel que se definirá en función de la complejidad de la operación diseñada, donde se identifican los insumos necesarios para llevarlas adelante.

Siguiendo la secuencia propuesta una vez que se definen acciones o subacciones se estará en condiciones de llevar adelante el proceso de valorización:

- Paso 1: Se identifican para cada acción o subacción los insumos necesarios y su cantidad.
- Paso 2: Se valoriza por tipo de insumo demandado.

GLOSARIO

TÉRMINO	DEFINICIÓN
ACUMULACIONES	*SON AQUELLAS VARIABLES QUE DAN CUENTA DE LAS CAPACIDADES O INCAPACIDADES ESTRUCTURALES DE PRODUCCIÓN, QUE PUEDEN SER TANTO DEL SISTEMA COMO DE LOS ACTORES QUE INTERVIENEN, Y SE PUEDEN MANIFESTAR ENTRE OTROS, EN EL CAMPO POLÍTICO, EN EL ECONÓMICO, SOCIAL, ETC.* ***PÁGINA Nº 8, 11, 14, 84 Y87***
CAMPO DE INTERVENCIÓN DIRECTA	*AQUEL SECTOR DE LA REALIDAD EN EL QUE EL PROYECTO PRETENDE INSERTAR SUS ACCIONES. PÁGINAS* ***Nº 80 Y 81***
CONTEXTO	*LA REALIDAD CIRCUNDANTE EN LA QUE ESTÁ INSERTO EL CAMPO DE INTERVENCIÓN DIRECTA. SE DEBE TENER EN CUENTA TANTO EL CONTEXTO INMEDIATO, COMO EL CONTEXTO MACRO.* ***PÁGINAS Nº 9, 36, 40, 80, 94 Y 96***
DESCRIPTOR	*LOS DESCRIPTORES SON ENUNCIADOS QUE HACEN REFERENCIA A SITUACIONES COTEJABLES QUE MANIFIESTAN Y CORROBORAN LA EXISTENCIA DEL PROBLEMA, ESPECIFICANDO DIMENSIONES DEL MISMO Y LO TORNAN MONITOREABLE. LOS DESCRIPTORES ENUNCIAN HECHOS QUE EXPRESAN EL PROBLEMA, MANIFIESTAN SU EXISTENCIA; ESTOS ENUNCIADOS DEBEN SER COTEJABLES.* ***PÁGINAS Nº 13, 17, 20, 22, 23, 77-79, 90 Y 91***
FLUJOS	*SE DENOMINAN A LAS VARIABLES QUE ENUNCIAN HECHOS PUNTUALES O COYUNTURALES, QUE REFLEJAN ACCIONES O SITUACIONES QUE, EN*

	PRINCIPIO, SON TRANSITORIAS Y DE HACERSE PERMANENTES DEVIENEN EN INCAPACIDADES ESTRUCTURALES TRANSFORMÁNDOSE EN ACUMULACIONES. ***PÁGINA Nº 14, 31, 34, 84 Y 87***
FRENTE DE ATAQUE	*TODA VARIABLE INSTRUMENTO –EN SENTIDO ESTRICTO- O DE CONTROL COMPARTIDO, UBICADA EN AQUELLOS TRAYECTOS CAUSALES SE JUZGA DECISIVO, ES UN POSIBLE FRENTE DE ATAQUE, SIEMPRE QUE CUALQUIER ALTERACIÓN POSITIVA EN ELLA IMPACTE DE MANERA EFECTIVA EN UN NÚMERO IMPORTANTE DE VARIABLES RELACIONADAS Y ESTO CONTRIBUYA, DIRECTAMENTE E INDIRECTAMENTE, A REVERTIR LOS DESCRIPTORES DEL PROBLEMA.* ***PÁGINAS Nº 12, 13, 18, 54-56, 58, 73, 87-91***
GOBERNABILIDAD	*ES LA RELACIÓN ENTRE LAS VARIABLES QUE CONTROLA Y NO CONTROLA UN ACTOR CON RELACIÓN A SU PLAN. SE ANALIZA SIEMPRE EN RELACIÓN CON EL ACTOR QUE VA A LLEVAR A CABO LA INTERVENCIÓN. CUANTO MÁS VARIABLES DECISIVAS ESTÉN BAJO SU CONTROL, MAYOR SERÁ SU LIBERTAD DE ACCIÓN; POR EL CONTRARIO, SI EL CAMPO DE ÉSTAS ES ESTRECHO, SE RESTRINGE SU GOBERNABILIDAD RESPECTO DEL SISTEMA EN EL QUE VA A INTERVENIR.* ***PÁGINAS Nº 7, 13, 40, 73, 85-88 Y 94***
HIPÓTESIS EXPLICATIVA	*AFIRMACIÓN CONJETURAL SOBRE LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD EXISTENTE ENTRE DOS O MÁS VARIABLES.* ***PÁGINAS Nº 13, 80, 82, 83 Y 85***
NECESIDAD	*SURGE CUANDO SE CONSTATA LA DISTANCIA ENTRE LAS SITUACIONES DADAS Y DESEADAS QUE CONSTITUYEN EL PROBLEMA, Y REPRESENTA LO QUE SE REQUIERE PARA CERRAR DICHA BRECHA.*

	» *NECESIDAD NORMATIVA: ES AQUELLA QUE DEFINE EL EXPERTO, EL PROFESIONAL, EL ADMINISTRADOR EN RELACIÓN CON UNA NORMA DESEABLE U ÓPTIMA.* » *NECESIDAD SENTIDA: ES LA PERCIBIDA POR LA POBLACIÓN AFECTADA POR UN CONJUNTO DE PROBLEMAS SOBRE LA BASE DE LO QUE CONSIDERAN DESEABLE COMO SOLUCIÓN.* » *NECESIDAD EXPRESADA: ES AQUELLA NECESIDAD SENTIDA Y ADEMÁS EXPLICITADA.* » *NECESIDAD COMPARTIDA: ES AQUELLA QUE SE PRESUME QUE UN INDIVIDUO O GRUPO DEBERÍA TENER DADO QUE PRESENTA LAS MISMAS CARACTERÍSTICAS QUE OTRO INDIVIDUO O GRUPO EN EL QUE SE HA IDENTIFICADO DICHA NECESIDAD.* ***PÁGINA Nº 5, 38, 75, 76 Y 92***
OBJETIVO ESTRATÉGICO	*REPRESENTA LA AFIRMACIÓN QUE SE HACE RESPECTO DE LA POSIBILIDAD DE CAMBIAR LA CONNOTACIÓN NEGATIVA DEL FRENTE DE ATAQUE POR UNA SITUACIÓN POSITIVA QUE IMPACTE EN EL PROBLEMA, REVIRTIÉNDOLO.* ***PÁGINAS Nº 67, 74, 89-91, 94-97***
OPERACIÓN DE VIABILIZACIÓN	*SON OPERACIONES CUYA FINALIDAD NO ES ALCANZAR UN RESULTADO SINO HACER VIABLES AQUELLAS OPERACIONES QUE PERMITAN ALCANZAR LOS RESULTADOS DEFINIDOS EN EL PLAN.* ***PÁGINA Nº 92***
OPERACIONES	*ES EL INTENTO DE TRANSFORMAR LA RELAIDAD EN UN SENTIDO DESEADO. SON LOS MÓDULOS BÁSICOS Y PRÁCTICOS DE LA PLANIFICACIÓN, LAS OPERACIONES SE DESAGREGAN EN ACCIONES Y TODA OPERACIÓN DEBE TENER UN RESPONSABLE DEFINIDO.* ***PÁGINAS Nº 5, 7, 17, 18, 38, 40, 42, 43, 50, 53, 59, 75, 76, 87, 91-97***

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	*ES UN METODO QUE PERMITE EL PROCESAMIENTO TÉCNICO POLÍTICO DE TEMAS COMPLEJOS; PRESUPONE LA EXISTENCIA DE MÚLTIPLES ACTORES DEL ANALISIS SITUACIONAL Y DEL TRABAJO POR ESCENARIOS.* ***PÁGINA Nº 94***
PLANIFICACIÓN TRADICIONAL	*SE DEFINE DE ESTE MODO A LA PLANIFICACION NORMATIVA, MÉTODO QUE SE BASA EN LA EXISTENCIA DE UN SOLO ACTOR QUE PLANIFICA: EL ESTADO. CONSIDERA AL RESTO DE LOS ACTORES SOCIALES COMO AGENTES CON CONDUCTAS PREDECIBLES Y SUS RESPUESTAS SON DETERMINÍSTICAS.*
PROBES	*ES EL METODO QUE SE BASA EN EL PES (PLAN ESTRATÉGICO SITUACIONAL) PARA PROCESAR PROBLEMAS.* ***PÁGINA Nº 74***
PROBLEMA	*LA DISTANCIA EXISTENTE ENTRE UNA SITUACIÓN DADA Y UNA SITUACIÓN DESEADA, CONSIDERADA POR ALGUIEN COMO ÓPTIMA, CONSTITUYE UN PROBLEMA. EL PROBLEMA ESTÁ CONSTITUIDO POR UNA DIMENSIÓN OBJETIVA (LA REFERENCIA A LA SITUACIÓN DADA) Y UNA DIMENSIÓN SUBJETIVA (EL PATRÓN DE DESEABILIDAD ESTABLECIDO POR EL SUJETO). LOS PROBLEMAS SON SIEMPRE PROBLEMAS PARA ALGUIEN. POR CONSIGUIENTE, ÉSTOS SERÁN CONSTRUIDOS DE MANERA DIFERENTE POR LOS DISTINTOS ACTORES EN EL MARCO DE LA SITUACIÓN PARTICULAR DE CADA UNO DE ELLOS.* ***PÁGINAS Nº 5-14, 17, 18, 20, 22, 23, 36-31, 35, 38, 41, 43, 44, 50, 51, 53, 55, 57, 59, 66, 67, 73-92, 94 Y 96***
REGLAS	*SON VARIABLES QUE CONDICIONAN EL MARCO DE ACTUACIÓN, ES DECIR, DAN IDENTIDAD AL*

	PROBLEMA Y DEFINEN EL CAMPO DE LO POSIBLE. NO SE TRATA SÓLO DE NORMAS, SINO QUE ADEMÁS DE LAS REGLAS DE DERECHO, DEBEN TENERSE EN CUENTA LA COSTUMBRE O REGLAS IMPLÍCITAS QUE, SI BIEN NO CONSTITUYEN NORMATIVA, FUNCIONAN COMO REGLAS DE HECHO. ***PÁGINAS Nº 14, 51, 53, 54, 84, 86 Y 87***
SITUACIÓN OBJETIVO	*ES LA SITUACIÓN QUE SE DESEA ALCANZAR CON EL PLAN, O MEJOR, COMO UN MODELO –Y, POR TANTO, UNA RECONSTRUCCIÓN SIMPLIFICADA DE LA SITUACIÓN ANALIZADA- INSERTO EN UN DETERMINADO HORIZONTE DE TIEMPO, CARACTERIZADO POR SU RACIONALIDAD INTERNA, Y EN EL QUE LAS VARIABLES INSTRUMENTO SE ENCUENTRAN EXPRESADAS EN VALORES DESEABLES. ES UNA CONJETURA SOBRE LA DISPOSICIÓN DE LOS HECHOS Y EL DISCURRIR DE LOS PROCESOS ARTICULADOS EN UNA CIRCUNSTANCIA FUTURA PREVISTA COMO SITUACIÓN DE LLEGADA DEL PLAN. ESTA SITUACIÓN QUE SE DESEA ALCANZAR ESTABLECE LA DIRECCIONALIDAD DE LA ESTRATEGIA.* ***PÁGINAS Nº 8, 14, 73, 90, 91 Y 94***
VARIABLE	*REPRESENTA UN ASPECTO DE LA REALIDAD ANALIZADA Y QUE PUEDE ASUMIR DISTINTOS VALORES. EN UN SENTIDO ESTRICTO, DICHO CONCEPTO DEBE SER DEFINIDO DE MANERA TAL QUE SEA SUSCEPTIBLE DE MEDICIÓN PARA ESTABLECER EL VALOR QUE ASUME EN UN CASO PARTICULAR.* ***PÁGINAS Nº 13, 43, 73-75, 80-88 Y 90***
VARIABLES CONDICIÓN	*SON AQUELLOS ASPECTOS DE LA REALIDAD DIAGNOSTICADA QUE RESULTAN RELEVANTES PARA LA DESCRIPCIÓN Y EXPLICACIÓN DEL*

	FENÓMENO, PERO SE EVALÚA QUE NO PODRÁN SER MODIFICADOS DESDE EL PLAN. ***PÁGINAS Nº 86 Y 87***
VARIABLES DE CONTROL COMPARTIDO	*SON AQUELLAS SOBRE LAS QUE EL PROYECTO PUEDE LLEGAR A INCIDIR, PERO NO ESTÁN BAJO SU EXCLUSIVO GOBIERNO. DENTRO DE ESTAS VARIABLES ES NECESARIO IDENTIFICAR LOS ACTORES QUE EJERCEN CONTROL O INFLUENCIA SOBRE ELLAS Y ANALIZAR QUÉ TIPO DE RECURSOS DE PODER PONEN EN JUEGO.* ***PÁGINAS Nº 86, 87 Y 88***
VARIABLES INSTRUMENTO	*SON AQUELLOS ASPECTOS QUE SE EVALÚAN PARA ANALIZAR QUE ESTÁ A SU ALCANCE MODIFICAR PARA ALCANZAR LOS FINES DEL PLAN. ES DECIR, PUEDEN SERVIR COMO INSTRUMENTOS PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LA SITUACIÓN INICIAL. SE PUEDE DISTINGUIR DOS TIPOS DE VARIABLES INSTRUMENTO:* » *AQUELLAS QUE ESTÁN BAJO CONTROL TOTAL DEL GRUPO DE GESTIÓN DEL PLAN - VARIABLES INSTRUMENTO EN SENTIDO ESTRICTO.* » *AQUELLAS SOBRE LAS QUE EL PROYECTO PUEDE LLEGAR A INCIDIR, PERO NO ESTÁN BAJO SU EXCLUSIVO GOBIERNO. - VARIABLES DE CONTROL COMPARTIDO.-* ***PÁGINAS Nº 86 Y 88***

Anexo I

GUÍA DE TRABAJO - PROVINCIA DEL CHACO

Acuerdos alcanzados en la Reunión del 21 de diciembre de 2004

ACLARACIONES PRELIMINARES

➢ Para realizar la siguiente actividad, Usted debería leer con anterioridad el documento conceptual presente en el primer informe de avance. De allí, Usted podrá extraer los conceptos necesarios para lograr los objetivos que se desean alcanzar en esta actividad.

➢ Usted deberá presentar los documentos que en esta actividad le sean solicitados, con el siguiente formato:

- ✓ Fuente: Arial 12
- ✓ Párrafo: espacio y medio
- ✓ Justificado
- ✓ Vía e-mail a luisbabino@gmail.com
  jasin@mecon.gov.ar

ACTIVIDADES

ACUERDO Nº 1: Trabajar de forma individual (del 20 al 24 de diciembre), los ***descriptores*** (punto 1 del presente documento, con la previa designación de un responsable por cada descriptor). Y luego, trabajar en forma grupal en las ***causas*** (punto 2 del presente documento, del 27 al 30 de diciembre). La idea es contar con la información ***antes del 30 de diciembre***. El Presidente de la Legislatura, Carlos Ullrich, revisará la producción, tanto de descriptores como de causas.

A continuación se especifica lo requerido para la entrega anteriormente mencionada:

1. Usted deberá precisar las dimensiones de los descriptores, en términos cualitativos y cuantitativos, de acuerdo al problema focal que se quiere revertir.

Nota: Los ***descriptores*** son enunciados que hacen referencia a situaciones cotejables que manifiestan y corroboran la existencia del problema focal, especificando dimensiones del mismo. Hacen referencia a dimensiones del problema, tal que la suma de ellos precisa qué aspectos se encuentran incluidos y cuáles excluidos. El objetivo es lograr una definición unívoca del problema focal consensuada por el grupo y realizar un recorte riguroso del mismo.

Es posible hacer un seguimiento de la marcha del plan, para ello, se enumeran ***descriptores cuantitativos y cualitativos***. Cada uno de ellos debe ser necesario y la suma de los descriptores debe ser suficiente (el grupo logra eliminar toda ambigüedad sobre el contenido del problema a través de la incorporación de descriptores) para definir el problema.

Las ***características principales*** de los descriptores son:

- ✓ Permiten definir unívocamente el problema.
- ✓ En caso de revertirse los descriptores, el problema bajo análisis desaparecería. Si no, la descripción es incompleta.
- ✓ Se debe descartar aquellos enunciados que aludan a dimensiones que ya estén referidas por otros descriptores.
- ✓ Son dimensiones del problema, por lo tanto, no pueden mantener relaciones de causalidad entre sí, ni con el problema que intentan describir.
- ✓ Fuentes de cotejo: identificar para cada descriptor posibles fuentes de información que convalide tanto los descriptores como el problema propuesto.

A modo de ejemplo, considerando como problema focal: "***Baja eficacia de la gestión en la transformación del sistema educativo***":

Descriptor	Fuente de cotejo
d1. *Solo el 60% de los docentes que enseña en el nuevo sistema han recibido capacitación.*	Dirección de formación y perfeccionamiento docente

2. Usted deberá retomar la lista de causas, y evaluar si faltan listar otras causas que no habían sido identificadas anteriormente. El objetivo aquí expandir las redes causales, incorporando nuevos problemas y relaciones, a efectos de ampliar el modelo explicativo.
   Luego, Usted deberá explicar cada causa en no más de 5 renglones, y establecer sus relaciones (identificar su/s origen/es, su/s impacto/s).

   Nota: Deberá tener en cuenta
   - ✓ Problemas relevantes con relación a los que falta indagar más sobre sus causas o factores que coadyuvan a su producción. Esto es lo que se denomina *"mapear hacia atrás"*.
   - ✓ Problemas relevantes con relación a los cuales se considera conveniente explorar más sobre sus efectos o consecuencias. A esto se le llama *"mapear hacia delante"*.

Para estructurar el análisis de los procesos causales, se puede clasificar a las variables en "Reglas", "Acumulaciones" y "Flujos".

- ✓ **Reglas**: son aquellas que determinan el marco de actuación. Dan identidad al problema y definen el campo de lo posible.
- ✓ **Acumulaciones**: dan cuenta de las capacidades y/o incapacidades estructurales de producción, que pueden ser tanto del sistema como de los actores que intervienen, etc.; tanto en el campo político, como en el económico, social, etc
- ✓ **Flujos**: son aquellas variables que reflejan hechos puntuales, acciones o situaciones que, en principio, son transitorias y de hacerse permanentes devienen en incapacidades estructurales transformándose en acumulaciones.

ACUERDO Nº 2: Del 18 al 21 de enero, se llevará a cabo un ***taller de trabajo***. El mismo se desarrollará en el Hotel Meridiean, preferentemente, y el horario será de 8 a 12 y de 16 a 20 hs, salvo el viernes, que finalizará a las 12 hs.

El objetivo del mismo es precisar la ***elección*** de las ***causas críticas*** (punto 3) y realizar el diseño de las ***operaciones*** vinculadas al plan de reforma de la Legislatura (punto 4).

Para el taller será necesario:

- ✓ Computadoras
- ✓ Data Show
- ✓ Rotafolio
- ✓ Marcadores
- ✓ Identificación previa de operaciones que luego serán sistematizadas en el marco del taller

A continuación se especifica lo que se trabajará en el taller:

3. A partir de las causas críticas seleccionadas, Usted deberá realizar una explicación, en no más de media carilla, del por qué de esa elección, teniendo en cuenta su impacto en el proceso causal

4. De acuerdo a las causas relevantes seleccionadas para estructurar el plan, se debe diseñar un conjunto de operaciones que permitan alcanzar los resultados del Plan, transformando la realidad actual y tendiendo a la imagen objetivo, indicando en cada una:

- ✓ Nombre de la operación
- ✓ Fecha de inicio
- ✓ Fecha de finalización
- ✓ Actores involucrados
- ✓ Gobernabilidad

✓ Viabilidad

Nota: recordemos que las ***operaciones*** son los módulos básicos y prácticos de la planificación. Las operaciones se desagregan en acciones y toda operación debe tener un responsable definido

Debe tenerse presente el concepto de ***operación de viabilización*** que son operaciones cuya finalidad no es alcanzar un resultado sino hacer viables aquellas operaciones que permitan alcanzar los resultados definidos en el plan.

El ***objetivo de las operaciones tentativas*** es que sirvan de guía para que cada gerencia defina con precisión su plan operativo a partir de la definición de las operaciones necesarias, las acciones que las sustentan y a partir de estas las demandas de recursos necesarios para llevarlas adelante. A modo de ejemplo:

RESULTADO	NOMBRE DE LA OPERACIÓN Y DESCRI
Plan estratégico para la transformación elaborado	**Diseñar e implementar el Plan Estratégic** **Acción 1:** convocar a los actores específic **Acción 2:** diseño del Plan estratégico **Acción 3:** puesta en marcha y monitoreo

Anexo II

LEGISLATURA DEL CHACO - PROPUESTA DE TRABAJO

A) ESQUEMA GENERAL DEL TALLER

Propósitos

Los propósitos del taller son los siguientes:

1. Exponer y validar los avances alcanzados en el proyecto de reforma de la legislatura.
2. Definir los frentes de ataque y las operaciones tentativas para revertir los problemas identificados.

Fechas y horarios

El taller se llevará a cabo entre los días 25 y 28 de enero, de 8 a 13hs y de 16 a 20hs, a excepción del día viernes 28 de enero, que se trabajará hasta las 13hs.

Momentos

La Jornada de trabajo se dividirá en tres momentos:

- ✓ Momento 1: martes 25 de enero. Validación de los avances del plan: problema, descriptores y cadenas causales.
- ✓ Momento 2: miércoles 26 y jueves 27 de enero. Identificación de las operaciones.
- ✓ Momento 3: viernes 28 de enero. Validación de las operaciones y próximos pasos.

Al finalizar cada día de trabajo, se expondrán los avances y acuerdos alcanzados.

B) DESARROLLO DEL TALLER DE VALIDACIÓN DEL PLAN DE REFORMA – PRIMERA VERSIÓN

Martes 25 de enero – ***Momento 1***

El Equipo Consultor realizará una devolución de lo trabajado hasta ahora, exponiendo el problema focal de la legislatura, los descriptores que manifiestan o corroboran la existencia de dicho problema y una explicación de cada cadena causal identificada, integradas en modelos explicativos y relacionadas a través de hipótesis explicativas.

El resultado esperado del momento 1 es dar a conocer la situación en la cual se encuentra el proyecto de reforma de la legislatura de acuerdo a lo relevado hasta el momento, introduciendo ajustes necesarios a lo anteriormente mencionados para así lograr una descripción lo más detallada y completa posible.

Se recomienda para este momento la lectura del informe presentado por el Consultor Luis Babino (Págs. 1-36) y el presentado por el Consultor Marcos Jasín.

Miércoles 26 de enero y Jueves 27 de enero – ***Momento 2***

El Equipo Consultor presentará los frentes de ataque que se han identificado, junto con las apuestas estratégicas (objetivos estratégicos) y las operaciones definidas hasta el momento.

A partir de esta presentación se trabajará del siguiente modo: considerando que hasta ahora se tienen 20 frentes de ataque, se separará a los participantes del taller en dos Comisiones. Cada una se concentrará en 10 frentes de ataque. Cada día de trabajo es de 9 horas. Esta actividad requiere de dos días de trabajo, pudiendo realizarse así cinco frentes de ataque un día y cinco frentes de ataque al día siguiente. Por lo tanto, cada frente de ataque debería ser analizado en 1 hora y media aproximadamente, quedando así una hora para la posterior puesta en común.

Las operaciones que se identifiquen, deben poseer la viabilidad y potencia necesarias para alcanzar los resultados definidos para los objetivos estratégicos del plan. En este sentido, deberán exponerse de la siguiente manera:

- ✓ Nombre de la operación
- ✓ Descripción
- ✓ Actor involucrado
- ✓ Recursos necesarios para la operación
- ✓ Fecha de inicio y finalización de la operación

Además de las operaciones posteriores que permiten alcanzar los resultados definidos en el plan, deberán identificarse aquellas operaciones que hacen viable (operaciones de viabilización) las operaciones consideradas con anterioridad.

Para la mencionada actividad, se recomienda tener hojas en cantidad necesaria, para que puedan ir volcando las operaciones y una persona que escriba en una computadora a partir de lo consensuado.

Por lo tanto, el resultado esperado del momento 2, será la identificación de los frentes de ataque y de las apuestas estratégicas, junto con la elaboración de las operaciones tentativas, a partir de la realización de acciones concretas, que permitirán alcanzar la situación deseada.

Se recomienda la lectura de los aspectos metodológicos (Págs. 37-63) del Consultor Luis Babino.

Viernes 28 de enero – Momento 3

Se expondrá, a través de una presentación en Power Point, los frentes de ataque, las apuestas estratégicas y las operaciones identificadas.

También se definirá los pasos a seguir para alcanzar los resultados esperados en el proyecto de reforma de la legislatura.

Por lo tanto, el resultado esperado del momento 3 será la validación de lo trabajado en el taller, y la definición conjunta (Equipo de la Legislatura y Equipo Consultor) de los próximos pasos.

C) LOGÍSTICA

Para poder realizar la actividad propuesta, se deberá contar con:

- 1 salón de trabajo
- 2 salones chicos para trabajar en comisiones (uno podría ser el salón de trabajo)
- 2 computadoras
- 1 retroproyector y una pantalla
- 2 pizarrones magnéticos, marcadores (varios, de 3 colores) , rotafolio y hojas (no menos de 20), y 2 resmas tamaño A4
- 2 personas cuya función será de soporte técnico (ingreso durante el desarrollo de la jornada de lo trabajado en cada Comisión) para la actividad
- Café para el coffee break
- Agua para cada Comisión

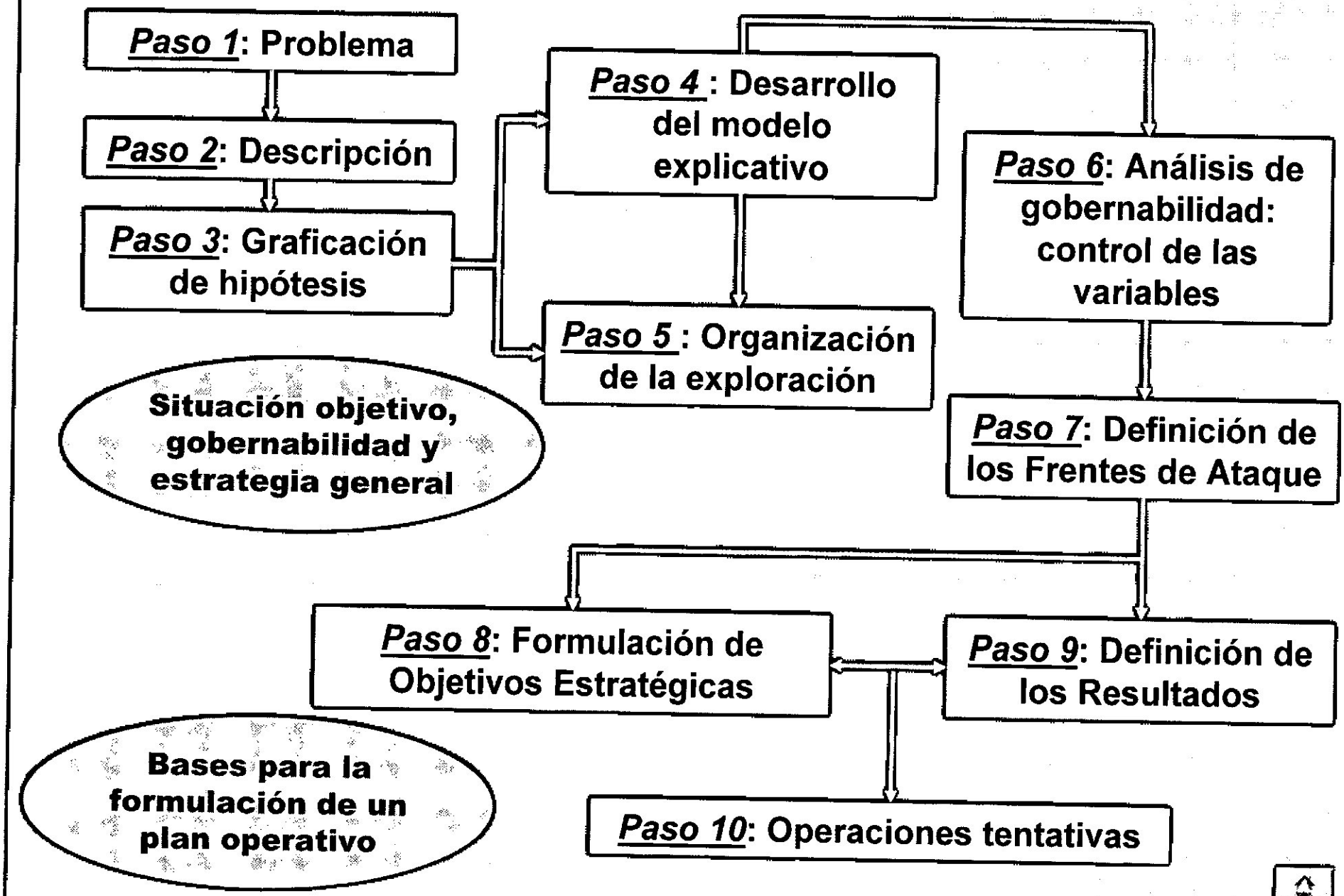
Anexo III

Legislatura de la Provincia del Chaco

OBJETIVOS Y ESQUEMA DE TRABAJO

Resistencia, Enero de 2005

SÍNTESIS METODOLÓGICA



PROPÓSITOS DEL TALLER

Exponer y validar los avances alcanzados en el proyecto de reforma de la legislatura

Definir los frentes de ataque y las operaciones tentativas para revertir los problemas identificados

MOMENTOS

Momento 1: martes 25 de enero → ***Validación de los avances del plan: problema, descriptores y cadenas causales***

Momento 2: miércoles 26 y jueves 27 de enero → ***Identificación de las operaciones***

Momento 3: viernes 28 de enero → ***Validación de las operaciones y próximos pasos***

Al finalizar cada día de trabajo, se expondrán los avances y acuerdos alcanzados

Anexo IV

Legislatura de la Provincia del Chaco

PLAN ESTRATEGICO DE LA REFORMA

Primera versión - Enero de 2005

GRAN APUESTA

La Legislatura es considerada por la Sociedad como receptora y canalizadora de sus demandas

- **La Legislatura aprueba y controla el cumplimiento de los compromisos del Poder Ejecutivo**
- **La Legislatura es percibida como un organismo eficiente y eficaz en un marco ético**
- **La legislatura cuenta con mecanismos de participación de la sociedad**

Problema Focal

Baja consideración social sobre el desempeño de la Legislatura

DESCRIPTORES

- Las leyes dictadas no cumplen con lo esperado por los ciudadanos
- Bajo nivel de transparencia de la gestión de la Legislatura
- Las leyes sancionadas no resultan operativas
- Desarticulación entre los marcos legales en los distintos niveles
- Baja incidencia del Poder Legislativo en el Plan de Gobierno

CAUSAS

PROBLEMA: Baja consideración social sobre el desempeño de la Legislatura

Sistema de Producción Legislativa

Organización y Administración de Recursos

Infraestructura y Tecnología

Sistema de Gestión - Modelo de Funcionamiento

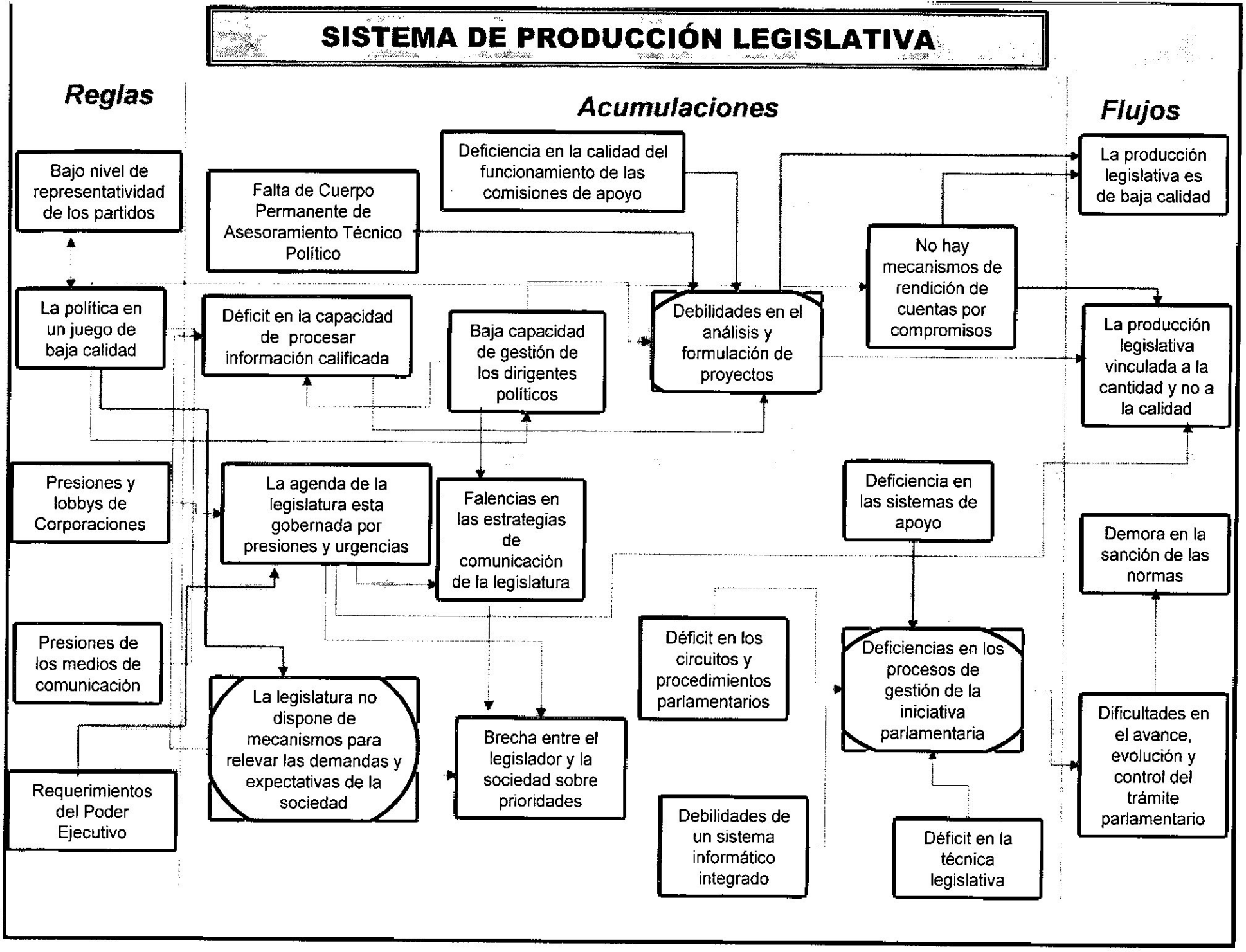
Relaciones Institucionales

Sistema Comunicacional: Medios Masivos y Sociedad Civil

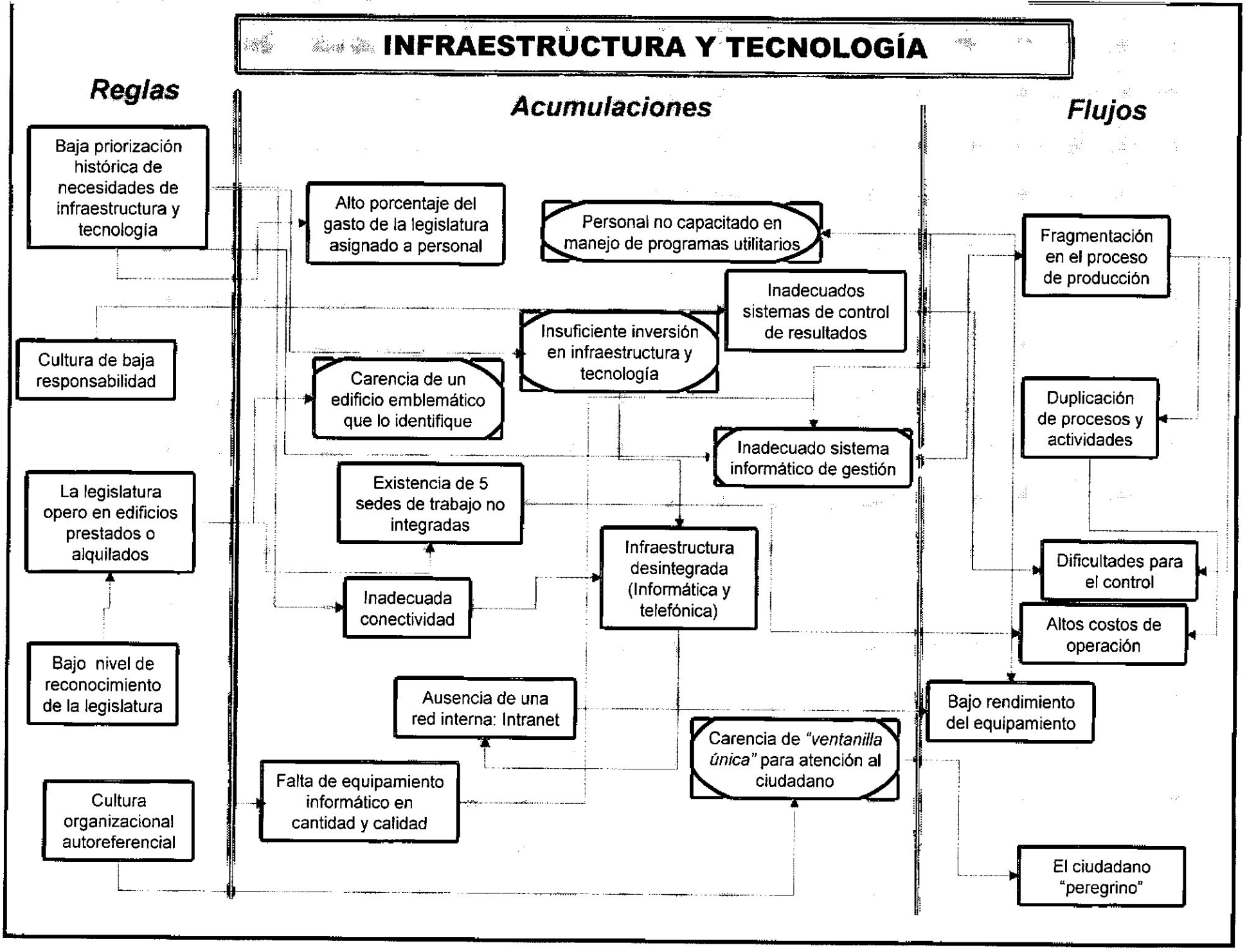
DESCRIPTORES

1. Las leyes dictadas no cumplen con lo esperado por los ciudadanos
2. Las leyes sancionadas no resultan operativas
3. Desarticulación entre los marcos legales en los distintos niveles
4. Baja incidencia del Poder Legislativo en el Plan de Gobierno
5. Bajo nivel de transparencia de la gestión de la Legislatura

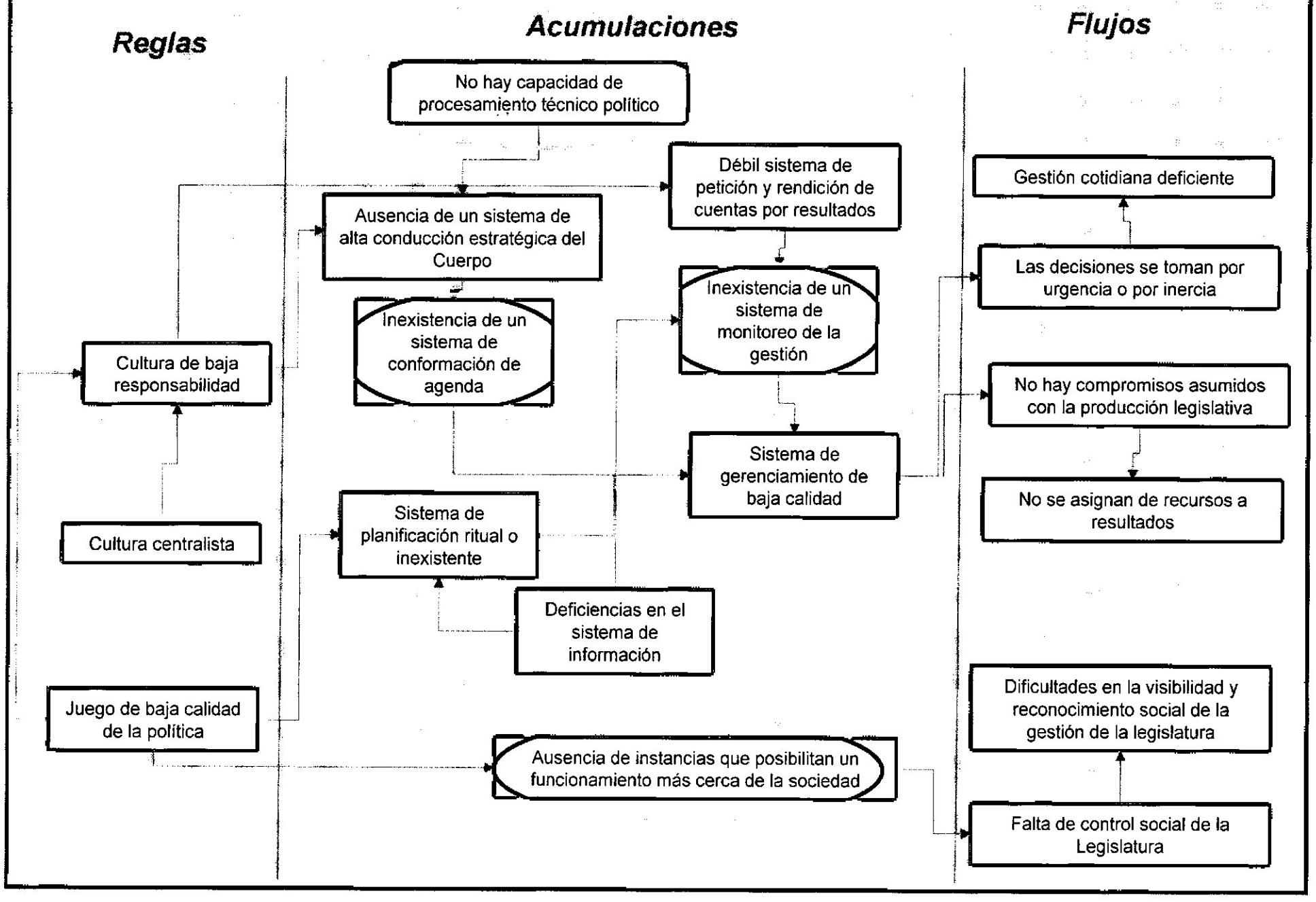
SISTEMA DE PRODUCCIÓN LEGISLATIVA



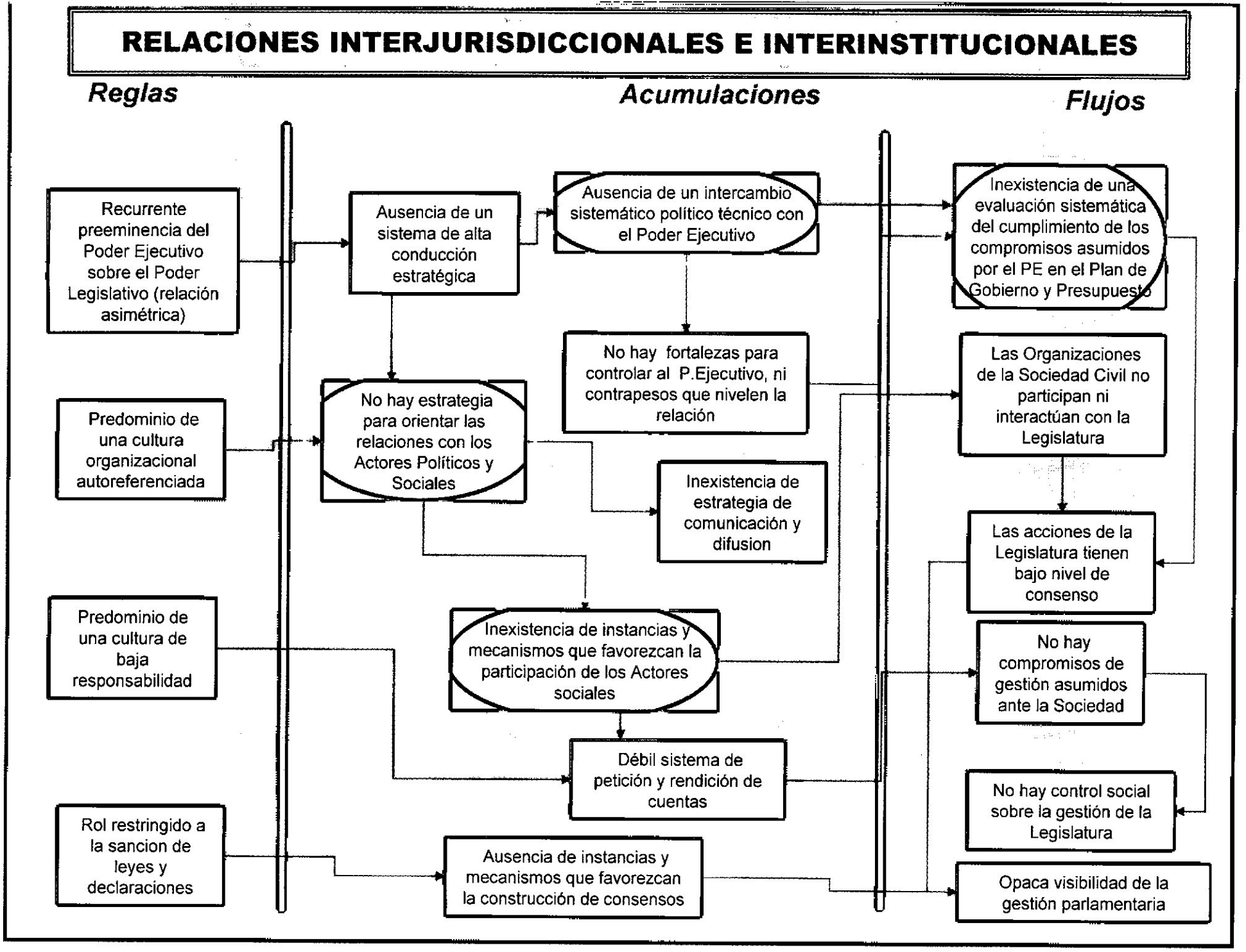
ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACION DE RECURSOS


INFRAESTRUCTURA Y TECNOLOGÍA
Reglas
Acumulaciones
Flujos
Baja priorización histórica de necesidades de infraestructura y tecnología
Cultura de baja responsabilidad
La legislatura opero en edificios prestados o alquilados
Bajo nivel de reconocimiento de la legislatura
Cultura organizacional autoreferencial
Alto porcentaje del gasto de la legislatura asignado a personal
Personal no capacitado en manejo de programas utilitarios
Inadecuados sistemas de control de resultados
Insuficiente inversión en infraestructura y tecnología
Carencia de un edificio emblemático que lo identifique
Inadecuado sistema informático de gestión
Existencia de 5 sedes de trabajo no integradas
Infraestructura desintegrada (Informática y telefónica)
Inadecuada conectividad
Ausencia de una red interna: Intranet
Carencia de "ventanilla única" para atención al ciudadano
Falta de equipamiento informático en cantidad y calidad
Fragmentación en el proceso de producción
Duplicación de procesos y actividades
Dificultades para el control
Altos costos de operación
Bajo rendimiento del equipamiento
El ciudadano "peregrino"

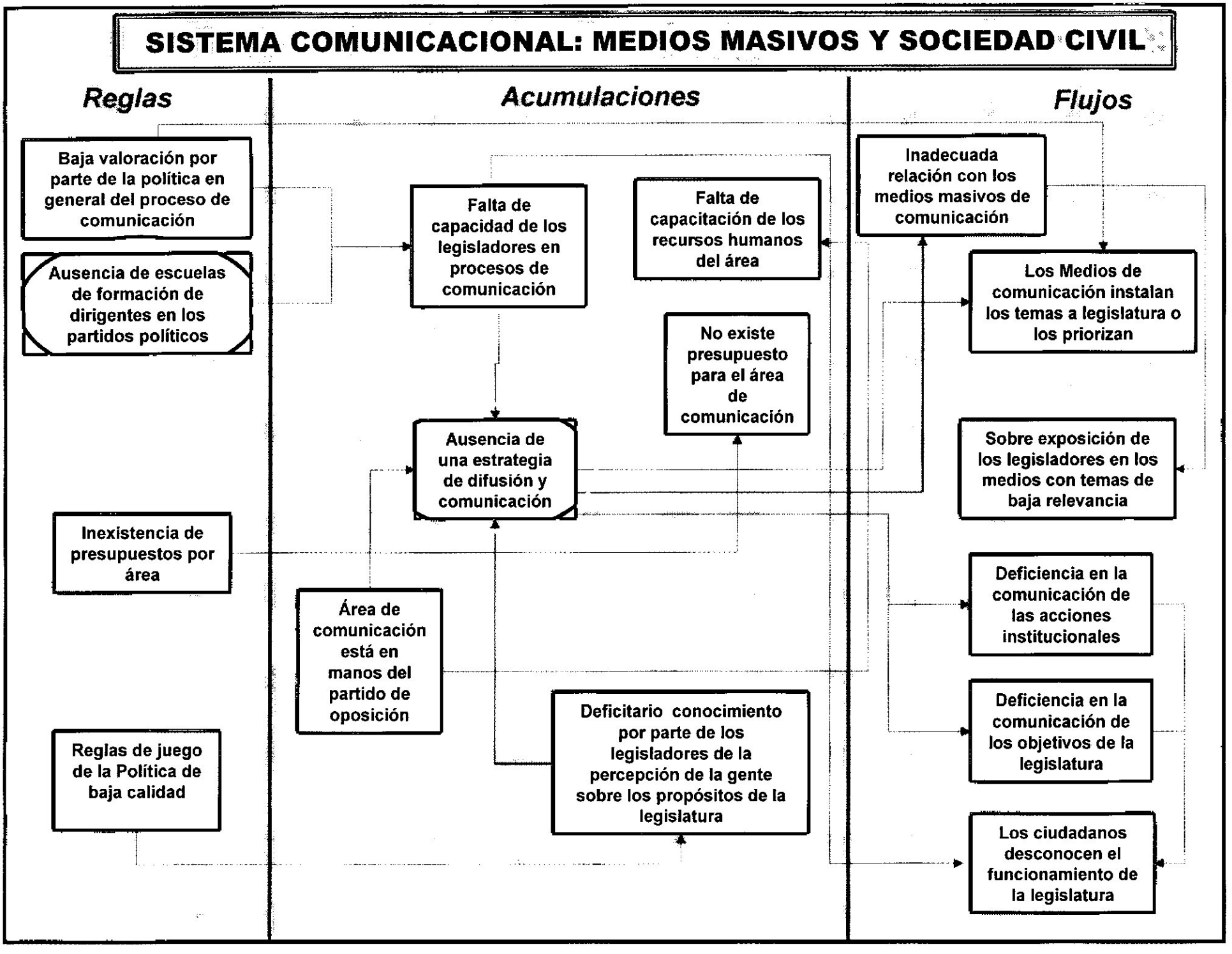
SISTEMA DE GESTIÓN - MODELO DE FUNCIONAMIENTO



RELACIONES INTERJURISDICCIONALES E INTERINSTITUCIONALES



SISTEMA COMUNICACIONAL: MEDIOS MASIVOS Y SOCIEDAD CIVIL



Anexo V

Legislatura de la Provincia del Chaco

DEFINICIÓN DE FRENTES DE ATAQUE, APUESTAS ESTRATÉGICAS Y OPERACIONES TENTATIVAS

Enero de 2005

FRENTES DE ATAQUE

Es una variable

Bajo control total del actor que llevará adelante el plan

o

El actor puede ejercer cierta influencia sobre ella

Constituye un nudo crítico, por su posición en el modelo explicativo

Cualquier alteración positiva en dicho nudo desataría procesos de transformación

Dichas transformaciones impactarían en un número considerable de problemas relevantes

Dichos procesos posibilitarán ***revertir el problema focal***

Representa la afirmación que se hace respecto de la posibilidad de cambiar la connotación negativa del frente de ataque por una situación positiva que impacten el problema focal, revirtiéndolo

Se formulan con el propósito de confeccionar el Plan para alcanzar la situación objetivo

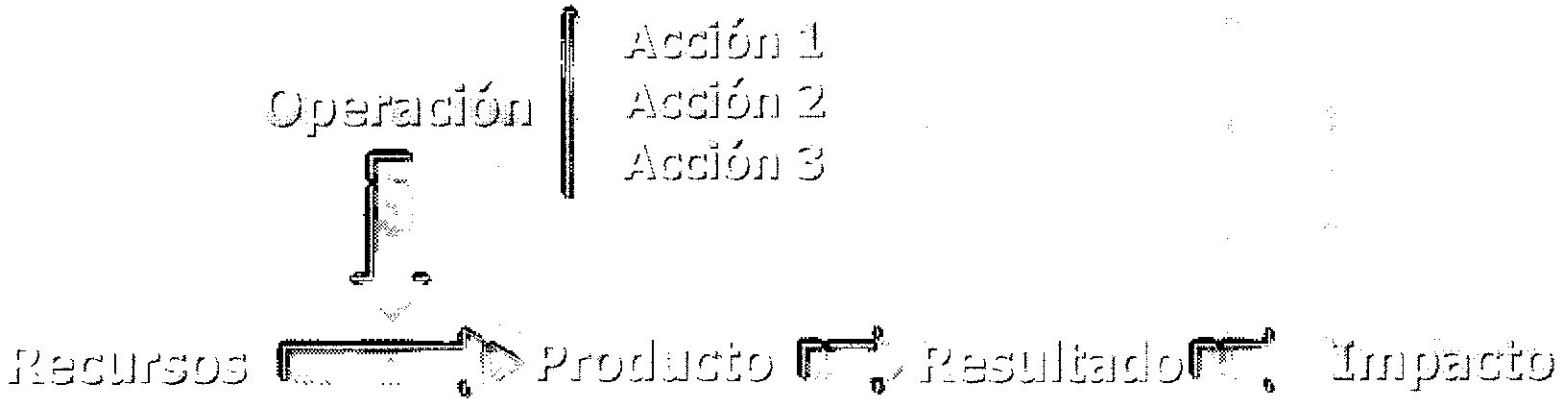
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS - APUESTAS

La ***situación objetivo*** es una conjetura sobre la disposición de los hechos y el discurrir de los procesos articulados en una circunstancia futura prevista como situación de llegada del plan. Establece la ***direccionalidad de la estrategia***

DE LOS RESULTADOS A LAS OPERACIONES

Una operación es:

Un proceso mediante el cual se transforman *recursos* en *productos*. Ese proceso se organiza en torno a un conjunto coherente de *acciones*



Las acciones de una operación emplean una variedad de recursos escasos para -en forma combinada- gestar un determinado producto que impacta sobre los resultados del plan

LAS OPERACIONES COMO "COMPROMISOS DE ACCIÓN"

Una operación es:

Un compromiso de acción, de realización de un producto que contribuye al éxito del plan, siempre que hay una operación hay un responsable que "responde por" ella

- **Las denominaciones de las operaciones deben poder ser transformadas en: "me comprometo a (x)", donde (x = producto)**
- **Las operaciones son los módulos básicos de gestión del plan y deben tener un responsable claramente definido (quién se compromete)**
- **La gestión de las operaciones debe atender a su eficacia y a su eficiencia**

OPERACIONES DE VIABILIZACIÓN

Hablamos de Operaciones cuando:

Su finalidad es alcanzar los resultados definidos para los objetivos estratégicos del plan

Hablamos de Operaciones de Viabilización cuando:

Su finalidad no es alcanzar un resultado sino hacer viables aquellas operaciones que permitan alcanzar los resultados definidos en el plan

Características

- Se diseña a partir de construir viabilidad a las operaciones que impactan directamente en los resultados
- No se pueden diseñar como parte del plan formal pues responden a necesidades y oportunidades muy inmediatas y son el ejemplo que el plan se completa en la acción
- Si fallan no impactan necesariamente en las metas del plan

FRENTES DE ATAQUE Y APUESTAS ESTRATÉGICAS

SISTEMA DE PRODUCCIÓN LEGISLATIVA

FRENTE DE ATAQUE 1

La legislatura no dispone de mecanismos para relevar las demandas y expectativas de la sociedad

→

APUESTA ESTRATÉGICA 1

La legislatura esta en condiciones de calificar las demandas y expectativas de la sociedad

FRENTE DE ATAQUE 2

Debilidades en el análisis y formulación de proyectos

→

APUESTA ESTRATÉGICA 2

La cámara cuenta con capacidad para procesar proyectos con calidad

FRENTE DE ATAQUE 3

Deficiencias en los procesos de gestión de la iniciativa parlamentaria

→

APUESTA ESTRATÉGICA 3

Se cuenta con sistemas eficientes de gestión para la iniciativa parlamentaria

ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS

FRENTE DE ATAQUE 4

No existe un sistema de programación previsible de contrataciones

→

APUESTA ESTRATÉGICA 4

La Cámara cuenta con un sistema de adquisiciones previsible

FRENTE DE ATAQUE 5

Falta de evaluación de la gestión de las áreas

→

APUESTA ESTRATÉGICA 5

La Cámara evalúa de manera sistemática el desempeño de sus áreas de gestión

FRENTE DE ATAQUE 6

La legislatura no abre su presupuesto por áreas de gestión

→

APUESTA ESTRATÉGICA 6

Las áreas de la legislatura formulan y programan sus presupuesto

ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS

FRENTE DE ATAQUE 7

Ausencia de un régimen de ingreso y promoción

→

APUESTA ESTRATÉGICA 7

El personal de la legislatura es incorporado por capacidad y mérito

FRENTE DE ATAQUE 8

No existe metas y resultados por áreas

→

APUESTA ESTRATÉGICA 8

Las áreas de la legislatura cuentan con metas y resultados evaluables y monitoreables

INFRAESTRUCTURA Y TECNOLOGÍA

FRENTE DE ATAQUE 9 **Carencia de un edificio emblemático que lo identifique**	→	**APUESTA ESTRATÉGICA 9** **Edificio propio construido**
FRENTE DE ATAQUE 10 **Insuficiente inversión en infraestructura y tecnología**	→	**APUESTA ESTRATÉGICA 10** **Infraestructura integrada y sin capacidad ociosa**
FRENTE DE ATAQUE 11 **Inadecuado sistema informático de gestión**	→	**APUESTA ESTRATÉGICA 11** **La legislatura dispone de sistemas informáticos adecuados de gestión**
FRENTE DE ATAQUE 12 **Personal no capacitado en manejo de programas utilitarios**	→	**APUESTA ESTRATÉGICA 12** **Personal con capacidad de utilizar las herramientas informáticas**
FRENTE DE ATAQUE 13 **Carencia de "Ventanilla Única" para atención del ciudadano**	→	**APUESTA ESTRATÉGICA 13** **La legislatura dispone de sistemas que facilitan la accesibilidad de los ciudadanos**

SISTEMA DE GESTIÓN – MODELO DE FUNCIONAMIENTO

FRENTE DE ATAQUE 14 **No hay capacidad de procesamiento técnico político**	⇨	APUESTA ESTRATÉGICA 14 **Existe un equipo con capacidad de procesar los problemas que enfrenta la cámara**
FRENTE DE ATAQUE 15 **Inexistencia de un sistema de conformación de agenda**	⇨	APUESTA ESTRATÉGICA 15 **Se cuenta con una Agenda Estratégica de calidad**
FRENTE DE ATAQUE 16 **Inexistencia de un sistema de monitoreo de la gestión**	⇨	APUESTA ESTRATÉGICA 16 **Se instala una cultura de rendición de cuentas por los compromisos asumidos**
FRENTE DE ATAQUE 17 **Ausencia de instancias que posibilitan un funcionamiento más cerca de la sociedad**	⇨	APUESTA ESTRATÉGICA 17 **Mecanismos creados para un funcionamiento más cerca de la sociedad**

RELACIONES INTERJURISDICCIONALES E INTERINSTITUCIONALES

FRENTE DE ATAQUE 18

Ausencia de un intercambio político técnico sistemático con el PE

→

APUESTA ESTRATÉGICA 18

El Poder Legislativo cuenta con mecanismos de coordinación con el Poder Ejecutivo

FRENTE DE ATAQUE 19

Inexistencia de una evaluación sistemática de los compromisos asumidos por el Poder Ejecutivo en su Plan de Gobierno y Presupuesto

→

APUESTA ESTRATÉGICA 19

El Poder Legislativo cuenta con mecanismos sistemáticos y periódicos de evaluación de la marcha del Plan de Gobierno y Presupuesto

FRENTE DE ATAQUE 20

No hay estrategias para orientar las relaciones con los actores políticos y sociales

→

APUESTA ESTRATÉGICA 20

La Cámara cuenta con una estrategia definida

FRENTE DE ATAQUE 21

Inexistencia de instancias y mecanismos que favorezcan la participación de los actores sociales

→

APUESTA ESTRATÉGICA 21

La sociedad civil participa de la vida del Poder Legislativo

SISTEMA COMUNICACIONAL: MEDIOS MASIVOS Y SOCIEDAD CIVIL

FRENTE DE ATAQUE 22

Ausencia de escuelas de formación de dirigentes en los partidos políticos

→

APUESTA ESTRATÉGICA 22

La cámara promueve la creación de una escuela de formación en técnicas y métodos en gestión de gobierno

FRENTE DE ATAQUE 23

Ausencia de una estrategia de difusión y comunicación

→

APUESTA ESTRATÉGICA 23

La cámara cuenta con un plan de comunicación de sus actividades y resultados

FORMATO SUGERIDO

Apuesta Estratégica:

Código de la operación: 003

Denominación: Mecanización Agrícola

Responsable: Juan Perales (Director del Servicio de Fomento de la Agricultura)

Producto	Indicadores		Acciones	Plazo	Respon-sables	Recursos
	unidad	cantidad				
Material de siembra entregado	Varias. Ver detalle	Varias. Ver detalle	Diagnóstico de necesidades	Se trata de la acción 003.1		
			Definición de criterios de selección de beneficiarios	15/3	Roberto Carlos	
			Adquisición de semillas y material vegetativo	Según cronog rama	Carlos Fuentes	
			Almacenamiento tratamiento y distribución	Segúnc ronogr ama	Ricardo Bentacour	
			Venta y entrega subsidiada	Segúnc ronogr ama	Hugo de la Calle	

Anexo VI

Legislatura de la Provincia del Chaco

ESQUEMA DEL ENCUENTRO

Resistencia, Febrero de 2005

Encuadre de Trabajo

OBJETIVO: Exponer y analizar con actores claves los avances alcanzados en el proyecto de reforma de la legislatura

HORARIO: 9 A 11 Horas

METODOLOGÍA:

- **Presentación del trabajo a cargo del Equipo de Reforma**
- **Preguntas aclaratorias**
- **Aportes y sugerencias**

MOMENTOS

Momento 1: 9,00 a 9, 30 horas → ***Lineamientos Políticos del Plan de Reforma a Cargo del Presidente de la Legislatura***

Momento 2: 9,30 a 10,15 → ***Exposición de la metodología de trabajo y resultados alcanzados***

Momento 3: 10,15 a 11,00 → ***Aportes y Sugerencias por parte de los invitados***

Anexo VII

Legislatura de la Provincia del Chaco

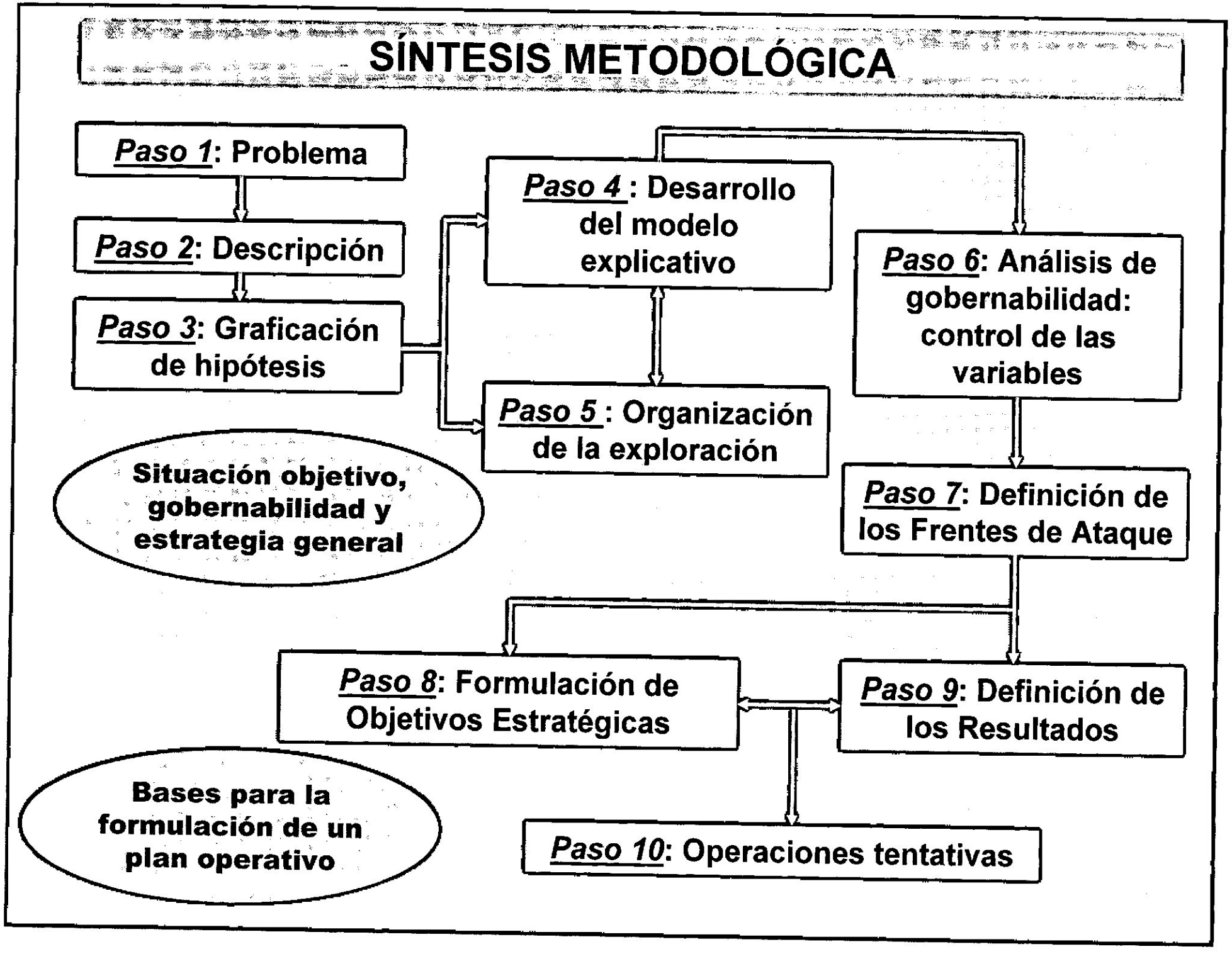
PRESENTACIÓN DEL PLAN ESTRATEGICO DE LA REFORMA PARA SU VALIDACIÓN

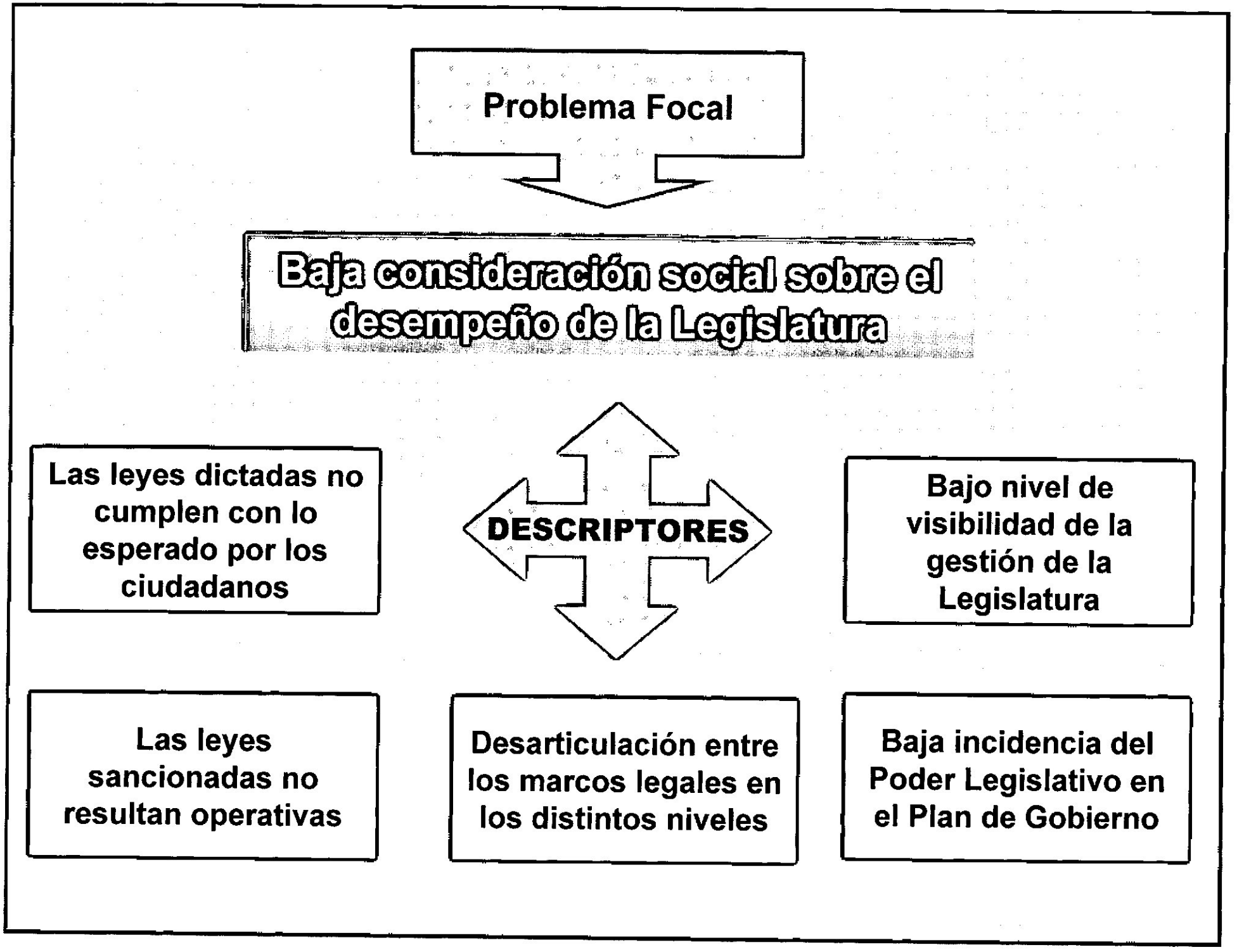
Febrero de 2005

PROPÓSITOS DEL ENCUENTRO

Exponer y analizar con actores claves los avances alcanzados en el proyecto de reforma de la legislatura

SÍNTESIS METODOLÓGICA




Problema Focal
Baja consideración social sobre el desempeño de la Legislatura
DESCRIPTORES
Las leyes dictadas no cumplen con lo esperado por los ciudadanos
Bajo nivel de visibilidad de la gestión de la Legislatura
Las leyes sancionadas no resultan operativas
Desarticulación entre los marcos legales en los distintos niveles
Baja incidencia del Poder Legislativo en el Plan de Gobierno

CADENAS CAUSALES

PROBLEMA: Baja consideración social sobre el desempeño de la Legislatura

Sistema de Producción Legislativa

Organización y Administración de Recursos

Infraestructura y Tecnología

Sistema de Gestión - Modelo de Funcionamiento

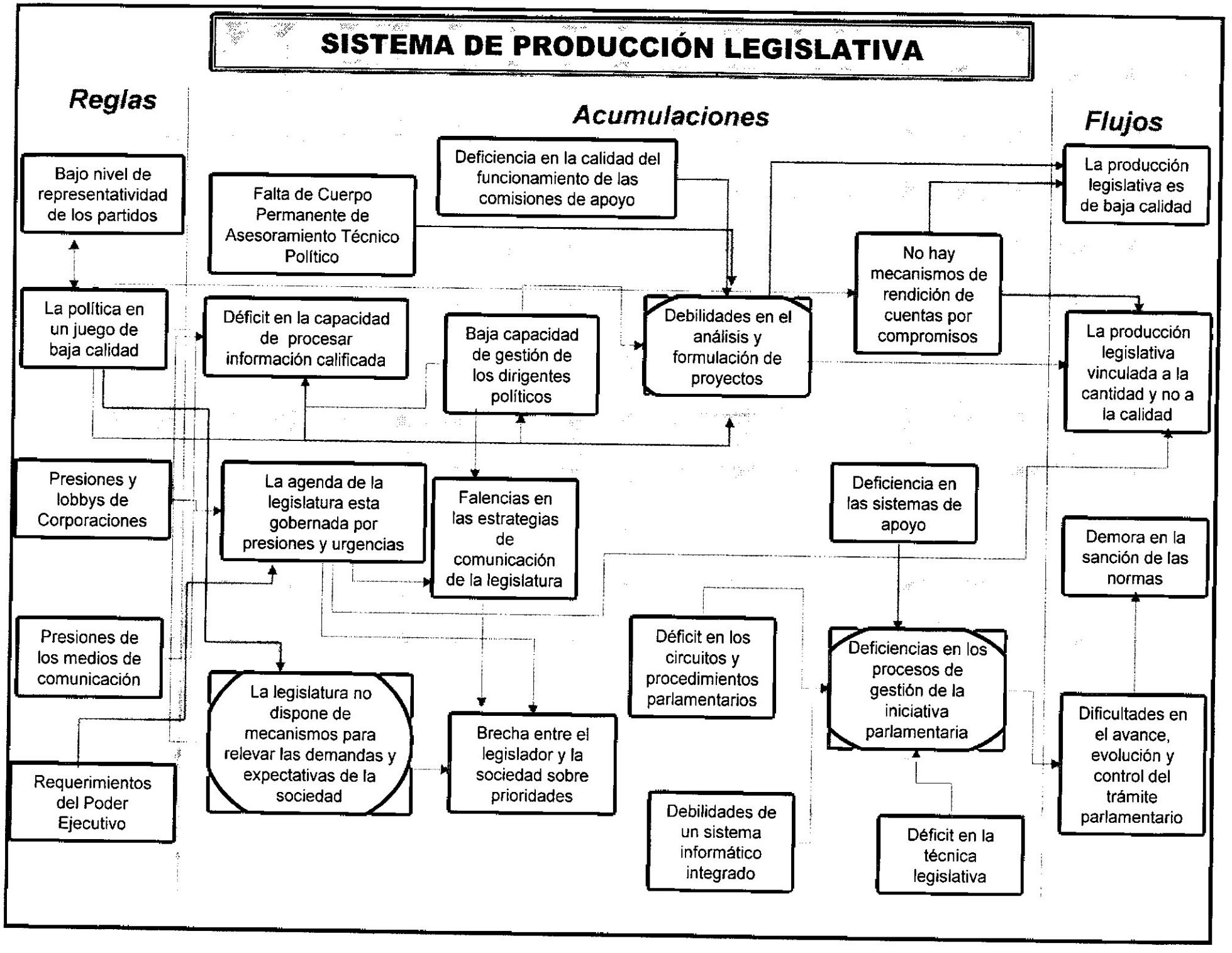
Relaciones Institucionales

Sistema Comunicacional: Medios Masivos y Sociedad Civil

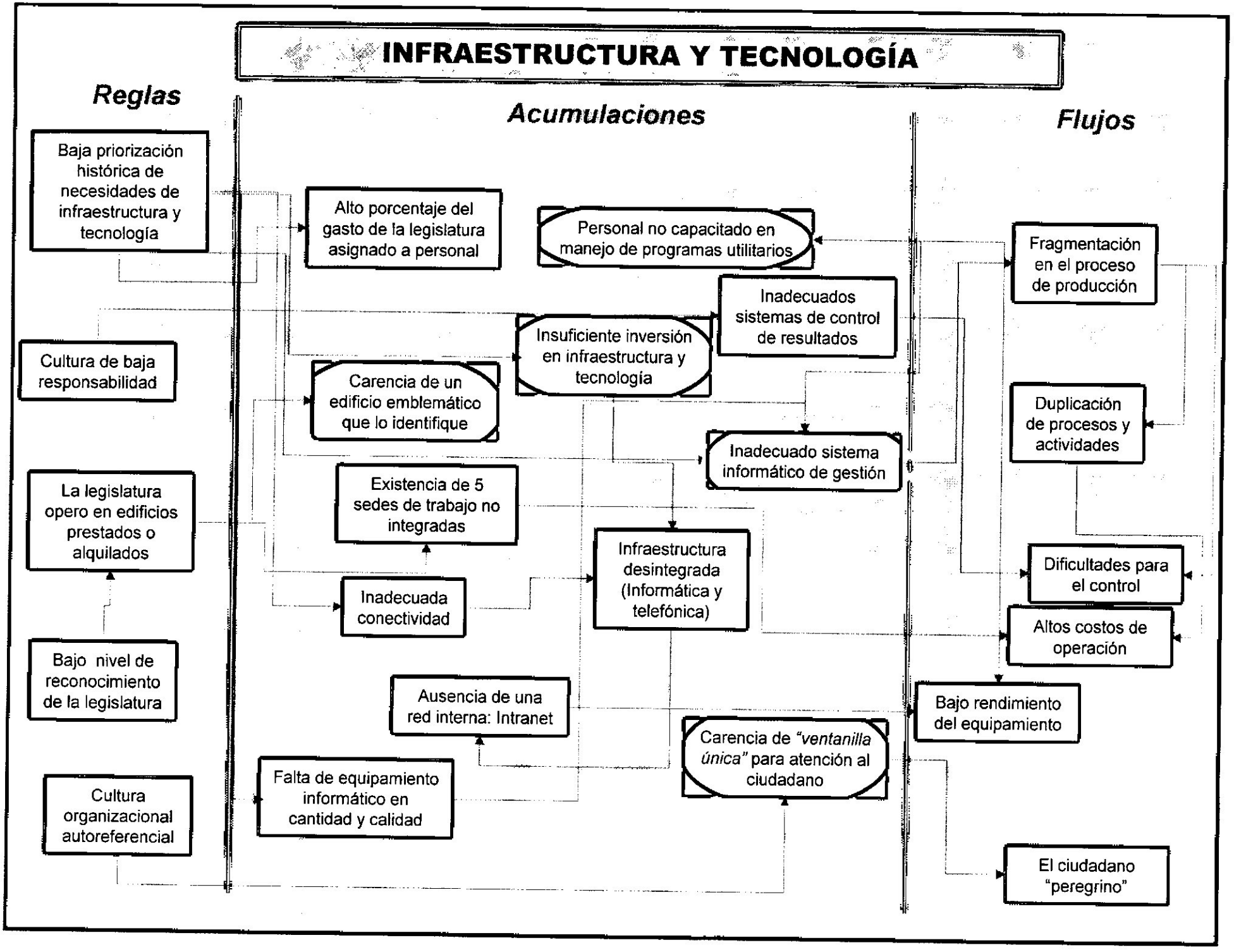
DESCRIPTORES

1. Las leyes dictadas no cumplen con lo esperado por los ciudadanos
2. Las leyes sancionadas no resultan operativas
3. Desarticulación entre los marcos legales en los distintos niveles
4. Baja incidencia del Poder Legislativo en el Plan de Gobierno
5. Bajo nivel de visibilidad de la gestión de la Legislatura

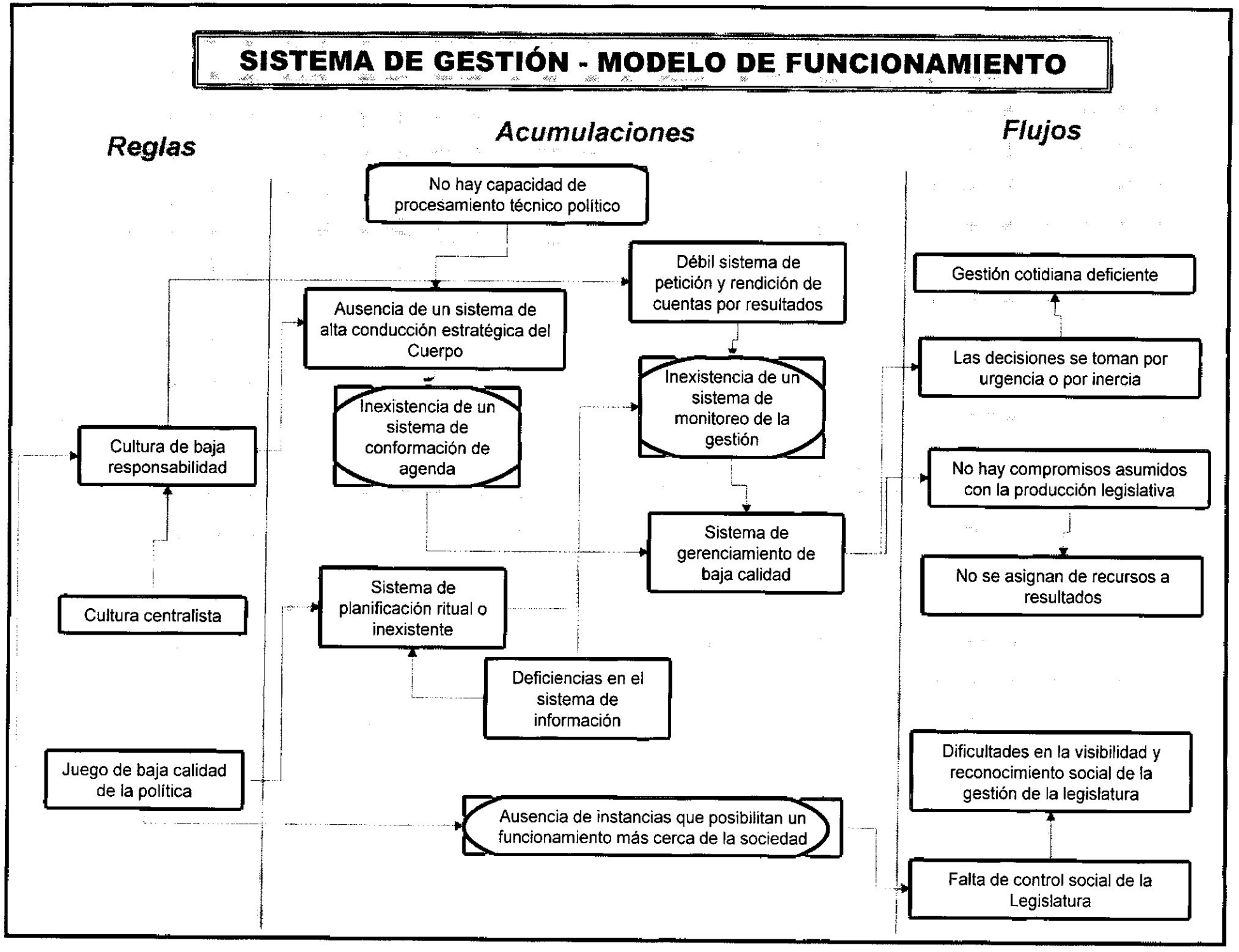
SISTEMA DE PRODUCCIÓN LEGISLATIVA



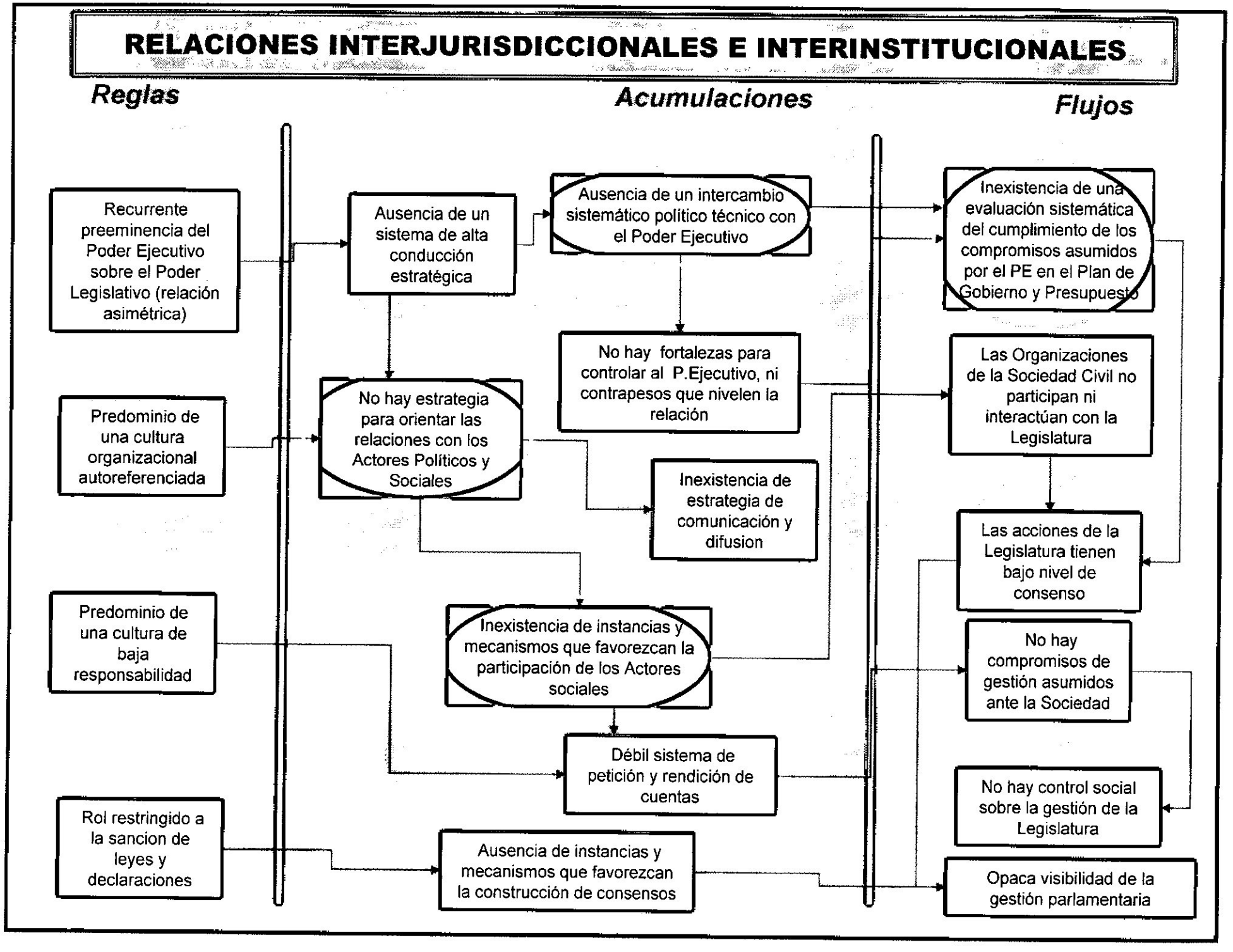
ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACION DE RECURSOS


INFRAESTRUCTURA Y TECNOLOGÍA
Reglas
Acumulaciones
Flujos
Baja priorización histórica de necesidades de infraestructura y tecnología
Cultura de baja responsabilidad
La legislatura opero en edificios prestados o alquilados
Bajo nivel de reconocimiento de la legislatura
Cultura organizacional autoreferencial
Alto porcentaje del gasto de la legislatura asignado a personal
Personal no capacitado en manejo de programas utilitarios
Inadecuados sistemas de control de resultados
Insuficiente inversión en infraestructura y tecnología
Carencia de un edificio emblemático que lo identifique
Inadecuado sistema informático de gestión
Existencia de 5 sedes de trabajo no integradas
Infraestructura desintegrada (Informática y telefónica)
Inadecuada conectividad
Ausencia de una red interna: Intranet
Carencia de "ventanilla única" para atención al ciudadano
Falta de equipamiento informático en cantidad y calidad
Fragmentación en el proceso de producción
Duplicación de procesos y actividades
Dificultades para el control
Altos costos de operación
Bajo rendimiento del equipamiento
El ciudadano "peregrino"

SISTEMA DE GESTIÓN - MODELO DE FUNCIONAMIENTO



RELACIONES INTERJURISDICCIONALES E INTERINSTITUCIONALES



SISTEMA COMUNICACIONAL: MEDIOS MASIVOS Y SOCIEDAD CIVIL

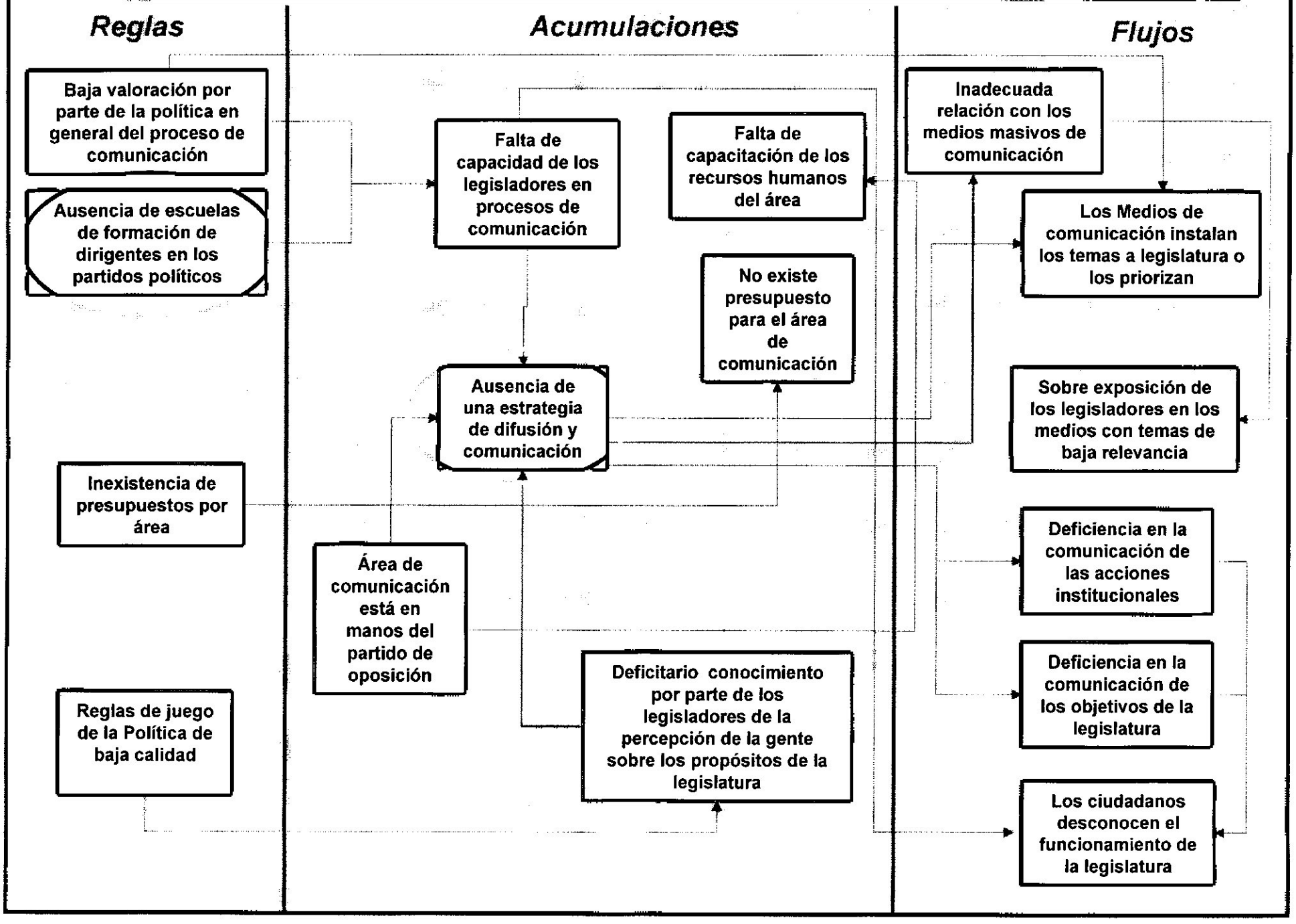


IMAGEN OBJETIVO

La Legislatura es considerada por la Sociedad como receptora y canalizadora de sus demandas

- **La Legislatura aprueba y controla el cumplimiento de los compromisos del Poder Ejecutivo**
- **La Legislatura es percibida como un organismo eficiente y eficaz en un marco ético**
- **La legislatura cuenta con mecanismos de participación de la sociedad**

FRENTES DE ATAQUE Y APUESTAS ESTRATÉGICAS

SISTEMA DE PRODUCCIÓN LEGISLATIVA

FRENTE DE ATAQUE 1

La legislatura no dispone de mecanismos para relevar las demandas y expectativas de la sociedad

→

APUESTA ESTRATÉGICA 1

La legislatura esta en condiciones de calificar las demandas y expectativas de la sociedad

FRENTE DE ATAQUE 2

Debilidades en el análisis y formulación de proyectos

→

APUESTA ESTRATÉGICA 2

La cámara cuenta con capacidad para procesar proyectos con calidad

FRENTE DE ATAQUE 3

Deficiencias en los procesos de gestión de la iniciativa parlamentaria

→

APUESTA ESTRATÉGICA 3

Se cuenta con sistemas eficientes de gestión para la iniciativa parlamentaria

ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS

FRENTE DE ATAQUE 4

No existe un sistema de programación previsible de contrataciones

→

APUESTA ESTRATÉGICA 4

La Cámara cuenta con un sistema de adquisiciones previsible

FRENTE DE ATAQUE 5

Falta de evaluación de la gestión de las áreas

→

APUESTA ESTRATÉGICA 5

La Cámara evalúa de manera sistemática el desempeño de sus áreas de gestión

FRENTE DE ATAQUE 6

La legislatura no abre su presupuesto por áreas de gestión

→

APUESTA ESTRATÉGICA 6

Las áreas de la legislatura formulan y programan sus presupuesto

ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS

FRENTE DE ATAQUE 7

Ausencia de un régimen de ingreso y promoción

→

APUESTA ESTRATÉGICA 7

El personal de la legislatura es incorporado por capacidad y mérito

FRENTE DE ATAQUE 8

No existe metas y resultados por áreas

→

APUESTA ESTRATÉGICA 8

Las áreas de la legislatura cuentan con metas y resultados evaluables y monitoreables

INFRAESTRUCTURA Y TECNOLOGÍA

FRENTE DE ATAQUE 9 Carencia de un edificio emblemático que lo identifique	→	**APUESTA ESTRATÉGICA 9** Edificio propio construido
FRENTE DE ATAQUE 10 Insuficiente inversión en infraestructura y tecnología	→	**APUESTA ESTRATÉGICA 10** Infraestructura integrada y sin capacidad ociosa
FRENTE DE ATAQUE 11 Inadecuado sistema informático de gestión	→	**APUESTA ESTRATÉGICA 11** La legislatura dispone de sistemas informáticos adecuados de gestión
FRENTE DE ATAQUE 12 Personal no capacitado en manejo de programas utilitarios	→	**APUESTA ESTRATÉGICA 12** Personal con capacidad de utilizar las herramientas informáticas
FRENTE DE ATAQUE 13 Carencia de "Ventanilla Única" para atención del ciudadano	→	**APUESTA ESTRATÉGICA 13** La legislatura dispone de sistemas que facilitan la accesibilidad de los ciudadanos

SISTEMA DE GESTIÓN – MODELO DE FUNCIONAMIENTO

FRENTE DE ATAQUE 14 **No hay capacidad de procesamiento técnico político**	→	APUESTA ESTRATÉGICA 14 **Existe un equipo con capacidad de procesar los problemas que enfrenta la cámara**
FRENTE DE ATAQUE 15 **Inexistencia de un sistema de conformación de agenda**	→	APUESTA ESTRATÉGICA 15 **Se cuenta con una Agenda Estratégica de calidad**
FRENTE DE ATAQUE 16 **Inexistencia de un sistema de monitoreo de la gestión**	→	APUESTA ESTRATÉGICA 16 **Se instala una cultura de rendición de cuentas por los compromisos asumidos**
FRENTE DE ATAQUE 17 **Ausencia de instancias que posibilitan un funcionamiento más cerca de la sociedad**	→	APUESTA ESTRATÉGICA 17 **Mecanismos creados para un funcionamiento más cerca de la sociedad**

RELACIONES INTERJURISDICCIONALES E INTERINSTITUCIONALES

FRENTE DE ATAQUE 18

Ausencia de un intercambio político técnico sistemático con el PE

→

APUESTA ESTRATÉGICA 18

El Poder Legislativo cuenta con mecanismos de coordinación con el Poder Ejecutivo

FRENTE DE ATAQUE 19

Inexistencia de una evaluación sistemática de los compromisos asumidos por el Poder Ejecutivo en su Plan de Gobierno y Presupuesto

→

APUESTA ESTRATÉGICA 19

El Poder Legislativo cuenta con mecanismos sistemáticos y periódicos de evaluación de la marcha del Plan de Gobierno y Presupuesto

FRENTE DE ATAQUE 20

No hay estrategias para orientar las relaciones con los actores políticos y sociales

→

APUESTA ESTRATÉGICA 20

La Cámara cuenta con una estrategia definida

FRENTE DE ATAQUE 21

Inexistencia de instancias y mecanismos que favorezcan la participación de los actores sociales

→

APUESTA ESTRATÉGICA 21

La sociedad civil participa de la vida del Poder Legislativo

SISTEMA COMUNICACIONAL: MEDIOS MASIVOS Y SOCIEDAD CIVIL

FRENTE DE ATAQUE 22

Ausencia de escuelas de formación de dirigentes en los partidos políticos

→

APUESTA ESTRATÉGICA 22

La cámara promueve la creación de una escuela de formación en técnicas y métodos en gestión de gobierno

FRENTE DE ATAQUE 23

Ausencia de una estrategia de difusión y comunicación

→

APUESTA ESTRATÉGICA 23

La cámara cuenta con un plan de comunicación de sus actividades y resultados

En la **apuesta estratégica Nº 18** "*El Poder Legislativo cuenta con mecanismos de coordinación con el Poder Ejecutivo*", el producto es obtener mecanismos de coordinación operando.

Las acciones para lograrlo serían:

1. Elaboración de agenda de prioridades comunes a ambos poderes.
2. Taller del equipo técnico político para consensuar la agenda.
3. Organizar la primera reunión entre el Presidente de la Legislatura y el Gobernador de la Provincia.
4. Primera reunión entre el Presidente de la Legislatura y el Gobernador de la Provincia.
5. Designación de los representantes técnico políticos de cada poder
6. Diseñar un sistema de comunicación informatizado común
7. Elaborar una agenda de reuniones sistematizada del equipo técnico designado
8. Determinar un espacio físico dentro de cada uno de los poderes
9. Asignación de personal de apoyo administrativo

En la **apuesta estratégica Nº 10** "*Infraestructura integrada y sin capacidad ociosa*", el producto es lograr una infraestructura tecnológica integrada y la unidad de su indicador son los puestos de trabajo.

Las acciones para lograrlo serían:

1. Análisis del pliego de licitación; compromisos de la empresa
2. Convenio de cooperación con UTN y ECOM CHACO
3. Relevamiento del equipamiento existente
4. Identificación de los requerimientos de los sistemas de gestión
5. Definición de la empresa responsable de la integración del equipamiento adquirido y el disponible
6. Contratación de la empresa de integración
7. Implantación de los puestos de trabajo y sistema operativos y utilitarios

La **apuesta estratégica Nº 9** "*Contar con un edificio emblemático*", el producto es obtener un edificio construido. Su unidad son los metros cuadrados y su cantidad es ocho mil.

Las acciones para lograrlo serían:

1. Acordar el régimen legal. Iniciativa privada
2. Constitución Comisión especial
3. Recepción I.P.
4. Aprobación y Preparación del pliego
5. Aprobación Ministerio de Economía de operación financiera.
6. Dictamen de Contaduría General y Fiscalía de Estado
7. Llamado a licitación.
8. Apertura de Sobres y adjudicación
9. Firma de Contrato y apertura de Cuenta Corriente.
10. Inicio de obra
11. Seguimiento, control y certificación de obra
12. Recepción parcial
13. Recepción definitiva

En la **apuesta estratégica Nº 7** "*El personal de la legislatura es incorporado por capacidad y mérito*", el producto es lograr un Régimen de Ingreso para el personal de la Legislatura.

Las acciones para lograrlo serían:

1. Análisis de legislación comparada de regímenes de ingreso de tres legislaturas
2. Confección de pre – instrumento del regimen de ingreso
3. Identificar actores que participaran en la resolución final del régimen a aplicar (universidades, colegios profesionales)
4. Consensuar el regimen por parte de los actores involucrados (Pte. de bloques, gremios)
5. Redacción definitiva del regimen de ingreso
6. Implementación del régimen
7. Comunicación interna y externa del régimen de ingreso

La **apuesta estratégica Nº 3** "*Se cuenta con sistemas eficientes de gestión para la iniciativa parlamentaria*", uno de sus productos es el diseño del circuito parlamentario.

Las acciones para lograrlo serían:

1. Relevamiento y entrevista con los sectores involucrados: mesa de entradas, comisiones, Información parlamentaria, biblioteca, despacho, taquígrafo, P.E., prensa y difusión y Archivo
2. Contratación de un experto para el rediseño del circuito
3. Elaboración del Manual de procedimiento para el C.P.
4. Definir un sistema integrado informatizado para el C.P.
5. Refuncionalización de las áreas involucradas
6. Reasignación y capacitación del personal
7. Prueba piloto
8. Mejoramiento de la técnica legislativa (Convenio con el Senado de la Nación)

Con respecto a la **apuesta estratégica Nº 5** "*La Cámara evalúa de manera sistemática el desempeño de sus áreas de gestión*", los productos son las áreas evaluadas, la unidad de su indicador es el área y 20 es su cantidad.

Las acciones para lograrlo serían:

1. Identificación del equipo técnico de apoyo
2. Definición de la metodología e instrumentos
3. Identificación de metas y resultados por áreas de gestión
4. Definición del ámbito de evaluación: actores, tiempo, información, secretaría técnica
5. Reunión de evaluación, minuta de reunión con desvíos y recomendaciones
6. Definición de una matriz de avance de resultados en la intranet de la legislatura

Anexo VIII

WORLD BANK INSTITUTE

Promoting knowledge and learning for a better world

WBI Working Papers

Back from the Sidelines?

Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle

Joachim Wehner

Series on Contemporary Issues in Parliamentary Development

THE WORLD BANK

Back from the Sidelines?

Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle

Joachim Wehner[*]

Following a period of decline in influence, it appears that many legislatures are starting to reclaim a more active role in the budget process. Democratization and constitutional reform, in particular, provide opportunities for legislatures to redefine their contribution to public budgeting. Effective legislative participation provides essential checks and balances, enhances openness, facilitates public debate, and provides a platform for broadly based input that can help to deepen consensus about budget choices. While some legislatures exert significant influence and affect budget outcomes at various levels, others remain passive rubberstamps. A range of variables combine to determine such differences between countries, including constitutional structure, the design of budget amendment powers, party political dynamics and the technical capacity of legislatures to engage with budgets. The challenge is now to establish supportive institutional mechanisms that can help to reconcile legislative activism with fiscal prudence, and to tailor these mechanisms to different national circumstances.

World Bank Institute

[*] The author is an independent public finance researcher. For comments and suggestions relating to this paper, please email joachim_wehner@hotmail.com.

Back from the Sidelines?
Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle
Joachim Wehner
2004. 26 pages. Stock No. 37230

Contents

Acronyms

IPU	Inter-Parliamentary Union
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
WBI	World Bank Institute

Foreword

As part of its Governance program, the Poverty Reduction and Economic Reform Division of the World Bank Institute (WBIPR) has sought to strengthen parliamentary oversight – in part of helping parliamentarians understand better the role of parliament in the budget cycle. In parallel, efforts are being made within WBIPR and elsewhere in the Bank to promote enhanced government financial accountability, including through strengthened fiscal oversight by parliaments.

WBIPR's program of parliamentary strengthening focuses on building the capacity of those parliamentarians – and staff – involved in parliamentary oversight of the budget and, in particular, the development and implementation of Poverty Reduction Strategies (PRSPs). We work closely with Bank Operations, supporting Bank loans and credits which seek to build the capacity of parliaments and with international and national organizations such as the Inter-Parliamentary Union, the Commonwealth Parliamentary Association, the Parliamentary Centre (Canada), the National Democratic Institute for International Affairs (United States) and the King Prajadhipok Institute (Thailand). For more information on our program, visit our website www.worldbank/wbi/governance/parliaments

This paper looks at the role of parliaments in the budget process, from the role of finance and budget committees which scrutinize proposed government budgets prior to parliamentary approval, to the role of public accounts and departmental committees which ensure that actual government spending is in line with that approved by parliament. A comparative approach is taken, whereby presidential and parliamentary systems are reviewed, and where the differences between parliaments' *constitutional* power and *current practices* are highlighted. An additional focus is given to the research and information needs of parliaments as they deliberate the budget and the importance of parliamentary committees as the "engine room" for financial scrutiny.

Joachim Wehner, consultant for the World Bank Institute, is a parliamentary specialist currently pursuing graduate research on parliamentary issues at the London School of Economics; he is a former staff member of IDSA in South Africa. The author would like to acknowledge the comments from Allen Schick (University of Maryland), Carlos Santiso (Johns Hopkins University), Warren Krafchik (International Budget Project), Mike Stevens and Rick Stapenhurst (both of the World Bank) in the production of this paper. The views expressed herein are entirely those of the author and do not necessarily reflect the views of the World Bank Institute.

Roumeen Islam
Manager
Poverty Reduction and Economic Management Division
World Bank Institute

Back from the sidelines?
Redefining the contribution of legislatures to the budget cycle

The struggle over parliamentary participation in financial decisions defined key moments in the evolution and rise of modern democratic government (Harris 1975, Reid 1966). As the budget is the key economic policy tool of the government, and constitutes arguably its most comprehensive statement of priorities, one would expect that once gained, powers over financial decisions would be jealously guarded by the national legislature.[1]

Year after year, legislatures across the globe consider the annual state budget and authorize governments to raise revenues and carry out expenditures. Following budget execution, independent audit institutions produce reports that inform the legislature whether the budget it approved was properly implemented. But a formalized process of scrutiny does not automatically translate into a meaningful budgetary role for legislatures. It appears that parliamentarians across countries are asking very similar questions as to how they can engage more effectively with the budget process. While circumstances and challenges differ, many express a need to strengthen their role. Some legislatures have taken active steps to do so.

To answer to this quest, it is important that we improve our knowledge of the role of legislatures in budgeting. Historically, the study of the impact of legislatures on policy and budgets has been most fully developed in the United States (Oppenheimer 1983). But we still know little about these issues in non-congressional systems and in developing countries in particular. The purpose of this paper is to provide an initial overview of the emerging terrain of legislative involvement in budgeting.

At a time when there is renewed appreciation of the potential inherent in active legislative participation in the budget process, fiscal architects are challenged to ensure that increased activism can be made to contribute to, rather than detract from, sound budget outcomes. Ultimately, this paper argues, increased engagement of national legislatures with budgeting is desirable and can make a positive contribution to budget outcomes at various levels. But there are also risks involved in the expansion of legislative influence, which have to be recognized. The paper considers some possibly useful institutional devices for reconciling legislative activism and fiscal prudence.

1. The changing landscape of legislative budgeting

From a long term perspective the influence of national legislatures on budget policy making has declined in most industrialized countries (Coombes 1976, Schick 2002). The budgetary decline of parliament is perhaps most evident in Britain, where the House of Commons has long ceased to amend or otherwise influence expenditure and revenue measures proposed by the executive (Davey 2000).

Several developments explain this trend. The emergence of disciplined political parties has reigned in legislative independence. Devolution of spending, and to a lesser extent of revenues, has chipped away at the comprehensive control of public funds by national legislatures. In addition, the massive expansion of entitlement spend in the 20th century has substantially rigidified budgets and commensurately decreased the remaining margin for active legislative engagement in annual budgets. With the growth of public spending and the increasing complexity of public finances, the executive budget proposal became the standard against which legislative action was measured.

But there are now signs that some OECD country legislatures are attempting a budgetary comeback and start to regain a more active role. In France, for instance, the National Assembly recently initiated a wide ranging set of budget reforms. The resulting changes include a reclassification of the budget in order to support parliamentary oversight and an expansion of powers to amend expenditures (Chabert 2001).

In developing and transition countries, a substantial number of legislatures are moving towards budgetary activism. Perhaps the primary reason for this development is that democratization and constitutional change have opened up possibilities for legislature participation in many previously closed systems, notably in parts of Latin America, Africa and central Europe. A good example is the Brazilian Congress, which historically played no significant role in the budget process. Democratization in the 1980s led to constitutional changes that gave Congress powers to modify the budget and have resulted in substantial levels of activism (Blöndal 2003).

In addition, there has been a recent shift in international financial institutions and donor agencies towards participation in setting development goals and strategies. Developing countries are now asked to access international finance on the basis of comprehensive Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) that are meant to be compiled through an in-country participative process. This shift is linked to renewed interest by the international donor community in the quality of the budget process and the governance of the budget for a variety of reasons, in particular the realization of the failure of conditionality in development lending and evidence on the effectiveness of aid (World Bank 1998). This provides an opportunity for legislatures in poor countries to reengage with development policy and budgets (Stapenhurst & Pelizzo 2002).[2]

2. Why legislatures should have a role in budgeting

The call for greater legislative participation in budgeting is often met with skepticism. While there are indeed risks involved, which are discussed further below, the case for effective legislative involvement in the budget process is often not fully appreciated. Some pertinent arguments are discussed in this section.

2.1 Constitutional requirements and the 'power of the purse'

The 'power of the purse' is an incontestable democratic fundamental. This also means that there is an obligation on the legislature to ensure that the revenue and spending measures it authorizes are fiscally sound, match the needs of the population with available resources, and that they are implemented properly and efficiently. When legislatures fail to meet this obligation, a lengthy but ultimately ineffective legislative budget process is merely, as one parliamentarian put it honestly, 'a total waste of time' (quoted in Blöndal 2001b:54). A token involvement in the budget process relegates the legislative power of the purse to the realm of constitutional fiction.

2.2 Checks and balances as ingredients of 'good governance'

One central dilemma of 'good governance' is that unmitigated executive power might be an asset in the initial phase of economic reform, but progressively becomes a liability (Santiso 2003).[3] Checks and balances are necessary to ensure good governance in budgeting in the medium to long term, which requires the answerability of the executive to the legislature, and the ability of the latter to take appropriate action in cases of poor performance (Marshall 1991).[4] This is increasingly recognized as an essential ingredient of a sound budgeting system, for example in the OECD's Best Practices for Budget Transparency (OECD 2002a).[5]

Many economists have been skeptical of legislative participation in budgeting, backed up by an influential body of research that implies that weak legislatures are conducive to ensuring fiscal discipline (Von Hagen 1992). This perspective is not incontestable. First, legislatures are by no means the only source of overspending. As recent experience in the United States demonstrates, a deterioration of the fiscal balance can also be due to a significant degree to executive initiative.[6] In such cases, legislatures can be a restraint on irresponsible or spendthrift executives.[7] Second, legislative action does not necessarily need to weaken fiscal discipline. For instance, a recent paper on the budgetary impact of the German Parliament shows that the deficit was lower after parliamentary action, compared with the executive's draft budget, in three out of four years covered by the study (Wehner 2001).[8]

Generalized arguments against legislature involvement in the budget process presume that executives automatically want to govern well and in the best interest of the public. Unfortunately, too often this has proven a naïve assumption. In particular where executive benevolence and integrity is not firmly entrenched in the culture of governance, and where electoral accountability is weakly developed, the absence of meaningful legislative checks and balances opens the door to waste and corruption and leads down the road of poor budget outcomes (Burnell 2001). In a few countries with deeply rooted and sound budgeting practices, it might perhaps be possible for the legislature to largely withdraw from the budget process without risking noticeably declining executive integrity. However, legislative withdrawal can be highly detrimental to fiscal health where the executive has not thoroughly internalized norms and standards of due process and an ethic of performance is largely lacking.

2.3 Openness and transparency

Traditionally, the drafting process of the budget in the executive has tended to be hostile to publicity.[9] It is when the budget is tabled in the legislature that in-depth public debate becomes possible. Open discussion on the contents of the budget in the legislature enhances transparency and enables effective scrutiny.

There appears to be a growing trend for legislatures to open their proceedings and committee meetings to the media and the general public. For instance, more than half of Public Accounts Committees in the Commonwealth now report that their proceedings are open to the media and the general public (McGee 2002:99). And 63 percent (17 out of 27) of legislatures surveyed by the OECD report that their committee proceedings are open to the public (OECD 2002b). The reorientation of legislative bodies towards openness and accessibility signals the decline of secrecy in policy making and budgeting.

Some warn that there are risks involved in ending secrecy in legislative deliberations. Will opening the doors of committees simply shift real decision making to other forums such as working groups and party caucuses that are closed to the public eye? Critics usually fail to provide concrete evidence that this is indeed the case (Messick 2002). To the knowledge of this author, no legislature that has opened the proceedings of financial committees to the press and the public subsequently felt the need to reverse this decision and return to secrecy. The skeptics have not convinced legislative reformers.

2.4 Participation and consensus building

Legislatures can help to ensure a balance of views and inputs into budget decisions and thus provide a platform for establishing broadly based consensus with regard to difficult budgetary trade-offs. In many countries the business community traditionally has a strong voice during budget policy formulation. To complement and balance this perspective, legislatures can function as an entry point into the budget process for independent think tanks, academics and civil society groups. Increasingly, legislatures publicly call for submissions on the budget, in recognition of the value of broadly based input. As a result of civil society participation, some parliaments have been instrumental in pioneering important new perspectives on the budget (see box 1).

Box 1
Parliament and civil society partnership for gender budgeting in South Africa

A gender sensitive budget ensures that the needs and interests of individuals from different social groups are addressed in the government budget. In particular, it ensures that the needs and interests of women and men, girls and boys are sufficiently considered. The South African Women's Budget Initiative was set up in 1995 by the parliamentary Standing Committee on Finance and two nongovernmental organizations (NGOs). This partnership arrangement enabled parliamentarians to draw on research skills in civil society, while the NGOs benefited from direct access to policy makers. It took three years to carry out gender analyses of 26 votes of the national budget. In the following years the Women's Budget Initiative conducted further gender analyses, which dealt with issues such as local government finance, donor funding and government revenue. As well as longer reports, it put out simpler and shorter versions of the research, and published its work in different local languages to reach a broad audience.

Source: Budlender (various).

Demands for funds typically outweigh available resources, and difficult trade-offs become necessary. Will greater participation of civil society and interest groups polarize debates and lead to a multiplication of claims on the budget? This risk should be minimal if the legislature is empowered to independently assess the content of submissions, and debates them in an open and transparent manner. Rather, the effective involvement of a broad spectrum of participants can help to ensure that the constraints that shape the budget will be more widely appreciated and commitment to the budget is enhanced.

3. Assessing the impact of legislative participation

While there are good arguments for enhancing legislative participation in budget making, the actual role of legislatures differs markedly across countries. This section serves to highlight some of the differences with regard to the level and nature of engagement. The former refers to the *extent* to which a legislature can influence budget policy, the latter to the *effect* of its actions on budget outcomes. While this discussion sets out some important issues, further empirical research is needed for a comprehensive analysis of the budgetary impact of legislatures in particular with regard to budget outcomes.

3.1 Extent of budget policy impact

Legislatures can be distinguished in terms of the extent of their budget policy impact (see box 2). The most powerful legislatures are those that have the ability to write the budget. The United States Congress sometimes functions as a budget making legislature. Although the President submits a draft budget to Congress, the latter treats it as a proposal in only the strictest sense. In some years observers pronounce the presidential budget suggestion as 'dead on arrival' and Congress proceeds to independently define its own budget policy (Schick & LoStracco 2000:74-104). Aaron Wildavsky's seminal work on the politics of the budget process is, in essence, a study of congressional policy making (Wildavsky & Caiden 2000). Few other studies of national budget processes would have to focus on the legislature to such an extent, for the simple reason that the ability of the United States Congress to shape budgets is probably unique. Only a few other legislatures report to make significant changes to executive budget drafts on a regular basis (see table 1).

Box 2
A typology of the budget policy impact of legislatures

Budget making legislatures have the capacity to amend or reject the budget proposal of the executive, and the capacity to formulate and substitute a budget of their own.

Budget influencing legislatures have the capacity to amend or reject the budget proposal of the executive, but lack the capacity to formulate and substitute a budget of their own.

Legislatures with little or no budgetary effect lack the capacity to amend or reject the budget proposal of the executive, and to formulate and substitute a budget of their own. They confine themselves to assenting to the budget as it is placed before them.

Source: Adapted from Norton (1993: Table 4.1).

Table 1
In practice, does the legislature generally approve the budget as presented by the government?

	With no changes	With minor changes only	With significant changes
Australia	X		
Austria		X	
Canada	X		
Czech Republic			X
Denmark			X
Finland		X	
France		X	
Germany		X	
Greece	X		
Hungary			X
Iceland		X	
Ireland		X	
Italy		X	
Japan	X		
Korea		X	
Mexico		X	
The Netherlands		X	
New Zealand	X		
Norway		X	
Poland		X	
Portugal		X	
Spain		X	
Sweden		X	
Switzerland		X	
Turkey		X	
United Kingdom	X		
United States			X
Total	**6**	**17**	**4**
Percent of total	**22%**	**63%**	**15%**

Source: OECD (2002b).

The largest group of legislatures appears to fall into the middle category of budget influencing legislatures, and approve the budget proposed by the executive with minor changes only. Sixty-three percent (17 out of 27) of legislatures surveyed by the OECD indicated that they generally make marginal adjustments. The group covered the legislatures of the Nordic countries, most of continental Europe, and Korea. To say that budget changes are minor does not necessarily mean that they are unimportant. When ministers fail to convince the legislature of the necessity of certain expenditures, cuts of the relevant items can free up additional resources to address more urgent needs elsewhere. A moderate level of amendment activity also demonstrates to the executive that it needs to take legislative scrutiny seriously, or face the consequences.[10]

At the other end of the spectrum are legislatures that do not exercise any significant influence on budget policy, and simply rubberstamp executive draft budgets without any changes. This group is primarily comprised of Westminster type parliaments, where any successful amendment to the budget is considered a vote of no confidence that would prompt the resignation of the government

(see box 3). A few other parliaments not guided by Westminster traditions also fall into this category, such as those of Japan and Greece (OECD 2002b).

Box 3
The confidence convention in Westminster type parliaments

The last time the British Parliament voted down a request for money was in 1919, when the Lord Chancellor was refused funding for a second bathroom. Amendment experience in many other Westminster type legislatures is similarly dated. It appears that the last time an allocation was reduced in the New Zealand Parliament, for instance, was in 1930 when the vote for the Department of Agriculture was reduced by five pounds. Nowadays, in the Westminster tradition, successful attempts by parliament to amend the budget proposal of the executive are considered tantamount to a vote of no confidence in the government. This interpretation has evolved from the historical constitutional convention of the right of the Crown to 'financial Initiative'. Notwithstanding the constitutional power of parliament to amend the budget, in many democracies inspired by the Westminster system the government would resign if any changes to its budget proposal were approved, for example in Australia, Canada, India and New Zealand.

Sources: Davey (2000), Lok Sabha (1998), OECD (2002b).

Are amendments the only way to measure the extent of legislative impact on budgets? Although some parliaments cannot or do not change the budget, the Westminster model has changed greatly in recent decades, and there is now substantial presentation of information on the fiscal framework ahead of the tabling of the budget, and often more parliamentary debate, backed by greater transparency. If the legislature's views are effectively taken into account during the drafting process of the budget or through a process of consultation on medium term budget policy, this might diminish the need for amendment activity.[11] In addition, much of public spending is a continuation of existing policy. There are substantial opportunities for parliamentarians to debate and seek change to policies when these are first introduced, or when legislation has to be amended. In this sense, the budget is to an extent the reflection in appropriations of policies that have already been discussed in parliament, although it is also important to continuously assess whether the existing base of expenditures is still relevant.[12] In other words, the absence of amendment activity might not have to be equivalent to a complete lack of legislative influence on budget policy. But it is usually difficult to quantify any non-amendment impact on the budget (Meyer & Naka 1998).

3.2 Impact on budget outcomes

What is the effect of legislative action on budget outcomes? While we have some comparative data on the level of legislative engagement, in particular thanks to the survey work of the OECD, the nature of legislative impact on budgets is under-explored. Public expenditure management theory postulates three interrelated objectives: the maintenance of aggregate fiscal discipline, the prioritization of funds in accordance with policy and program effectiveness, and operational efficiency in budget implementation (Schick 1998). These three objectives are also linked to the revenue side of the budget. Fiscal discipline is not possible without adequate revenue levels and accurate forecasting of available resources. Allocational decisions have a revenue flipside when we consider tax incidence – the distribution of the tax burden across different sectors and individuals. And efficient tax administration is essential for ensuring that a maximum amount of revenues is available within the parameters set by fiscal and tax policies.

If a legislature decides to engage with aggregate and allocational decisions, it will have to do so through *ex ante* scrutiny during the approval stage of the budget process. By contrast, issues of op-

erational efficiency are primarily considered by the legislature through *ex post* scrutiny on the basis of audit findings produced by the supreme audit institution after budget implementation. In other words, *ex ante* scrutiny focuses on the content and direction of budget policy, and *ex post* scrutiny on the quality of its implementation. If the process is effective, legislators can draw on the insights gained from audit findings during the consideration of future budgets.

It would seem that legislatures differ with regard to their emphasis of engagement (Schick 2002:33-35, Wehner 2003). For instance, the United States Congress pursues an elaborate *ex ante* process in which various financial committees decide fiscal parameters, tax policy and the allocation of available funds. The impact of Congress on aggregate and allocational choices can be substantial, but it has no dedicated committee for the consideration of audit findings. By contrast, most Westminster style parliaments rubberstamp the budget, which precludes substantial influence on budget policy. Instead, the emphasis is on operational issues through an in-depth *ex post* assessment of public spending in the Public Accounts Committee. Perhaps this is the only focus possible for parliaments that lack the capacity to amend the budget. In between is a group of legislatures that blend *ex ante* and *ex post* scrutiny functions in a single committee. In the German *Bundestag*, for example, the Budget Committee both approves the annual budget and later considers audit results. This 'mixed' model possibly strikes a more even balance between the scrutiny of policy and its implementation, and hence legislative engagement with the different objectives of public financial management.

Legislatures have to consider what balance of *ex ante* and *ex post* scrutiny is most appropriate in a particular context. For example, a legislative focus on changing budget policy during the approval stage might have little effect if operational management is weak and government has a poor record of budget implementation. A focus that combines legislative control of impoundments, continuous implementation oversight and effective *ex post* scrutiny might be more appropriate in such circumstances than trying to influence the direction of budget policy that does not get implemented.

Economists and political scientists have in recent years become interested in the impact of legislative institutions on fiscal outcomes, particularly the deficit.[13] What has been neglected so far is to study the impact of legislatures at the allocational and operational levels. For example, is there a tendency for amendments to shift spending to certain sectors or particular programs; and if yes, why and under what conditions? Who benefits from legislative engagement with tax policy? How can we systematically assess the contribution of legislatures to forcing efficiency in government departments or agencies? Further methodological thinking and empirical research are needed to come to a fuller and more rounded appreciation of the impact of legislative action on public finances. Such a comprehensive assessment would have to look at budget outcomes at all three levels, and both the expenditure as well as the revenue sides of the budget. Another challenge is to explore, on the basis of systematic comparative research, precisely how an upward shift in legislative engagement, from budget approval to budget influence, and possibly to budget writing, affects budget outcomes.[14]

4. Explaining the differences

Why are there such differences in legislative impact on budgets across different countries? It is possible to distinguish a number of variables that interact to define the ability of parliament to engage with budget issues. These relate to the legislature's constitutionally intended role, as well as its legal, party political and technical capacity to deal with budgets. The presence of a critical number of enabling conditions is necessary to allow effective participation by the legislature. But no

single variable is sufficient on its own, and the significance of and interaction between variables may differ from case to case (Krafchik & Wehner 1998).

4.1 Presidential versus parliamentary systems

The nature of the state has fundamental fiscal implications. Variance in the relative budgetary influence of the legislature vis-à-vis the executive is to a large extent a function of the system of government.[15] Parliamentary systems tend to be, by virtue of their design, conducive to cooperative legislative-executive relations. The government is directly dependent on majority support in the legislature. As a result, the composition of parliament and the executive are inherently intertwined, as are their electoral fortunes. For parliament to fundamentally rewrite the entire executive budget proposal would be tantamount to a vote of no confidence in the government.

On the other hand, the separation of powers in presidential systems can lead to great antagonism in executive-legislative relations. The legislature is likely to be more critical of budgets and policy proposals tabled by an executive with whom it may have little in common. Some of the most bitterly fought budget wars have occurred in countries with presidential systems of government, such as the United States (Williams & Jubb 1996) or recently Nigeria (Aiyede & Isumonah 2002, Wehner 2002). The separation of powers does not automatically lead to high levels of legislative-executive conflict. But it has a built in propensity to do so when it is complemented with a 'separation of purpose', for instance at times of divided government or when the party political 'glue' between the president and the legislature is weak (Haggard & McCubbins 2001).

4.2 Design of parliamentary powers to amend the budget

A second important variable is the nature of the legislature's powers to amend the budget.[16] Usually amendment powers are contained in a country's written constitution, but they can also be based on convention, determined by ordinary legislation, or spelled out in parliamentary rules. The more amendment powers are circumscribed, the more control over budget outcomes is centralized in the executive.

Many legislatures have constitutionally unfettered powers to shape budgets, including those in Scandinavia, much of continental Europe, and the United States (see table 2).[17] To the contrary, 'reductions only' restrictions apply in the Westminster tradition, so that parliament may only reduce existing items but it may not include new ones or increase existing ones. This configuration evolved during the early days of the House of Commons, when it met to consider demands for subsidies made by the Crown. Its task was to decide whether and to what extent it would comply with the demand and, if so, within what limits and by what means. Many countries in the Commonwealth have copied this configuration. A third set of amendment provisions constrain the legislature's powers to modify budgets so as to promote the maintenance of the deficit or to protect aggregate totals proposed by the executive. Versions of this approach are used in some francophone and Latin American countries, for instance.

Table 2
Parliamentary powers to amend the budget

Rights	Number of countries
Unlimited powers to amend the budget	32
Reductions of existing items only	17
May reduce expenditure, but increase only with permission of government	4
Increases must be balanced with commensurate cuts elsewhere	13
Rights not specified	15
Total	**81**

Source: Adapted from IPU (1986: Table 38A).

It is possible to consider amendment powers on a declining scale of potential for legislative input. Unfettered powers allow legislatures, in theory, to rewrite the entire budget proposed by the executive. More constraining are deficit neutral amendment powers that 'lock in' the fiscal policy of the executive, but still allow substantial space for legislatures to shape budgets by reprioritizing expenditures within given aggregates. Finally, the Westminster tradition precludes a creative role for parliament in budget policy through the amendment process. Any amount from an expenditure item that is cut cannot be shifted to increase spending on a different item elsewhere in the budget.

4.3 Party political dynamics

Budgeting takes place in a broader political context; it is an expression of the power relations of political actors that participate in the process. How much influence parliament actually has, the *de facto* rather than theoretical extent of its budgetary action space, is to a large extent determined by party politics. While legal frameworks and the constraints they establish tend to be relatively long lasting, party political dynamics can be far more fluent. The following paragraphs discuss two particularly important variables that shape the party political balance of power in the context of which parliament exercises its budgetary functions, viz. party political majorities and party cohesion.

Party political majorities have been shown to have an important effect on the role of parliament in the budget process (Leston-Bandeira 1999, Young 1999). In essence, stable majorities ensure the predictability of voting outcomes. If the legislature features several parties without one of them having an outright majority of seats, the executive will have to assemble the support of a number of political parties to have its budget passed. It is likely to have to bargain and make concessions during this process. In this case the executive is faced with substantial strategic uncertainty as to whether it will be able to 'get through' its original budget proposal without significant changes.

A second and related variable is party cohesion or party discipline. It entails voting along party lines even if the outcome does not fully match the preferences of the individual legislator (Von Hagen 1992:34). Party majorities only ensure the predictability of legislative behavior when matched with tight party discipline, which is not always the case. In the United States, for example, over the past three decades the extent to which members of each party vote with their party colleagues has been as low as 66 percent in the case of Senate Republicans (Bowles 1998:170). Consistently low levels of party cohesion are usually associated with candidate centered electoral systems, where party affiliation is not a strong factor in the election of candidates. This contrasts with legislatures where the electoral fortunes of members are highly correlated with party affiliation, notably when party headquarters have a strong voice in choosing candidates and the electorate chooses mainly or exclusively according to party preference. Here, the primary role of members is that of party loyalists. Apart from a few prominent mavericks who can afford occasions of rebel-

lious behavior, parliamentarians who refuse to tow the party line risk damaging their prospects for a successful political career.

4.4 Legislative budget research capacity

Legislators have to understand the contents of the budget if they are to play a meaningful role in the process. Even when they have the legal and political space to shape budgets, technical capacity is necessary to optimally use this opportunity. Access to independent budget analysis can support legislators in assessing the integrity of the figures in the draft budget, deciding whether changes might be desirable, and evaluating the budgetary implications of proposed amendments.

Many of the more activist legislatures, in budgetary terms, have substantial own budget research capacity. Topping the list, the Congressional Budget Office in the United States has about 245 highly trained staff. There are almost 50 employees in the Congressional Planning and Budget Office of the Philippines. In Uganda the 2001 Budget Act has led to the establishment of a Parliamentary Budget Office staffed with 13 economists. But even research capacity on a lesser scale can play an important supporting role. Some parliaments have smaller research units that specialize in budget analysis, for example in Poland. Yet others have general research units that can deliver some budget related analysis when needed, such as the Scientific Services of the German *Bundestag*. Legislative research capacity can be supplemented with input from independent think tanks, academics and private sector economists.

Parliamentarians often complain that their access to budget research capacity is negligible or non-existent. There are, for instance, no specialized budget researchers attached to the parliaments of many African countries, such as those of Zambia or Namibia. In some cases, this is because of a lack of resources or prerequisite skills. Career prospects and pecuniary benefits might not be sufficient to attract high caliber parliamentary support staff. In other cases, legislatures themselves are perhaps to blame for their insufficient research capacity. One parliament recently visited by this author had only a staff of five to service two key financial scrutiny committees. But the same parliament employed approximately one hundred cooks! It would seem that substantial improvements in legislative budget research capacity could be achieved in a number of cases if parliaments themselves prioritized their own budgets accordingly.

4.5 Access to relevant information

Parliamentary decision making needs to be based on comprehensive, accurate, appropriate and timely information supplied by the executive and the audit institution (see box 4). Crucial in this is the amount of supporting documentation that accompanies the budget figures. In many countries, the budget document itself contains little narrative that outlines the policies underlying tax and spending proposals. Often the only source of additional information is the budget speech. This makes it difficult for legislators and their staff to understand the policy basis for the budget, and to evaluate whether the budget adequately reflects stated government policy.

Box 4
OECD best practices for budget documentation

The OECD has developed Best Practices for Budget Transparency that deal with the availability of budget information, specific disclosure requirements, and integrity and accountability fundamentals. The OECD recommends the following types of budget documentation:

A comprehensive budget encompasses all government revenue and expenditure, and includes performance data and medium term projections.

A pre-budget report states explicitly the government's long term economic and fiscal policy objectives, and its economic assumptions and fiscal policy intentions for the medium term.

Monthly reports show progress in implementing the budget, including explanations of any differences between actual and forecast amounts.

A mid-year report provides a comprehensive update on the implementation of the budget, including an updated forecast of the budget outcome for the medium term.

A year-end report should be audited by the supreme audit institution and released within six months of the end of the fiscal year.

A pre-election report illuminates the general state of government finances immediately before an election.

A long term report assesses the long term sustainability of current government policies.

Source: Summarized from OECD (2002a).

Comprehensiveness of budget information is another major concern. In developing countries, all aid financed spending should be included in budgets. When aid funds as much as half of all expenditures, it is obvious that budget priorities cannot be identified if only a proportion of public spending is reflected in annual budgets. In addition, budget information is often not presented in a user friendly format, and one needs to be a seasoned practitioner of budgeting to decipher what is being proposed. Ideally, legislators and other users of budget documentation should be consulted about the format and content of documentation to ensure usefulness.[18]

Also needed are in-year actual spending information and timely, thorough and well-presented audit reports, so that legislatures can scrutinize the implementation of the budget. The latter is a crucial issue in many developing countries, where unauthorized expenditures and budget variance, that is the difference between approved and actual numbers, not infrequently run into double percentage figures. Budgetary decisions should be made in the knowledge of actual spending information, as much as possible, rather than on the basis of budgeted figures that might be little more than fiction.

The provision of relevant audit information reflects the quality of institutional linkages between the legislature and the audit institution. While the legislature depends on high quality audit reporting to be effective, the auditor in turn requires an effective legislature to ensure that departments take audit outcomes seriously. To ensure optimal coordination, some audit institutions have legislative liaison offices and accompany the scrutiny of audit findings by the legislature on an ongoing basis; others are directly attached to the legislature (Stapenhurst & Titsworth 2001).

4.6 Legislative committees as the 'engine room' for financial scrutiny

Committees are the 'engine room' of the legislature (Mattson & Strøm 1995).[19] It is here that in-depth and technical debate can take place, away from the political grandstanding that often characterizes proceedings in the chamber. Where discussion takes place mainly on the floor of the house the budgetary influence of the legislature tends to be weak (Krafchik & Wehner 1998). Several factors make for strong committees, such as sufficient time for deliberation, resources in terms of support staff, and the length of average membership. Also important are the powers of committees to summons individuals and access all relevant information.

Internationally committee involvement in the budget process appears to be growing. For instance, the Australian Senate introduced a departmental committee stage for the approval process in 1970, India in 1994, and the Ugandan and Zambian Parliaments have recently created new committees to consider budget issues. Although these initiatives may have been implemented with varying degrees of success, they give an indication that legislatures appreciate the value of committee involvement.

The exact structure of committee involvement differs across countries (Crain & Muris 1995). In many cases a budget or finance committee has overall responsibility for the approval process. In some legislatures, it has sole responsibility to consider the draft budget; in others it acts as a coordinating body for the work of sectoral committees on departmental budgets (OECD 2002b). In addition, to assure itself that the budget it approved is implemented fully, efficiently and effectively, the legislature also requires committee capacity for the *ex post* scrutiny of audit findings supplied by the supreme audit institution. The arguably most effective legislative vehicle for this purpose is a dedicated Public Accounts Committee (McGee 2002, Wehner 2003).

4.7 Time for scrutiny and the timing of the budget process

Legislatures require both sufficient time as well as a properly timed budget process to participate effectively in decision making. International experience suggests that a minimum of three to four months is required for the approval of the budget on the basis of meaningful analysis and scrutiny. However, sufficient time by itself is not enough. The budget should also be tabled sufficiently in advance of the fiscal year to which it relates in order to make decisions that matter. This is because interim spending, for instances through 'votes on account', continuing resolutions or interim executive spending authority based on constitutional or legal formulas too often distort budget priorities. Historically, the British Parliament devised a tactic of voting appropriations near the end of the session as a means of forcing the Crown to utilize its own resources before relying on tax revenue raised from the public (Schick 2002:18). In a modern context, this centuries old tradition weakens an approval process that should aim at advance scrutiny. Regrettably, many countries in the Commonwealth have copied this poor practice, for instance in much of Anglophone Africa. Elsewhere, most budget processes are geared to ensure timely passage under normal circumstances.

4.8 Other factors and considerations

There are quite certainly other possible factors that can, temporarily or permanently, alter the budgetary balance of powers between the legislature and the executive. New and urgent issues, coupled with diverse and strong public opinion, might give parliament increased action space to shape budget policy. Also, legislatures in poor countries often face constraints on their room to maneuver due to high levels of foreign debt. When international financial institutions attach stringent conditions to loans, parliament's role might be severely diminished to rubberstamping budgets

that reflect prior agreements between lenders and the executive. The above discussion of factors is therefore not exhaustive, although it points to some central variables that affect legislative capacity to purposefully engage with the budget. Legislatures operate in different contexts with varying challenges. Full understanding of a specific case requires thorough analysis of the particular factors that are relevant, as well as their interaction.

5. The search for supportive institutional mechanisms

> 'As legislatures enhance their budget role, one of the challenges facing budget architects will be to balance the impulse for independence with the need to be fiscally responsible. The future of legislative-governmental relations will be strongly influenced by the manner in which this balance is maintained.' (Schick 2003:14)

Concerns have been raised that an expansion of legislative influence on budgets can lead to a deterioration of fiscal discipline. The central question in this regard is whether legislatures can be both more disciplined as well as more independent in budgetary matters. Whether this balance can be achieved is likely to differ from country to country. Sometimes, a price might have to be paid for proper scrutiny and debate on government budgets and macroeconomic policy. There is, however, evidence that certain institutional devices can help legislatures to reconcile budgetary activism with fiscal prudence.

It appears that fiscal aggregates can be protected when an overall constraint is fixed before the legislature proceeds to consider sectoral spending. To harden the aggregate budget constraint, legislatures are increasingly shifting to a system where they vote on budget totals before the consideration of departmental appropriations. Fifty-nine percent (16 out of 27) of OECD country legislatures proceed in this way, some of them by passing a separate piece of legislation to fix the aggregate totals before the annual appropriations and revenue measures are considered. This decision making structure can be complemented with a legislative process that tasks the budget committee with enforcing the constraint and dividing the total between sectors, and allows departmental committees to prioritize departmental allocations (see box 5).

Box 5

The reform of the parliamentary budget process in Sweden

In the past, the budget approval process in the Swedish Parliament, the *Riksdag*, was described as 'undisciplined'. The focus of debate used to be on individual appropriations with little consideration of the aggregate effect of parliamentary action. Parliament recognized a need to reform during a financial crisis in the early 1990s, and established a commission to formulate a reform proposal. The reformed parliamentary process has three key steps. Parliament fixes the aggregate level of expenditures and revenues in a Spring Fiscal Policy Bill, which is tabled in April and approved two months later. Following the tabling of the budget in September, the Finance Committee discusses and recommends the allocations for each of 27 'expenditure areas', such as justice, communications etc. Once the house has approved the division of aggregate expenditures, sectoral committees allocate funding to individual appropriations within their expenditure areas. The sectoral committees are permitted to change the composition of appropriations but must remain within the agreed total for their expenditure area. The budget is approved in December, before the beginning of the fiscal year in January.

Source: Blöndal (2001:37-42)

It would seem that a process that fixes the totals before sectoral allocations are decided fulfills two interlinked objectives. On the one hand it protects the aggregates and therefore helps to maintain fiscal discipline, and at the same time it focuses attention on issues of prioritization within the overall hard budget constraint. Where legislative action simply consists of separate and isolated consideration of different expenditures and tax measures, and aggregates are only know at the end of the process, fiscal discipline is jeopardized and conscious prioritization cannot take place.

Other devices are available to safeguard fiscal prudence in the face of rising legislative activism. For instance, some countries have adopted fiscal rules that constrain budget makers (Schick 2003). Fiscal responsibility legislation and balanced budget requirements are some of the vehicles which are being tested, albeit with varying levels of success. In addition, legislatures should have reliable estimates of the budgetary effects of amendments over the short and medium term, and when appropriate, the long term. The costing of amendments can contribute to a transparent and thorough consideration of their fiscal effect in particular when projections are made publicly available.[20] This requires a strengthening of professional legislative budget research capacity, and an enhanced flow of relevant documentation provided by the executive.

Not all legislatures will be successful in reconciling budgetary activism and fiscal prudence. But it appears that institutional engineering can help to minimize the risk of legislative activism busting the bank. At a time when many legislatures are rethinking their contribution to the budget cycle, the challenge is to search for supportive institutional mechanisms, and to tailor these mechanisms to different national circumstances.

References

Aiyede, E. R. & V. A. Isumonah (2002): 'Towards Democratic Consolidation in Nigeria: Executive-Legislative Relations and the Budgetary Process', *Research Report* No. 52, Ibadan (Development Policy Centre).

Blöndal, J. R. (2001a): 'Budgeting in Sweden', *OECD Journal on Budgeting* Vol. 1 No. 1:27-57.

Blöndal, J. R. (2001b): 'Budgeting in Canada', *OECD Journal on Budgeting* Vol. 1 No. 2:39-84.

Blöndal, J. R., J. K. Kristensen & M. Ruffner (2002): 'Budgeting in Finland', *OECD Journal on Budgeting* Vol. 2 No. 2:119-152.

Blöndal, J. R., C. Goretti & J. K. Kristensen (2003): 'Budgeting in Brazil', paper presented at the 24th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Rome, Italy, 3-4 June 2003.

Bowles, N. (1998): *Government and Politics of the United States*, 2nd edition, London (Macmillan).

Budlender, D. (ed.) (various): *The Women's Budget*, Cape Town (Institute for Democracy in South Africa).

Burnell, P. (2001): 'Financial Indiscipline in Zambia's Third Republic: The Role of Parliamentary Scrutiny', *Journal of Legislative Studies* Vol. 7 No. 3:34-64.

Chabert, G. (2001): 'La réforme de l'ordonnance de 1959 sur la procédure budgétaire: simple aménagement technique ou prélude à des véritables bouleversements?', *Regards sur l'Actualité* No. 275:13-25.

Collier, D. & S. Levitsky (1997): 'Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research', *World Politics* Vol. 49 No. 3:430-452.

Coombes, D. (ed.) (1976): *The Power of the Purse: The Role of European Parliaments in Budgetary Decisions*, London (George Allen & Unwin).

Crain, W. M. & T. J. Muris (1995): 'Legislative Organization of Fiscal Policy', *Journal of Law & Economics*, Vol. XXXVIII:311-333.

Crippen, D. (2003): *Countering Uncertainty in Budget Forecasts*, paper presented at the 24th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Rome, Italy, 3-4 June 2003.

Davey, E. (2000): *Making MPs Work for our Money: Reforming Parliament's Role in Budget Scrutiny*, Centre for Reform Paper No. 19, London (Centre for Reform).

Haggard, S. & M. D. McCubbins (eds) (2001): *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge (Cambridge University Press).

Harris, G. L. (1975): *King, Parliament, and Public Finance in Medieval England to 1369*, Oxford (Clarendon Press).

Heller, W. B. (1997): 'Bicameralism and Budget Deficits: The Effect of Parliamentary Structure on Government Spending', *Legislative Studies Quarterly* Vol. 22 No. 4:485-516.

Inter-Parliamentary Union (1986): *Parliaments of the World. A Comparative Reference Compendium*, 2nd edition, Aldershot (Gower).

Krafchik, W. & J. Wehner (1998): 'The Role of Parliament in the Budgetary Process', *South African Journal of Economics* Vol. 66 No. 4:512-541.

Leston-Bandeira, C. (1999): 'The Role of the Portuguese Parliament Based on a Case Study: The Discussion of the Budget, 1983-95', *Journal of Legislative Studies* Vol. 5 No. 2:46-73.

Lok Sabha (1998): *Budget in Parliament*, New Delhi (Lok Sabha Secretariat: Bureau of Parliamentary Studies and Training).

Marshall, G. (1991): 'The Evolving Practice of Parliamentary Accountability: Writing Down the Rules', *Parliamentary Affairs* Vol. 44:460-469.

Mattson, I. & K. Strøm (1995): 'Parliamentary Committees'; in H. Döring (ed.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York (St. Martin's):249-307.

McGee, D. G. (2002): *The Overseers: Public Accounts Committees and Public Spending*, London (Commonwealth Parliamentary Association & Pluto Press).

Messick, R. E. (2002): 'Strengthening Legislatures: Implications From Industrial Countries', *World Bank PREM Note* No. 63, Washington DC (World Bank).

Meyer, S. A. & S. Naka (1998): 'Legislative Influences in Japanese Budgetary Politics', *Public Choice* Vol. 94 No. 3-4:267-288.

Midwinter, A. & N. McGarvey (2001): 'The New Accountability? Devolution and Expenditure Politics in Scotland', *Public Money & Management* Vol. 21 No. 3:47-55.

Newham, G. (1997): 'Legislature Battles the Budget', *Provincial Whip*, 11 August 1997, Cape Town (Institute for Democracy in South Africa):2-3.

Norton, P. (1993): *Does Parliament Matter?*, New York (Harvester Wheatsheaf).

O'Donnell, G. (1998): 'Horizontal Accountability in New Democracies', *Journal of Democracy* Vol. 9 No. 3:112-126.

Oppenheimer, B. I. (1983): 'How Legislatures Shape Policy and Budgets', *Legislative Studies Quarterly* Vol. 8 No. 4:551-597.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2002a): 'OECD Best Practices for Budget Transparency', *OECD Journal on Budgeting* Vol. 1 No. 3:7-14.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2002b): 'The OECD Budgeting Database', *OECD Journal on Budgeting* Vol. 1 No. 3:155-171.

Patterson, S. C. & A. Mughan (2001): 'Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers', *Journal of Legislative Studies* Vol. 7 No. 1:39-60.

Philip, G. (1999): 'The Dilemmas of Good Governance: A Latin American Perspective', *Government and Opposition* Vol. 34 No. 2:226-242.

Reid, G. (1966): *The Politics of Financial Control: The Role of the House of Commons*, London (Hutchinson University Library).

Santiso, C. (2003): 'Re-forming the State: Governance Institutions and the Credibility of Economic Policymaking', *International Public Management Journal* (forthcoming).

Schick, A. & F. LoStracco (2000): *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, Washington DC (Brookings Institution Press).

Schick, A. (1998): *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, Washington DC (World Bank Institute).

Schick, A. (2002): 'Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?', *OECD Journal on Budgeting* Vol. 1 No. 3:15-42.

Schick, A. (2003): *The Role of Fiscal Rules in Budgeting*, paper presented at the 24th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Rome, Italy, 3-4 June 2003.

Stapenhurst, R. & R. Pelizzo (2002): 'A Bigger Role for Legislatures', *Finance & Development*, Vol. 39 No. 4:46-48.

Stapenhurst, R. & J. Titsworth (2001): 'Features and Functions of Supreme Audit Institutions', *World Bank PREM Note* No. 59, Washington DC (World Bank).

Strauch, R. R. & J. von Hagen (eds) (1999): *Institutions, Politics, and Fiscal Policy*, Boston (Kluwer Academic).

Von Hagen, J. (1992): 'Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities', *Commission of the European Communities Directorate-General for Economic and Financial Affairs Economic Papers* No. 96.

Wehner, J. (2001): 'Reconciling Accountability and Fiscal Prudence? A Case Study of the Budgetary Role and Impact of the German Parliament', *Journal of Legislative Studies* Vol. 7 No. 2:57-78.

Wehner, J. (2002): 'Parliament and the Power of the Purse: The Nigerian Constitution of 1999 in Comparative Perspective', *Journal of African Law* Vol. 46 No. 2:216-231.

Wehner, J. (2003): 'Principles and Patterns of Financial Scrutiny: Public Accounts Committees in the Commonwealth', *Commonwealth & Comparative Politics* (forthcoming).

Wildavsky, A. & N. Caiden (2000): *The New Politics of the Budgetary Process*, 4th edition, New York (Addison Wesley).

Williams, R. & E. Jubb (1996): 'Shutting Down Government: Budget Crises in the American Political System', *Parliamentary Affairs* Vol. 49 No. 3:471-484.

World Bank (1998): *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, New York (Oxford University Press).

Young, L. (1999): 'Minor Parties and the Legislative Process in the Australian Senate: A Study of the 1993 Budget', *Australian Journal of Political Science* Vol. 34 No. 1:7-27.

Useful Websites

Commonwealth Parliamentary Association:
http://www.cpahq.org

Congressional Budget Office, United States:
http://www.cbo.gov

Institute for Democracy in South Africa (Idasa):
http://www.idasa.org.za

International Budget Project:
http://www.internationalbudget.org

International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI):
http://www.intosai.org

Inter-Parliamentary Union:
http://www.ipu.org

Organisation for Economic Co-operation and Development:
http://www.oecd.org

Parliamentary Budget Office, Uganda:
http://www.parliament.go.ug/budget%20office7.htm

Parliamentary Centre:
http://www.parlcent.ca

World Bank Institute Parliamentary Program:
http://www.worldbank.org/wbi/governance/parliament/

Endnotes

[1] The focus here is on legislatures in democratic systems of government. This is not to ignore that there are important variations in the quality of democratic institutions across countries, although this discussion is beyond the scope of this paper (Collier & Levitsky 1997).

[2] It is important to point out that this opportunity has not been optimally utilized thus far. Many legislatures in developing countries have not participated significantly in the PRSP process. Comments by Warren Krafchik (International Budget Project).

[3] George Philip highlights these 'dilemmas of good governance' in a recent study of economic policy making and its results in Latin America during the 1990s. His investigation shows that policy adjustments were most successful when either 'the product of dictatorship' or of 'very powerful presidentialism... operating at best on the margins of constitutional government' (Philip 1999:235). In his analysis, the former applies to Chile, the latter to Peru and Argentina.

[4] Guillermo O'Donnell (1998) provides a useful conceptual discussion on the importance of effective horizontal accountability through checks and balances as an essential complement of vertical accountability to the electorate at election time.

[5] The IMF's Code on Fiscal Transparency is less well developed with regard to the contribution of the legislature than the OECD's Best Practices for Budget Transparency and other budget transparency frameworks developed by civil society groups. This might reflect the fact that international financial institutions have a traditional bias to work with the executive.

[6] A surplus estimated in 2001 at $5.6 trillion over the following ten years, has since turned into a deficit recently projected at $455 billion for the 2003 fiscal year alone. According to the executive's Office of Management and Budget, only about half of the difference between the 2001 estimates and current projections can be attributed to economic hard times. Three tax cuts initiated by the President account for 23 percent of the difference, and spending increases played an equally large part (*Economist*, 19-25 July 2003).

[7] A good example is the 1997 budget process in the Mpumalanga Provincial Legislature in South Africa. Here, the legislature discovered that the executive budget proposal was unbalanced, as income fell short of covering the executive's expenditure proposals by between R600 and R900 million. This forced the legislature to embark on an unprecedented reprioritization exercise, with several tense moments as departments attempted to resist the necessary spending cuts. Ultimately, the legislature produced a new appropriations bill that was more cognizant of aggregate constraints (Newham 1997).

[8] In the remaining year covered, the deficit figure was not altered by legislative consideration.

[9] The need for secrecy during the drafting stage is sometimes exaggerated, and more openness can have positive effects. In Finland, for instance, because of the country's progressive Freedom of Information Act, budget requests from spending ministries are made publicly available. One positive result has been a reduction in the number of politically motivated leaks in the drafting process (Blöndal *et al* 2002:126-127). At the same time, there is a case to be made for government to have sufficient space to discuss and test different options behind closed doors to ensure executive consensus and buy-in before the budget in tabled.

[10] For instance, the former German Federal Minister of Defense (1988-1989), Rupert Scholz, failed to produce sufficient plans for a military flight project and the Budget Committee froze 50 percent of the relevant funds. When the committee was alerted that the minister preferred to attend the nearby Press Club instead of the discussion of 'his' budget, he was called to attend at half past midnight (Wehner 2001).

[11] The Scottish Parliament formally engages with the drafting stage of the budget process (Midwinter & McGarvey 2001:50-51). The relevant parliamentary committees consider departmental reports with details of past expenditure and forward spending plans that are published in April/May each year. This process is coordinated by the Finance Committee, which reports the findings to Parliament. Any recommendations are passed on to the executive for consideration during the finalization of the draft budget in September. The first consultation exercise resulted in an increase in funding for roads and transport, and three modest proposals for budget changes by the Finance Committee. When the budget bill is tabled in the following January, deliberations in the Finance Committee are confined to executive amendments. Parliament can reject or accept the bill, but it may not initiate its own amendments.

[12] This paragraph draws substantially on comments by Mike Stevens (World Bank) and Rick Stapenhurst (WBI).

[13] Relevant work has been produced notably by Strauch & Von Hagen (1999), Heller (1997), Crain & Muris (1995), and Von Hagen (1992).

[14] The author is currently involved in a comparative research project that explores these issues.

[15] Presidential systems vest executive authority in a directly elected head of government, usually called a president, for example in the United States, the Philippines and Nigeria. In parliamentary systems, the executive authority is elected indirectly by parliament, for instance in Britain, South Africa and India.

[16] For the sake of brevity, the issue of bicameral parliaments in which second chambers have budgetary powers is excluded from this discussion (see Heller 1997). Legislatures in federal countries are bicameral to facilitate regional representation in the federal lawmaking process. Bicameralism is not limited to federal countries, but only about one third of unitary states have bicameral legislatures (Patterson & Mughan).

[17] A more recent but less comprehensive survey, compared with the IPU data, shows that 59 percent (16 out of 27) of OECD legislatures are not subject to restrictions on their right to modify the budget proposed by the executive (OECD 2002b).

[18] In South Africa, for example, the Auditor General has in recent years periodically invited comments from a range of stakeholders, including civil society organizations, on the usefulness of audit reports and how their presentation could be improved.

[19] Committees are defined here as a subgroup of legislators, excluding Committees of the Whole House.

[20] This is not to deny some of the shortcomings and uncertainties involved in forecasting (Crippen 2003).

Mission of World Bank Institute

This mission of WBI is to help World Bank clients and staff acquire new development knowledge and skills through a variety of courses, seminars, and other learning events. It designs programs on topics related to economic and social development for governments, nongovernmental organizations, and other stakeholders. The Institute produces and disseminates publications and electronic information products that support these objectives.

For information on WBI publications write to:

Publications
WBI
The World Bank
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Tel: 202-473-6349
Fax: 202-522-0401

Visit us on the World Wide Web at:
http://www.worldbank.org/wbi

SN37230

BREVE SÍNTESIS – "*REDEFINICIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DE LAS LEGISLATURAS AL CICLO PRESUPUESTARIO*"

- Reclamo de las legislaturas para tener un papel más activo en el proceso presupuestario. Quieren su intervención en el presupuesto.
- Redefinir la contribución de la legislatura al presupuesto público.
- La participación legislativa eficaz proporciona:
  - ✓ Transparencia
  - ✓ Facilita la discusión
  - ✓ Una plataforma que ayuda al consenso sobre opciones del presupuesto.
- Algunas legislaturas ejercen influencias significativas y afectan resultados del presupuesto en varios niveles. Otras no, ¿por qué? Porque depende, en cada país:
  - ✓ De la estructura constitucional.
  - ✓ Del diseño del presupuesto
  - ✓ De la política
  - ✓ De la capacidad técnica de las legislaturas de relacionarse con el presupuesto.
- **Desafío:** establecer los mecanismos institucionales de apoyo que puedan ayudar a reconciliar al activismo legislativo con la prudencia fiscal y adaptar éstos mecanismo a diversas circunstancias nacionales.
- La idea del documento es ver los impactos de la influencia legislativa en el presupuesto, ya que podrían hacer una contribución positiva a los resultados del presupuesto en varios niveles.
- En general las instituciones independientes informan a la legislatura si el presupuesto que aprobó fue puesto en ejecución correctamente.
- Hoy hay muestras de legislaturas de países de la OCDE; con un papel más activo. En Francia iniciaron un sistema de reformas del presupuesto.
- La razón de este papel más activo, es la democratización y el cambio constitucional que han abierto posibilidades de participación de las

legislaturas en sistemas previamente cerrados (en países de América Latina, África y Europa central) Ej, El congreso brasileño

1. **¿Por qué las legislaturas deben tener un papel en el presupuesto?**

- ✓ La obligación de la legislatura es asegurarse que las medidas de rédito y gasto que autoriza son sanas fiscalmente, emparejan necesidades de la población con los recursos disponibles, y que están puestas en ejecución correcta y eficientemente. Si no se puede cumplir con esto, entonces es ineficaz.
- ✓ Es necesario asegurar un buen gobierno a medio y largo plazo que requiere una buena respuesta del Ejecutivo a la legislatura. Y analizar la capacidad de la legislatura de tomar la acción apropiada en casos de la degradación de las prestaciones.
- ✓ En países con prácticas de presupuesto profundamente arraigadas y sanas, puede que sea posible que la legislatura no intervenga en gran parte del proceso del presupuesto, sin arriesgar la integridad del ejecutivo, aunque su retiro puede perjudicar mucho la salud fiscal ya que el Ejecutivo no profundiza normas y estándares del proceso.
- ✓ La discusión abierta sobre el contenido del presupuesto en la legislatura realza la transparencia y permite un escrutinio eficaz.
- ✓ Tendencia: que las legislaturas abran sus procedimientos y reuniones al público en general.
- ✓ En las legislaturas, la participación y el consenso pueden ayudar a asegurar un equilibrio de opiniones en decisiones del presupuesto, y compensaciones presupuestarias difíciles. Pueden funcionar como un punto de partida en el proceso presupuestario, con la ayuda también de la participación civil.
- ✓ Sudáfrica asegura que las necesidades y los intereses de los individuos de diversos grupos sociales están tratados en el presupuesto.
- ✓ Hay riesgo de que la participación de los grupos civiles de la sociedad, podría polarizar discusiones y conducir a una multiplicación de demandas en el presupuesto. Riesgo mínimo si se autoriza a la legislatura a determinar independientemente el contenido.

2. ¿Qué determina el impacto de la participación legislativa?

- ✓ Las legislaturas de mayor alcance son las que tienen la capacidad de escribir el presupuesto.
- ✓ Se preguntan si, en la práctica, la legislatura aprueba generalmente el presupuesto según lo presentado por el gobierno. El grupo más grande de legislaturas aprueba el presupuesto propuesto por le Ejecutivo con los cambios de menor importancia solamente.
- ✓ Efecto de la acción legislativa en los resultados del presupuesto: La teoría del gasto público postula tres objetivos correlacionados: mantenimiento de la disciplina fiscal agregada, la priorización de fondos de acuerdo con la eficacia de la política y del programa, y eficacia operacional en la puesta en practica del presupuesto. La disciplina fiscal no es posible sin niveles adecuados del rédito y un pronóstico exacto de recursos disponibles. Otro desafío es explorar la influencia, tanto de la aprobación y la escritura del presupuesto, en los resultados del mismo.
- ✓ Los legisladores deben entender el contenido del presupuesto. Aunque tengan el espacio legal y político para formar el presupuesto, necesitan de la capacidad técnica.
- ✓ El acceso al análisis independiente del presupuesto puede apoyar a los legisladores en la determinación de la integridad de las figuras en el proyecto de presupuesto decidiendo si los cambios pudieron ser deseables, y evaluando las implicaciones presupuestarias de enmiendas propuestas.
- ✓ La toma de decisiones necesita ser basada en información exacta, apropiada y oportuna provista por el Ejecutivo y la institución de intervención. Muy importante es la documentación que acompañe al presupuesto. En general, la única fuente de información adicional es a menudo el discurso del presupuesto. Esto hace difícil para que los legisladores y su personal entiendan la base de la política para el presupuesto, y la evalúen para ver si el presupuesto refleja adecuadamente la política del gobierno.
- ✓ Otra preocupación es la comprensión de la información del presupuesto, que en general no se presenta en formato de uso fácil.

- ✓ La experiencia internacional sugiere que se requiere de 3 a 4 meses para aprobar el presupuesto. Sin embargo, no es suficiente. El presupuesto debe contar con tiempo por adelantado, con respecto al ejercicio del cual se relaciona, para tomar decisiones.

3. **Mecanismos institucionales de apoyo.**
   - ✓ Las legislaturas están orientándose a un sistema donde votan sobre totales del presupuesto antes de la consideración de apropiaciones departamentales.
   - ✓ En legislaturas de países de la OCDE, existe un proceso que fija los totales antes de que se decidan las asignaciones sectoriales. Así, se mantiene una disciplina fiscal, y paralelamente se establecen prioridades en el presupuesto.

Anexo IX

SÍNTESIS – *"FORTALECIMIENTO DEL CONGRESO MEXICANO"*

Grupo del Banco Mundial – Pedido de financiamiento IDF (Fondo de Desarrollo Institucional)

Región América Latina y el Caribe. Monto: U$S 500.000

OBJETIVOS

Banco Mundial: decidió implementar una nueva estrategia de modernización del sector publico, reconociendo que los congresos son aliados vitales en el desarrollo y gobernabilidad de un estado. El congreso como agente activo en la agenda de gobernabilidad de un estado.

Nueva estrategia: esta basada en la identificación, en proyectos en la región, de la necesidad de complementar lo ya desarrollado a nivel institucional por el Poder Ejecutivo (con adecuada participación del congreso).

Capacidad del Congreso: cumplir eficiente y transparentemente las labores de regulación, fiscalización y supervisión que se le otorgan constitucionalmente.

El objetivo de la donación es:

- ✓ Lograr el fortalecimiento institucional del congreso de México, mediante el acceso a la información y a la capacitación de sus miembros para el control y fiscalización de las políticas públicas.
- ✓ Facilitar el análisis de sistemas legislativos para identificar mejores practicas presupuestarias y la viabilidad de su implementación en el Congreso de la Unión

INTRODUCCIÓN

Los Congresos como socios estratégicos del desarrollo de un Estado ha dado exitosas experiencias del Banco Mundial en Paraguay.

Congreso de la Unión, es necesario:

- ✓ Mejorar la información con la que cuenta.
- ✓ Fortalecer sus facultades de supervisión y fiscalización.

- ✓ Cumplir con las mejores practicas internacionales en materia presupuestal.

La asignación estratégica de los recursos facilitará:

- ✓ La inclusión de este tema en la Agenda Pública
- ✓ El debate abierto con amplios sectores de la sociedad civil
- ✓ El fortalecimiento de la labor legislativa, lo que redundara en mayor nivel de confianza a las instituciones publicas, transparencia y rendición de cuentas.

ACTIVIDADES

Componente 1: desarrollo de las capacidades institucionales para apoyar el control y fiscalización de políticas publicas.

Actividad 1: mejora de calidad de la información disponible. Fortalecimiento del Centro de Estudios Legislativos y de la Biblioteca del Congreso.

La necesidad de que el Congreso cuente con información propia es mayor en países como México que se encuentran en proceso de democratización de sus sistemas políticas. El Congreso de la Unión necesita tener acceso y poder procesar su propia información para analizar y fiscalizar las decisiones y políticas del Poder Ejecutivo y, en caso de que no concuerde con ellas, contar con información adecuada y oportuna para poder proponer alternativas. Mediante la presente donación se identificaran las barreras de acceso a la información por parte del Congreso y se buscaran soluciones para ellas. Asimismo, la falta de información propia hace que el Congreso y se buscaran soluciones para ellas. Asimismo, la falta de información propia hace que el Congreso tenga que confiar en la información que le proporciona el Gobierno; ello dificulta que las labores de supervisión y fiscalización del Ejecutivo se realicen de manera eficiente.

Los resultados esperados son:

- ✓ Diagnostico sobre las necesidades especificas de información de los legisladores y las barreras de acceso a la misma.

- ✓ Plan de acción para implementar los mecanismos necesarios para que la información con que se cuente sea adecuada, oportuna y útil y facilite la labor parlamentaria, haciéndola más eficiente.
- ✓ Seminarios de capacitación técnica para el personal del Centro de Estudios Legislativos y la Biblioteca del Congreso
- ✓ Identificación de las mejoras necesarias en la infraestructura tecnológica de la biblioteca del Congreso.
- ✓ Mecanismos de solidificación (reglamentos internos, paginas de Internet, seminarios) de los canales de comunicación interna y externa con los actores vinculados al quehacer parlamentario.

Actividad 2: fortalecimiento de las capacidades del cuerpo Legislativo – Capacitación técnica de parlamentarios y de su personal.

Los resultados esperados son:

- ✓ Identificación de las áreas prioritarias de capacitación
- ✓ Seminarios para legisladores y su personal en base a las prioridades identificadas.

COMPONENTE 2: Fortalecimiento de la participación del Congreso en la Gestión Presupuestaria.

La participación del Congreso en el proceso presupuestario:

- ✓ Incrementa la transparencia de dicho proceso.
- ✓ Establece un ámbito de consenso en las políticas publicas.
- ✓ Permite un mayor control de los resultados de las acciones del gobierno.

Sin embargo, a fin de que el Congreso puede participar de manera eficiente en el proceso presupuestario, es necesario contar con los mecanismos legales apropiados y poseer un entendimiento adecuado de los aspectos técnicos del proceso presupuestario.

Los resultados esperados son:

- ✓ Estudio comparado de las mejores practicas internacionales en la materia y su factibilidad de aplicación en el contexto mexicano.

- ✓ Seminarios de diseminación de las conclusiones del estudio del punto anterior.
- ✓ Nuevo reglamento de debates que incorpore las mejores practicas internacionales respecto a materia presupuestaria.
- ✓ Reglamentos internos para organizar la agenda legislativa incorporando la nueva información de conformidad con el componente 1
- ✓ Articulación con los grupos de la Sociedad Civil que hacen análisis del Presupuesto.

PRODUCCIÓN PREVISTA