

~~12992~~

12596



Implementación y seguimiento
transitorio de la Reforma Administrativa
del Instituto Provincial de la Vivienda
de la Provincia de Catamarca

INFORME FINAL

Octubre 1973.-

1. La elección de la Dirección Provincial de la Vivienda de la Provincia de Catamarca como un estudio de caso de un proceso intencional de cambio administrativo.

Nos parece útil al finalizar nuestra labor en el Instituto Provincial de la Vivienda de la Provincia de Catamarca, realizar una reseña del conjunto de nuestro trabajo en dicha institución. Pensamos que esta reseña debe referirse a la totalidad del proceso de reforma administrativa allí ejecutado a fin de obtener una visión de conjunto del estudio y su implementación, en lugar de limitar nuestra exposición al contenido preciso del contrato del cual es parte este informe final.*

La ejecución del proyecto por el equipo CIAP-ITDT fue iniciado en 1969 con el "Diagnóstico sobre la situación administrativa en el área de la Subsecretaría de Obras Públicas de la Provincia de Catamarca". A partir de dicho diagnóstico global fue seleccionada la entonces Dirección Provincial de la Vivienda para la ejecución de un programa puntual de reforma administrativa. Este programa de reforma dio lugar a dos contratos sucesivos: "Diseño e implementación de un programa de reforma administrativa en el Instituto Provincial de la Vivienda de la Provincia de Catamarca" (1971-72) y el actual, "Implementación y seguimiento transitorio de la reforma administrativa en el Instituto Provincial de la Vivienda de la Provincia de Catamarca".

Las razones que condujeron a elegir al Instituto Provincial de la Vivienda como objeto de la primera experiencia de reforma, pueden resumirse brevemente así:

Se trata de una repartición cuyo régimen normal de funcionamiento se traduce en la captación de fondos públicos, de origen externo a la Provincia, (ahorro o emisión monetaria nacional), para

* Un extenso informe final sobre la etapa de implementación del presente contrato fue presentado en el mes de mayo ppdo.

volcarlos a la construcción de viviendas de interés social lo cual implica dos ventajas manifiestas para justificar su elección. La primera es notoria desde el punto de vista de la economía provincial, pues un aumento de su nivel de actividad contribuía y contribuye a consolidar el rol que el Estado provincial desempeña como amortiguador del deterioro relativo de la economía catamarqueña. La otra consiste en que, al no traducirse la actividad adicional de la repartición en forma directa proporcional en demandas suplementarias de fondos al Tesoro Provincial, (dado que la parte más importante de sus recursos los obtiene de fuentes externas a la Provincia), un incremento significativo en su eficacia y eficiencia no plantearía situaciones competitivas con los demás organismos provinciales, por lo cual era de esperar una actitud cooperativa de parte de los mismos para facilitar esa mejora.

- Otro motivo era el consenso existente sobre el bajo rendimiento operativo con el cual funcionaba la repartición que se traducía en una demanda difundida de introducir cambios en ella.
- Se tomó en cuenta, además, la escasa dimensión de la planta de agentes, que permitía suponer que, al no resultar evidente la necesidad de producir desplazamientos o cesantías de personal, sería poco probable encontrar una resistencia organizada de parte del mismo que hiciera peligrar las posibilidades de éxito.
- Por último se pensaba que, al no existir restricciones técnicas ni administrativas difíciles de superar, por lo menos en apariencia, dichas posibilidades de éxito eran muy altas.

En la concepción y desarrollo de este estudio han sido tomados en cuenta todos objetivos. El primero, operativo e inmediato, consistió en el diseño e implementación de un proyecto de reforma administrativa orientado a incrementar rápidamente la capacidad de gestión y ejecución del IPV.

El segundo objetivo, más amplio y ambicioso, llevaba implícito el contenido experimental del proyecto.

Si tuviésemos que definir brevemente la "última ratio" de este estudio diríamos que se trató de estudiar los mecanismos y procedimientos que posibilitasen la progresiva modificación del rol del Estado Provincial.

En la situación actual dicho rol había sido calificado, en nuestro primer diagnóstico, como de mero agente "amortiguador del deterioro de la economía provincial" y se preconizaba su paulatina y sistemática sustitución por el de "promotor de actividades económicas autosostenidas".

2. El problema de la vivienda en Catamarca y la acción a desarrollar por el Instituto Provincial de la Vivienda.

Las cifras y datos que se analizaron en la parte correspondiente del estudio permitieron llegar a las siguientes conclusiones:

- existen en Catamarca necesidades insatisfechas en materia de vivienda comparativamente mayores que en el resto del país;
- a diferencia del resto del país este déficit es esencialmente rural, pues salvo en la capital de la provincia, (y aún allí a un ritmo menor que el explosivo que presenta el Gran Buenos Aires y otras ciudades industriales del interior), el proceso de urbanización de Catamarca ha sido más lento y se ha iniciado más tarde que en el conjunto del país;
- el déficit habitacional es esencialmente cualitativo, pues el 42% del total de viviendas, según datos de 1960, es inadecuado (precarias/deficientes);
- en Catamarca en particular, la mala calidad de las viviendas tiene consecuencias graves para la salud y aún la vida misma de la población, pues el mal de Chagas afecta a toda la provincia en proporciones variables que llegan a ser de más del 40% de los habitantes (entre enfermos y portadores sanos), y en ningún departamento bajan del 20% según las estimaciones oficiales;

- este déficit recae esencialmente sobre la parte de la población, todavía considerable pero comparativamente decreciente, que realiza actividades productivas autónomas en el sector primario, mientras que la población urbana, preponderantemente dedicada a actividades terciarias subvencionadas por el resto de la comunidad nacional se encuentran, por lo menos en términos relativos, en situación más favorecida;
- el crecimiento demográfico y la renovación de las unidades de vivienda adecuadas que hayan sobrepasado su vida útil, plantean necesidades relativamente reducidas y afectan en su mayoría a los estratos sociales superiores, por lo que el sector público puede dejarlas de lado al establecer prioridades, por lo menos al comienzo;
- la ciudad de Catamarca plantea, a pesar de lo dicho, un problema de crecimiento demográfico originado por migraciones intra-provinciales. Su consideración no debe hacer perder de vista que, mientras no haya una genuina expansión de actividades del sector secundario en la Ciudad de Catamarca (por ahora poco probable), este crecimiento de la ciudad debe ser desalentado de todas las formas posibles, pues no hace sino agravar la presión existente para incrementar un sector terciario ya plétórico;
- quedan, no obstante, dos áreas abiertas a la acción pública en las áreas urbanas: a) fortalecer las pequeñas ciudades del interior a través de una mejora cualitativa de su situación en materia habitacional, paliando así la debilidad del segundo y tercer estrato de centros que hace aparecer el análisis de la red urbana catamarqueña; b) mejorar en todas partes, y también en la ciudad de Catamarca, la dotación de servicios que hacen a la dignidad y calidad de la vida humana, agua potable, servicios higiénicos, energía eléctrica, áreas verdes, etc., tratando de utilizar al máximo la infraestructura ya existente.

Confrontando la acción del sector público en materia de vivienda desarrollada tanto por el Estado Nacional como por el Provincial, con las necesidades específicas de la comunidad catamarqueña, se

pudo llegar a afirmar que no se habían tenido en cuenta ninguno de los datos del problema, tal como acababan de ser definidos, y que ésto sólo se explicaba aceptando la hipótesis de "...la inexistencia de una política nacional y regional de vivienda, explícita, operativa y viable, sobre la que exista consenso social".

Esta situación obligaba a que, para el logro de sus objetivos, el Instituto Provincial de la Vivienda efectuare por su cuenta lo que se definía como la "reformulación de su rol institucional", buscando adecuar el contenido de sus actividades a las necesidades específicas en materia de viviendas de la población catamarqueña, y logrando el consenso acerca de cuál debe ser su área de acción operativa, por parte de los demás actores intervinientes, especialmente el Estado Nacional (a través de la Subsecretaría de Estado de Vivienda), y el Gobierno Provincial.

Las características apuntadas permitieron definir cuáles eran las tres áreas operativas en las que debería centrarse en el futuro la acción del Instituto Provincial de la Vivienda de Catamarca.

Una de ellas está determinada por la existencia de "operatorías" elaboradas por los niveles nacionales de la Subsecretaría de Estado de Vivienda, las cuales (a pesar de que no se adecúan exactamente a las necesidades catamarqueñas), deben ser utilizadas al máximo por dos razones: son las únicas fuentes de financiamiento externo inmediatamente disponibles, y además permitirían estructurar mejor la red urbana provincial siempre que se las localizase en las ciudades intermedias del interior.

Por otra parte no aprovechar los cupos disponibles de estos fondos significaría perder toda posibilidad de lograr comprensión y apoyo de los niveles nacionales para el financiamiento de las operaciones "no convencionales" correspondientes a las otras áreas de acción.

La segunda está referida a la satisfacción de las necesidades de vivienda que experimente la población rural, acerca de lo cual todo está por hacerse. Por último deben contemplarse acciones a ser desarrolladas en la ciudad de Catamarca, que no es posible dejar de lado, entre otros motivos porque allí se manifiesta la vida política provincial.

Como se descarte para el futuro la construcción de nuevos barrios de viviendas, que "estiran" y desequilibran la ciudad, impiden lograr densidades satisfactorias, encarecen y extienden la infraestructura urbana y no mejoran el aprovechamiento de la existente, se propicia concentrar la atención del Instituto de la Vivienda, en lo que hace al área de la ciudad de Catamarca, en las operaciones de "renovación urbana", asumiendo francamente sus dificultades. Son más difíciles y complicadas, implican problemas operativos y legales además de los derivados de la actual inexistencia de financiamiento nacional. Pero mejoran las condiciones de vida de la población ya instalada y permiten satisfacer más necesidades con los mismos fondos, por lo que resultan útiles y deben ser defendidas y propiciadas.

Para abordar el diseño y realización de operaciones "no convencionales" se propició y obtuvo la creación de una División de Investigación y Experimentación dentro de la estructura del IPV y se elaboraron Guías Metodológicas referidas a esos aspectos.

Para mejorar la eficacia y la eficiencia del IPV en sus actividades operativas tradicionales, se diseñó e implementó una reforma administrativa referida a ellas, utilizando los resultados de la tarea de revisión y reflexión que se ha reseñado, y el arsenal de técnicos de Organización y Métodos.

3. Características y resultados de la reforma administrativa efectuada en el Instituto Provincial de la Vivienda.

Las consideraciones precedentes ponen de relieve los dos aspectos básicos que debía involucrar la acción del equipo interviniente. Por una parte ejecutar la reforma administrativa parcial que aumentase la eficacia y mejorase la eficiencia de las actividades actualmente ejecutadas, y por la otra poner en marcha un proceso de cambio cualitativo de éstas (definido como "mutación administrativa"), que permitiese orientarlas a la satisfacción de las verdaderas necesidades catamarqueñas.

Una vez definida como se ha visto la estrategia de cambio, la táctica que se adoptó tuvo los siguientes rasgos principales: a) se

trató de conservar todos los elementos válidos de la estructura actual, desde el formato de la ley de autarquía hasta la dotación de personal, b) se definió una dirección de cambio y con ella en mente se partió de la situación real de la repartición concreta, tomando en cuenta su historia y sus características, c) se trató de simplificar la estructura administrativa, dando más homogeneidad al área de acción de cada una de las unidades operativas. Ello llevó varias veces a restringir las que tenían asignadas; en esos se buscó sistemáticamente ajustar el marco normativo a la realidad y no a la inversa. Para ello se ~~estuvo~~ ^{retuvo} las funciones realmente ejecutadas, eliminando las que no lo eran o se ejecutaban a medias. Esto último determinó la creación de algunas nuevas unidades operativas para que asumiesen las actividades ejecutadas imperfectamente. d) Los agregados, sobre todo de nuevas unidades operativas, se redujeron al estricto mínimo, en forma de disminuir el costo de la reforma y no burocratizar la repartición. e) Para implementar la reforma se eligió un punto de apoyo o pivote básico: el área funcional Dirección, sobre la cual descansa el peso del esfuerzo, de cambio. Para ello se le fortaleció al máximo mediante varios mecanismos de los cuales el más importante es la creación de la División de Investigación y experimentación, y su éxito o fracaso son absolutamente decisivos para el logro del objetivo de máxima (mutación administrativa y reformulación del rol institucional).

A lo largo de casi dos años de tareas el enfoque descripto fue aplicado en forma coherente y sistemática, dando lugar a un voluminoso trabajo que incluye siete tomos impresos (desde una reflexión teórica y discusión de la estrategia de cambio preconizada, hasta casi un centenar de Manuales de Procedimientos, pasando por una serie de Informes en que se da cuenta de la ejecución de las etapas contractuales).

El apoyo técnico y el asesoramiento a los responsables del Instituto fue permanente, aunque claramente decreciente. Corresponde destacar que en todo momento el clima de cooperación entre el Personal del Instituto y el equipo externo fue óptimo.

Nada más elocuente que las cifras y datos consignados en los dos cuadros, y en el gráfico que cierran este informe, para poner en evidencia los resultados obtenidos. Estos cuadros deben interpretar-

* Las variantes introducidas en la planta de agentes fueron escasísimas: muy pocas incorporaciones, dos traslados y ninguna cesantía.

se tomando en cuenta que el equipo externo inició su tarea directa en el IPV en Catamarca a fines de agosto de 1971.

4. Descripción del contenido del conjunto de documentos presentados en la Reforma Administrativa de la Dirección Provincial de la Vivienda de la Provincia de Catamarca.

4.1. "Diseño e implementación de un programa de reforma administrativa en la Dirección de la Vivienda de la Provincia de Catamarca".

Primer Informe

Estudio comparativo de los organismos similares de otras provincias. Estudio de los proyectos iniciados en los últimos cinco años. Causa de su fracaso y/o abandono.

- Evolución de la planta de personal del IPV en el período de cinco años considerado.
- Evaluación de la demanda actual en materia habitacional.
- Discusión de hipótesis de trabajo sobre la magnitud en valor del flujo de fondos previsible.
- El problema de la vivienda en Catamarca. La acción del sector público en Catamarca en materia de vivienda.
- Las áreas de acción a desarrollar.
- Consideraciones sobre estrategia y táctica futuras.

Segundo Informe: Tomo I

Reflexión teórica y estrategia del cambio organizacional.

- Los objetivos del IPV y el contexto de su acción.
- El enfoque metodológico inicial y su crítica.
- Hipótesis teóricas básicas.
- Hipótesis utilizadas para representar el sistema de objetivos, necesidades y actividades en el que actúa el IPV.

- El sistema de interacciones entre actores y su funcionamiento: la situación actual, la situación futura deseable (etapa de transición) y la situación futura deseable (estado final).
- La situación del IPV y el diseño de un programa de reforma administrativa.
- La estrategia del CIAP.
- Criterios para el establecimiento de un régimen autárquico para el IPV.

• Segundo Informe Tomo II
Suplemento gráficos.

• Segundo Informe Tomo III

Metodología contractual.

Identificación y explicitación de los objetivos de la repartición sobre la base de: misión formalmente confiada al organismo, percepciones de sus integrantes, expectativas del medio y asignación efectiva de recursos.

- Determinación de las funciones requeridas para el cumplimiento de los objetivos identificados y jerarquización de los mismos.
- Justificación de las distintas funciones a cumplir por el organismo y descripción de las mismas fijando áreas de competencia (manual de funciones).
- Identificación y descripción de las actividades necesarias para el cumplimiento de las diversas funciones.
- Fijación de criterios para establecer las relaciones funcionales entre niveles organizacionales.
- Diseño de la estructura funcional (organigrama).
- Definición y descripción de cargos a partir de las funciones y actividades establecidas.
- Diseño de procedimientos para la programación, ejecución y control de actividades.

- Elaboración de manuales de instrucción para las actividades vinculadas a la gestión de inversiones en sus aspectos operativos.
- Diseño de Indicadores de Gestión.
- Evaluación de las necesidades requeridas para la puesta en marcha de la nueva estructura.
- Elaboración de metodología para la programación presupuestaria y asignación de recursos.

Segundo Informe: Tomo IV

Anexos.

- Misión formalmente confiada al IPV.
- Anteproyecto de la ley de autarquía para el IPV.
- Manual de funciones.
- Manuales de procedimiento.
- Metodología de control operativo.
- Sistemas.

Segundo Informe Tomo V

Manuales de procedimientos.

- 4.2. "Implementación y seguimiento transitorio de la Reforma Administrativa del Instituto Provincial de la Vivienda de la Provincia de Catamarca".

Informe final de la etapa de implementación

- Elaboración de proyectos y redacción de normas (Ley 2550 del 19.3.73 por la cual se sanciona el Anteproyecto de Ley de Autarquía elaborado por el equipo CIAP)
- Decreto Reglamentario de la misma ley elaborado por el equipo CIAP.
- Régimen de adjudicación de viviendas.
- Apoyo y asesoramiento técnico para la elaboración del presupuesto del IPV para el ejercicio 1973.

- Selección de personal: asesoramiento para la adopción de criterios por la repartición.
- Entrenamiento de personal.
- Apoyo técnico para la fijación de criterios operativos.
- Apoyo técnico para la puesta en marcha del sistema de indicadores de gestión.
- Diseño de un modelo de memoria anual del IPV.
- Metodología de trabajo para el área social de la División de Investigación y experimentación.
- Encuesta de viviendas urbanas.
- Sistemas de tabulación y creación de un banco de datos.

La reforma administrativa de la Dirección Provincial de la Vivienda de la Provincia de Catamarca. 1971-1973.

- Selección de documentos considerados de interés general y que formaron parte de las anteriores presentaciones.

CUADRO RESUMEN DE LA ACTIVIDAD FISICA DEL IPV-CATAMARCA

	1970	1971	1972	1973-1 ^o sem	1973-2 ^o sem
Nº DE OBRAS UOTROMS	6	—	9	— ⁽¹⁾	14 ⁽²⁾
- - ADJUDICADAS	5	1	7	5	
MANTO CONTRATADO (MIL \$)	1945.9	417.1	5348.0	4761.6	
Nº DE VIVIENDAS	174	40	322	128	693 ⁽²⁾
- - CUARTOS	322	120	992	384	
SUP. CUENTA CONTRATADA (M²)	8652.3	2138.4	17356.9	7327.4	
SUP. CUENTA/VIV-Propiedad (M²)	50.76	53.41	49.15	58.80	
COSTO POR M²/VIV-Propiedad (\$/m²)	219.8	193.2	319.6	632.6	
Nº DE VIVIENDAS ADJUDICADAS	—	40	114	109	198 ⁽²⁾
- - ENTREGADAS	—	40	—	114	198 ⁽²⁾

(1) 5 Obras se adjudicaron directamente a una Empresa privada y 2 a la D. H. de Arg. y Urbanismo
 (2) Estimaciones del IPV.

CUADRO RESUMEN DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL IPV-CATAMARCA

Unidad: mil \$

	1970	1971	1972	1973-1 ^o sem
CERTIFICACIONES DE OBRA	13.5	1318.0	2003.0	2814.2
- - MAYORES COSTOS	—	538.0	1624.3	396.4
TOTAL CERTIFICADO	13.5	1914.0	3627.3	3204.6
PAGO DE CERTIFICADOS DE OBRA	—	1180.0	1531.0	3056.4
- - MAYORES COSTOS	—	265.0	871.2	691.9
TOTAL PAGADO	—	1443.0	2402.2	3748.3
RELACION PAGADO TOTAL/CERTIFICADO TOTAL (%)	—	75.4	66.2	117.0

IPV-CATAMARCA EVOLUCION DE CERTIFICACIONES DE OBRA Y SUS PAGOS IX trim/1970 - II trim/1973

