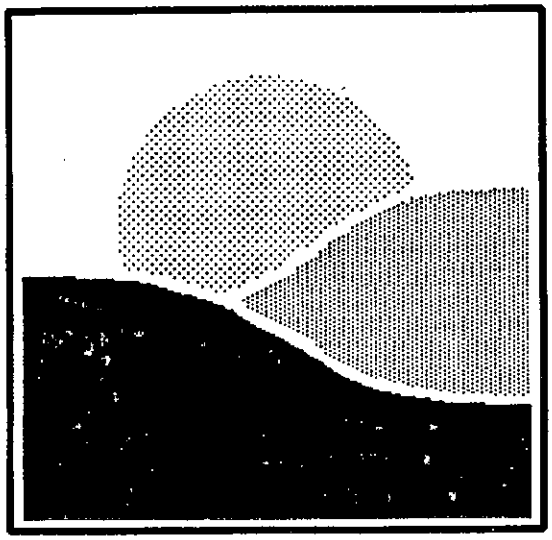
6
N. 311
P112
INF. FINAL
IV
33263

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA



Universidad Nacional de Cuyo / Consejo Federal de Inversiones

PROYECTO MENDOZA

REORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PROVINCIAL

TOMO III

INDICE

Pag. Nº

Capitulo VI

ANALISIS Y DIAGNOSTICO MICROADMINISTRATIVO

MINISTERIO DE GOBIERNO

Introducción 1

Subsecretaría de Justicia

Dirección General de Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas 3

Dirección de Personas Jurídicas 9

Dirección de Asuntos Penales 14

Penitenciaría Provincial y Carcel de Encausados de San Rafael 19

Subsecretaría de Gobierno y Municipalidades

Departamento Boletín Oficial 25

Dirección de Areas de Frontera 29

Dirección de Investigación Lucha Antigranizo 32

Policía de Mendoza 38

Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social

Ex Dirección General de Asuntos Municipales 48

MINISTERIO DE HACIENDA

Introducción 49

Subsecretaría de Hacienda

Contaduría General de la Provincia 49

Dirección General de Finanzas 54

Dirección de Sistematización de Datos 58

Tesorería General de la Provincia 63

Dirección General de Rentas 67

Subsecretaría de Recaudación y Control

Dirección de Compras y Suministros 75

Dirección Provincial de Catastro 81

Escribanía General de Gobierno 87

Pag. Nº

MINISTERIO DE ECONOMIA
Introducción 95
Subsecretaría de Agricultura y Ganadería
Dirección Agropecuaria 96
Dirección de Bosques y Recursos Naturales Renovables 104
Dirección de Parques y Zoológico 113
Departamento Provincial de Cooperativas 116
Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas 117
Subsecretaría de Industria, Comercio y Minería
Dirección de Minería 124
Dirección de Turismo 132
Dirección de Industrias 140
Dirección de Comercio Interior 148
Dirección de Comercio Exterior 154
Dirección General de Economía 160

MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL
Introducción 164
Subsecretaría de Salud Pública
Dirección de Atención Médica 165
Dirección de Medicina Preventiva y Sanitaria 171
Dirección de Servicios Técnicos 176
Dirección de Centros de Salud 181
Subsecretaría de Promoción Social y Vivienda
Dirección de Acción Social 187
Dirección Provincial de Asistencia
Integral del Discapacitado 193
Dirección de Deportes, Recreación y Turismo Social 198
Dirección Provincial del Menor 203
Instituto Provincial de la Vivienda 210
Dirección de Asistencia a la Ancianidad e Invalidez 215
Unidades Con Dependencia Directa del Ministro
Dirección General de Administración 221
Dirección de Planificación y Control 226

Pag. Nº

MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS
Introducción 230
Subsecretaría de Obras Públicas
Dirección de Arquitectura y Urbanismo 231
Dirección de Construcciones 238
I.T.I.E.M. (InstitutoTécnico de Investigación y Ensayo de Materiales) 244
Subsecretaría de Servicios Públicos
Dirección de Transporte 249
ETOM (Estación Terminal de Omnibus) 258
Dirección de Comunicaciones 262
Dirección de Hidráulica 268
Unidades Con Dependencias Directa Del Ministro
Dirección de Planeamiento Físico y Ambiental 274
Subsecretaría de Energía, Combustibles
y Recursos Hídricos 275

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION
Introducción 277
Subsecretaría de Educación
Dirección de Educación Media 278
Dirección de Enseñanza Primaria 283
Dirección de Planeamiento Educativo 289
Dirección General de Administración 293
Dirección de Personal 296

Dirección General De Escuelas 300

SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION
Introducción 306
Dirección de Administración 307
Dirección de Ceremonial y Protocolo 311
Dirección de Defensa Civil 314
Dirección de Información Pública 317
Dirección Provincial de Aeronáutica 320

VI ANALISIS Y DIAGNOSTICO

MICROADMINISTRATIVO

MINISTERIO DE GOBIERNO

INTRODUCCION

Al momento de efectuarse el relevamiento de información dependían del Ministerio de Gobierno una serie de organismos, entre los cuales figuraba la Dirección de Investigación de Lucha Antigranizo, repartición que por su misión y funciones, no guardaba relación con las competencias y atribuciones fijadas por la Ley de Ministerios a esta jurisdicción.

El problema fundamental que se planteaba radicaba en que para esta finalidad, se distraían, en gran medida, recursos presupuestarios en desmedro de otras áreas específicas, como las encargadas de brindar seguridad a la población y garantizar los derechos de los trabajadores a través del pleno ejercicio de la policía laboral en todo el territorio provincial.

Esto fue corregido al dictarse por parte del Poder Ejecutivo un decreto que transfiere este organismo a la órbita del Ministerio de Economía.

Por otra parte, se advierte la procupación, por parte de los funcionarios entrevistados, de lograr estrechas vinculaciones entre los distintos organismos del Ministerio, en vistas a un accionar coordinado que dé unidad y coherencia a la labor de todo el Ministerio. Sin embargo, ésto generalmente no ocurrió por la falta de un plan integral de Gobierno que sirviera de marco referencial para la toma de decisiones. Lo que sí estuvo presente es el desarrollo de distintos proyectos concretos, como por ejemplo, la modificación de los planes de estudio de las escuelas policiales, el desarrollo del servicio de lucha antigranizo, la recuperación de la policía laboral, la creación de un organismo específico para tratar la problemática de las áreas de frontera, entre otros varios proyectos.

Considerando individualmente a las distintas Direcciones, se observa, en general, la carencia de planes y programas y la inexistencia de unidades de planificación que entiendan en la materia.

Otro dato digno de mencionarse es la insuficiencia generalizada de recursos disponibles para atender las numerosas funciones que, en virtud de las normas vigentes, deben llevar a cabo las diferentes reparticiones. No se ha producido el correlativo incremento del presupuesto de gastos y recursos del Ministerio, en relación con las nuevas funciones y actividades que recientemente se han asignado a esta jurisdicción ministerial, ya que, a los organismos existentes, se les han anexado nuevas responsabilidades y, además, se han creado nuevas unidades organizativas, sin que ello haya traído emparejada una modificación en el peso relativo que este Ministerio tiene en el presupuesto general de la provincia.

En lo que respecta a la organización interna de las Direcciones y a las funciones que legalmente se les asignan, podemos afirmar que, en algunos casos, existen inadecuaciones entre las competencias atribuídas a los organismos y las que efectivamente desarrollan, como así también estructuras organizativas muy reducidas o demasiado amplias en relación a los objetivos a lograr y a las funciones a desempeñar.

Finalmente, se observa que las modificaciones en las estructuras organizativas de las reparticiones, no siempre han sido el fruto de estudios especializados, sino consecuencia de la voluntad del funcionario

de turno y de la necesidad de jerarquizar a los agentes a fin de beneficiar los con remuneraciones mayores, ante la imposibilidad de otorgar aumentos / de sueldos en forma generalizada.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA

S U B S E C R E T A R I A

D E

J U S T I C I A

1. DIRECCION GENERAL DE REGISTRO DEL ESTADO CIVIL Y CAPACIDAD DE LAS PERSONAS

1.1. Situación general

Organismo creado por Ley Provincial de fecha 31 de octubre de 1884. Esa misma norma establece que sus disposiciones deberán comenzar a regir a partir del 1° de enero de 1886, por lo que se deduce que esa es la fecha de creación de esta Dirección.

El Artículo 1° de la citada norma dice textualmente: "El Registro de los actos del Estado Civil de las personas, será llevado uniformemente en toda la Provincia, sin distinción de creencias religiosas, por oficiales públicos encargados de su recepción y conservación, con arreglo a las disposiciones de la presente ley".

Por otra parte, la propia Constitución de Mendoza, en su Artículo 5°, establece que "un registro del estado civil de las personas será uniformemente llevado en toda la Provincia, por las autoridades civiles, sin distinción de creencias religiosas".

Respondiendo a ese imperativo constitucional, la Ley de Ministerios N° 3489, en su Artículo 12, al referirse a las competencias particulares del Ministerio de Gobierno, en el apartado d) "Seguridad y Custodia", entre otras competencias, menciona el "...régimen de la identificación y registro de estado civil".

El Decreto-Ley Nacional N° 8204, de fecha 27 de setiembre de 1963, convalidado por Ley Nacional N° 16.478, rige en todo el territorio nacional lo concerniente al registro del estado civil y capacidad de las personas, estableciendo en sus considerandos que "...las distintas etapas que jalonan el principio y fin de la existencia de una persona constituyen una inagotable fuente de derechos y obligaciones; ... que el estado civil de // las personas ... interesa en forma primordial y hace al orden público ...; que todas las cuestiones atinentes al estado civil y a la capacidad de las personas es materia de competencia exclusiva del Gobierno Federal; ... que los hechos y actos jurídicos que deban inscribirse en el Registro ... tienden a la prueba de los derechos que normatizan la integridad y el libre desenvolvimiento de la persona; que corresponde por lo tanto al Gobierno Federal legislar sobre la prueba de los hechos y actos...".

En función de lo expresado, en el Capitulo I, Artículo 1° de la Ley, se dispone que "todos los actos y hechos que den origen, alteren o modifiquen el estado civil y la capacidad de las personas, deberán inscribirse en los correspondientes Registros de las Provincias y de la Nación". A su vez, el Artículo 2° dice: "El Registro del estado civil y de la capacidad de las personas será organizado por los gobiernos locales y estará a cargo de un Director General". Los demás artículos reglamentan fundamentalmente lo atinente a los Libros que se deben llevar en las Direcciones Provinciales para asentar nacimientos, defunciones, matrimonios, incapacidades, etc.

Por Ley Provincial N° 3259, de fecha 29 de setiembre de 1965, se adopta como ley de la Provincia las disposiciones de la citada ley nacional. Esta norma provincial, con algunas modificaciones, rige actualmente. / La misma establece en su Artículo 1°: "Adóptase como Ley de la Provincia, / el cuerpo de disposiciones que constituyen el 'Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas', conforme al Decreto-Ley N° 8204, del 27 de se-

tiembre de 1963, convalidado por Ley Nacional N° 16.478..."

1.2. Funciones específicas

Reglamentando la Ley Provincial N° 3259, el Poder Ejecutivo/ dicta el Decreto N° 6279, del 14 de noviembre de 1967. En este Decreto se fija el objetivo de la Dirección: "El Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas comprenderá el registro del estado civil de las personas y el registro de incapacidad de las personas" (Artículo 1°). Asimismo, consigna las funciones del Director General al decir: "El Director General ... es el superior administrativo, jerárquico y técnico de la Repartición, teniendo a su cargo la conducción general de la misma y la responsabilidad emergente de su investidura. Dictará el Reglamento Interno para el mejor funcionamiento del organismo..." (Artículo 4°). Estas disposiciones se amplían en el Artículo 6°: "Sin perjuicio de poder tomar todas las providencias que fueran menester para el mejor logro de las finalidades inherentes al ejercicio de / su función, el Director General, que es Oficial Público y puede desempeñarse como tal cuando lo estime conveniente, tiene los siguientes deberes y atribuciones: a) La superintendencia sobre la administración del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas, con facultad para resolver todo lo atinente a su régimen interno y disciplinario, para una mejor aplicación de la Ley reglamentada; b) Asignar funciones de Oficiales Públicos reemplazantes / cuando la ausencia del titular no fuera superior a treinta (30) días corridos; c) Celebrar convenios con reparticiones provinciales, nacionales o municipales, que tiendan a correlacionar servicios, simplificar procedimientos, intercambiar informaciones o facilitar tareas específicas. Dichos convenios serán celebrados ad-referendum del Poder Ejecutivo; d) Disponder a solicitud de parte interesada, la modificación, ampliación o corrección del contenido de los asientos de los Libros. Registro del Estado Civil de las Personas, con / sujeción a lo determinado por los Artículos 72, 73 y concordantes de la Ley N° 3259; e) Expedir directamente o por intermedio del funcionario u Oficial Público del Registro del Estado Civil de las Personas, en quien delegare la atribución, certificaciones, testimonios o copias de los asientos y constancias obrantes en los Libros - Registro de la Repartición, observando para // ello las formalidades prescriptas en la Ley para cada una de las distintas / inscripciones de los Libros-Registro correspondientes; f) Suministrar informes a requerimiento de autoridades públicas, nacionales, provinciales, o municipales, observando en todos los casos un procedimiento que garantice la / reserva natural de los hechos, actos jurídicos, circunstancias y demás antecedentes obrantes en los Libros-Registro y archivos del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas, "o a quien demuestre un interés legítimo"; g) Establecer los honorarios de funcionamiento para las Oficinas del Registro del Estado Civil de las Personas, de acuerdo a las necesidades y características de las distintas zonas; h) Determinar las oficinas que prestarán servicio para el registro de las defunciones los días inhábiles y sus correspondientes horarios; i) Legalizar las firmas de los oficiales públicos. La firma del Director no necesita ser legalizada por autoridad administrativa o judicial alguna.

En el Artículo 7° establece que "la Direccion General tendrá a sus inmediatas órdenes a los siguientes funcionarios: Subdirector, Secretario General, Inspector General y un cuerpo de Inspectores". Y a su vez el Artículo 8° dispone que el Inspector General con jurisdicción en todo el territorio de la Provincia, es el superior jerárquico del cuerpo de inspectores".

Si analizamos la estructura orgánica de la Repartición y la / Planta de Personal, nos encontramos que algunos de estos cargos, con dependencia directa del máximo nivel, han sido suprimidos, concentrándose todas las / funciones en el Secretario General.

Por otra parte, la repartición ha suscripto un convenio con / el Gobierno Nacional, en virtud del cual hace entrega al público que lo solicite de documentos nacionales de identidad, asumiendo una nueva función / no contemplada en la Ley N° 3259.

Desde el punto de vista legal, para finalizar, es dable mencionar que se realizan estudios a fin de adecuar las disposiciones del Decreto N° 6279/67 a las modificaciones operadas en la Ley de Matrimonio Civil.

1.3. Funciones de administración general

. Planificación:

No se llevan a cabo tareas de planificación, salvo algunos / proyectos aislados. La Repartición realiza una labor que es permanente y continua, cual es asentar en los Libros-Registro los distintos actos y hechos que dan lugar, alteran o modifican la identidad de las personas, su estado civil o su capacidad; y, además, en virtud de un convenio suscripto con su similar en el orden nacional, provee de documentos de identidad a los particulares que lo soliciten.

Sólo se realizan previsiones y cronogramas de actividades para la ejecución de algunas funciones, por ejemplo para celebraciones de matrimonios, estableciéndose turnos especiales.

También se efectúan previsiones a través de la elaboración del proyecto de presupuesto de gastos de la repartición. Finalmente, cabe consignar que, periódicamente, esta Dirección remite datos e información estadística a la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas sobre temas inherentes a sus funciones.

. Presupuesto

Se elaboró, a requerimiento del Ministerio de Hacienda, un anteproyecto de presupuesto de gastos para el ejercicio 1987, con algunas técnicas propias del presupuesto por programas. Así se fijó como programa o actividad central el "registro de los hechos y actos constitutivos del estado civil y capacidad de las personas y su identificación"; y como subprogramas los siguientes: 1) Registro de nacimientos, defunciones, matrimonios e incapacidades; 2) Identificación de personas; 3) Expedición de copias y certificaciones. Otro proyecto mencionado en el citado anteproyecto de presupuesto fue el "estudio y elaboración de nuevos sistemas de archivo y expedición de certificados por medio de computadoras".

Sin embargo, las distintas partidas consignadas para cada uno de los programas fueron disminuidas a nivel jerárquico superior, lo que ha implicado obstáculos para el logro de una atención ágil y eficiente de los usuarios.

. Personal

No se llevan a cabo programas de capacitación del personal, y sólo podemos decir que existe una unidad de personal encargada únicamente / de controlar la asistencia y puntualidad de los agentes, emitir informes sobre el personal y otras tareas similares. Ni siquiera los legajos del personal se confeccionan y actualizan en esta unidad, sino que son llevados en / el Departamento de Personal del Ministerio.

1.4. Funciones gerenciales

Podemos afirmar que, no obstante contar la repartición con unidades de personal, administración, inventario y otras que desarrollan funciones medio, la mayor parte de las decisiones relativas a designaciones de personal, presupuesto, compras, etc., se centraliza en niveles jerárquicos superiores. El Director General se limita a elevar propuestas, las que son/ consideradas a nivel de Subsecretario o, incluso, del Ministro del área.

Unicamente las decisiones que hacen al funcionamiento operativo y a la organización interna del organismo recaen en la persona del Director General.

Se observa que la estructura orgánica no responde a las especificaciones del Decreto N° 6279/67, sobre todo en lo establecido en el Artículo 7° ya mencionado, toda vez que por leyes de presupuesto han sido suprimidos los cargos de Subdirector y de Inspector General, concentrándose las atribuciones y funciones de los mismos en el Secretario General con el consiguiente recargo de actividades y de personal a cargo de su titular.

Además, por Decreto N° 1150/75, se aprueba el organigrama de la Dirección, último instrumento legal conocido sobre el tema. No obstante, la estructura orgánica allí dispuesta ha sido modificada sustancialmente por leyes de presupuesto posteriores.

La Dirección elaboró hace algunos años un proyecto de manual de organización, el que no fue aprobado oportunamente y a la fecha se encuentra totalmente desactualizado, pues se han creado y suprimido diversas unidades administrativas y se han modificado sustancialmente las funciones de las existentes.

Por otra parte, el Artículo 4° del Decreto N° 6279/67 establece que debe dictarse un Reglamento Interno, lo que hasta la fecha no se ha realizado.

1.5. Organización de los servicios desconcentrados

En cuanto a su distribución geográfica, el organismo presenta una gran desconcentración de funciones ya que funcionan numerosas oficinas seccionales ubicadas en los distintos distritos del interior provincial. Empero, si nos atenemos a la cantidad de personal que se desempeña en las oficinas seccionales, vemos que tal desconcentración es relativa; el 62 % / de los agentes cumple funciones en el Gran Mendoza (de los cuales aproximadamente el 50 % lo hace en Capital); el 17 % en la Zona Este; el 7,5 % en el Valle de Uco y el 13,5 % en la Zona Sur.

1.6. Vinculación con otros organismos

Fundamentalmente esta Dirección mantiene relaciones con los organismos de seguridad, a quienes brinda antecedentes o datos para la identificación de personas,como así también con el Poder Judicial a quien suministra / información útil para las diversas causas judiciales. Asimismo, remite in- / formación actualizada a la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, dependiente del Ministerio de Economía, para la elaboración de estadísticas provinciales sobre natalidad, mortalidad, etc.

1.7. Recursos

Humanos

El organismo cuenta con un total de 283 cargos permanentes y ningún cargo temporario, según presupuesto de gastos 1987. Esos cargos se discriminan del siguiente modo:

-Autoridades Superiores: 1 (Director General)

-Agrupamiento Administrativo y Técnico: 261 cargos, es decir el 92,2 % del total.

.Personal Superior: 1 (Secretario General); sólo el 0,38 %

.Personal de Supervisión: 151, o sea el 57,86 % del Agrupamiento

.Personal de Ejecución: 109, es decir el 41,76 % del Agrupamiento

-Agrupamiento Profesional: 1 (abogado); representa sólo el 0,35 % del total

-Agrupamiento Servicios Generales: 20 cargos; alcanzando el 7,06 % del total

.Personal de Supervisión: 3, es decir el 15 % del Agrupamiento

.Personal de Servicios: 17; lo que representa el 85 % del Agrupamiento.

Teniendo en cuenta los datos precedentes, vemos que, en el agrupamiento administrativo y técnico, la cantidad de cargos de supervisión supera ampliamente (casi en un 50 %) a la cantidad de cargos de ejecución, lo que demuestra una gran estructuración con jefes o encargados sin personal a cargo.

Los 283 cargos de esta Dirección representan el 3,76 % del total de cargos del Ministerio, cantidad que resulta insuficiente para llevar a cabo con agilidad y eficiencia la atención del público que, en gran cantidad, realiza trámites ante la Sede Central y Oficinas Seccionales de esta / Dirección.

Los agentes están regidos por las disposiciones del Decreto-Ley N° 560/73 y sus modificaciones; y la Ley N° 5.126 y su Decreto Reglamentario N° 2.396/86 y sus modificaciones.

En general, por las características de la Repartición, el personal realiza tareas manuales, repetitivas y rutinarias, lo que no motiva a los agentes, especialmente si son jóvenes con iniciativas y deseos de progresar. La mayor parte de los agentes son mujeres que desde hace varios //

años prestan la misma función y que, a diferencia de lo que podría imaginarse, ejecutan las tareas con ahinco, dedicación y minuciosidad.

Presupuestarios

El anteproyecto de presupuesto de gastos ejercicio 1987 del / organismo representaba sólo el 2,41 % del total ministerial. El rubro personal dentro del total de erogaciones de la Repartición alcanzaba al 87,69 %, mientras que las erogaciones de capital sólo el 0,09 %.

Si lo comparamos con el presupuesto de gastos del ejercicio / 1986, que representaba el 2,94 %, se advierte una leve disminución entre // los ejercicios 86 y 87 que agrava las dificultades presupuestarias de la Dirección.

El parque automotor sólo está integrado por un vehículo: una camioneta rastrojero diesel doble cabina. Es dable destacar que las distintas inspecciones a las oficinas seccionales, ubicadas en el interior del / territorio provincial, se realizan con este único vehículo, lo que a todas luces resulta insuficiente, con las consiguientes dificultades operativas / que ello trae aparejado, ya que los supervisores deben coordinar entre sí / su accionar para disponer de transporte, lo que implica pérdidas de tiempo e imposibilidad de desempeñarse con la eficiencia que sus funciones conllevan.

Informáticos

La Dirección carece totalmente de este tipo de recursos. No obstante se han efectuado algunos estudios para aplicar la microfilmación para las certificaciones, como así también el uso de computadores para la elaboración de datos estadísticos sobre nacimientos, matrimonios, defunciones, incapacidades, etc.

1.8. Síntesis de problemas detectados

En esta Dirección es numerosa la cantidad de público que diariamente debe ser atendido, sin que se hayan arbitrado los recaudos pertinentes para lograr una atención satisfactoria a los usuarios, contándose / fundamentalmente con la buena disposición de los agentes que, en la medida de sus posibilidades, atienden rápidamente al público evitándoles las molestas esperas que es de suponer se producen en organismos con gran afluencia de público. Especialmente, se producen aglomeraciones en determinados períodos, como por ejemplo, en épocas pre-electorales en las que numerosos ciudadanos concurren para renovar sus documentos de identidad (documentación que es entregada en este organismo en virtud de un convenio suscripto con la Dirección Nacional del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas).

Pese a que la Dirección trabaja al cien por cien de su capacidad operativa, el servicio no alcanza sus últimos objetivos, es decir, realizar una tramitación ágil y acelerada, debido fundamentalmente a la insuficiencia de los recursos humanos.

Podría pensarse en la utilización de recursos informáticos / que coadyuvarían a lograr una mayor eficiencia y rapidez en el accionar. En este sentido podemos mencionar sólo algunos estudios que han comenzado a efectuarse, sin que hasta la fecha se haya implementado ningún programa.

2. DIRECCION DE PERSONAS JURIDICAS

2.1. Situación general

El 20 de marzo de 1986 entró en vigencia la Ley N° 5069, que deroga la anterior Ley Orgánica de la Repartición N° 3872, cambiando la denominación de la misma y detallando sus funciones en los artículos 2/6. Aquí nos limitamos a mencionar los artículos pertinentes, pues en el Capítulo / correspondiente a Situación Actual, al tratar esta Dirección, procedimos a detallar las funciones que le competen.

La Dirección de Personas Jurídicas, antes llamada Inspección de Personas Jurídicas, tiene dependencia directa de la Subsecretaría de Justicia, siendo un organismo de contralor de las sociedades por acciones, asociaciones civiles y fundaciones y de los denominados comúnmente "círculos 60 x 1000", regulados por el Decreto Provincial N° 2693/86. Su funcionamiento responde a lo establecido en el inciso b) del artículo 12° de la ley de Ministerios N° 3489.

Cabe mencionar que, en virtud de la nueva norma legal, se producen dos modificaciones fundamentales en el procedimiento de control que es competencia de este organismo, a saber:

a) Se concentró en esta Dirección el cumplimiento de la totalidad de los / trámites de autorización para funcionar de asociaciones civiles y fundaciones, y de conformación de estatutos de sociedades por acciones, como así también sus reformas, disolución y liquidación. Así, los mencionados trámites se inician y concluyen por ante esta Repartición, siendo ésta / la que dicta el acto administrativo que pone fin al trámite, sin ser necesaria la intervención del Poder Ejecutivo, como ocurría con la ley derogada N° 3872; y

b) Se eliminó el sistema de control judicial en los trámites de constitución, modificación y disolución de sociedades por acciones, llevándose a cabo esos trámites exclusivamente en sede administrativa y por ante / este organismo, cumpliendo el Director con todas las funciones que la / legislación de fondo atribuye a los Jueces de Registros. Con la legislación anterior un trámite de inscripción de sociedades duraba aproximadamente nueve meses; a partir de la puesta en vigencia de la Ley N° 5069, no más de quince días.

2.2. Grado de desarrollo de las funciones específicas

Las modificaciones legislativas apuntadas han traído como / consecuencia una considerable simplificación y aceleración de los trámites aludidos para los administrados, pero, a su vez, han producido un notorio incremento de las diversas funciones y tareas que se llevan a cabo en ésta repartición.

Para mayor ilustración sobre el particular, podemos señalar que, desde el día 5 de diciembre de 1977 hasta el día 19 de marzo de 1986, (más de 8 años) se dictaron un total de 243 resoluciones, y por el contrario, desde el 20 de marzo de 1986 (entrada en vigencia de la Ley N° 5069) hasta el día 31 de octubre de 1986 (sólo 7 meses) se han dictado un total de 339 resoluciones.

Los datos consignados ejemplifican el aumento aludido, pese a lo cual el organismo no ha sido dotado de los recursos materiales y humanos necesarios para cumplir eficazmente las funciones que la legislación le impone. Sólo cuenta con 13 personas, incluyendo el Director; sólo 6 profesionales (Contadores Públicos y Abogados) y 1 Inspector. Esto nos demuestra // que, teniendo en cuenta la cantidad de entidades que deben ser controladas, resulta prácticamente imposible el cumplimiento de todas las funciones que/ la legislación le atribuye a esta Repartición, sobre todo si a ello sumamos la falta de espacio físico, vehículos, recursos informáticos, etc.

El control se limita fundamentalmente al análisis de los libros de las entidades fiscalizadas, pese a considerarse más importante la / realización de auditorías. Pero ello no podrá lograrse a menos que se dote al organismo de recursos humanos y materiales acordes a la labor que la legislación le impone.

2.3. Funciones de administración general

. Planificación

Sólo se efectúan algunas previsiones, fundamentalmente a través de la elaboración del anteproyecto de presupuesto del organismo, realizado, a "ojo de buen cubero", por parte del Director, con la colaboración de los profesionales que le dependen, anteproyecto que se evalúa posteriormente a nivel ministerial para ser incorporadas las distintas partidas dentro del proyecto de presupuesto de la Administración Central del Ministerio, / ya que ésta Dirección no cuenta con presupuesto propio.

Por tratarse de un organismo de contralor que debe asegurar el cumplimiento de la legislación de fondo y resguardar el interés público en la constitución, registración, funcionamiento, disolución y liquidación de las sociedades por acciones, asociaciones civiles y fundaciones, control de las operaciones de requerimiento, bajo cualquier forma o figura jurídica, de dinero o valores al público con promesas de adjudicaciones o entrega de bienes, prestaciones de servicios o beneficios futuros, se estima // conveniente al menos prever las labores a desarrollar, incluyendo auditorías a los sujetos sometidos a control, para lo cual deberían elaborarse / cronogramas de actividades.

Por otra parte, cabe mencionar que sólo existen algunos proyectos, en parte concretados, pero sin estar enmarcados en un plan general o integral. Por ejemplo, el anteproyecto de ley que diera lugar a la actual norma que rige la Dirección (Ley N° 5069), el que fue elaborado por el Director de la Repartición, al igual que el convenio celebrado en 1986 con el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Mendoza al que nos referimos en otro punto.

. Presupuesto

Al igual que las otras dependencias del Ministerio de Gobierno, la Dirección de Personas Jurídicas, a iniciativa del Ministerio de Hacienda, elaboró un anteproyecto de presupuesto ejercicio 1987, aplicando / técnicas propias del presupuesto por programas, especialmente en cuanto a la fijación de programas y subprogramas de trabajo. Como programa general/ se consignaba el control de las personas jurídicas y de los entes que re-

quieren dinero o valores al público con promesas de prestaciones futuras"/ subdividido en tres subprogramas, a saber: 1)"Fiscalización permanente de las sociedades por acciones comprendidas en el artículo 299 de la Ley N° 19.550"; 2)"Fiscalización limitada de las sociedades por acciones no comprendidas en el artículo 299 de la Ley N° 19.550"; y 3)"Fiscalización permanente de las asociaciones civiles y fundaciones".

Sin embargo, podemos decir que se trataba de un presupuesto tradicional con algunas características del presupuesto por programas.

No obstante lo expuesto, cabe consignar que la Repartición no cuenta con un presupuesto propio sino que los recursos de que dispone (en las distintas partidas) están incluídos en el presupuesto de gastos y cálculo de recursos de la Administración Central del Ministerio. Por lo tanto, si bien el Director del organismo eleva un detalle anual de las necesidades que podríamos denominar "anteproyecto de presupuesto de la Dirección", los importes, previo análisis a nivel ministerial, son incorporados a las partidas previstas para la Administración Central del Ministerio. Lo mismo sucede respecto de la Planta de Personal.

. Personal

No se han desarrollado programas de capacitación para el personal, no obstante realizarse reuniones periódicas entre los profesionales e inspectores y el Director en las que se intercambian opiniones sobre las metodologías de trabajo, actualización de legislación, procedimientos a desarrollar, etc.

Tampoco cuenta el organismo con una unidad administrativa encargada de la logística del personal, la que se canaliza a través del Departamento de Personal del Ministerio.

2.4. Funciones gerenciales

De la entrevista efectuada oportunamente al Director de la Repartición, podemos colegir que todas las decisiones relativas al cumplimiento de las funciones que la legislación confiere a este organismo recaen sobre la responsabilidad del Director, existiendo total discrecionalidad respecto de los niveles jerárquicos superiores, especialmente a partir de la puesta en vigencia de la Ley N° 5069, cuyo anteproyecto de ley se elaboró en la propia Dirección, teniendo en cuenta la legislación sobre la / materia vigente en otras provincias argentinas, las opiniones de ex Directores de la repartición, la doctrina más moderna sobre el tema y las especiales circunstancias de la Provincia de Mendoza.

Sin embargo, en todo lo concerniente a la disponibilidad de recursos (materiales, humanos, financieros, etc.) se observa una total // centralización a nivel ministerial.

2.5. Organización de los servicios desconcentrados.

La prestación de los servicios de la repartición se encuentra totalmente centralizada, no existiendo delegaciones de la Dirección en el interior del territorio provincial. Sólo podemos mencionar el convenio firmado entre la repartición y el Consejo Profesional de Ciencias /

Económicas de Mendoza, ratificado por Decreto Provincial N° 1776/86, en virtud del cual el organismo, por intermedio de las oficinas del Consejo instaladas en la Provincia, recepciona la documentación que los administrados deben presentar ante este organismo en cumplimiento de las normas legales en vigencia, estando facultadas para elevar la documentación a la Dirección, emitir informes, solicitar información respecto del trámite de expedientes iniciados y cobrar el costo de funcionamiento a los administrados que utilicen sus servicios, siendo optativo para éstos efectuar sus trámites ante las Oficinas Receptoras del Consejo o llevarlos a cabo directamente ante la Dirección.

2.6. Vinculación con otros organismos

La relación más estrecha que podemos observar se da con el Poder Judicial a través del Registro Público de Comercio, además de la vinculación ya referida en el punto anterior con el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Mendoza.

2.7. Recursos

Humanos

Los recursos humanos asignados son escasos, sobre todo a nivel de profesionales e inspectores que son los encargados de cumplir las funciones fines de la repartición. Sólo se cuenta con 6 profesionales (contadores públicos y abogados) y un solo inspector, quienes intervienen en la fiscalización de todas aquellas entidades que la Ley N° 5069 determina, teniendo jurisdicción en todo el territorio provincial.

La cantidad de personal (13 personas, incluyendo el Director) representa sólo el 0,17 % del total ministerial, siendo regidos por las disposiciones del Decreto-Ley N° 560/73, la Ley N° 5126 y su Decreto Reglamentario N° 2396/86.

Presupuestarios

Resulta imposible determinar los montos de las distintas partidas del presupuesto de gastos correspondientes a esta Dirección, toda vez que la misma no cuenta con un presupuesto propio sino que los recursos de que dispone están incluídos en el presupuesto de gastos de la Administración Central del Ministerio. No obstante podemos afirmar que el principal problema que tienen las autoridades de la Repartición para cumplir eficientemente con sus cometidos radica en la falta de recursos (materiales y humanos), sobre todo a partir de la puesta en vigencia de la Ley N° 5069 que acrecentó notablemente las funciones de este organismo.

La Dirección de Personas Jurídicas podría contar con recursos propios ya que recauda fondos a través de los sellados que deben abonar los interesados por la rubricación de libros, la inscripción de sociedades, etc. Sin embargo, los importes resultantes pasan a engrosar "rentas generales", privando al organismo de medios que ayudarían a paliar las dificultades presupuestarias apuntadas.

En conclusión, la repartición está dependiendo, permanentemente, de los recursos que se le asignen a un nivel jerárquico superior ya que

no dispone de presupuesto propio, y según lo manifestado por funcionarios entrevistados, históricamente los medios han sido insuficientes para el cumplimiento de los objetivos de la repartición, cuanto más al acrecentarse las // funciones de la ex Inspección de Personas Jurídicas y actual Dirección de / Personas Jurídicas, lo que resulta problemático toda vez que las entidades que deben controlarse comprometen fondos de terceros que podrían verse afectados si no existe por parte del Estado un resguardo de sus intereses.

Informáticos

La repartición carece totalmente de ellos, observándose que ni siquiera para el procesamiento de datos estadísticos sobre cantidad de entidades a fiscalizar, inspecciones efectuadas, asambleas de sociedades, / etc., se utilizan los medios de que dispone la Dirección de Sistematización de Datos de la Provincia.

Creemos que por las características del organismo y la notoria escasez de personal, la utilización de sistemas de computación ayudaría a lograr un accionar más eficiente.

2.8. Síntesis de problemas detectados

A partir de la puesta en vigencia de la Ley N° 5069, el Director de la repartición asume las funciones que antes cumplían los Jueces de Registro en materia de sociedades por acciones, con lo que se eliminó la / dualidad existente en esta materia, del control administrativo y judicial de las sociedades por acciones, unificándose en un sólo organismo las funciones de los Jueces de Registro. Esta unicidad implicó asimismo unidad de procedimientos y de criterios y terminación de la anarquía reinante sobre el particular. La modificación importó además, por un lado, un sensible alivio para el Poder Judicial, el que se despreocupa de funciones que son más bien de naturaleza administrativa, y por otro, considerables ventajas a los interesados ya que pueden realizar el trámite integral de constitución y modificación de los respectivos contratos en esta Repartición, que es la que a su / vez efectúa el control y la fiscalización.

Sin embargo, creemos que la modificación de la legislación debió acompañarse de un correlativo incremento de los recursos de la Dirección para que pueda cumplir acabadamente las funciones que ya venía desempeñando la antigua "Inspección General de Personas Jurídicas" más las nuevas que la Ley N° 5069 acuerda a la actual Dirección de Personas Jurídicas.

En síntesis, el principal problema para un desenvolvimiento eficiente radica en la escasez de recursos.

3. DIRECCION DE ASUNTOS PENALES

3.1. Situación general:

La importancia de las funciones asignadas por ley a esta repartición, fundamentalmente la trascendencia social de su labor, nos llevan a pensar en la necesidad de dotar a este organismos de los recursos financieros, humanos y materiales necesarios para el logro de sus objetivos, a / los que nos referiremos en el punto siguiente.

Actualmente, la escasez de recursos juega un papel negativo / para el cumplimiento pleno de los cometidos que le atañen, pese a los esfuerzos individuales de su personal.

3.2. Funciones específicas:

La creación de la Dirección de Asuntos Penales surge como respuesta a la necesidad de integrar racionalmente dos organismos provinciales cuyos objetivos eran comunes: el Centro de Estudios Criminológicos y el Patronato de Liberados y Procesados, ambos encargados del asesoramiento técnico-criminalístico del Estado y de brindar asistencia penitenciaria y post / penitenciaria.

Fue creada por Ley N° 4.359, en el año 1979, con dependencia jerárquica de la Subsecretaría de Justicia, teniendo por misión propender a la disminución del fenómeno de la criminalidad a través de su estudio, / del asesoramiento a los organismos públicos y privados (en especial al Poder Ejecutivo) y tratando de reinsertar en la sociedad a los autores de hechos antisociales.

Sus funciones están contempladas en el artículo 3° de la citada norma legal y consisten, entre otras, en estudiar el fenómeno de la criminalidad en todos sus aspectos, proponer los lineamientos de una adecuada política de prevención y represión criminal, producir dictámenes como organismo técnico-criminológico y asistir a los internos de los establecimientos penitenciarios de la Provincia y a sus familias.

El organismo cuenta con un organigrama (una estructura), aprobado por Decreto N° 3.425/79 y con un manual de funciones actualizado.

Por otra parte, esta Dirección se nutre con el aporte de personal especializado (asistentes sociales, psicólogos, abogados, sociólogos) que, juntamente con las autoridades de la repartición, desempeñan las funciones que la legislación establece. Sin embargo, los funcionarios entrevistados manifestaron que la cantidad de profesionales resulta insuficiente, sobre todo en el caso de los psicólogos, dado que algunos de ellos cumplen funciones en O.P.C.D. (Organo de Política Criminal sobre Uso Indebido de Drogas), órgano dependiente de esta Dirección y encargado de dictar charlas y conferencias sobre drogadicción a docentes, profesionales, personal de policía y de gendarmería y público en general.

Pero no sólo la cantidad de psicólogos resulta insuficiente, sino que para efectuar estudios e investigaciones sobre el fenómeno de la criminalidad, el organismo debería contar con mayor cantidad de profesionales especializados en las distintas disciplinas que se ocupan de la materia, y además contar con bibliografía actualizada y suficiente, datos esta

dísticos, vehículos y otros recursos que faciliten su tarea.

Son escasas las investigaciones que se realizan, atendiéndose fundamentalmente las actividades de asistencia a los internos y sus familias y búsqueda de trabajos a penados, liberados y procesados, como así también la realización de informes en expedientes, el control y vigilancia de internos sujetos al régimen de libertad condicional y excarcelados.

Es dable destacar que la legislación vigente obliga a las empresas que contraten la ejecución de obras públicas con el Estado Provincial, sus organismos descentralizados y autárquicos y las Municipalidades, a tomar el 10 % del personal afectado a la realización de las obras públicas entre / los internos autorizados para realizar trabajos extramuros y liberados de / los establecimientos penales de la Provincia, siempre que ello les fuera solicitado por la Dirección de Asuntos Penales.

Además de la insuficiencia apuntada a nivel de recursos humanos, lo inadecuado del parque automotor, integrado sólo por seis vehículos (uno fuera de uso), genera problemas para el desplazamiento del personal // que debe efectuar visitas a los internos y a sus familias, en todo el territorio provincial

Por otra parte, los funcionarios entrevistados manifestaron / que, cuando funcionaba el Patronato de Liberados, este organismo contaba con recursos propios provenientes del impuesto a las rifas, el que actualmente es recaudado por la Dirección General de Rentas, habiendo perdido la D.A.P. una fuente importante de recursos que le permitiría contar con mayor autarquía financiera, ya que esos fondos podrían destinarse, como en aquella época, a ayudar a familiares de presos, a dotar de elementos a los talleres y hogares de niños, etc.

También se mostraron partidarios de modificar la estructura orgánica de la Dirección, pero dotándola de los recursos necesarios para / cumplir acabadamente sus funciones, jerarquizando las funciones fines y evitando incrementar las funciones medio o administrativas.

3.3. Funciones de administración general:

. Planificación

La naturaleza de las funciones de esta Dirección (organismo técnico-criminológico, de asesoramiento y asistencia), demuestra la necesidad de efectuar diagnósticos y análisis acerca del fenómeno de la criminalidad y de contar con datos estadísticos actualizados sobre el tema, a fin de efectuar propuestas sobre las distintas cuestiones que le competen. La planificación debería jugar un rol preponderante, coordinándose las actividades de esta Dirección con las de los establecimientos penitenciarios.

. Presupuesto

Lo expuesto precedentemente nos induce a pensar en la conveniencia que se implante el presupuesto por programas, estableciéndose programas y subprogramas, metas a lograr, etc. Sin embargo, sólo en el anteproyecto de presupuesto para el ejercicio 1987, se introdujeron algunas / técnicas propias de éste, aplicándose hasta la fecha el presupuesto tradicional.

En el anteproyecto de presupuesto para 1987, se establecieron los siguientes programas, según objetivos a lograr:

-"Control y vigilancia de internos sujetos al régimen de libertad condicional, liberación condicional y excarcelados"; "Asistencia a internos y sus familias"; "Administración de los bienes y recursos de la Institución"; "Acciones para una adecuada política de prevención y represión de la criminalidad", este programa incluye asesoramiento general al Poder Ejecutivo, dictaminación sobre progresividad del régimen penitenciario, investigación, docencia y extensión cultural, es decir, cursos de O.P.C.D., estadística criminal y régimen de autodisciplina.

. Personal

La repartición cuenta con una unidad de personal, donde únicamente se realizan actividades de logística, como control de asistencia y puntualidad, legajos, etc. Más aún, en gran medida todas las tramitaciones de nombramientos, renuncias, etc. se canalizan por el Departamento de Personal del Ministerio.

No se tiene conocimiento que se lleven a cabo actividades de capacitación de los agentes, salvo las conferencias y cursos dictados por O.P.C.D. y las posibilidades de que, esporádicamente, puedan concurrir a los dictados por otras entidades y organismos.

3.4. Funciones gerenciales:

La falta de recursos y la estrecha relación existente entre las funciones de esta Dirección y las de los establecimientos penitenciarios, entre otras razones, coadyuvan para que las diversas decisiones se tomen en forma conjunta entre las autoridades de estos organismos, y, en muchos casos, a un nivel jerárquico superior.

Las políticas y programas que se desarrollan, por lo general, se deciden en los niveles de Subsecretaría y Ministerio y sólo subprogramas concretos de actividades son dispuestos por el Director del organismo.

Por otra parte, todo lo concerniente a "asesoramiento" en la materia, como su nombre lo indica, implica que en esta repartición se efectúan informes y dictámenes sobre casos puntuales sometidos a la decisión de otras autoridades, como por ejemplo lo relativo a indultos, rebajas y conmutación de penas, progresividad del régimen penitenciario, etc. Sobre este particular, la D.A.P., a través de profesionales especializados (psicólogos, sociólogos y asistentes sociales), efectúa, en primer lugar, su dictamen, el que una vez avalado por la Dirección pasa a la Subsecretaría de Justicia, desde donde se lo remite a la Suprema Corte de Justicia y de ésta al Poder Ejecutivo para gestionar el pertinente decreto de reducción de penas, las que se otorgan en tres fechas: 9 de Julio, Patrón Santiago y Fin de Año.

3.5. Organización de los servicios desconcentrados:

Esta Dirección tiene su sede en la Ciudad de Mendoza, donde presta funciones la mayor parte de su personal, pero cuenta con dos delegaciones, una en la Zona Este y otra en la Zona Sur de la Provincia.

En cada una de estas delegaciones sólo se desempeñan un encargado y un auxiliar, por lo que podemos afirmar, desde este punto de vista, que los efectos de la desconcentración son muy escasos, ya que la repartición tiene una Planta de Personal de 63 cargos.

Si nos atenemos a la autoridad que poseen los encargados de delegaciones, sus funciones se limitan al control y vigilancia de internos sujetos al régimen de libertad condicional y excarcelados, debiendo informar contínuamente las novedades a la Dirección.

3.6. Vinculaciones con otros organismos:

Como ya adelantáramos existe una estrecha vinculación de esta Dirección con los establecimientos penitenciarios y con la Dirección // Provincial del Menor y, además, con los sectores empresarios y particulares que demandan mano de obra o a quienes les es requerido trabajo para / los internos y sus familias, en virtud de la tarea de asistencia y reinserción social de este sector de la población.

Tan estrecha es la relación entre las reparticiones mencionadas que existe un proyecto de ley del año 1985, originario del Poder Ejecutivo y que cuenta con media sanción de la H.Cámara de Diputados, por el / cual se crea el "Servicio Correccional Provincial", englobándose en una única Dirección las funciones que actualmente corresponden a la Penitenciaría Provincial, la Cárcel de Encausados de San Rafael, la Dirección de Asuntos Penales, el Hospital Psiquiátrico El Sauce y el Instituto Salvador Reta.

3.7. Recursos

Humanos

La Planta de Personal de la Dirección sólo incluye 63 cargos, incluídas las delegaciones. De ese total 33 corresponden al Agrupamiento / Administrativo y Técnico (el 52,38 %); 17 al Agrupamiento Profesional (es decir el 26,98 %),(8 Psicólogos, 2 de ellos afectados al O.P.C.D.; 6 Asistentes Sociales y 3 Abogados) y 11 al Agrupamiento Servicios Generales (el 17,46 %).

El total de cargos (63, incluido el Director), sólo representa el 0,84 % del total de cargos del Ministerio.

Al personal lo alcanzan las disposiciones del Decreto-Ley N° 560/73 y la Ley N° 5.126 y su Decreto Reglamentario N° 2.396/86.

Presupuestarios

En el presupuesto correspondiente al ejercicio 1986 el total de erogaciones de esta Dirección alcanzaba al 0,78 % del total ministerial, mientras que, en el anteproyecto de presupuesto 1987, disminuye al 0,63 % del total de erogaciones del Ministerio. De esos importes, para el ejercicio 1986 las erogaciones corrientes representaron el 99,96 % y las de capital sólo el 0,04 %; y en el anteproyecto 1987 esos porcentajes fueron del 99,98 % y 0,02 %, respectivamente. De las erogaciones corrientes el rubro más importante es el de personal.

Informáticos

La repartición carece totalmente de este tipo de recursos, / los que bien podrían ser utilizados para establecer cronogramas de visitas a internos y sus familias, registro de antecedentes de internos, estadísticas sobre criminalidad, etc.

3.8. Síntesis de problemas detectados:

Los principales problemas observados que obstaculizan el cumplimiento de las diferentes funciones de la Repartición, se originan en la escasez de recursos, tanto humanos como materiales.

En segundo lugar, se observa falta de coordinación entre esta Dirección y otras con objetivos estrechamente relacionados, como la Penitenciaría Provincial, la Cárcel de Encausados de San Rafael, la Dirección Provincial del Menor, la Policía de Mendoza, etc., ya que tanto una eficaz tarea resocializadora del hombre que ha delinquido, como la recuperación social del menor transgresor, del inimputable sujeto a medidas de seguridad, y de sus familias, no comienza con el ingreso de éstos a los establecimientos adecuados ni termina con su egreso de los mismos, sino que requiere un conjunto de actividades coordinadas que trascienden los límites de la reclusión o de la libertad.

4. PENITENCIARIA PROVINCIAL Y CARCEL DE ENCAUSADOS DE SAN RAFAEL

4.1. Situación general:

Debido a la identidad de funciones y competencias entre estos dos organismos, hemos optado por tratarlos en forma conjunta, aclarando // que la única diferencia existente entre ambos radica en el ámbito geográfico que abarca cada uno de ellos.

La Ley Penitenciaria Nacional N° 14.467, ratificatoria del / Decreto-Ley N° 412/58 y sus reglamentaciones rige en todo el territorio de Mendoza, en virtud de lo dispuesto por Ley Provincial N° 3.897, en lo atinente a Régimen Penitenciario, Reglamento de Detenidos y Reincidencia; salvo en todo aquello que resulte violatorio de la Constitución Provincial, / de la Ley Orgánica de Tribunales y del Código Procesal.

A su vez, la Ley Provincial N° 3.777 fija el objetivo del / Sistema Penitenciario Provincial, al disponer que está destinado a la guarda y custodia de los procesados y penados y a la ejecución de las sanciones privativas de la libertad, y determina que los Establecimientos Penitenciarios deben funcionar como reparticiones dependientes del Ministerio/ de Gobierno, relacionándose con el mismo a través de la Subsecretaría de/ Justicia. Esta misma norma establece las funciones de los Directores y // Subdirectores de los establecimientos penitenciarios. No se tiene conocimiento de la existencia de disposiciones legales que detallen las funciones de estos organismos.

Lo expuesto precedentemente nos ilustra sobre la importancia de la misión de estas Direcciones ya que, junto a la Policía de Mendoza, constituyen las reparticiones que cumplen uno de los fines primordiales del Estado, es decir, la seguridad pública.

La escasez de recursos constituye uno de los motivos principales que imposibilitan contar con un servicio penitenciario acorde a las exigencias de la época. Son numerosas las notas periodísticas que sacuden a la opinión pública mendocina al narrar casos de túneles, fugas y desórdenes en el ámbito de la Penitenciaría Provincial.

La propia Constitución Nacional establece que las cárceles deben ser para seguridad y no para castigo de los internos. Sim embargo, las dimensiones y capacidad de los establecimientos penitenciarios, totalmente inadecuadas en relación a la población penal, obligan a las / autoridades a disponer que convivan en las mismas celdas procesados y penados con los riesgos que ello puede aparejar.

Si bien la falta de recursos genera graves problemas en el accionar de la Penitenciaría Provincial, en las entrevistas con funcionarios superiores, se obtuvo información respecto de logros obtenidos y de proyectos a realizar, entre ellos: 1) En la Colonia "Gustavo André", se ha intensificado el trabajo de los penados destinado a la explotación de cultivos agrícolas y criaderos; 2) Está en funcionamiento un moderno horno para fabricación de pan, que permite surtir del vital alimento, no sólo a los internos sino también expender el producto al público, proveyendo así medios económicos para la evolución del organismo y de los propios penados; 3) Están en etapa de montaje los talleres de herrería y carpintería y fábrica de baldosas, con el fin de otorgar, por un lado, trabajo

a los internos, y por el otro, permitirles contar con un oficio que les será de utilidad al obtener la libertad; 4) Se realizan gestiones para obtener la cesión de la Colonia y Granja Penal de Campo Los Andes (San Carlos) perteneciente al Ejército Argentino; 5) Con la colaboración de O.S.M. y E.M.S.E. se ha instalado un equipo de bombeo que provee de agua potable al / establecimiento y se han embutido cañerías eléctricas en las celdas e instalado luces y tomas corrientes en las mismas; 6) Fue demolida la Casa de Extramuros (que quedó inhabitable como consecuencia del sismo del 26 de enero de 1985) y se proyecta construir una nueva; 7) Se repara el local destinado a enfermería, destrozado por el motín de internos del año 1985; 8) Se ha redactado un convenio interprovincial por el que se posibilita el traslado de penados a distintas provincias, teniendo en miras el proceso de // readaptación cerca de la unidad familiar; 9) Se estudia la construcción de un nuevo establecimiento, que permita clasificar a los internos en procesados penados, procesados y penados.

Según manifestaron funcionarios intermedios de la Dirección, la mala imagen que, en general, tiene la población sobre este tipo de instituciones, surge del desconocimiento del accionar de las mismas, ya que / sólo trascienden a la opinión pública cada vez que asume un nuevo Director, se produce un motín de internos o se descubre un túnel de fugas, y no se publica todo lo positivo que se realiza en vistas al mejoramiento de la estructura orgánico-funcional de la repartición, los servicios de la Escuela Penitenciaria, ni las obras en marcha.

En general, podemos afirmar que el incremento de la población, la complejidad de las relaciones sociales en áreas urbanas de gran concentración de habitantes, la gran cantidad de ciudadanos extranjeros sin ocupación fija, los métodos sofisticados usados por la delincuencia, etc.,son factores que han influido para tornar inadecuadas las instalaciones y recursos de que disponen los establecimientos penitenciarios, influyendo en el grado de desarrollo de las funciones propias de estos Establecimientos.

4.2. Funciones de administración general:

. Planificación

Las características de este tipo de reparticiones, obligan a planificar todo un quehacer, elaborando diversos proyectos dentro de un plan integral de actividades. Sin embargo, la realidad demuestra que únicamente se efectúan proyectos aislados y se toman sólo algunas previsiones,fundamentalmente presupuestarias.

. Presupuesto

Tanto la Penitenciaría Provincial como la Cárcel de Encausados,, usan la metodología presupuestaria tradicional pero, al igual que las demás unidades organizativas dependientes del Ministerio de Gobierno y por iniciativa del Ministerio de Hacienda, han elaborado, para el ejercicio 1987, su anteproyecto de presupuesto con algunas técnicas propias del presupuesto por programas. La Dirección consignó, como programa o actividad central, el "mantenimiento en prisión y custodia de condenados y procesados carcelados, haciendo efectivo el cumplimiento de las sanciones impuestas por la Justicia Penal a todo aquél que ha delinquido, como así también la custodia de aquéllos que se encuentran bajo proceso judicial", y asimismo, la "rehabilitación social y laboral de los penados, a través

del aprendizaje de oficios en los talleres dependientes de la repartición", estableciéndose metas precisas a lograr en estos dos aspectos.

. Personal

En ambos establecimientos penitenciarios, la estructura orgánica contempla una unidad de personal, pero sus funciones se limitan al // control de asistencia y puntualidad del personal, legajos y otras funciones similares.

Un párrafo especial merece la Escuela Penitenciaria, dependiente de la Penintenciaría Provincial que, pese a no contar con presupuesto propio y sólo disponder de 80 horas cátedra para profesores (los que en su gran mayoría se desempeñan en otras actividades administrativas), tiene por función capacitar al personal civil que ingresa y dictar cursos de especialización y profesionalización con vistas a la jerarquización y perfeccionamiento del personal penintenciario, funciones que sólo se cumplen parcialmente, ya que los cursos son esporádicos y destinados, generalmente, / para el ingreso de personal.

Una de las principales razones por las que esta importante / función se ve obstaculizada es que la mayoría de los profesores cumplen / servicios ad honorem y los rentados (profesores de gimnasia, cerámica, psicología, et.) son muy pocos y la mayor parte de sus funciones consisten en apoyar a otras áreas de la Institución.

4.3. Funciones gerenciales:

Es muy escaso el desarrollo de las funciones gerenciales en esta Dirección, ya que todo lo atinente a presupuesto y recursos humanos, en general, depende de las autoridades superiores del Ministerio, como // así también lo referido a la política penitenciaria, mientras que los proyectos concretos en ejecución y a ejecutar son fijados por los Directores de estas Reparticiones.

4.4. Organización de los servicios desconcentrados:

No podemos afirmar que exista desconcentración de funciones ni delegación de autoridad. Simplemente se trata de dos direcciones distintas pero con igual misión y funciones: una, la Cárcel de Encausados,/ con sede en el departamento San Rafael, y con jurisdicción en la Zona Sur; y otra, la Penintenciaría Provincial, con sede en la Ciudad de Mendoza y con jurisdicción sobre el resto del territorio provincial.

Las únicas funciones desconcentradas son las relativas a la chacra ubicada en Gustavo André, del Departamento Lavalle y, en años anteriores, el funcionamiento de la Colonia Abierta ubicada en Campo Los Andes, del departamento San Carlos, que funcionaba en un inmueble del Ejército Argentino.

4.5. Vinculación con otros organismos

Los organismos penitenciarios se relacionan estrechamente / con la Dirección de Asuntos Penales, con la Policía de Mendoza y con el Poder Judicial.

4.6. Recursos

Humanos

El personal penitenciario se rige por las disposiciones de la Ley N° 3.777 "Régimen del Personal Penitenciario", y se divide en Superior (Alcaide Mayor, Alcaide, Sub-Alcaide, Adjutor Principal, Adjuntor y Sub-Adjutor) y Subalterno (Ayudante Mayor, Ayudante Principal, Ayudante de 1°, Ayudante de 2°, Ayudante de 3°, Ayudante de 4° y Personal de Tropa).

El personal Superior desempeña funciones de técnica penitenciaria aplicada a la concepción, organización, conducción, orientación, supervisión y realización de los servicios institucionales de tratamiento, // disciplina y seguridad de los internos. El Personal Subalterno desempeña funciones de ejecución y subordinadas, referentes al tratamiento, disciplina y seguridad de los internos.

La Penitenciaría Provincial cuenta en su Planta de Personal/ con 346 cargos, de los cuales uno es de Autoridad Superior (el Director),/ es decir el 0,29 % del total; 256 son de Personal Superior (el 73,99 %) y 89 de Personal Subalterno (el 25,72 %), además de 80 horas cátedra asignadas a la Escuela Penitenciaria. El total de cargos representa el 4,60 % // del total ministerial.

La Cárcel de Encausados de San Rafael cuenta con 67 cargos: uno de Autoridad Superior (el Director, 1,49 % del total), 52 de Personal Superior (el 77,61 %) y 14 de Personal Subalterno (el 20,90 %). Estos 67 / cargos representan sólo el 0,89 % del total ministerial.

Si tenemos en cuenta la trascendencia de las funciones que / este personal cumple, como así también la cantidad de internos (aproximadamente 220 en la Penitenciaría Provincial y 100 en la Cárcel de Encausados), podemos concluir que los recursos humanos son escasos y que, sumado a ello, prácticamente después del ingreso no existe capacitación del personal y tampoco se observa una adecuada política relativa a recursos humanos, toda vez que se da el caso de profesionales universitarios y estudiantes avanzados / desempeñando funciones como agentes de seguridad, con la consiguiente falta de motivación, tanto por la carencia de incentivos salariales (bajas remuneraciones) como por la inadecuación de las tareas desempeñadas en relación / con las especialidades y aptitudes de los agentes.

Presupuestarios

Si comparamos los créditos presupuestarios para el ejercicio 1986 y los asignados en el proyecto de presupuesto 1987 para estas Direcciones, vemos que la Penitenciaría Provincial pasó del 5,69 % al 5,33 %, del presupuesto del Ministerio de Gobierno; en tanto que los de la Cárcel de Encausados de San Rafael fueron del 1,01 % y 1,03 % respectivamente. Esto demuestra la escasa incidencia que tienen los organismos penitenciarios dentro del presupuesto de gastos global de esta jurisdicción ministerial.

Existen graves problemas para un eficaz accionar de estos organismos por los escasos recursos de que disponen: los establecimientos // son inadecuados y antiguos, el parque automotor es obsoleto y la mayoría / de los vehículos necesitan reparación, faltan los medios para dotar a las celdas de las mínimas condiciones de seguridad, faltan intercomunicadores, útiles de oficina, etc.

Aquí cabe mencionar que por Ley N° 4.818, del 7 de junio de 1983, se crea un régimen financiero especial para la actividad de producción y comercialización de los bienes y servicios en que intervienen los internos de la Penitenciaría Provincial, disponiéndose que los ingresos que se produzcan serán destinados, exclusivamente, a atender la construcción, instalación, equipamiento, conservación y funcionamiento de los talleres, incluída la retribución que pueda corresponder a los internos por su participación en el proceso productivo y su comercialización. Asimismo, faculta esta ley a la / Penitenciaría a comercializar, en forma directa, los bienes y servicios que produzcan los internos. Funciona un salón de ventas donde se expenden diversos productos: pan, huevos, verduras, hortalizas, aves, etc. Asimismo, se / venden artesanías de distinto tipo: pinturas, artículos de mimbre, etc.

Informáticos

Ambas Direcciones carecen totalmente de este tipo de recursos. Creemos conveniente su utilización por lo menos para procesar información relativa al movimiento de procesados y penados y sus prontuarios.

4.7. Síntesis de problemas detectados:

Concluyendo este análisis, conviene remarcar las dificultades presupuestarias existentes. Resulta imprescindible para lograr mejorar la imagen de estos organismos, dotarlos de los medios necesarios para que lleven a cabo un accionar efectivo y eficiente. No sólo son insuficientes los recursos materiales y espaciales, sino también los humanos. Carecen totalmente de recursos informáticos y de comunicaciones. A modo de comentario / podemos referir un dato llamativo, brindado por un funcionario entrevistado que, ante nuestra consulta, respondió que cuando se produce alguna anormalidad en el penal y ésta es detectada por los guardias de seguridad // que ubican en las torres, el modo de hacerlo saber, ya que no disponen de medios más modernos, es a través de un disparo al aire que, convencionalmente, significa que existe algún problema. Esto nos ilustra sobre la imperiosa necesidad de dotar a los establecimientos penitenciarios de instrumentos acordes a las exigencias de sus funciones.

Para finalizar, podemos hacer una somera referencia a dos proyectos concretos: 1) Jefes intermedios de la Penitenciaría Provincial elaboran un proyecto de resolución por el que se crea el "Centro de Estudios y Coordinación de Actividades Penitenciarias" (C.E.C.A.P.), con las siguientes funciones: diagramar los horarios y funciones del personal de seguridad; entender en todo lo relativo a la planificación operativa; sistematizar leyes, decretos y resoluciones concernientes al Servicio Penitenciario; realizar y encauzar los estudios e investigaciones y evaluar las propuestas del personal y de los internos respecto a la Institución: e intercambiar información de carácter técnico y científico con instituciones similares y/o afines; y 2) A iniciativa del Poder Ejecutivo, en la H. Cámara / de Diputados de la Provincia, con fecha 4 de marzo de 1987, tuvo media sanción un proyecto de ley por el que se crea el "Servicio Correccional de / Mendoza", estableciéndose en su art. 1°, que el mismo dependerá del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Gobierno y de la Subsecretaría de / Justicia, y que será "un organismo científico y técnico, de defensa social, de seguridad, custodia y guarda en la ejecución del régimen a que están / sometidos los procesados, penados, inimputables sujetos a medidas de seguridad y menores transgresores punibles autores de hechos delictivos". De / sancionarse esta ley, se producirán modificaciones sustanciales en las es

tructuras orgánicas de los Ministerios de Gobierno (Penitenciaría Provincial; Cárcel de Encausados de San Rafael y Dirección de Asuntos Penales) y de Bienestar Social (Dirección Provincial del Menor).

S U B S E C R E T A R I A

D E

G O B I E R N O

Y

M U N I C I P A L I D A D E S

5. DEPARTAMENTO BOLETIN OFICIAL

5.1. Aspectos generales

El artículo 36° de la Constitución de Mendoza establece que "los actos oficiales de todas las reparticiones de la administración, en especial los que se relacionan con la percepción e inversión de la renta, deberán publicarse en la forma y modo que la ley determine".

En cumplimiento de este precepto constitucional, el art. 12° de la Ley de Ministerios N° 3.489, al detallar las competencias particulares / del Ministerio de Gobierno, en el inc. f), menciona lo relativo a las publicaciones oficiales bajo el rubro "información", además de la referencia incluída en el inc. b) del mismo artículo sobre "edición oficial de las leyes y decretos de la Provincia".

El Boletín Oficial, como unidad dependiente de la Subsecretaría de Gobierno y Municipalidades, cumple esta importante función del Gobierno a través de la edición diaria del Boletín Oficial Provincial, permitiendo / que todos los documentos que en él se insertan sean tenidos por auténticos y obligatorios por el efecto de esa publicación oficial.

5.2. Funciones específicas

Las funciones principales de esta unidad importan, en primer / lugar, la publicación oficial de los actos de gobierno (leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas municipales, acordadas, etc.), y las publicaciones/ que soliciten los particulares y que les sean exigidas legalmente (edictos, convocatorias a asambleas de sociedades y asociaciones civiles, etc.) y, en segundo lugar, la distribución, todos los días hábiles, de los ejemplares a las distintas reparticiones públicas y suscriptores, además de la venta de/ ejemplares a quienes lo soliciten.

Pese a la carencia de recursos humanos y materiales, podemos afirmar que la mitad cumple su cometido, observándose, únicamente, un cierto atraso respecto de las fechas en que se emiten los actos de gobierno y aquéllas en las que son publicados. Se imprimen anualmente más de 15.000 ejemplares.

5.3. Funciones de administración general

. Planificación

Principalmente, se realizan previsiones anuales sobre las erogaciones necesarias para el normal funcionamiento de Departamentos, no / obstante la falta de un presupuesto propio, ya que esta unidad cuenta, exclusivamente, con las partidas previstas en el presupuesto de la administración central del Ministerio, las que se distribuyen entre ésta, la Dirección de Administración y la Dirección de Personas Jurídicas. Es decir, que la / autoridad máxima del Departamento se limita, simplemente, a elevar un cálculo de necesidades al Sub-secretario de quien depende, no teniendo poder de decisión al respecto.

Por ejemplo, podemos mencionar, además, algunos proyectos aislados, como la integración de las secciones archivo, distribución y biblioteca, prevista en el anteproyecto de presupuesto ejercicio 1987, que no fue

factible realizar debido a la carencia de espacio físico adecuado.

Creemos importante la realización de previsiones en todo lo relativo al contenido y establecimiento de prioridades del material que debe publicarse, tareas que, en la actualidad, son asumidas exclusivamente por el Jefe de Departamento Boletín Oficial.

. Presupuesto

El Boletín Oficial, pese a la importancia de sus funciones, toda vez que cualquier error en las publicaciones invalida los actos de gobierno; que la falta de publicación implica su no obligatoriedad para los/ administrados, con las graves consecuencias que ello puede aparejar, fundamentalmente para el erario público y, sobre todo, porque tiene una misión/ específica: efectuar la publicación oficial de los actos de Gobierno, requisito sin el cual carecen de validez, tiene sólo nivel de departamento./ Ello apareja que no cuente con partidas presupuestarias individualizadas, estando supeditado, permanentemente, en su accionar, a lo que dispongan las autoridades superiores.

. Personal

El Departamento no cuenta con una unidad de personal. Las funciones de logística de personal se cumplen en el Departamento de Personal del Ministerio. Tampoco existen programas de capacitación del personal.

5.4. Funciones gerenciales:

Se observa un alto grado de desarrollo de las funciones gerenciales, ya que la Jefatura del Boletín Oficial tiene total discrecionalidad respecto a las decisiones atinentes al cumplimiento de los objetivos de la Repartición, y sólo se centraliza en los niveles jerárquicos superiores, Subsecretaría de Gobierno y Municipalidades y Ministerio, lo relativo al presupuesto.

5.5. Organización de los servicios desconcentrados

Existe una total centralización de los servicios, no contando la unidad con delegaciones en el interior del territorio provincial.

Una excepción la constituye la existencia de cuatro bocas para recepción de publicaciones y distribución de ejemplares, ubicadas en / San Rafael, San Martín, Valle de Uco y General Alvear, atendidas por personal de la Dirección General de Rentas, en virtud de un convenio suscripto entre ambos organismos.

5.6. Vinculación con otros organismos:

Esta Repartición mantiene contacto permanente con las distintas áreas del Estado, tanto provinciales como municipales, toda vez que los diferentes organismos permanentemente solicitan publicaciones al Boletín Oficial.

No obstante ello, la relación más estrecha se da con la Secretaría General de la Gobernación que es quien remite los diferentes decretos y leyes para su publicación, y, principalmente, con la Dirección de /

Imprenta Oficial, ya que en ella se efectúa la impresión de los ejemplares del Boletín Oficial.

5.7. Recursos:

Humanos

Este organismo no cuenta con Planta de Personal propia. Los cargos de que dispone están incluídos en la planta de personal de la administración central del Ministerio.

Actualmente tiene asignadas 11 personas, distribuidas por Agrupamiento del siguiente modo: a) Agrupamiento Administrativo y Técnico: 7 / agentes (el 63,64 %); b) Agrupamiento Servicios Generales: 3 agentes (el / 27,27 %); c) Personal Contratado (administrativo): 1 agente (el 9,09 %).

Carece del personal gráfico especializado como para ejecutar / por sí las impresiones, por lo que debe coordinar sus actividades con la / Imprenta Oficial.

Por otra parte, si comparamos el Boletín Oficial de la República Argentina con su similar provincial, observamos que, en el primero, se incluye una síntesis del contenido de cada uno de los ejemplares facilitando la ubicación de los temas que se desee consultar, tareas que no se realiza en esta unidad, debido a la carencia de personal para atender estas / funciones.

Presupuestarios

Este Departamento no cuenta con recursos propios. Los provenientes de la venta de ejemplares, pasan a rentas generales de la Provincia. Además, recibe diversos ejemplares de publicaciones oficiales de // otros lugares del territorio nacional por el sistema de canje de material.

Respecto de las distintas partidas presupuestarias que se le han asignado en los últimos ejercicios, resulta imposible determinar su evolución debido a que los diversos rubros se confunden con los de la administración central del Ministerio.

Informáticos

La Repartición carece totalmente de este tipo de recursos. Podrían utilizarse para registro de las publicaciones efectuadas y fechas / en que fueron publicadas, como también para registrar los ingresos por // venta de ejemplares.

5.8. Síntesis de problemas detectados:

En primer lugar, creemos que debería dotarse a esta unidad / de mayor nivel jerárquico, pues tiene una misión específica, cual es la de publicar los actos de gobierno y todo aquello que soliciten los particulares en virtud de disposiciones legales vigentes.En jurisdicción del Ministerio de Gobierno, es la única repartición que, pese a ello, posee nivel de Departamento, todas las demás poseen, al menos, nivel de Dirección. En otras provincias argentinas, funcionan como una única repartición el Boletín Oficial y la Imprenta Oficial con nivel de Dirección.

En segundo lugar, estimamos conveniente dotar a este Departamento de presupuesto propio y de una planta de personal específica, y además / integrar sus secciones de archivo, distribución y biblioteca, ya que, según opinión de la funcionaria entrevistada, la actual separación entre esas secciones obliga al desplazamiento constante del personal administrativo en // búsqueda de ejemplares atrasados, control de fichas y chapas de suscriptores, e imposibilita un control exacto sobre los ejemplares atrasados (de // gran valor económico) por cuanto al lugar en que se archivan acceden personas de otras reparticiones. Respecto a la Biblioteca, sería oportuna su habilitación ya que numerosas personas (funcionarios, profesionales y público en general), solicitan material para consulta, sin que se disponga de un espacio físico adecuado para ello.

En tercer lugar, cabe consignar la importancia que los recursos informáticos implican para esta unidad, ya que posibilitarían llevar un registro actualizado de publicaciones efectuadas, identificándolas al instante, sin necesidad de llevar registros manuales como sucede en la actualidad.

Finalmente, podemos concluir afirmando que la eficacia lograda y la imagen positiva del producto que genera este Organismo, se deben, fundamentalmente, a la eficiencia y dedicación puestos de manifiesto por su / personal y funcionarios responsables.

6. DIRECCION DE AREAS DE FRONTERA

6.1. Situación general:

La Ley Nacional N° 18.575 rige todo lo concerniente a Zonas y / Areas de Frontera, incluyendo normas para su desarrollo e integración.

El artículo 1° de la citada norma establece "las previsiones tendientes a promover el crecimiento sostenido del espacio adyacente al límite internacional de la República, que a estos efectos se considerará zona de / frontera para el desarrollo".

A su vez, el artículo 2° señala los objetivos generales a alcanzar en la zona de frontera, mencionando los siguientes: a) Crear las condiciones adecuadas para la radicación de pobladores, mejorar la infraestructura y explotar los recursos naturales; b) Asegurar la integración de la zona de frontera al resto de la Nación; y c) Alentar el afianzamiento de vínculos espirituales, culturales y económicos entre la población de la zona y / la de los países limítrofes, conforme a la política internacional de la República.

El artículo 5° establece que "los objetivos, políticas, estrategias y demás medidas referentes a zona y áreas de frontera deberán ser // contemplados y/o incluidos en la formulación y elaboración de los planes de desarrollo y seguridad. El Consejo Nacional de Seguridad fiscalizará la integración y ejecución de los mismos".

Es esta misma norma la que dispone que "las medidas promocionales para la zona y en especial las áreas de frontera deberán proporcionar: a) Estímulos suficientes que propendan a la radicación y arraigo de población. b) Adecuada infraestructura de transporte y comunicaciones. c) Apoyos de carácter económico y financiero que faciliten la explotación, elaboración y transformación de los recursos naturales de la zona. d) Régimen / especial crediticio, impositivo y arancelario para instalar industrias o / ampliar las existentes. e) Facilidad de acceso a la tierra y vivienda propia. f) Conveniente asistencia técnica a la economía regional. g) Elevación del nivel educacional, sociocultural y sanitario. h) Todo otro tipo de facilidad que propenda a la consecución de los objetivos perseguidos...", medidas promocionales que "... serán coordinadas en las áreas de frontera // por un comisionado de área de frontera, quien deberá ser argentino nativo y fijar residencia permanente en la misma. Será designado por el gobernador respectivo y dependerá directamente del mismo" (arts. 6° y 7°).

Tras diversas gestiones del Poder Ejecutivo provincial en el Ministerio de Defensa, la Superintendencia Nacional de Fronteras elaboró un anteproyecto de Decreto por el que se establecieron nuevas delimitaciones de las áreas de frontera, de conformidad con los criterios geopolíticos propuestas por el Gobierno de Mendoza, el que se aprobara bajo / el N° I.182/87.

Cabe mencionar, en este sentido, la colaboración brindada por el ex C.E.I.F.A.R. (Centro de Estudios Interdisciplinarios de Fronteras / Argentinas) al suministrar antecedentes completos y detallados sobre el / tema, que posibilitaron que el Ministro de Gobierno efectuara el pedido / de ampliación de las Areas de Frontera ante la Superintendencia Nacional de Fronteras, pedido que, como mencionáramos precedentemente, diera ori-

gen al Decreto Nacional N° 1.182/87.

Este decreto, reglamentario de la Ley N° 18.575,establece las distintas jurisdicciones territoriales para el régimen de Areas de Frontera, incluyendo en la Provincia de Mendoza, los departamentos Malargüe, San Rafael, San Carlos, Tunuyán, Tupungato, Luján de Cuyo y Las Heras (artículo 2°, inc. f).

A su vez, el Decreto Nacional N° 468/70, reglamentario de dicha Ley, establece en su art. 13° que "los Gobernadores de aquellas provincias en las que sea de aplicación el régimen de la Ley N° 18.575 remitirán antes del 31 de agosto de cada año el plan detallado de medidas específicas a ejecutar en la Zona y Areas de Frontera..."

Por su parte, la Ley Nacional N° 21.900 promueve el desarrollo de las tierras fiscales en zonas de frontera. Su artículo 1° dice textualmente: "Institúyese por la presente ley el sistema normativo que regula la delimitación, registro, adjudicación, uso y cesión de las tierras fiscales rurales nacionales, provinciales y municipales en Zona de Frontera y los / requisitos que deben reunir los programas y proyectos de producción, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales allí existentes, apoyados en realizaciones de infraestructura y servicios de la comunidad así como también en las medidas promocionales correspondientes, todo ello de acuerdo con las prioridades contenidas en la Ley N° 18.575 y en resguardo / de intereses vitales que hacen a la seguridad nacional. Su ámbito de aplicación será el Territorio de Zona de Frontera determinado de acuerdo con / las normas vigentes", y el art. 2° dispone que "la adjudicación de tierras fiscales en Zona de Frontera tendrá por finalidad la radicación de pobladores y de núcleos socioeconómicos para el aprovechamiento racional de los / recursos naturales. A dichos fines se tendrán especialmente en cuenta las actividades agropecuarias, forestales, mineras, industriales, pesqueras, / turísticas, energéticas, sociales, urbanísticas y de conexidad".

A las normas legales citadas cabe agregar otras, de las que, en general, podemos decir que otorgan, en Zonas y Areas de Frontera, beneficios promocionales a distintas actividades: 1)Ley N° 22.095 (Promoción de Actividades Mineras); 2) Ley N° 22.211 (Régimen Promocional destinado a incrementar la producción agropecuaria en tierras rurales de baja productividad); 3) Ley N° 22.285 (de Radiodifusión); 4) Ley N° 21.937 (de Desgravación Impositiva de Tarifas Eléctricas); y 5) Ley N° 22.961 (Suspensión de la aplicación de impuestos al consumo de energía eléctrica).

Asimismo, distintas entidades brindan regímenes crediticios / especiales, como por ejemplo el Banco Nacional de Desarrollo, el Banco Hipotecario Nacional, la Caja Nacional de Ahorro y Seguro, etc.

Atento a las disposiciones de la Ley N° 18.575 y su Decreto / reglamentario N° 1.182/87, y teniendo presente que la Zona Oeste del Departamento Malargüe fue designada Area de Frontera en setiembre de 1983, por Decreto Nacional N° 2.486,, y que en 1984 se designó un Comisionado, el / Poder Ejecutivo provincial por Decreto N° 4.802, de fecha 30 de noviembre de 1987, crea la Dirección de Areas de Frontera dentro del ámbito del Ministerio de Gobierno con dependencia de la Subsecretaría de Gobierno y Municipalidades (art. 1°).

El art. 2°, de este decreto, establece que la Dirección conta-

rá con un Director y tres Delegados Zonales, y el art. 3° dispone que "el Director deberá tener su asiento en las dependencias del Ministerio de Gobierno, mientras que los Delegados deberán residir en la zona en que sean / designados".

Pese a lo expuesto, hasta la fecha la Dirección de Areas de // Frontera no funciona como tal, no habiéndose contemplado los cargos de Director y Delegados en la Planta de Personal del Ministerio. Sólo se cuenta con un cargo Clase 13 denominado "Comisionado de Area de Frontera", con sede en Malargüe, que depende del Ministro de Gobierno, contrariamente a lo dispuesto por el art. 7° de la Ley Nacional N° 18.575 que dispone que debe depender directamente del Poder Ejecutivo.

Del análisis de los instrumentos legales mencionados, surge como corolario la implicancia de carácter económico del área. Sin embargo, si efectuamos un análisis más profundo del tema vemos que se justifica la existencia de esta Dirección en la órbita del Ministerio de Gobierno y no en el de Economía, debido a que las "areas de frontera" deben ser consideradas / desde el punto de vista del desarrollo pero, fundamentalmente, desde el punto de vista de la "seguridad" en vistas a la integración y desarrollo de / las comarcas fronterizas entre sí, con el espacio regional interior y los países fronterizos con un sentido "geopolítico".

Es preocupación de las autoridades del Ministerio de Gobierno y del Poder Ejecutivo provincial poner rápidamente en funcionamiento esta Dirección, para lo cual se han asignado funciones en esta materia a profesionales y asesores del Ministerio.

No podemos efectuar otras consideraciones debido a que esta Dirección aún no se encuentra en funcionamiento, contándose únicamente con / su norma de creación y lo dispuesto por las disposiciones legales nacionales sobre el tema "areas de frontera", ya mencionadas.

Finalmente, debemos aclarar que hemos hecho una suscinta mención del contenido de diversas normas legales, en materia de promoción en áreas de frontera, a fin de ilustrar sobre el amplio espectro de actividades y funciones que atañen a esta Dirección, las que se verán reflejadas en la estructura que se propone para la misma en capítulo aparte.

7. DIRECCION DE INVESTIGACION DE LUCHA ANTIGRANIZO

7.1. Situación general:

Esta Dirección fue creada recientemente, en jurisdicción del Ministerio de Gobierno, por Ley N° 4.956, sancionada el 17 de octubre de/ 1984, teniendo por misión el desarrollo, en el territorio provincial, del programa de investigación y experimentación de lucha antigranizo.

La misma Ley de creación, en su Anexo I, fija los dos objetivos fundamentales de la repartición, a saber: 1) Aplicar en forma gradual, en las distintas zonas cultivadas del territorio provincial, un método de acción artificial sobre las nubes graniceras; y 2) Promover las investigaciones y desarrollos tecnológicos que permitan perfeccionar el método aplicado y aumentar su efectividad.

Asimismo, la norma citada establece las competencias de la Dirección: 1) Conducir y administrar el programa antigranizo; 2) Coordinar con la Comisión de Apoyo la lucha antigranizo de cada una de las zonas; y 3) Establecer relaciones con los Intendentes Municipales de los respectivos departamentos.

Si bien la Ley N° 4.956 menciona, en su art. 4°, como competencias de la Dirección las mencionadas en el párrafo anterior, creemos que / responden más a las atribuciones propias del Director que a funciones de / la Dirección.

Por otra parte, la misma norma legal prevé la estructura orgánica fundamental de la repartición al decir que estará integrada por / una dirección general del programa; direcciones administrativa, científica y operacional y distintos departamentos.

Además, es dable destacar que, el art. 15°, contempla el carácter transitorio de la jurisdicción ministerial de la cual depende inicialmente esta Dirección; y así fue definitivamente ubicada, por Decreto N° 5.352, de fecha 23 de diciembre de 1987, en el ámbito del Ministerio/ de Economía, virtud que a éste corresponde la responsabilidad de la "política y acción agropecuaria".

El servicio de lucha antigranizo comenzó a prestarse en la Zona Este de la provincia, se extendió luego a la Zona Sur (San Rafael y / General Alvear), y se encuentran terminados los estudios y avanzada la infraestructura para extenderlo al Valle de Uco (Tunuyán, Tupungato y San / Carlos) con lo que, prácticamente, abarcará todas las zonas rurales del / territorio provincial si se tiene en cuenta que la Zona Este incluye los departamentos de Luján de Cuyo, Maipú, Lavalle, Junín, San Martín, Rivadavia, Santa Rosa y La Paz. Durante la campaña 1986/87 se protegieron 244.338 has., a las que se agregarán 128.809 has. más, al ponerse en funcionamiento la base de operaciones del Valle de Uco. Al mencionarse los distintos departamentos de la provincia, no debe entenderse que el servicio cubre / en un cien por cien la superficie de los mismos, sino que los diferentes puestos de lanzamiento se han ido ubicando en virtud de estudios, de forma tal, que su puesta en acción portege las áreas de mayores cultivos.

A partir de la creación de esta Dirección, los productores rurales, tan castigados por el flagelo del granizo, reciben el beneficio de

un servicio concreto de protección de sus cosechas, debiendo abonar,a cambio la tasa respectiva.

Las estadísticas y tasaciones efectuadas acerca de daños,muestran la eficiencia del sistema, lográndose resultados cada vez más alentadores. Prueba de ello es el interés puesto de manifiesto por personas encuestadas en la zona del Valle de Uco que, al ser consultadas, reclamaron la extensión del servicio de protección contra el granizo en esa área geográfica, habiendo colaborado a través de la Comisión de Apoyo de la Zona para su implantación.

No obstante lo expresado precedentemente, una publicación del matutino "Hoy", de fecha 1 de junio de 1988, página 2, titulada "En 1988 se asignarán al sistema ₳ 65.588.178", brinda un pormenorizado detalle // presupuestario en relación a la lucha antigranizo. En la misma se vierten declaraciones efectuadas por el Subsecretario de Hacienda quien expresó / que, a valores actualizados al mes de diciembre de 1987, desde el año 1984 (creación de la Dirección) al año 1987, se había gastado un total de / ₳ 78.339.913,23, en tanto que los recursos ingresados por pago de la tasa por parte de los productores beneficiarios del servicio, sólo alcanzaron/ ₳ 6.041.491,61, es decir, aproximadamente el 8 % de las erogaciones, aclarando que el mayor impacto de éstas lo constituye el rubro bienes, por la adquisición de cohetes antigranizo traídos desde el exterior.

Cabe señalar que, si bien las diferencias entre erogaciones y recursos de la Dirección son notables, el importe recaudado es significativamente menor que el que hubiese ingresado si los contribuyentes no se encontraran en mora en el cumplimiento de sus obligaciones, ya que sólo un reducido porcentaje se encuentra al día.

Finalmente, debemos apuntar que se prevé la realización de estudios tendientes a combatir otro importante flagelo que afecta las producciones agrícolas: la helada.

7.2. Funciones específicas:

Pese al escaso tiempo transcurrido desde la creación de esta / Dirección (ya que sólo ha desarrollado cuatro "campañas de lucha antigranizo", las que se extienden de setiembre a abril del año siguiente), y teniendo en cuenta que se iniciaron las actividades con un plan de lucha integral en la Zona Este y de investigación metereológica en el Este y Sur de la // Provincia, a sólo cuatro años de funcionamiento, el servicio ha logrado extenderse a casi todas las áreas cultivadas de Mendoza, con resultados satisfactorios. Esto en cuanto al área operativa de la Dirección que es la / que tiene a su cargo la aplicación de la metodología a través de las bases de operaciones y puestos de lanzamiento.

Respecto del área científica, que constituye la otra función / específica de la repartición, se realizan estudios para automatización de equipos, microfísica y física de nubes, metereología sinóptica, climatología, modelos numéricos (computación), etc. tendientes, no sólo al conocimiento del fenómeno "granizo", sino además al conocimiento de los aspectos metereológicos de la región que conducen a la formación de los granizos y a objetivizar la adquisición de datos de radar por medio de computadoras, acelerando el trabajo de los radaristas y evitando toda posibilidad de sesgo de la información.

7.3. Funciones de administración general:

. Planificación

La naturaleza de las funciones específicas de la Repartición, torna imposible su funcionamiento sin la existencia de planes y proyectos: en primer lugar se planificó la creación de la Dirección, su misión y funciones, unidades administrativas, equipos técnicos y cohetería, instalaciones, recursos humanos, etc.; luego el ámbito geográfico en el que se prestaría el servicio y los recursos financieros para hacer frente a las erogaciones que implicaría la puesta en marcha del sistema. A su vez, debieron efectuarse estudios para la ubicación de los distintos puestos de lanzamiento y bases de operaciones y también, año tras año, deben efectuarse las correcciones tendientes al perfeccionamiento del accionar de la repartición. Se toman previsiones, especialmente, sobre los bienes imprescindibles para cada "campaña", sobre todo porque los cohetes antigranizo son traídos por barco desde la U.R.S.S., con las consiguientes demoras que ello trae aparejado.

. Presupuesto

Responde a las características propias del presupuesto tradicional, pese a que se incluyen en el anteproyecto elaborado por la Dirección para el ejercicio 1987, algunas consideraciones respecto a programas y actividades a realizar.

. Personal

La Dirección cuenta con una división de "Personal y Registro Patrimonial" en la que se cumplen, entre otras, las funciones inherentes a la logística de personal (control de asistencia y puntualidad, licencias, etc.), la que se apoya en la información que le suministran las bases de operaciones de las distintas zonas. Todo lo concerniente a Legajos, certificaciones de servicios, etc., se centraliza en el Departamento Personal del Ministerio. Se han llevado a cabo programas de capacitación para los técnicos de la Dirección y también para los profesionales, permitiéndose / el desarrollo de una verdadera "carrera" al personal. Muchos agentes después de desempeñarse en los puestos de lanzamiento han tenido acceso a // funciones más especializadas en las bases de operaciones, como radaristas, planchetistas, supervisores de la sala de acción, etc., con el consiguiente ascenso en la categoría de revista.

7.4. Funciones gerenciales:

Se detectó la existencia de un elevado grado de desarrollo de las funciones gerenciales, ya que el Director cuenta con amplias facultades para resolver todo lo atinente al accionar del organismo, tanto en el área operativa como científica. Sin embargo, la gran limitación radica en que el presupuesto de gastos se define en los niveles jerárquicos superiores.

7.5. Organización de los servicios desconcentrados:

La repartición cuenta con una gran desconcentración de funciones, toda vez que sólo funcionan en la Sede Central las dependencias correspondientes al despacho del Director, los Asesores Técnicos y las uni-

dades que desarrollan funciones medio. Todo lo atinente al área operativa está desconcentrado en tres grandes zonas: Este, Sur y Valle de Uco y, a su vez, de ellas dependen los distintos puestos de mantenimiento y de lanzamiento, ubicados de modo tal que cubren las distintas zonas geográficas en las que se presta el servicio. Funcionan 35 puestos de lanzamiento en la Zona Este; 34 en la Zona Sur y 3 puestos de mantenimiento en cada una de ellas; y se encuentran instalados 24 puestos de lanzamiento más, que / cubrirán el Valle de Uco.

7.6. Vinculaciones con otros organismos:

Esta Dirección mantiene estrechas relaciones con la Fuerza Aérea Argentina, el Servicio Metereológico Nacional (dependiente de aquélla), la Dirección Agropecuria, la Dirección de Catastro, las Cámaras que agrupan a los productores y diversos centros de investigación del país y del extranjero. A punto tal, que la misma Ley de creación en su art. 5°, contempla la creación de una Comisión Científica Asesora honoraria con competencia en la planificación y evaluación del programa, integrada por representantes de la Universidad Nacional de Cuyo, Universidad Nacional de Buenos Aires, I.N.T.A., C.O.N.I.C.E.T., C.R.I.C.Y.T. y otros organismos científicos.

7.7. Recursos

Humanos

La Planta de personal contempla 775 cargos, de los cuales 537 corresponden a personal temporario o contratado, es decir el 69 % del total.

La gran mayoría de los agentes cumplen funciones propias del Agrupamiento Administrativo y Técnico, incluyendo diversos profesionales (agrimensores, ingenieros electrónicos, técnicos en metereología y técnica sinóptica, ingenieros agrónomos, etc.).

Si analizamos por Agrupamientos y Tramos los cargos permanentes (238 en total), llegamos a la siguiente distribución:

-Autoridades Superiores:	1 cargo (el Director), 0,42 %
-Agrupamiento Administrativo y Técnico :	197 cargos o sea el 82,77 %
.Personal Superior :	6, el 3,04 del Agrupamiento
.Personal de Supervisión :	183, el 92,89 % del Agrupamiento
.Personal de Ejecución:	8, sólo el 4,06% del Agrupamiento
-Agrupamiento Profesional :	1 cargo, el 0,42 % del total
-Agrupamiento Mantenimiento y Producción :	21 cargos, el 8,8 % del total
.Personal de Supervision :	2, el 10,52 % del Agrupamiento
.Personal Operario :	19, el 89,48 % del Agrupamiento

-Agrupamiento Servicios Generales : 18, todos correspondientes al tramo de Servicios, los que representan el // 7,56 % del total.

Pese a las particularidades de la repartición, sus agentes se rigen por las disposiciones del Decreto-Ley N° 560/73 y de la Ley N° 5.126, con sus modificaciones posteriores. En diversas oportunidades el personal / ha reclamado a las autoridades el dictado de un estatuto-escalafón propio / que contemple los horarios especiales en los que cumplen funciones (régimen de guardias de 48 x 48 hs y de 24 x 48 hs, según los casos), riesgos producidos por el manejo de explosivos, desarraigo familiar, zonas inhóspitas en las que ubican los puestos de lanzamiento; recargos de servicios y naturaleza propia de las funciones que no se adecúan a la división por agrupamientos establecida en el escalafón general del personal de la administración / pública. Como consecuencia de ello, se han efectuado estudios diversos, aprobándose decretos y resoluciones por los que se contempla el pago de adicionales especiales por "campaña", riesgo por alturas y manejo de explosivos, zona inhóspita, etc., sin que hasta la fecha se haya aprobado un estatuto y un escalafón propios, que sería lo más apropiado por las sustanciales diferencias existentes entre el trabajo de los agentes de esta Dirección y el de los de las demás reparticiones provinciales.

Además, debido a que la mayor parte del personal revista como contratado, existe inquietud e inseguridad en los agentes por el mantenimiento de la fuente de trabajo, además de los reiterados atrasos producidos en el pago de sus haberes, como consecuencia de los trámites administrativos necesarios para la renovación periódica de los contratos.

Por otra parte, se llevan a cabo cursos especiales de adiestramiento para el personal que desee ingresar a la repartición, efectuándose las evaluaciones correspondientes. Además, es dable destacar la posibilidad de capacitación de los jefes intermedios a través de cursos // realizados en el exterior (U.R.S.S.)

Presupuestarios

Los recursos propios provienen del pago de la tasa por el servicio que reciben los productores rurales. Sin embargo, como apuntáramos en la introducción, el costo de instalación y mantenimiento de la reparación supera en gran medida el recupero obtenido.

En el ejercicio 1986 el presupuesto de gastos de la D.I.L.A.G. representó el 2,47 % del total ministerial, mientras que en 1987 se elevó al 10,79 %. Ese notable incremento se justifica por la realización de adquisiciones de materiales, designaciones y contrataciones de personal y / desarrollo de la infraestructura necesaria para la puesta en funcionamiento de la Base de Operaciones de la Zona Valle de Uco.

Si clasificamos los importes en gastos corrientes y de capital, los primeros absorben el 48 % y los segundos el 52 % restante para / el ejercicio 1986; y el 89 % y 11 % respectivamente para el de 1987.

Contrariamente a lo que sucede en la mayoría de las reparticiones analizadas, el elevado porcentaje de gastos corrientes no se debe a /

gastos en personal sino a bienes corrientes, es decir, fundamentalmente, la adquisición de cohetes antigranizo.

Informáticos

Pese a considerarse de gran importancia para el accionar de la Dirección, especialmente en el área de Radar donde se requiere contar con información precisa y al instante, no se tiene conocimiento de que se cuente con este tipo de recursos. Sin embargo, en la propia planta de personal se incluye una unidad de computación, la que a la fecha se encuentra vacante.

7.8. Síntesis de problemas detectados

La imagen que brinda esta Dirección varía según los sectores consultados: para quienes no reciben un beneficio directo, es criticable que el Gobierno provincial absorba las significativas erogaciones provenientes del funcionamiento de esta repartición, teniendo en cuenta que / lo recaudado no alcanza para hacer frente a los costos del servicio de / lucha antigranizo; mientras que los productores rurales manifiestan su / conformidad y deseos de que se siga brindando este importante servicio, toda vez que es una de las pocas reparticiones del Gobierno que brinda un servicio concreto en defensa de sus cosechas y reclaman su extensión a / las áreas cultivadas que aún no reciben protección.

Finalmente, creemos que deberían estudiarse los problemas atinentes al personal, a fin de adecuar las normas vigentes que regulan / sus derechos, obligaciones, remuneraciones, etc., a las particulares funciones desempeñadas por los agentes de esta Dirección.

8. POLICIA DE MENDOZA

No obstante la importancia de la misión y funciones de esta Institución, no podemos efectuar el análisis administrativo de la misma debido a que, pese a las reiteradas solicitudes de audiencia a los funcionarios, no se logró concretarlas, habiendo optado finalmente por solicitar información por escrito. Esta vía también arrojó resultados negativos.

Creemos que es la naturaleza de este organismo, de seguridad, / el motivo fundamental para no suministrar datos a personas ajenas a la Institución.

CONSEJO FEDERAL DE T... BIBLIOTECA ...ONES

S U B S E C R E T A R I A

D E

T R A B A J O

Y

S E G U R I D A D

S O C I A L

9. SUBSECRETARIA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

9.1. Situación general:

No obstante tratarse de una Subsecretaría, de la cual dependen las direcciones: Asesorías , Inspección y Vigilancia , Relaciones Laborales , Delegaciones Departamentales y Coordinación General , la analizamos como un único organismo ya que, las distintas Direcciones que la integran, no funcionan como unidades organizativas diferentes, sino como unidades administrativas de una misma repartición.

La Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social, como organismo laboral provincial, tiene, como antecedentes, al Departamento Provincial / del Trabajo y a la Dirección Provincial del Trabajo, habiendo funcionado / ésta última hasta el año 1974, fecha en que fué disuelta y transferidas sus funciones al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.

Por inciativa del Poder Ejecutivo provincial, y luego de algunas modificaciones introducidas por las H. Cámaras Legislativas, se sancionó la Ley N° 4.974, el 29 de octubre de 1984, por la que se creó esta Subsecretaría, dependiente del Ministerio de Gobierno.

Comenzó a funcionar el 19 de marzo de 1985, llevando a cabo algunas de las funciones específicas en su ley de creación, sin presupuesto propio, con agentes afectados de otras unidades organizativas y con algunos muebles prestados. En ejercicios posteriores su presupuesto fue exiguo para atender las erogaciones de un organismo de reciente creación, no obstante lo cual, poco a poco fue cumpliendo los cometidos que la ley le asignaba./ La habilitación de las distintas delegaciones departamentales permite a // trabajadores y empleadores tener, en sus lugares de residencia, acceso a todo tipo de trámite, sin necesidad de recorrer largas distancias, con los / consiguientes perjuicios y gastos de recursos y de tiempo.

A la fecha, en casi todas las provincias argentinas,funcionan organismos laborales provinciales, habiéndose firmado, en muchas de ellas, convenios con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, // por los cuales se delimitan las competencias y atribuciones de ambas jurisdicciones en esta materia. La provincia de Mendoza ya ha elaborado el convenio respectivo, el que se encuentra a la firma de las autoridades pertinentes. La importancia de este trámite radica en que así se evitará la superposición de competencias entre esta Subsecretaría y la Delegación Regional Mendoza del Ministerio de Trabajo y Seguridad de la Nación, ya que, actualmente, los distintos trámites se pueden canalizar, indistintamente, // por cualquiera de ellas, con el consiguiente desconcierto para los particulares que deben acudir a ambas reparticiones y que, a su vez, suelen recibir inspecciones de ambos organismos, sobre los mismos asuntos. El deslinde de competencias y atribuciones resulta impostergable.

9.2. Funciones específicas:

El artículo 1° de la Ley N° 4.974, establece: "Créase la Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social, dependiente del Ministerio de Gobierno, la que tendrá competencia laboral y conexa en todo el territorio / provincial, con las excepciones del artículo 3° de esta ley". Las excepciones están referidas a competencias laborales nacionales que corresponden / al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación a través de la Delegación Regional Mendoza.

El artículo 2° de la norma citada fija las atribuciones (funciones) de esta Subsecretaría, a saber: 1) Aplicar las leyes, decretos, reglamentaciones, convenios, resoluciones, y demás normas en vigencia que / rigen las relaciones entre el capital y el trabajo, y ejercer las Policías de Trabajo y sobre Higiene y Seguridad Laboral en todo el territorio provincial; 2) Actuar como organismo de conciliación en los conflictos individuales y colectivos del trabajo, y homologar sus acuerdos; 3) Intervenir en / los casos de accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, enfermedad-accidente y demás riesgos del trabajo; 4) Crear y atender el registro de / infractores, manteniéndolo permanentemente al día; 5) Labrar los sumarios y aplicar las sanciones por infracciones a las leyes laborales; y de higiene y seguridad en el trabajo; 6) Asesorar a los poderes públicos provinciales en todos los asuntos y cuestiones relacionados con las funciones que / se le encomienden por la presente ley, y formularles las propuestas o sugerencias que estime útiles o necesarias para su mejor desenvolvimiento; 7) Promover la difusión y el conocimiento de los convenios colectivos, resoluciones, condiciones de trabajo y publicar en monografías, boletines, folletos, los datos estadísticos e información y trabajos especializados // que se estimen de interés; 8) Resolver en los casos referentes a excepciones o modalidades particulares en la aplicación de las normas laborales; 9) Organizar la agencia de colocación coordinando y orientando la oferta/ y demanda de trabajo; las migraciones internas y externas, especialmente zonales y las del denominado "obrero golondrina"' y controlar el funcionamiento de las agencias privadas de colocaciones; 10) Realizar la estadística obrera; 11) Proveer asistencia gratuita y representación legal a los obreros y empleados; 12) Intervenir en la celebración y renovación de convenios colectivos, homologarlos y registrarlos; y 13) Ejercer toda otra / función necesaria para el mejor cumplimiento y observancia de la legislación laboral en la esfera de su competencia.

La misma Ley fija dependencia de la Subsecretaría, objetivo, competencias de la repartición y funciones del Subsecretario

La estructura orgánica de esta Subsecretaría está contemplada en el artículo 4° de su Ley de creación, estableciéndose que dependen del Subsecretario en forma directa las siguientes unidades: Secretaría General, Cuerpo de Asesores, Inspección y Vigilancia, Relaciones Laborales, y Delegaciones Departamentales. Por ley de presupuesto N° 5.035 se crea la unidad "Coordinación General", con nivel de dirección.

La propia Ley N° 4.974, en su articulado, detalla las distintas funciones de estas unidades, todas ellas con nivel de dirección, como también las de otras unidades de menor jerarquía.

Si bien dependen, de esta Subsecretaría, diversas direcciones, es dable señalar que todas funcionan, como ya se ha mencionado, como un solo organismo, con un único presupuesto y con una sola planta de personal. No obstante ello, se estima conveniente detallar las funciones inherentes a cada una de estas Direcciones. Aunque, en estas descripciones, se mezclan funciones de un organismo con atribuciones y responsabilidades de / un funcionario, con predominio de este último caso.

En primer lugar, los arts. 7, 8 y 9 de la Ley N° 4.974 establecen que el "Secretario General" es el jefe del Despacho, teniendo a / su cuidado la documentación de la repartición; el registro de notas, los

libros de resoluciones y asistencia del personal y demás funciones y obligaciones propias de su cargo; refrenda la correspondencia, actas y resoluciones; suscribe las resoluciones de mero trámite interno y vigila el desempeño de todo el personal.

En segundo lugar, el "Cuerpo de Asesores", integrado por las / Asesorías Letrada, Médica, Técnica y Gremial, según los arts. 17 al 21 de / la Ley N° 4.974, está encargado de regular, controlar y coordinar el accionar de las unidades que de ella dependen, debiendo elaborar mensualmente / un resumen sobre las actividades desarrolladas; elaborar trabajos, hacer / investigaciones, programar jornadas, cursos, conferencias y congresos de / formación, actualización y perfeccionamiento sobre legislación laboral y / materias conexas, como así también preparar el "Boletín del Trabajo".

En tercer lugar, "Inspección y Vigilancia",tiene por objeto fiscalizar y asegurar el estricto cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia laboral y de higiene y seguridad en el trabajo, a través del // cuerpo de inspectores, llevando un registro de infractores, tramitando los sumarios pertinentes por incumplimientos e infracciones y aplicando multas graduables según la gravedad, pudiendo llegar hasta la clausura de establecimientos. Asimismo, le compete entregar, habilitar, registrar, autenticar y controlar los libros, libretas, planillas, recibos y demás documentación exigida por las disposiciones vigentes a empleadores y trabajadores (arts. 41 al 67, Ley N°4.974).

En cuarto lugar, "Relaciones Laborales", entiende en todo lo/ concerniente a denuncias, notificaciones; mediación en las controversias singulares del trabajo y conciliación en los conflictos colectivos, sean de interés o de derecho; existencia y funcionamiento de asociaciones gremiales, profesionales y empresarias; celebración y renovación de convenios colectivos de trabajo de competencia provincial; accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y demás riesgos laborales. (artículo 68, Ley N° 4.974).

En quinto lugar, "Delegaciones Departamentales", tiene a su cargo el control y supervisión de las distintas delegaciones departamentales de la Subsecretaría, las que, en el ámbito de su jurisdicción, poseen todas las atribuciones y funciones del organismo laboral provincial. (arts. 118/120 Ley N° 4.974). La idea fundamental en este sentido ha sido desconcentrar administrativa y funcionalmente los servicios, estableciendo delegaciones en las zonas más cercanas posibles al domicilio de / trabajadores y empleadores; eliminándoles costos en tiempo y dinero y // posibilitándoles hacer valer sus derechos, brindándoles asesoramiento y soluciones a sus conflictos laborales. Esta desconcentración ha sido recibida positivamente por la comunidad mendocina, tal como se desprende / de diversas notas periodísticas y editoriales publicados por los matutinos mendocinos, en las que se hace referencia a la Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social como un modelo en este sentido que debería ser / imitado por otras reparticiones públicas.

En último término, "Coordinación General", que no está prevista en la Ley N° 4.974, desconociéndose las funciones de esta Dirección.

Por otra parte, atento la facultad reglamentaria acordada // por el art. 3° de la Ley Nacional N° 23.154, que crea el Registro de Ins

cripción de Contratistas de Viñas y Frutales, el Poder Ejecutivo Provincial dictó el Decreto N° 1.373/85, por el que se establece que "la Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social de Mendoza tendrá a su cargo lo / relativo a: recepción, numeración, clasificación, archivo, entrega de copias, anotación de rescisión, y toda otra función atinente a la inscripción y registro de los contratos de viñas y frutales que se celebren en el ámbito provincial..." Asimismo, elabora los proyectos de decreto por/ los que se actualizan las remuneraciones de los trabajadores de este sector. Todas estas funciones no están contempladas en la norma de creación de esta Subsecretría, pero si le competen en virtud de disposiciones dictadas con posterioridad. Además, desde la creación de este organismo, funciona una verdadera "paritaria", integrada por representantes del Sindicato de Contratistas de Viñas y Frutales, la Asociación de Viñateros de Mendoza y los Centros de Bodegueros, junto a funcionarios de la repartición, que estudia los diferentes problemas que hacen al sector y sugiere las actualizaciones en las remuneraciones de los contratistas.

Podemos afirmar que, de las múltiples funciones que la legislación acuerda a esta Subsecretaría, todo lo relativo a inspecciones a / establecimientos industriales, comerciales y rurales (policías de trabajo y sobre higiene y seguridad laboral); intervención o mediación en conflictos individuales y colectivos de trabajo; asesoramiento gratuito y / representación legal de los trabajadores; registro e inscripción de contratistas de viñas y frutales; conformación de comisiones de estudio de diversos aspectos de la materia laboral y conexa; regulación de la oferta y demanda de trabajo a través de la oficina de "colocaciones"; compilación de convenios colectivos y de empresas, de escalas salariales por // sectores de actividad y por categorías ocupacionales, decretos, leyes y resoluciones de interés; intervención en casos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, etc., se cumplen pese al escaso tiempo que ha transcurrido desde la creación de este organismo y a la escasez de / recursos presupuestarios.

Además, la Subsecretaría de Trabajo es el organismo encargado, a nivel provincial, con el apoyo y colaboración de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de ejecutar todo lo inherente al "Sistema de información permanente sobre situación y evolución del mercado laboral de la República Argentina", implementado por la Dirección Nacional de Recursos Humanos y Empleo, dependiente del Ministrio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (P.N.U.D.) y la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.). También se realizan estudios para elaborar un proyecto de decreto que reglamente la Ley N° 4.974.

Quedan por desarrollar algunas áreas, como por ejemplo las / que tienen a su cargo la publicación del "Boletín del Trabajo" y la habilitación del "Museo Social"; teniendo como objetivo, el primero, constituirse en un medio de información laboral sobre las distintas normas legales en materia laboral y sobre condiciones y medio ambiente de trabajo, estudios, documentos, monografías, jurisprudencia, etc. sobre el tema; y, el segundo, exponer materiales relativos a la patología del trabajo, medicina legal, seguridad, higiene y moralidad del trabajo y demás problemas derivados del mismo. Tampoco se ha habilitado la "Biblioteca" como medio de consulta de libros, leyes, convenios, monografías, boletines del trabajo y otras publicaciones inherentes a la materia competencia de es-

te organismo. En cuanto al Registro de Infractores, generalmente se solicita la colaboración de la Delegación Regional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, para conocer los antecedentes por infracciones que puedan registrar los distintos establecimientos.

Cabe, para terminar este punto, remarcar la superposición de / algunas competencias de esta Subsecretaría con el Organismo Laboral Nacional, las que se eliminarán cuando se rubrique el convenio pertinente entre las dos jurisdicciones.

9.3. Funciones de administración general:

. Planificación

Existen distintos proyectos aislados sobre temas diversos, pero sin estar enmarcados en un plan general e integral. Como por ejemplo los relativos a "recursos humanos y empleo", "demandas de la sociedad", "problemática del discapacitado", "trabajo agropecuario y minero", "higiene y seguridad laboral".

Además, se toman previsiones a través de la elaboración del presupuesto de gastos del organismo y se realizan cronogramas de actividades, / fundamentalmente en las áreas de inspección y vigilancia y relaciones laborales.

La naturaleza de las funciones que atañen a esta repartición, debido a la implicancia socio-económico-laboral que tienen, torna imprescindible la elaboración de planes y programas, en coordinación con los // planes generales del Gobierno provincial.

Sin embargo, si bien a nivel de la organización interna de la repartición, pueden tomarse algunas previsiones y establecerse cronogramas de actividades, algunas áreas deben actuar frente a los imprevistos, toda vez que no pueden preverse los conflictos de trabajo, paros de trabajadores, lock-out patronales, etc., en los que necesariamente debe intervenir este Organismo.

. Presupuesto

Al igual que otras reparticiones dependientes del Ministerio de Gobierno, la Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social elaboró el anteproyecto de presupuesto para el ejercicio 1987, con indicación de los / programas o actividades centrales a desarrollar, incluyéndose los siguientes: 1) "Ejercicio pleno de las policías de trabajo y sobre higiene y seguridad laboral en todo el territorio provincial"; 2) "Intervención en los conflictos singulares del trabajo y concialiación en los conflictos colectivos, sean de interés o de derecho; 3) "Comprobación y juzgamiento de infracciones a las normas laborales y sobre higiene y seguridad en el trabajo"; 4) "Intervención en los casos de accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, enfermedades accidente y otros riesgos del trabajo"; 5) // "Constatación de la salud de los trabajadores, promoviendo campañas preventivo-educativas para el mejoramiento de la misma"; 6) "Habilitación y contralor de documentación laboral"; 7) "Asesoramiento jurídico gratuito y patrocinio legal a los trabajadores"; 8) "Organización e implementación del servicio de empleo"; 9) "Constitución, funcionamiento y accionar de /

las Comisiones Paritarias Provinciales"; 10) "Organización, integración y funcionamiento del Consejo Asesor del Trabajo"; 11) "Recopilación de convenios de trabajo y de empresas; estatutos; escalas salariales; y leyes, decretos y resoluciones nacionales y provinciales atinentes a la materia laboral"; 12) "Formación, actualización y perfeccionamiento de la legislación laboral y conexa"; 13) "Inscripción y registración de contratos de viñas y frutales celebrados en el ámbito provincial"; 14) "Realización de la estadística obrera"; y 15) "Publicación periódica del 'Boletín del Trabajo'"

. Personal

En la estructura orgánica de la Subsecretaría se incluye una / unidad de personal que interviene en la tramitación de designaciones, renuncias, licencias, etc. del personal, como así también, en todo lo relativo a asistencia y puntualidad de los agentes. Sin embargo, los legajos se llevan en el Departmento de Personal del Ministerio.

Podemos decir, por otra parte, que el personal tiene posibilidades, a través del organismo, de asistir a cursos y conferencias sobre / temas laborales y de higiene y seguridad en el trabajo. Pero fundamentalmente debe destacarse la realización de reuniones periódicas de capacitación y el dictado de cursos destinados al personal de la Repartición dictados por los profesionales de la misma.

9.4. Funciones gerenciales

De la entrevista efectuada al Subsecretario de Trabajo y Seguridad Social se obtuvo la siguiente información acerca de las características de la dinámica administrativa:

Se preven con anticipación las actividades de inspección y vigilancia, fiscalizándose los distintos establecimientos comerciales, industriales y rurales de la Provincia a fin de verificar el cumplimiento,/ por parte de los empleadores, de la legislación laboral, estudiándose la posibilidad de efectuar operativos zonales juntamente con otras reparti-- ciones, como la Dirección Nacional de Recaudación Previsional, la Caja de Subsidios Familiares para Empleados de Comercio (CASFEC), la Caja de Subsidios Familiares para el Personal de la Industria (CASFPI), el Ministerio / de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, etc., lo que permitirá inspeccionar integralmente a los establecimientos, con economías de costos.

Precisamente la escasez de recursos materiales y humanos torna imposible efectuar un contralor total de los establecimientos, en todo el territorio provincial, por lo que normalmente se trabaja en base a denuncias efectuadas por los interesados.

Se establecen fechas y horarios específicos para las audiencias de conciliación, dentro de los plazos establecidos por ley. Sin embargo, es común que distintos conflictos imprevistos, a veces de envergadura, lleven a redoblar esfuerzos a fin de arrimar soluciones entre las partes, a través de audiencias de conciliación que se prolongan varias horas y / en las que interviene directametne el Subsecretario.

La naturaleza de los temas que se tramitan por ante esta Repartición, requieren soluciones inmediatas porque, de lo contrario, puede

afectarse seriamente la producción, especialmente cuando se trata de conflictos colectivos que afectan a un determinado gremio, cuya paralización tiene efecto multiplicador sobre otras actividades como, por ejemplo, cuando realizan medidas de fuerza los conductores de micros y ómnibus.

Respecto de la estructura formal actual, la autoridad entrevistada manifestó que la misma se ha visto reducida considerablemente a partir de la sanción de la Ley de Presupuesto, ejercicio 1986, que disminuyó casi en un cincuenta por ciento la cantidad de cargos existentes anteriormente, habiéndose eliminado no sólo cargos de ejecución sino también de supervisión, como es el caso de algunas Delegaciones Departamentales y también cargos de inspectores. Ello ha influido negativamente para el logro / del funcionamiento pleno de la repartición y ha motivado a las autoridades a afectar personal designado para cumplir determinadas funciones a otros / destinos, acordes a su situación de revista, a fin de poder cumplir las // distintas funciones impuestas por ley.

En cuanto a las relaciones de las autoridades con el personal, manifestó el Subsecretario que se receptan las inquietudes y sugerencias / de los agentes, a través de reuniones periódicas, en las que se intercambian opiniones acerca de la marcha de la repartición y de los inconvenientes con que tropieza el personal en el desarrollo de sus labores, tratando de encontrarles solución en forma conjunta.

Por tratarse de un nivel jerárquico superior al de Dirección, como son los otros organismos analizados de esta jurisdicción ministerial, el Subsecretario tiene mayor participación que los Directores en las distintas decisiones, excepto en todo lo atinente a recursos presupuestarios donde la repartición, al igual que la mayoría de los organismos, ha visto reducidos los montos de las distintas partidas, considerándose que el problema de escasez de recursos es el que impide el pleno cumplimiento de todas las funciones y actividades asignadas a esta Subsecretaría.

9.5. Organización de los servicios desconcentrados

Si bien la Sede Central de este Organismo concentra la mayor cantidad de personal, se han habilitado Delegaciones Departamentales, en casi todos los departamentos de la Provincia. En ellas se receptan denuncias, se efectúan inspecciones, conciliaciones y se brinda asesoramiento gratuito a los trabajadores. Existen tres delegaciones con mayor cantidad de personal, incluso profesionales, ubicadas en los departamentos de San Martín, Tunuyán y San Rafael, que apoyan a las otras delegaciones menores en caso de requerírseles colaboración. Del total de agentes de la repartición, 76 cumplen funciones en la Sede Central y 34 están distribuidos en las distintas delegaciones (incluyéndose en esas cantidades las / autoridades superiores).

9.6. Vinculaciones con otros organismos:

Se han efectuado algunas inspecciones integrales juntamente / con otras reparticiones, como la D.N.R.P., C.A.S.F.E.C., C.A.S.F.P.I, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, Saneamiento Ambiental de la Provincia, etc.

Se prevé establecer relaciones más estrechas con la Dirección

de Asuntos Penales a fin de ubicar, laboralmente, a través de la oficina / de colocaciones, a los penados con libertad condicional y excarcelados, como así también con el Instituto Provincial de la Vivienda, a efectos de estudiar, en forma conjunta, soluciones al problema de la vivienda de los // trabajadores.

Se realizan algunas actividades con la colaboración de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, especialmente las referidas a estadística obrera, ya que esta Dirección colabora brindando datos a través de la Encuesta Permanente de Hogares.

También existen vinculaciones con las distintas entidades sindicales y cámaras empresarias y entidades que agrupan a profesionales.

9.7. Recursos

Humanos

Esta repartición posee una planta de personal integrada por 110 cargos, de los cuales 18 corresponden a personal temporario. El total de // cargos (110) representa sólo el 1,46 % del total ministerial, y están distribuidos del siguiente modo: 6 Autoridades Superiores, el 5,45 % del total (incluyendo el Subsecretario), 59 cargos (el 53,64 %) de supervisión del Agrupamiento Administrativo y Técnico (de los cuales 13 corresponden a inspectores), 11 cargos (el 10 %) de auxiliares administrativos, 7 (el 6,36 %) de profesionales (abogados, médicos e ingenieros agrónomos y en higiene y seguridad) 9 (el 8,18 %) de servicios generales, y los restantes corresponden a personal contratado temporariamente (18 cargos, es decir el 16,37 %).

Al momento de su creación, la Subsecretaría contaba con una // planta de personal de 220 cargos, que son los que se consideran imprescindibles para el cumplimiento efectivo y eficiente de todas las funciones // que competen a la repartición.

Resulta escasa la cantidad de inspectores y profesionales, sobre todo si se tiene en cuenta que muchos de ellos prestan servicios en // las Delegaciones Departamentales.

Presupuestarios:

Son exiguos los recursos financieros de esta Subsecretaría, sobre todo si se tiene en cuenta que es un organismo de reciente creación, que ha ido habilitado paulatinamente las distintas delegaciones departamentales; que son alquilados los inmuebles donde ubican la Sede Central y las Delegaciones; y que sólo cuenta con cuatro vehículos propios recientemente adquiridos, que resultan insuficientes.

El total de gastos asignados a la repartición para el ejercicio 1986, sólo representaba el 1,9 % del total ministerial, mientras que, en el anteproyecto elaborado para el ejercicio 1987, este porcentaje se redujo al 1,1 %.

Si analizamos la composición de las erogaciones según gastos corrientes y de capital, vemos que los primeros representan el 94 % y los segundos sólo el 6 %, y a su vez, dentro de los corrientes, el rubro personal significa el 70,7 %.

Finalmente, cabe mencionar que los únicos recursos que obtiene la Subsecretaría provienen del cobro de multas por infracciones a la legislación laboral, los que pasan a engrosar rentas generales de la Provincia.

Informáticos

La Subsecretaría carece totalmente de este tipo de recursos. / Sin embargo, se efectúan estudios a fin de computarizar información referida a estadísticas obreras, contratistas de viñas y frutales, legislación / laboral y, fundamentalmente, escalas salariales por sectores de actividad y por categorías ocupacionales.

9.8. Síntesis de problemas detectados:

Los funcionarios entrevistados manifestaron la conveniencia de efectuar operativos zonales, en forma conjunta con otros organismos fiscalizadores, a fin de salvaguardar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los empleadores y evitar la evasión y las violaciones a las normas legales. Sin embargo, hasta la fecha, la repartición acude como los / "bomberos a apagar incendios" cuando reciben denuncias o noticias de la // existencia de un conflicto de partes. Los escasos recursos disponibles // constituyen el principal obstáculo para el desenvolvimiento pleno de la repartición.

10. EX DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS MUNICIPALES

Si bien las disposiciones del Decreto-Ley N° 4.230, por el que se creó la Dirección General de Asuntos Municipales, han sido derogadas en el año 1983, al restablecerse la plena vigencia de la Constitución Nacional y el régimen democrático de gobierno, no podemos omitir una somera referencia a la Dirección General de Asuntos Municipales toda vez que, en el presupuesto actual del Ministerio de Gobierno, figura este organismo.

La razón de que se incluyan algunos montos asignados a la misma, radica en que existe personal estable que continúa desempeñándose en / el Ministerio y que pertenecía al organismo suprimido.

Las únicas partidas asignadas, por lo tanto, son las del rubro personal, para hacer frente al pago de las remunieraciones de seis agentes.

Algunos cargos paulatinamente han sido transferidos a otras reparticiones de esta jurisdicción ministerial, pero lo más adecuado hubiese sido efectuar la transferencia de todos ellos para que el personal en cuestión reviste en las áreas en las que realmente cumple funciones, eliminándose la inclusión en el presupuesto de una repartición inexistente.

MINISTERIO DE HACIENDA

INTRODUCCION

Las reparticiones centralizadas del Ministerio de Hacienda / desarrollan una gestión esencialmente técnica; de apoyo a aquéllas que prestan servicios concretos a la comunidad.

A diferencia de otros Ministerios, la diversidad y heterogeneidad funcional que caracteriza a sus reparticiones impide la formulación y / ejecución de un proyecto común y homogéneo que identifique la competencia / específica del mismo.

Por su carácter básicamente técnico, su funcionamiento es repetitivo y reiterado anualmente contrastando, en este sentido, con el dinamismo y diversidad de propuestas de otros Ministerios.

No existe prácticamente ninguna coordinación o vinculación / funcional entre las reparticiones que lo conforman. Estas, desarrollan funciones de características tradicionales dentro del Estado, por lo que su / existencia data de largo tiempo.

En tanto no cumple funciones fines, siempre fue motivo de discusión su ubicación como Ministerio, siendo cuestionada, asimismo, la inclusión de reparticiones que no poseen afinidad con la competencia particular atribuída al mismo por la Ley de Ministerios.

S U B S E C R E T A R I A

D E

H A C I E N D A

1. CONTADURIA GENERAL DE LA PROVINCIA

1.1. Situación general

El control interno de la gestión económico-financiera de la Administración Pública central y entidades descentralizadas se efectúa a / través de la Contaduría General de la Provincia, dependiente de la Subsecretaría de Hacienda del mismo ministerio.

Se ejerce por su intermedio también el "Contralor del Patrimonio", el "Registro contable del presupuesto" y la "Determinación de los resultados financieros y patrimoniales".

Ha existido una particular preocupación legal por definir y precisar sus responsabilidades y funciones, partiendo desde la Constitución de la Provincia y en la Ley de Ministerios y de Contabilidad. En esos tres/ instrumentos fundamentales descansa el respaldo legal de la repartición, / claramente definidos. Este respaldo, a diferencia de otras reparticiones, va más allá del resguardo de sus competencias, al determinar expresamente la calidad profesional (título habilitante) exigida a integrantes de la misma.

La repartición ha evolucionado favorablemente en cuanto a los sistemas de registración de la gestión económico-financiera del Estado, superando progresivamente las metodologías utilizadas hasta alcanzar hoy una registración clara y sencilla, no obstante basada en un modelo "tradicional" como resultado también de las características similares de la gestión patrimonial económica y financiera del Gobierno Provincial.

Su misión está plenamente justificada no obstante el excesivo formalismo a que está sujeto el Estado impidiendo, en ocasiones, un funcionamiento más dinámico.

Respecto a la estructura no se ubicado la norma que apruebe la actual. El antecedente más inmediato respecto a la reestructuración de la repartición se remonta al año 1982. En ese año la Contaduría elevó un proyecto, ampliamente fundamentado, sobre la base de la trascendencia del control interno de la hacienda pública provincial. En el mismo se sostenía que, por ser la Contaduría General, el organismo rector del control interno de la gestión económico-financiera de la administración central y entidades descentralizadas, se requería una modernización de estructuras, procedimientos y acciones para adecuarse a las nuevas necesidades del estado moderno. La síntesis de la propuesta, reflejada en el organigrama propuesto, preveía el cambio de denominación de los Departamentos existentes en / ese momento por el de Dirección. En realidad no sólo se trataba de cambio / de denominación, sino de la jerarquización lisa y llana. De la Contaduría General dependían diez Direcciones. El expediente quedó reservado en archivo en la Dirección General de Finanzas sin que prosperara.

1.2. Funciones específicas

Normas legales

. Constitución provincial

Reconoce, en primer lugar, la existencia del Contador y Tesorero de la Provincia. En efecto, el Capítulo V -Del Contador y Tesorero

de la Provincia-, de la Sección IV -Poder Ejecutivo-, artículos 138, 139,/ 140 y 141, se refieren al tema.

Artículo 138: "El contador y tesorero de la provincia serán nombrados por el Gobernador con acuerdo del Senado". Son los dos únicos funcionarios del Ministerio, a nivel de repartición que requieren acuerdo legislativo.

Artículo 139: "El contador observará todas las órdenes de pago que no estén arregladas a la ley general de presupuesto o leyes especiales o a los acuerdos del Poder Ejecutivo dictados en los casos del artículo 130"'

Artículo 140: "El tesorero no podrá ejecutar pago que no haya sido previamente autorizado por el contador, con arreglo a lo que dispone el artículo anterior".

"En caso de contravención, el tesorero y el contador responderán personalmente".

Artículo 141:"La ley de contabilidad determinará las calidades del contador y tesoreros, las causas por que pueden ser removidos y las responsabilidades a que están sujetos".

. Ley de Contabilidad

Reconoce, en segundo lugar, la existencia de la Contaduría General de la Provincia. Los artículos 60, 61, 62 del Capítulo VII -del / servicio de contabilidad- de la ley N° 3.799 -de contabilidad-, se ocupan de la Contaduría y sus funciones.

Artículo 60: "La contabilidad de la hacienda pública corresponde a una repartición denominada Contaduría General de la Provincia, dependiente del Ministerio de Hacienda. Ejercerá el control interno de la gestión económico-financiera de la administración central y entidades descentralizadas, a cuyo efecto tendrá acceso directo a todo tipo de documentación y registros referidos al ámbito de su competencia, en uso de las funciones que tiene establecidas y las técnicas usuales de control".

Artículo 61: "La Contaduría General de la Provincia funcionará bajo la Dirección inmediata del Contador General, quien será nombrado por el Poder Ejecutivo de acuerdo a lo establecido por el artículo 138° / de la Constitución Provincial, integrando la misma un Sub-Contador General, un cuerpo de Contadores Mayores, Auditores Fiscales y demás personal que / le asigne la Ley de Presupuesto".

"Para desempeñar el cargo de Contador General, Sub-Contador General, Contadores Mayores y Auditores Fiscales se requerirá el título de Contador Público".

"En caso de ausencia o impedimento temporal del Contador General, sus funciones serán cumplidas por el Sub-Contador General de la Provincia, quien será su reemplazante legal. Podrá no obstante compartir con el Contador General la atención del despacho diario y la dirección administrativa de la repartición, sin que ello importe subrogarlo en las atribuciones específicas que esta ley acuerda a aquél".

"En caso de ausencia o impedimento simultáneo del Contador General y Sub-Contador General las firmas y atención del despacho estarán a cargo de un Contador Mayor" (artículo modificado por la Ley N° 5.282,publicada en el Boletín Oficial del 18 de enero de 1988).

Artículo 62: Fija las funciones

"Además de las tareas asignadas por esta ley, corresponderá a la Contaduría General:

a) Fiscalizar las entradas y salidas del tesoro y auditar sus existencias, por lo menos una vez al mes, y además, cuando lo estime / necesario".

b) Verificar las rendiciones de cuentas efectuadas por los distintos obligados a rendir cuentas"

c) Controlar la emisión y distribucíon de los valores fiscales".

d) Asesorar al Poder Ejecutivo en la materia de su competencia".

. Ley de Ministerios

De las competencias particulares del Ministerio de Hacienda asignadas por la Ley N° 3.799, de Contabilidad, le corresponden a la Contaduría General de la Provincia: "Contralor del Patrimonio. Registro Contable del Presupeusto. Determinación de los Resultados Financieros y Patrimoniales." (Artículo 14°, apartado G-), Hacienda Pública,).

Según lo dispuesto por el artículo 141 de la Constitución / Provincial, la Ley de Contabilidad debe determinar las causas por las que puede ser removido el Contador General. Habiendo efectuado una lectura minuciosa de su articulado, en ninguno hace referencia al tema.

La Contaduría General cumple plenamente las funciones dispuestas en la Constitución Provincial, Ley de Ministerios y de Contabilidad. Es, junto a la Tesorería General, la repartición con respaldo constitucional cuyas funciones y responsabilidades surgen claramente de las tres normas legales aludidas.

Mediante las recientes modificaciones introducidas por la / Ley N° 5.282 a la Ley N° 3.799, de Contabilidad, artículo 61, se determina específicamente el orden jerárquico interno de la misma como así también, la composición de los agrupamientos profesionales.

1.3. Funciones de administración general

. Planificación

La función genérica de la Contaduría General consiste en el "control" interno de la gestión económico-financiera de la Administración central y entidades descentralizadas. Consecuentemente, el control es una tarea permanente de la repartición (repetitiva y rutinaria)., a través de las rendiciones de cuentas efectuadas por las distintas Habilitaciones y la gestión de los Auditores Fiscales del Departamento Auditoría. Así entonces, más que planificación se realiza una tarea de programación para el / cumplimiento de su tarea específica, que involucran, normalmente, actividades repetitivas.

. Presupuesto

Si bien no posee cargos afines a esta función, la composición profesional de la repartición permite una formulación presupuestaria técnicamente ajustada.

Conforme a las pautas presupuestarias impartidas desde el Ministerio de Hacienda, la repartición presentó su presupuesto con un programa denominado "Registración y Control interno de la gestión económico-financiera de la Hacienda Pública", que coincide plenamente con su misión específica. En ambos presupuestos 1986/87 se repitió el mismo con igual denominación.

. Personal

La planta de personal de la repartición incluye un cargo clase 08 'Encargado de Personal'. Consultada las tareas realizadas, éstas se refieren a registro y control de asistencias, permisos, certificaciones, licencias y su posterior comunicación al Departamento Personal del Ministerio. Se refieren sólo a labores netamente logísticas, sin que se generen otras formas de desarrollo de personal.

1.4. Organización de los servicios desconcentrados

El control interno de la gestión económico-financiera del / Estado está centralizado en la Contaduría General de la Provincia. No tiene delegaciones de ninguna naturaleza.

1.5. Vinculación con otros organismos

Se vincula periódicamente con las Contadurías Generales de las provincias, a través de reuniones nacionales celebradas en distintos / puntos del país.

1.6. Recursos

Humanos

Planta de Personal

De acuerdo a los datos del presupuesto 1987, aprobado por / Ley N° 5.276, la planta de personal se compone de 101 cargos.

Dichos cargos, todos de planta permanente, representan el / 10,1 % de la planta de la Administración central del Ministerio.

La distribución porcentual de los cargos en los diferentes Agrupamientos, es la siguiente:

.Agrupamiento Administrativo:	61 cargos (60,3 %)
.Agrupamiento Profesional :	15 cargos (14,8 %)
.Agrupamiento Sistema de Computación de Datos :	16 cargos (15,8 %)
.Agrupameinto Servicios Generales :	8 cargos (9,1 %)

.Fuera de nivel (Contador General) : 1 cargo

El Agrupamiento Administrativo y Técnico incluye la mayor / cantidad de cargos (61), adquiriendo mayor relevancia las Jefaturas de sección (15 cargos) y de Departamento (10 cargos) -16,3 %-. Es destacable la importancia señalada anteriormente del Departamento Cómputos que representa el 15,8 % del total de cargos de la repartición

. Presupuestarios

A valores constantes el presupuesto de la repartición ha crecido no como consecuencia de un incremento en el consumo en bienes y servicios, sino del aumento en el precio de los mismos. La repartición ha mantenido constante las funciones, con un incremento, tal vez del servicio de / computación y, por lo tanto, de un mayor consumo de papel contínuo, que resulta poco significativo en el total de erogaciones.

Las erogaciones más significativas corresponden a personal / (90,5 %) continuando, en orden de importancia, las erogaciones en bienes (8,15 %); servicios (0,8 %) y bienes de capital (0,64 %). Los datos corresponden al Presupuesto 1987, aprobado por la Ley N° 5.276.

. Informáticos

La planta de personal aprobada por presupuesto 1987 cuenta con 16 cargos en el Agrupamiento "Sistema de Computación de Datos", todos del Departamento Cómputos.

Todas las dependencias internas de la repartición, poseen como mínimo, una pantalla con impresoras y sus necesidades son satisfechas en su totalidad por dicho Departamento. Este satisface también necesidades de otras reparticiones centralizadas y descentralizadas del Ministerio de Hacienda, disponiendo, en la actualidad, de una extensa cantidad de programas en ejecución. Tanto el equipo central como el personal es altamente eficiente, respondiendo con celeridad a los requerimientos formulados.

Específicamente circuscripto a la repartición, sus dependencias gozan del más amplio apoyo en este aspecto.

2. DIRECCION GENERAL DE FINANZAS

2.1. Situación general

Las funciones de la Dirección General de Finanzas surgen, en su totalidad, de las competencias particulares atribuídas al Ministerio de Hacienda por la Ley N° 3.489, de Ministerios.

Depende jerárquicamente de la Subsecretaría de Hacienda. Su creación es anterior a la promulgación de la citada ley, habiéndosele cambiado de denominación en distintas oportunidades. Si bien no se ha ubicado la norma original de creación que fijara objetivos y funciones, es válido referenciar sus competencias desde la Ley de Ministerios.

Asiste a funcionarios, asesora a organismos de las distintas jurisdicciones centralizadas, descentralizadas, municipalidades y empresas del Estado y dictamina sobre aspectos financieros sometidos a su consideración.

Es una repartición con personal profesional capacitado donde predomina el análisis, estudio y especialización sectorial concreto. Desarrolla funciones repetitivas y rutinarias tales como modificaciones presupuestarias (incrementos, transferencias de partidas, etc.), y de la planta de personal de la Administración Pública. Constituyen excepción a esta pauta los estudios y proyectos especiales que le son encargados con cierta asiduidad.

2.2. Funciones específicas

Normas Legales

No se ha ubicado la norma legal originaria que le fijara objetivos y funciones. La norma legal actual que sirve de marco de referencia para reflejar sus atribuciones y responsabilidades funcionales es la / Ley N° 3.489, de Ministerios.

De las competencias particulares atribuídas al Ministerio / de Hacienda por dicha Ley, la Dirección General de Finanzas, ha asumido tradicionalmente:

- Régimen de Coparticipación Federal.
- Crédito y deuda pública.
- Presupuesto General de la Provincia.
- Financiamiento Plan de Obras Públicas.
- Previsión Social.
- Seguros estatales.
- Asuntos bancarios.
- Administración del personal estatal.
- Asesoramiento técnico-financiero para todos los organismos de la Administración Pública.

Estas competencias de la Ley de Ministerios, datan de 1967 y no han sido modificadas hasta la fecha.

Los objetivos declarados corresponden a los presentados en / oportunidad del plan de racionalización de estructuras orgánicas de la Admi

nistración Pública, Decreto N° 1.010/77 y consisten en "Asistir al Señor Ministro de Hacienda y asesorar a las distintas jurisdicciones, en el cumplimiento de las políticas que se refieren a la gestión financiera".

La repartición ejecuta las competencias particulares enunciadas, excepto la referida a la Administración del personal estatal, ya que / se limita a los aspectos escalafonarios y salariales. No significa ello una restricción o cercenamiento de competencias asumidas por otra jurisdicción, sino la aplicación parcializada de la misma. Existe una diversidad temática inherente al desarrollo y aprovechamiento racional del recurso humano, que corresponde a la Administración del personal estatal, y no es asumida por / la repartición.

El objetivo general descripto precedentemente es coherente y mantiene plena vigencia a pesar de no estar normativamente aceptado.

2.3. Funciones de administración general

. Planificación

No existe en la planta de la repartición cargos afines a las funciones de planificación propiamente dicha ni se desempeñan en la práctica tales funciones. No existen "tareas planificadas".

Erróneamente la planta de personal aprobada en el presupuesto de 1987 consigna la Jefatura de Departamento "Planificación y Coordinación", faltándole agregar -Consejo Federal de Inversiones-. Es decir, el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Finanzas y del // cargo "Planificación y Coordinación CFI", mantiene la relación y coordinación con dicho organismo Federal, en lo referente a proyectos de inversión solicitados por los distintos organismos de la Administración Pública Provincial. En la práctica y según el gobierno de turno, esta relación o vinculación funcional cambia de jurisdicción, efectuándose desde otro ministerio.

. Presupuesto

La repartición constituye el organismo técnico central de / la administración presupuestaria provincial.

Internamente el Departamento "Sector Presupuesto" se encarga de elaborar el presupuesto de la repartición, según los datos proporcionados por el Departamento Administrativo. Este último ha estandarizado el consumo de bienes y servicios por lo que su confección resulta una tarea / sencilla. Ningún Departamento elabora programas propios por lo que la confección final del presupuesto de la repartición se presenta de la forma tradicional.

. Personal

Dada la escasa significación de su planta de personal, la repartición no posee cargo de Encargado de personal específicamente. Las / tareas inherentes a la función las desarrolla el Departamento Administrativo y están referidas exclusivamente al registro y control de licencias anuales, por estudio, etc., asistencia diaria (ausencias, sus motivos), y / su posterior comunicación al Departamento Personal del Ministerio. Con éste se verifican, controlan y coordinan las tareas y datos propios del tema.

No se realizan desde la repartición programas de capacitación ni desarrollo de personal, pero sí se alienta y fomenta la participación de su personal, en eventos de interés para la misma.

2.4. Organización de los servicios desconcentrados

El tema presupuestario de la Provincia está totalmente centralizado en la repartición. No posee unidades desconcentradas.

2.5. Vinculación con otros organismos - Participación en organismos colegiados

La repartición está vinculada en el orden nacional con la Comisión Federal de Impuestos y el Consejo Federal de Inversiones. Participa en la Provincia como miembro de la Junta de Crédito Público. Para la confección del presupuesto mantiene relaciones con todos los organismos.

2.6. Recursos

Humanos

De acuerdo a los datos del Presupuesto 1987, su estructura se compone de 28 cargos.

Los cargos de planta permanente, representan el 2,8 % del total de la Administración central del Ministerio.

La distribución porcentual de los cargos en los diferentes / Agrupamientos, es la siguiente:

.Fuera de nivel (personal superior)	:	1 cargo	(3,58 %)
.Agrupamiento Administrativo y Técnico	:	16 cargos	(55,11 %)
.Agrupamiento Profesional	:	12 cargos	(41,31 %)

A pesar de la supremacía de los cargos en al Agrupamiento / Administrativo y Técnico, la labor de las Jefaturas de Departamento, que representan el 50 % de los cargos en dicho Agrupamiento, es similar a la de los cargos en el Agrupamiento Profesional. La diferencia sólo es escalafonaria, ya que dichas Jefaturas no poseen personal a cargo. Funcionalmente los profesionales de uno y otro Agrupamiento, en igual clases escalafonarias (011), desempeñan el mismo nivel de trabajo y responsabilidades.

La distribución porcentual de los cargos en el Agrupamiento Administrativo y Técnico es la siguiente:

.Subdirector (clase 13)	:	1 cargo
.Jefaturas de Departamento (clase 11)	:	8 cargos
.Jefatura de División (clase 10)	:	1 cargo

.Encargados

(clase 08)	:	3 cargos
(clase 07)	:	1 cargo
(clase 05)	:	2 cargos

La planta se ha mantenido invariable durante el transcurso / del tiempo. En el presupuesto 1987, luego de varios años, se ha incorporado una nueva Jefatura de Departamento: "Estudios Económicos". Excepto éste, no se ha observado modificaciones sustanciales.

Presupuestarios

Las necesidades presupuestarias de la repartición son mínimas Las erogaciones más significativas corresopnden a 'Personal' (97,7 %) del / presupuesto de la repartición. El resto se distribuye en gastos de bienes y servicios y de capital (2.3 %).

Informáticos

La repartición cuenta con una pantalla que es utilizada para consultas sobre presupuesto: saldo de las partidas de los distintos organismos de la Administración Pública, y personal: situación escalafonaria de los agentes de la misma. Recientemente se ha habilitado su utilización también para registrar el ingreso y salida de los expedientes que se tramitan en la repartición, profesional que dictaminó y estado (con proyecto de decreto,resolución, etc) en que se encuentra el trámite.

Si bien utiliza una variedad de información y datos importantes, no se considera necesaria su incorporación al computador. Excepcionalmente se le requieren datos sobre sueldos o presupuesto que se elaboran manualmente

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA

3. DIRECCION DE SISTEMATIZACION DE DATOS

3.1. Situación general

El servicio de apoyo centralizado de procesamiento electrónico de datos del Estado provincial lo efectúa la Dirección de Sistematización de Datos, repartición dependiente de la Subsecretaría de Hacienda del mismo Ministerio.

Su justificación legal deviene de las sucesivas leyes de Presupuesto desde el antiguo Departamento de Compilación Mecánica, ya existente en 1960, sin que haya sido posible ubicar la norma legal de creación inicial.

Aún con los sucesivos cambios de denominación que ha experimentado la repartición, no cabe duda de la estricta especificidad de su función.

A diferencia de la inercia y lentitud que caracteriza al aparato estatal, su funcionamiento, en general, ha estado y está sometido,y por lo tanto empujado, por los constantes avances de la tecnología informática que la obliga, no obstante la escasez de recursos financieros del Estado, a modernizar conocimientos y técnicas.

Se desconoce la existencia de la norma legal que aprobó la estructura actual. El antecedente más inmediato, sobre la misma, data de / diciembre de 1985 y surge de una propuesta del Director que procuraba actualizar la estructura informática del Ministerio de Hacienda con la intención de lograr una mayor eficiencia operativa. Básicamente, el proyecto // consistía en fusionar el Departamento Cómputos de la Contaduría General de la Provincia con la Dirección de Sistematización de Datos. La propuesta incluía un proyecto de resolución referente a la nueva estructura interna, elaborado de modo de motorizar el cambio necesario en la filosofía de desarrollo de sistemas y aplicaciones. A efectos de separar las funciones operativas corrientes, de las de análisis y construcción de sistemas, se creaba una Subdirección de Procesamiento de Datos, una Subdirección de Desarrollo de Sistemas, un Departamento de Informática Avanzada y un Departamento de Control Operativo, con las estructuras y descripción de funciones correspondientes.

Este proyecto, que, en opinión del Director constituía un avance en el desarrollo de la política informática de la Provincia, no alcanzó a ser debatido, quedando sólo en proyecto. Con posterioridad y hasta la fecha del presente relevamiento no se ha avanzado en el tema.

Tal vez la crítica más importante que se pueda efectuar, es la carencia de un "Sistema" provincial de Informática que permita el uso / interrelacionado de la información generada por el Estado para uso de los organismos públicos en todo el ámbito de la Provincia.

3.2. Funciones específicas

A diferencia de otras reparticiones del Ministerio de Hacienda, no tiene su referencia legal-funcional en la Ley de Ministerios. No se ha ubicado la norma legal que le fijara objetivos y funciones.

Su carácter es esencialmente técnico (de asesoramiento y de

prestación de servicios). Asesora a los distintos organismos de la Administración Pública y diseña e implementa programas específicos según las necesidades a satisfacer.

Los datos disponibles, respecto a estructura y funciones, corresponden al "Plan de racionalización de estructuras orgánicas para la Administración Pública -Decreto N° 1.010/77-". En la planilla de relevamiento de las funciones de la repartición se describen el objetivo y las funciones, declarados por funcionarios del organismo, que son:

Objetivo: prestar el servicio de Sistematización de Datos/ a la Administración Central y Organismos Descentralizados, Autónomos, Autárquicos y Municipales mediante el procesamiento electrónico de la información.

Funciones:

- Analizar la factibilidad de mecanización de todo pedido / que ingrese a la repartición.
- Proponer a los responsables de las reparticiones, las medidas que el estudio de factibilidad indica como más convenientes, para que se tome la decisión final.
- Analizar los trabajos a incorporar a efectos de la diagramación del sistema.
- Programar los sistemas a procesar
- Elaborar las normas de procedimientos para cada área que / intervengan en el sistema.
- Controlar la calidad y codificación de la información que ingrese para su procesamiento.
- Preparar las cargas de máquinas.
- Procesar los sistemas en marcha
- Efectuar los controles de calidad de los resultados obtenidos.
- Asesorar a la superioridad, en la medida que le sea requerido, en todo lo concerniente a computación.

De acuerdo a lo descripto en su objetivo, la repartición presta servicios a todos los organismos estatales de la Provincia que lo soliciten.

Un planteo crítico al funcionamiento de la Dirección involucra dos aspectos:

1] Coexistencia, sin límites funcionales precisos, y en el ámbito del Ministerio de Hacienda, de dos sistemas de cómputos aceptablemente desarrollados.

2] Ausencia de "un sistema" provincial de informática donde la Dirección de Sistematización de Datos actúe como órgano central depositario de la información de uso común o específico a todos los organismos del Estado. No hay posibilidad en este momento, de usar racionalmente la infor

mación, por cuanto la misma se halla dispersa, almacenada en innumerables centros de cómputos, desvinculados entre si.

El replanteo funcional debe pasar fundamentalmente, por la / definición y elaboración de un plan provincial de informática que posibilite el uso racional, coordinado e interrelacionado de la información entre / todas las jurisdicciones oficiales de la provincia.

Al no disponer de las normas de creación ni de asignación de funciones resulta imposible verificar el grado de cumplimiento. Si podemos afirmar que, necesariamente, existe un desarrollo permanente de las funciones específicas por cuanto la programación y mecanización evolucionan permanentemente, debiendo la repartición, al menos, conocer la actualización tecnológica de la computación.

3.3. Funciones de administración general

. Planificación

Su funcionamiento se circunscribe a los requerimientos que se le formulan. Unicamente y como consecuencia de acumulación de pedidos, ordena su trabajo interno a través de una adecuada programación priorizando la ejecución de trabajos urgentes.

. Presupuesto

En oportunidad de la elaboración del presupuesto 1987, la / repartición presentó dos programas:

1. "Mantener en operación los actuales sistemas informatizados", a cargo de la Subdirección de Centro de Cómputos. Consiste en el mantenimiento de los sistemas de liquidación de sueldos, turismo, banco catastral, administración tributaria, padrón electoral, padrones partidarios, emergencia agropecuaria; emisión de impuestos provinciales y de algunas municipalidades; procesamiento de encuestas sobre emergencia agropecuaria; / damnificados del sismo, facilidades de turismo, encuesta de hogares, etc.

2. "Plan de distribución del procesamiento", a cargo de la Subdirección de Desarrollo de Sistemas. Consiste en el relevamiento de las necesidades informáticas de las distintas reparticiones; en el diseño de / estructuras de datos que satisfagan esos requerimientos, así como su distribución geográfica y por sectores de actividad a fin de evitar duplicaciones y acelerar las respuestas; en el análisis de las posiblidades de / interconexión con centros de cómputos municipales y optimización del recurso equipo.

Son programas cuyas denominaciones y contenidos no varían de un año a otro.

. Personal

Se cumplen labores propias de control y asistencia, licencias, permisos, etc., y también se desarrollan cursos de capacitación tanto para su personal como para el resto de los agentes de la Administración Pública en materia de computación. La diferencia radica en que estas últimas no se generan e impulsan desde el área de Administración de Personal,

sino desde los Departamentos correspondientes a funciones específicas. De todos modos las funciones típicas de esta función general no se han desarrollado, manteniendo un carácter meramente de control y registro.

3.4. Organización de los servicios desconcentrados

La Dirección dispone de un procesador central desde el que / se derivan terminales en cada uno de los usuarios. Desde el equipo central, se cargan los datos y se habilitan los programas solicitados por ellos. Existe una tendencia generalizada, en los organismos que diponen de terminales, a independizarse del sistema central y sustituirlo por microcomputadores manejados directametne por las reparticiones.

Esta tendencia a la "autosuficiencia informática" se funda, según los defensores de la postura, a demoras en ingresar los datos, demoras producidas por la lentitud de la salida de la información y errores en la incorporación de los datos. Como aporte al tema sostenemos la necesidad de analizar la complejidad de cada uno de los usuarios y en función de la misma, decidir el sistema que mejor se adapte.

3.5. Vinculación con otros organismos

La repartición participa como miembro activo del Consejo Federal de Informática; manteniendo contactos técnicos con todas los organismos que tienen terminales conectadas al procesador central.

3.6. Recursos

Humanos

De acuerdo a los datos del presupuesto 1987, aprobado por / Ley N° 5.276, su estructura se compone de 94 cargos.

La planta, de carácter permanente, representa el 9,4 % de la planta de la Administración central del Ministerio. El personal técnico // programador y operador revista en el Agrupamiento "Sistema de computación de Datos" y percibe un adicional por pertenecer al mismo.

La distribución percentual de los cargos en los diferentes agrupamientos es la siguiente:

.Fuera de nivel (personal superior)	:	1 cargo	(2,22 %)
.Agrupamiento Administrativo	:	86 cargos	(91,4 %)
.Agrupamiento Servicios Generales	:	6 cargos	(6,38 %)

Posee 10 Jefaturas de Departamento, cinco de ellas sin nominar; doce Jefaturas de sección y sesenta cargos de ejecución. Se completan los ochenta y seis cargos con dos Jefaturas de sección sin nominar.

Presupuestarios

A diferencia del resto de las reparticiones del Ministerio,

las erogaciones de mayor significación corresponden a gastos en 'Servicios', representando el 60,2 % de su presupuesto. Estos gastos se originan en el alquiler de los equipos de computación. Le siguen, en orden de importancia, las erogaciones en personal (32,5 %); bienes (6,16 %) y bienes de capital (1,14 %).

Informáticos

Cuenta con los recursos informáticos adecuados y necesarios para satisfacer las demandas de los organismos solicitantes. Se encarga de centralizar los pedidos y contratar los equipos y servicios requeridos. No obstante los recursos financieros del Estado son siempre escasos como para incorporar en forma más o menos inmediata, las novedades tecnológicas en / la materia. Esta limitación impide a veces poder satisfacer la creciente / demanda del servicio.

Cuenta con el equipamiento descripto en la Situación actual.

4. TESORERIA GENERAL DE LA PROVINCIA

4.1. Situación general

El "Servicio del Tesoro" de la Provincia está a cargo de la Tesorería General de la Provincia, repartición centralizada dependiente de la Subsecretaría de Hacienda, del mismo Ministerio.

El Tesorero General es nombrado por el Gobernador, con acuerdo del Senado, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 138 de la Constitución Provincial.

Las responsabilidades de la repartición se encuentran definidas en la Ley N° 3799 -de Contabilidad-, artículos 55 al 59.

Contrariamente al respaldo y jerarquía legal de que dispone, ha perdido la trascendencia funcional de otros tiempos. La desconcentración de las funciones de recaudación, que le eran propias, en las instituciones bancarias, redujo sustancialmente su accionar, limitándose sólo a cumplimentar órdenes de pago y custodiar los títulos y valores que se pongan a su // cargo. Es decir, cumple parcialmente las funciones asignadas legalmente, en tanto no percibe las entradas ordinarias y extraordinarias de la Provincia, según lo dispuesto por el inciso a) del artículo 57.

Esta limitación esencial del teroso provincial, cual es la de integrar los fondos ingresados en sus organismos mediante operaciones / de recaudación, sugiere y genera una discusión respecto a la necesidad y / justificación de su existencia con el actual nivel jerárquico, si bien cumple adecuadamente con las demás responsabilidades asignadas.

Se desconoce la norma legal que aprobó la estructura actual. Esta ha disminuído progresivamente desde la supresión de las funciones de recaudación. Actualmente mantiene las mismas funciones pero con distinta / distribución a la que se declaró en oportunidad del Plan de Racionalización de estructuras orgánicas del año 1977.

4.2. Funciones específicas

Normas Legales

. Constitución Provincial

Hacen referencia al Tesorero en el Capítulo V de la Sección IV -Poder Ejecutivo-, artículos 138, 139, 140 y 141. Este último dispone / que la Ley de Contabilidad determinará las calidades del tesorero, las causas por las que puede ser removido y las responsabilidades a que está sujeto.

. Ley N° 3.799 -de Contabilidad-

El Capítulo VI -del Servicio del Tesoro-, artículos 55 al / 59, reglamentan aspectos relacionados a la Tesorería General de la Provincia.

Con posterioridad a éstas, no han habido normas legales modificatorias.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 57 de la Ley de Contabilidad, "los tesoreros serán responsables del exacto cumplimiento de las funciones que legalmente tengan asignadas y del registro regular de la gestión a su cargo".

En particular, deberán:

.Percibir con arreglo a las liquidaciones que practiquen las oficinas respectivas, todas las entradas ordinarias y extraordinarias de la Provincia.

.Abonar al interesado o representante legal, toda orden de / pago o entrega de caudales públicos que le fuese presentada, previa autorización del Contador General o los contadores de los organismos descentralizados, según corresponda.

.Gestionar por medio de los empleados de su dependencia, el pago de todos los documentos que existan a cobrar en su poder, dando cuenta a quien corresponda de los deudores que no hubieran hecho efectivo el abono en tiempo oportuno, y remitiendo a la oficina de apremios correspondiente, los valores impagos para su ejecución.

.Pasar a Contaduría General o a las contadurías de los organismos descentralizados, según corresponda, un parte diario del movimiento de caja.

De acuerdo a lo dicho precedentemente, no han habido normas legales modificatorias en cuanto a las responsabilidades generales asignadas por la Ley de Contabilidad al Tesorero General de la Provincia y a los tesoreros de los organismos descentralizados. Dicha norma no hace referencia a objetivos y funciones sino a responsabilidades -general y particulares-. A diferencia de otras reparticiones del Ministerio de Hacienda, no / existen en la Ley N° 3.489 -de Ministerios- disposiciones o competencias / específicas referidas a la Tesorería General de la Provincia.

Respecto al cumplimiento de las funciones específicas asignadas, la repartición cuenta para tal fin con tres Departamentos: "Pago / Proveedores", "Recaudación", y "Sueldos". Sólo el primero justifica plenamente su existencia por cuanto supervisa el pago en mostrador de las facturas de los acreedores de la Provincia, con cheques confeccionados por / Contaduría General y paga todo otro importe que disponga el Gobierno de / la Provincia. Al producirse la desconcentración de la recaudación por obligaciones fiscales en las instituciones bancarias, desapareció el personal afectado a esas tareas (cajeros), la recepción y control de las recaudaciones percibidas por otras reparticiones y el depósito diario de los fondos en efectivo. Asimismo, el pago de haberes al personal de la Administración Pública se realiza mediante planillas y cheques emitidos por la Dirección de Sistematización de Datos, previamente intervenidos por Contaduría General, y que pasan luego a las Habilitaciones de cada repartición, por lo que no hay intervención del Departamento "Sueldos" en el pago de / los haberes.

Esta limitación de la Tesorería, producida por modificaciones funcionales racionalmente aceptadas y que han salido de su órbita de competencia, han reducido sustancialmente su accionar a tal punto que es discutible su jerarquía actual.

4.3. Funciones de administración general

. Planificación

No existe en la planta de personal cargos afectados a funciones de planificación y tampoco existen las funciones.

La justificación que se brinda es que las tareas que se realizan son esencialmente administrativas. Evidentemente existe un concepto / equivocado respecto a qué es un plan y para qué se usa o debe usarse.

De la descripción de funciones existentes en ocasión del "Plan de racionalización de estructuras orgánicas para la Administración Pública" -Decreto N° 1.010/77-, solo figura la de "programar el plan mensual de pagos de los sueldos de la Administración Pública", alternativa que no depende en absoluto de su decisión.

. Presupuesto

No existe, en la planta de personal ningún cargo específico relacionado con esta función. Por tratarse de una repartición de servicio con una finalidad rutinaria y repetitiva, parece no haber existido incentivos para conceder mayor importancia a la elaboración del presupuesto. En / oportunidad de la elaboración y presentación de los presupuestos 1986 y / 1987, la repartición figuró con un solo y mismo programa para ambos años / denominado "Custodia de Valores y Pagos a Terceros de las obligaciones contraídas por la Administración Pública Provincial, con la única excepción / de los organismos descentralizados". De no producirse cambio de funciones o competencias específicas este programa se repetirá anualmente sin incluir costos adicionales a los normales de operación.

El presupuesto de la repartición es elaborado por el Sub-Tesorero General en concordancia con el Tesorero General, ambos profesionales.

. Personal

La planta de personal no incluye ningún cargo afectado a / funciones de administración de personal. El total de la misma (26 cargos), que no está totalmente ocupada, no justifica la existencia de un Encargado para dichas funciones. Se ocupa directametne del tema el Sub-Tesorero, en lo que respecta al manejo del personal. Las tareas habituales son de carácter netamente logísticas (control de asistencia, permisos de salidas, etc.), vinculadas al cumplimiento de suministro de la información solicitada por el Departamento de Personal del Ministerio. Además de estas tareas de control no existe ninguna otra forma de desarrollo de las funciones.

4.4. Organización de los servicios desconcentrados

El servicio del Tesoro de la Provincia, es decir, el control del movimiento de fondos y valores está centralizado en la Tesorería General de la Provincia. No posee unidades administrativas desconcentradas.

4.5. Recursos

Humanos

La planta de personal aprobada en el presupuesto 1987, por / la Ley N° 5.276, se compone de 26 cargos.

Representan el 2,6 % de la planta total de la Administración Central del Ministerio, siendo todos los cargos de planta permanente.

La distribución porcentual de los cargos en los diferentes agrupamientos es la siguiente:

.Fuera de nivel	:	1 cargo	(3,9 %)
.Agrupamiento Administrativo y Técnico	:	19 cargos	(73,1 %)
.Agrupamiento Servicios Generales	:	6 cargos	(23,0 %)

La repartición no posee cargos en el Agrupamiento Profesional. La totalidad de los cargos en el agrupamiento Servicios Generales no está cubierto.

La distribución porcentual de los cargos en el Agrupamiento Administrativo, es la siguiente:

Sub Tesorero General (clase 12)	:	1 cargo
Jefaturas de Departamentos (clase 11)	:	3 cargos
Jefaturas de Sección (clase 09)	:	2 cargos
Encargados		
(clase 08)	:	3 cargos
(clase 07)	:	1 cargo
(clase 06)	:	5 cargos
(clase 05)	:	4 cargos

Presupuestarios

En valores absolutos el presupuesto de la repartición se ha incrementado como consecuencia, no del incremento del consumo en bienes y servicios, sino del aumento del precio de los mismos.

El 99,9 % de las erogaciones corrientes representan gastos / de personal indicando, de este modo, la escasa trascendencia del consumo // restante

Informáticos

La repartición dispone de una pantalla para consulta sobre datos referidos a inmuebles alquilados por el Estado, sus vencimientos; y pago a proveedores. No se efectúa una utilización permanente y constante. Dada las limitaciones funcionales no existen necesidades que puedan cubrirse más eficientemente con el aporte de este servicio, hasta este momento.

5. DIRECCION GENERAL DE RENTAS

5.1. Situación general

La recaudación de los tributos provinciales está a cargo de la Dirección General de Rentas, repartición centralizada del Ministerio de Hacienda.

Su constitución deriva de la Ley N° 20 de Noviembre de 1896 de la que surgen las atribuciones y deberes del Director. No se fijan en ella ni objetivos ni funciones de la Dirección.

Tanto su composición o estructura interna, como la denominación de sus distintas unidades han evolucionado conforme a la estructura impositiva provincial.

Aunque no de un modo ordenado, igualmente las disposiciones / legales han acompañado las sucesivas transformaciones no existiendo un archivo normativo cuya lectura permite conocer los cambios producidos.

La existencia de la repartición es ampliamente justificada en tanto es el organismo competente en la recaudación y fiscalización del cumplimiento de las obligaciones tributarias.

5.2. Funciones específicas

La Dirección General de Rentas fue creada mediante Ley N° 20, de 1896 como "oficina" dependiente del Ministerio de Hacienda. Inicialmente, preveía la existencia de los Impuestos de Contribución Directa, Patentes y / la emisión de papel sellado y estampillas. Posteriormente ha evolucionado conforme a la estructura impositiva provincial. Si bien todos estos cambios han sido acompañados por las correspondientes adecuaciones legales, ha resultado imposible visualizarlos en un archivo normativo único que muestre la evolución sufrida. No existe en la actividad un manual descriptivo de su estructura y funciones aprobado legalmente.

El artículo 2° de la citada Ley no define objetivos sino atribuciones y deberes del Director General de Rentas, tales como:

a) Confeccionar los registros y padrones correspondientes a / los diferentes conceptos de la renta pública.

b) Emitir el papel sellado, estampillas, boletas de contribución y demás valores que correspondan a esta oficina

c) Dirigir la recaudación de las contribuciones e impuestos fiscales de conformidad a las leyes y reglamentos vigentes y controlan las operaciones de las oficinas encargadas de la percepción de la renta pública.

d) Llevar la contabilidad de cada uno de los ramos de la renta y por cada Departamento.

Asimismo, la ley definía las responsabilidades como representante de la Dirección General de Rentas:

a) Recaudar la renta pública de conformidad a los registros, boletas de emisión y demás valores que reciba de la Dirección General.

b) Llevar la contabilidad del Departamento o distrito a que / corresponda.

c) Rendir cuenta de las operaciones que efectúe de conformidad a los reglamentos del caso.

d) Llevar, además, un libro, donde se consigne el inventario general de los muebles, útiles y demás existencias de la Receptoría.

Históricamente la organización tributaria se ha ido estructurando a medida que nuevos impuestos se incorporaron al sistema. El primer / criterio seguido fue el de crear oficinas nuevas para atender impuestos nuevos, en algunos casos, la administración de un impuesto nuevo fue entregada a una oficina preexistente, pero dentro de ella la organización se estructuró también en forma separada.

Esta situación se ha reflejado en la existencia de tramitaciones repetidas para los funcionarios y para los contribuyentes, tales como:

.Presentarse en cumplimiento de citaciones o intimaciones;

.Denunciar cambios de domicilio

.Formalizar planes de facilidades;

.Solicitar prórrogas o exenciones.

Todos ellos, actos comunes a todos los impuestos, sin embargo, es frecuente que el contribuyente deba repetir trámites similares en cada Departamento y los funcionarios reproducir tareas, porque se trata de tributos diferentes, atendidos también en oficinas instaladas separadamente.

Cuando el sistema se hace más complejo, como en nuestro caso, por la coexistencia de muchos tributos, la repetición se hace gravosa para / ambas partes y el proceso se transforma en costoso y llega además hasta agotar la buena voluntad del contribuyente.

Si pretendemos una administración moderna, se hace necesario replantear totalmente la estructura, al menos en sus aspectos funcionales.El plan de organización deberá procurar agrupar la atención de impuestos similares y dividir las tareas según la naturaleza del trámite o gestión, cualquiera sea el impuesto, esta política es aplicable, naturalmente, en los impuestos cuyo número de contribuyentes y frecuencia de trámites análogos justifiquen esa organización.

5.3. Funciones de administración general

. Planificación

No se desarrollan funciones de planificación global ni sectorial de la repartición, ni existe una función de apoyo a la Dirección que / coordine e integre la labor de todas las unidades administrativas en pos // del objetivo y misión de la repartición.

Podemos justificar la inexistencia de las funciones de planificación en tanto no han existido políticas tributarias que orienten la Ad-

ministración tributaria (adecuación e implementación) a mediano y largo plazo. La Dirección General de Rentas se ha convertido en un mero organismo recaudador de impuestos, estando supedidato su funcionamiento a necesidades / financieras coyunturales, evaluadas y resueltas por el poder político, sin/ participación de la Dirección.

No sólo no planifica, en tanto organismo administrador del sistema tributario, sino que tampoco desarrolla en la medida que sería necesaria, labores de planificación administrativa interna. La repartición debe contar con los recursos necesarios que le permitan el replanteo crítico permanente de trámites innecesarios de expedientes, simplificación de tareas, revisión y adecuación de la planta de personal de los Departamentos y Delegaciones en relación al volumen de tareas, etc.

Podemos justificar las falencias de estas funciones, por la falta de preocupación e interés de las autoridades superiores, a lo largo de diferentes gestiones de Gobierno, por racionalizar efectivamente la labor interna en beneficio de una eficiente prestación y atención de servicios.

. Presupuesto

De acuerdo a las pautas presupuestarias impartidas por el Ministerio de Hacienda en estos dos últimos años, la repartición ha adecuado la elaboración y presentación de su presupuesto conforme a aperturas programáticas. Dadas las características repetitivas y rutinarias de su funcionamiento, donde no existe renovación o sustitución anual de programas específicos no se justifica la elaboración y presentación de su presupuesto de esta forma ya que debe repetir anualmente la misma denominación. No existe/ afectación especial de recursos ni personal a actividades diferentes de las habituales.

. Personal

Las funciones de Administración de Personal se limitan a tareas básicamente operativas y de logística, control de asistencia, licencias, permisos, actualización de legajos, etc. La función no está suficientemente jerarquizada y capacitada, a través de su encargado y de la gente que conforma el equipo de trabajo, como para encarar la programación e implementación de actividades de desarrollo de personal. Tradicionalmente la concreción de algún proyecto de esta índole es asumida por otros funcionarios de la repartición. Esta no ha logrado superar el nivel de las tareas tradicionalmente administrativas como las mencionadas, consideramos que, / ya sea a través de su oficina de personal o de alguna otra unidad administrativa, por la trascendencia y complejidad de sus funciones específicas, por la cantidad de personal que la integra y por la calidad requerida en / la atención al contribuyente, la repartición debería poner especial atención en la organización de funciones orientadas a la capacitación, a la motivación y a la participación de los mismos empleados en la detección y solución de los problemas funcionales.

En oportunidad de la conversación mantenida con el Director de Rentas, Contador Castro, este reconoció la necesidad de ocuparse del tema Personal en los términos expuestos precedentemente, tema que durante su gestión no pudo concretarse.

5.4. Organización de los servicios desconcentrados

La repartición posee desconcentrada geográficamente la función de recaudación, a través de Delegaciones y Receptorías. Todas mantienen vinculación y coordinación con la misma a través del recientemente creado Departamento "Coordinación Delegaciones y Receptorías". De acuerdo a la información suministrada en oportunidad del relevamiento, 99 cargos están distribuídos / geográficamente (27,12 %) en esas funciones. El resto corresponde a Sede Central (266 cargos, según datos del presupuesto 1987, aprobado por Ley N°5.276). A través de las Delegaciones y Receptorías se asesora a contribuyentes, se liquida y actualizan deudas pendientes, se confeccionan boletos de pago, ordenándose internamente el padrón de contribuyentes de los impuestos que administran.

Las Delegaciones Zona Sur (San Rafael) y Zona Este (San Martín) concentran la mayor cantidad de cargos en funciones de recaudación: 31 y 26 / respectivamente (aproximados). De la primera dependen las receptorías de Monte Comán,Villa Atuel y Malargüe; de la segunda, dependen las receptorías de / Rivadavia, Junín y Santa Rosa. Existen, asimismo, Delegaciones en Valle de Uco con sede en la ciudad de Tunuyán y jurisdicción sobre las receptorías Tupungato y San Carlos; Delegación General Alvear, con sede en la ciudad del / mismo nombre y jurisdicción sobre las receptorías de Real del Padre y Bowen; Delegación de Capital Federal y cuatro receptorías que dependen de Sede Central: Lavalle, Las Heras, Luján y Maipú.

Excepto el accionar de las Delegaciones Zona Sur y Este que / están provistas de terminales de computación, (tres pantallas e impresoras y dos pantallas e impresoras, respectivamente), conectadas a Sede Central, el resto trabaja con serias limitaciones.

En efecto, las primeras pueden acceder a la información actualizada de Sede Central en forma inmediata; pueden consultar archivos, efectuar liquidaciones de deudas y emitir boletos de pago. No obstante, el sistema no es aprovechado al máximo por cuanto no se han desconcentrado las tareas de modificación de padrones de contribuyentes tales como altas, bajas, cambios de domicilios, etc.

Las Delegaciones y Receptorías restantes, que carecen de terminales de computación, dependen totalmente de la información período que, en forma de listados de estados de deudas, les remite Sede Central; esto limita su accionar y les impide cumplir eficientemente las funciones para las que fueron creadas. Las Receptorías no otorgan planes de facilidades de pago y no pueden intimar a los deudores por falta de información actualizada. La emisión de boletos de pago se efectúa masivamente en Sede Central, siendo distribuída por correo en el domicilio del contribuyente; sólo ante la / falta de recepción del mismo se debe concurrir a la Receptoría para la confección manuscrita del boleto.

Un ejemplo de falta de atención y preocupación es la Delegación Capital Federal donde la ineficiencia y carencia de organización y recursos atenta directamente contra las posibilidades de incremento de la recaudación. En Capital Federal se ubican la mayoría de las empresas que tributan el Impuesto sobre los Ingresos Brutos, inscriptas en el Régimen del / Convenio Multilateral, representando su aporte un alto porcentaje del total del impuesto que no es cobrado.

En síntesis, las funciones de recaudación, desconcentradas / geográficamente a través de las diferentes Delegaciones y Receptorías, están totalmente desatendidas y carentes de apoyo. En las actuales circunstancias, sin la debida comunicación, interrelación y coordinación con Sede Central, desprovistas de los recursos materiales y humanos mínimos, su accionar se ha tornado totalmente ineficaz como instrumentos útiles para mantener un nivel de recaudación actualizado. Antes de continuar manteniendo el actual sistema de recaudación impositivo en todo el territorio provincial es imprescindible replantear la organización y funcionamiento del mismo, asignando un grado mayor de autoridad y responsabilidad en la administración de los tributos.

5.5. Vinculación con otros organismos. Participación en organismos colegiados

En el orden nacional la repartición está vinculada a la Comisión Federal de Impuestos, participando sus autoridades superiores de las / reuniones periódicas, fundamentalmente sobre los porcentajes anuales que la Provincia debe proveer para el mantenimiento de dicho organismo asesor en / la materia. En el orden provincial participa de comisiones afines a las funciones específicas de la repartición tales como de Avalúo Fiscal, Consejo de Loteos, Valuadora General de la Provincia.

5.6. Recursos

Humanos

Planta de Personal

De acuerdo a la planta de personal aprobada por presupuesto 1987, Ley N° 5276, la repartición cuenta con 365 cargos.

La planta, de carácter permanente, representa el 36,7 % del total de la Administración Central del Ministerio.

La distribución porcentual de los cargos en los diferentes Agrupamientos es la siguiente:

.Fuera de Nivel (funcionarios superiores)	: 6 cargos	(1,64 %)
.Agrupamiento Administrativo y Técnico	:284 cargos	(77,8 %)
.Agrupamiento Profesional	: 41 cargos	(11,2 %)
.Agrupamiento	: 1 cargo	
.Agrupamiento Sistema de Computación de Datos	: 13 cargos	(3,56 %)
.Agrupamiento Servicios Generales	: 20 cargos	(5,5 %)

La distribución porcentual de los cargos en el Agrupamiento Administrativo es la siguiente:

.Subdirector (clase 13)	: 2 cargos	(0,7 %)

.Jefaturas de Departamento (clase 11)	:	13 cargos	(4,58 %)
.Jefaturas de División (clase 10)	:	30 cargos	(10,56 %)
.Jefatura de Sección (clase 09)	:	32 cargos	(11,26 %)
.Encargados			
(clase 08)	:	46 cargos	(16,19 %)
(clase 07)	:	16 cargos	(5,63 %)
.Ejecución			
(clase 06)	:	42 cargos	(14,78 %)
(clase 05)	:	95 cargos	(33,45 %)
(clase 04)	:	6 cargos	(2,11 %)
(clase 03)	:	2 cargos	(0,7 %)

A la planta tradicional de la repartición se han incorporado últimamente 20 cargos correspondientes al Agrupamiento Sistema de Computación de Datos. Dada la característica netamente administrativa de la repartición continúa la supremacía del Agrupamiento Administrativo y Técnico con / la mayor concentración de cargos en las Encargaturas (clase 08) y Ejecución (clase 05).

Presupuestarios

La evolución del presupuesto de la repartición la podemos dividir en dos partes:

Desde el punto de vista de los montos o importes anuales, es indudable que el ritmo inflacionario ha influido de modo decisivo en el incremento de los mismos a través de los últimos años. En este sentido podemos decir que la repartición ha incrementado su presupuesto año tras año.

Lo verdaderamente significativo es comparar, frente a un incremento progresivo de los montos de presupuesto, el consumo de bienes y / servicios, supuestamente constantes o bien reducidos. Lo que sí afirmamos / es el incremento constante del costo de esos bienes y servicios.

Un dato importante de análisis es que la Dirección General / de Rentas es la única repartición del Ministerio exceptuada del congelamiento de vacantes, por lo que sus necesidades de personal son satisfechas. No obstante, no se advierte un incremento desmedido respecto al de otras reparticiones. Igual que para éstas, las erogaciones en Personal son altamente significativas, representando en el presupuesto aprobado para el ejercicio 1987, el 74,8 %. Esto significa que no obstante la incorporación de la informática como apoyo para su funcionamiento, el factor personal continúa siendo decisivo para el mismo.

Otro dato interesante es el hecho de que no existe, a pesar de la posible carencia de saldo en las partidas bienes y servicios corrientes, restricciones de gastos, fundamentalmente en aquellas erogaciones que constituyen insumos para la emisión de boletos de impuestos y mantenimiento de los servicios necesarios. En este sentido las erogaciones en servicios

(21,1 %) son más significativas que en bienes (3,4 %), y bienes de capital (0,7 %), en el presupuesto 1987.

Retomando el segundo aspecto mencionado precedentemente, el consumo en servicios se mantiene constante, no sólo en cuanto a "tipos" sino también en cantidad. Así, los servicios más significativos, en erogaciones e imprescindibilidad, son el mantenimiento anual de veintidós máquinas Taxograph distribuídas en Sede Central y el resto de Delegaciones y receptorías, indispensables para el timbrado de contratos y piezas administrativas, el mantenimiento anual del servicio de puerta a puerta para la distribución de correspondencia entre Sede Central y dependencias, incluída Capital Federal; el mantenimiento de casilla de correo y distribución de boletos de impuestos en el interior de la Provincia; mantenimiento anual de máquinas de escribir y calcular, etc. Respecto al consumo en bienes, dado el incremento en la periodicidad de los vencimientos de diferentes impuestos, como asimismo la permanente modificación del diseño en algunos, podemos afirmar que ha habido importantes erogaciones en papel contínuo y formularios especialmente preparados.

Informáticos

Al momento de realizar el relevamiento la repartición cuenta con los siguientes recursos informáticos:

.Dpto. Inmobilidario	:	3 pantallas y 3 impresoras
.Dpto. Patentes	:	3 pantallas y 3 impresoras
.Dpto. Activ.Económicas	:	2 pantallas y 1 impresora
.Dpto. Contab. y Contralor	:	6 pantallas y 1 impresora
.División Apremio	:	2 pantallas y 2 impresoras
.Delegación Zona Este	:	2 pantallas y 2 impresoras
.Delegación Zona Sur	:	3 pantallas y 3 impresoras
.Dpto.Centro de Apoyo	:	3 pantallas y 1 impresora

Este servicio es de fundamental importancia para el funcionamiento de la repartición. Todas las terminales están conectadas al procesador central de la Dirección de Sistematización de Datos que procesa los datos y emite la información requerida en forma de listados. La trascendencia del servicio es de tal magnitud que ha llevado recientemente a la creación del Departamento Centro de Apoyo. En él se concentran los pedidos de las dependencias de la repartición referidos al diseño y revisión de los programas específicos a cada una. Este Departamento constituye un apoyo esencial/ en tanto contribuye a ajustar y actualizar la información utilizada por la repartición, a través de un continuo análisis y prueba de los programas utilizados.

El servicio informático es de vital trascendencia también para el ingreso de la recaudación. Esta tarea que, hasta hace poco tiempo, / la efectuaba el Banco de Previsión Social, la realiza hoy integralmente el Departamento Contabilidad y Contralor en dos turnos, matutino y vespertino, con un equipo de operadores especialmente capacitados. Esta innovación ha / mejorado sensiblemente la incorporación de la recaudación al dinamizar el / ritmo de ingreso de boletos de pago. A través de una adecuada coordinación con la Dirección de Sistematización de Datos se han ido y se van superando errores de emisión de la información.

En síntesis, podemos afirmar que la complejidad y volumen de información que recibe y produce la repartición, exige una especial atención a este servicio de apoyo. Existen aún Departamentos como Asuntos Técnicos e Información y Auditoría que, a su vez, también realizan tareas de apoyo a // los Departamentos de Impuestos, y no cuentan con pantallas para desenvolverse en forma más eficiente.

La solución a los problemas de apoyo informático descansa en el apoyo imprescindible de un sistema integral de procesamiento de datos que brinde información para proveer:

-Mejor atención a los contribuyentes (inmediata y precisa)

-Mayores posibilidades de análisis de archivos y de control (consecuentemente mejores decisiones gerenciales).

-Menores costos operativos (uso integral de recursos tecnológicos, humanos y materiales escasos).

El efectivo apoyo informático involucra:

-Elaboración y puesta en servicio a la brevedad de nuevos sistemas correspondientes a los Impuestos Inmobliario y a los Automotores.

-Conclusión y puesta en servicio del sistema Impuesto sobre los Ingresos Brutos y para Acción Social;

-Interrelación de todos los impuestos en base de datos;

-Revisión del subsistema de Recaudación y actualización de / cuentas de contribuyentes;

-Provisión de información para efectuar auditoría del sistema;

-Provisión de transacciones que permitan efectuar correcciones, tanto en el registro básico de datos, como en la cuenta impositiva del contribuyente (con constancia automática auditable);

-Provisión de transacciones estandar que faciliten el análisis informático de los archivos.

S U B S E C R E T A R I A

D E

R E C A U D A C I O N

Y

C O N T R O L

6. DIRECCION DE COMPRAS Y SUMINISTROS

6.1. Situación general:

Las contrataciones, ventas y concesiones de la Administración Pública centralizada, se efectúan a través de la Dirección de Compras y Suministros, repartición dependiente de la Subsecretaría de Recaudación y Control del Ministerio de Hacienda.

Las normas legales que respaldan su existencia (Ley de Ministerios, que asigna al de Hacienda la competencia particular sobre el "Regimen de Compras y Ventas"; y Decreto-Ley N° 7.061/67), le asignaron objetivos y funciones de carácter administrativo (gestor del trámite de contrataciones) y de estudio y estandarización del consumo de bienes y servicios de los organismos de la Administración Central.

La repartición se ocupa sólo del primer aspecto, limitándose exclusivamente a la tarea administrativa de la gestión de compras. Carece / de capacidad operativa para programar, es decir, para unificar calendarios anuales de los llamados a licitación; para coordinar el tema con los organismos solicitantes; para estandarizar consumos; para supervisar posibles / excesos; para conocer la evolución de los precios y comportamiento del mercado de los rubros y artículos de mayor consumo, etc.

La no realización de estas importantes actividades, como órgano técnico central del sistema, le resta jerarquía y justificación funcional en tanto no cumple acabadamente con los objetivos para la que fue creada.

Es necesario replantear su funcionamiento en vistas a la recuperación de la visión racionalizadora de las compras del Estado, es decir, del gasto público.

El último análisis global que obra en los antecedentes ubicados se remonta al año 1975 fecha en que, mediante el Decreto N° 1.271/75,se aprueba la estructura orgánica-funcional básica de la Dirección, con vigencia al 1 de enero de 1974. En esa oportunidad existían sólo tres Departamentos: "Secretaría Administrativa", "Contratos y Concesiones" y "Licitaciones" y una División "Inspección", todos dependientes del Subdirector. Las funciones de Inspección fueron jerarquizadas a nivel de Departamento. Es decir, / entonces, que se han agregado a la fecha los Departametnos "Control", "Registro Unico de Proveedores" y "Preadjudicaciones", cambiando de denominación el Departamento "Secretaría Administrativa", por Departamento "Administrativo".

Consideramos excesiva la Departalización en relación a los / cargos con que cuenta la repartición. Precisamente, la necesidad de justificar esta amplia horizontalidad, ha llevado a una extensa dilatación del trámite interno de las compras, tareas que agrupadas y simplificadas en menor cantidad de Departamentos, agilizaría la tramitación correspondiente.

6.1. Funciones específicas

Normas Legales

a) De las competencias particulares asignadas al Ministerio

de Hacienda por la Ley N° 3.489, de Ministerios, le corresponde a la Dirección de Compras y Suministros:

"Régimen de Compras y Ventas" (artículo 14,inciso g).

b) Decreto-Acuerdo N° 7.061/67:

-artículo 1°: define los objetivos de la repartición.

-artículo 2°: la incumbencia.

-artículo 3°: dispone las funciones.

c) Decreto N° 1.271/75: aprueba la estructura orgánica-funcional básica con vigencia al 1 de enero de 1974. Se desconoce a la fecha, la existencia de otra norma legal al respecto.

Objetivos (artículos 1° y 2° Decreto-Acuerdo N° 7.061/67)

. "Intervendrá en todo lo concerniente a locación, compras, gastos y/o contrataciones de servicios de la Administración Pública de la Provincia a cuyo fin ajustará su desempeño a las disposiciones legales vigentes en esta materia y a las que se establecen en el presente decreto-acuerdo".

."Igual incumbencia le corresponderá también en toda venta / y/o contrataciones que se efectúen de bienes inmuebles, muebles semovientes, útiles y materiales del Estado autorizados previamente por Decreto".

.En ocasión de realizarse el "Plan de racionalización de las estructuras orgánicas de la Administración pública provincial", Decreto N° 1.010/77, se definió como objetivo: "racionalizar los sistemas de abastecimiento, control de uso, inversión y consumo de los bienes y servicios de / la Administración Pública".

Funciones (artículo 3° Decreto-Acuerdo N° 7.016/67)

.Intervenir en la adquisición de todos los artículos y materiales para uso y consumo de la Administración Pública.

.Propender a la estandarización de los útiles, artículos y materiales de uso común y confeccionar el catálogo general de los mismos, cuya observación será obligatoria para todas las reparticiones públicas.

.Llamar a licitación pública, licitación privada, concurso de precios y compras directas, según los casos, para el suministro de mercaderías y la atención de servicios.

.Aconsejar, en todos los casos que corresponda, la aceptación o el rechazo de propuestas, mediante informe debidamente fundado.

.Controlar, por intermedio del Cuerpo de Inspectores Delegados la entrega de los suministros a las reparticiones, verificando si / ellos se ajustan a las exigencias de los contratos y aconsejar la forma / más adecuada para su guarda y conservación.

.Intervenir en la locación de los inmuebles destinados al funcionamiento de las oficinas públicas, aconsejando, sobre la aceptación o rechazo de propuestas, con expresión de los fundamentos en cada caso.

.Intervenir en la reparación o enajenación de los artículos y materiales inutilizados o en desuso.

.Realizar los estudios necesarios para aconsejar la implantación de sistemas conducentes al uso y consumo racional y económico de las mercaderías que adquiera el Estado, para fines estadísticos y de control.

.Confeccionar las estadísticas mensuales de precios y las / comparativas, especialmente la de víveres frescos y secos, que hará conocer el Ministerio respectivo.

Con posterioridad a la sanción del decreto reglamentario del régimen de compras, del cual surgen estas funciones, se han ensayado, como consecuencia de diversos intentos de reorganización, sucesivas descripciones de funciones sin que ninguna fuera aprobada legalmente.

Actualmente, la repartición cumple con los objetivos generales asignados por el Decreto-Acuerdo N° 7.061/67, en sus artículos 1° y 2°.

Igualmente, dichos objetivos generales mantienen vigencia / en tanto la repartición interviene en la gestión administrativa de preadjudicación de bienes y servicios y locación, aconsejando la aceptación o rechazo de propuestas, en vistas a los intereses del Estado. No obstante la intervención debería ampliarse a través de la asignación de autoridad de / decisión para adjudicar las contrataciones que allí se tramitan.

Respecto al cumplimiento de las funciones asignadas caben / las siguientes consideraciones que formular:

La repartición interviene en la gestión de compras por licitación pública, privada y compra directa. En 1987 participó de 297, 140 y 103 solicitudes de contratación en cada uno de los tipos o métodos citados.

La repartición no cumple dos funciones esenciales de las asignadas por el Decreto-Acuerdo N° 7.061/67. Ellas son las enunciadas en los incisos b) y h). Esencialmente su función se limita a una gestión meramente operativa y rutinaria, basada en la publicación de anuncios o llamados a licitación y en la participación en el Consejo de Preadjudicación. Su labor se centra, principalmente, en la observación estricta de los aspectos formales del trámite de compra. Hoy se afirma con certeza que el / Estado compra muy mal, es decir, caro; pagando altos sobreprecios. Parte de las causas de esta situación, se originan en esta Dirección, entre // otras, porque no acumula antecedentes sobre la evolución de los precios / de los distintos rubros. Es decir, no dispone de los elementos necesarios (datos) para evaluar las preadjudicaciones, limitándose sólo a decidir, / entre las ofertas presentadas, la que ofrezca menor cotización. La repartición no programa la publicación, en una sola oportunidad durante el año, de las licitaciones rutinarias y de consumo habitual y estandarizado. La publicación de dos o tres llamados a licitación durante el mismo año, de un mismo bien o servicio, produce pérdidas de tiempo y de recursos en tanto debe efectuarse el mismo trámite (llámese iniciación de la nota correspondiente, expediente, pases y norma legal que autorice el llamado a licitación), con el consiguiente costo (llámase pago de las publicaciones en cada llamado). En tanto organismo técnico central del régimen de compras, en el cual convergen las necesidades de contratación de bienes y servicios de los organismos de la administración central, carece de capacidad de respuesta dinámica y eficiente para resolver, en tiempo, las compras /

que se tramitan en la misma; carece de capacidad para organizar y actualizar el sistema de relaciones con los organismos periféricos; carece de capacidad para actualizar el ordenamiento legal del régimen de compras (disperso, contradictorio, insuficiente y antigüo); carece de capacidad para incorporar, a este régimen, la experiencia práctica, acumulada en años de trabajo, de modo de producir ajustes periódicos; carece de la capacidad / para suprimir y simplificar trámites internos. Carece, en síntesis, de capacidad propia para erigirse en el organismo rector de un sistema, tanto / en la relación con los organismos intevinientes, como con los proveedores / del Estado. Contribuyen a consolidar esta incapacidad, la inexistencia de personal capacitado y dedicado a superar esta carencia funcional y la falta de decisión política para llevar a cabo esta tareas.

6.2. Funciones de administración general

. Planificación

No existen cargos afectados ni se desempeñan en la práctica funciones de planificación. Si existen, asignadas legalmente funciones de estandarización, confección de catálogos de útiles, artículos y materiales de uso común, de estudios destinados a asegurar el uso racional de las mercaderías que adquiera el Estado. Como dijimos anteriormente, la repartición se limita a un trabajo netamente operativo y sólo en función de las demandas (solicitudes de pedidos de contratación) recibidas. En tanto repartición que presta servicios de apoyo, de acuerdo a necesidades de // compras de otros organismos, es dificil justificar un trabajo planificado , ya que la labor se circunscribe y se tramita rutinariamente, en relación al volumen de solicitudes recibidas. Si consideramos un trabajo planificado, el que debiera realizarse para conocer el consumo anual de los bienes y servicios habituales y repetitivos de los distintos organismos/ de la administración central; la evolución y conocimiento del mercado y precios respectivos de los rubros y artículos que lo componen; utilización de índices específicos de actualización de precios según la fecha de pagos; la publicación anticipada (una vez al año) de los llamados a licitación necesarios para un mismo elemento; el análisis crítico período respecto al funcionamiento interno de modo que permita simplificar el mismo; / coordinación y participación con los organismos licitantes con igual fin. La función planificadora y programadora es esencial para posibilitar y / orientar convenientemente las compras del Estado, tanto en calidad como en precio y oportunidad.

Presupuesto

Los presupuestos de la repartición de los años 1986 y // 1987, de acuerdo a la apertura programática iniciada desde el Ministerio de Hacienda, fueron similares en cuanto a su objetivo y denominación. Se presentó un solo programa denominado "Gestión de compras y suministro de bienes para diferentes áreas de gobierno". Concretamente, no existen otros programas dado la especificidad de sus funciones.

De acuerdo a las consultas efectuadas para la elaboración del presupuesto, la repartición no tiene datos sobre el consumo de bienes y servicios (promedio) anual; no hay datos sobre los elementos concretos que consume y, por lo tanto, se desconocen los componentes cuantificados de sus necesidades operativas.

No existe oficina o encargado de confeccionar el presupuesto. El responsable es el Subdirector.

El presupuesto de gastos tiene escasa gravitación (de bienes y servicios) por cuanto no requiere insumos para desarrollar sus actividades. De acuerdo al presupuesto 1987, aprobado por Ley N° 5.276, los gastos en bienes y servicios representan el 1,87 % y 3,2 % respectivamente del total de la repartición. El porcentaje más significativo es el correspondiente a personal (94,5 %). Los gastos más representativos, siguiendo en orden de importancia, son los de servicios -propaganda y publicidad- para la difusión de los llamados a licitación pública.

Personal

No existe oficina de personal. Respecto al tema sólo se desempeñan funciones de control de asistencia y licencias. El personal no participa de las decisiones, ni es consultado, ni realiza cursos de actualización o de índole similar respecto al tema de las compras del Estado. Se limita únicamente al cumplimiento de tareas administrativas.

6.3. Organización de los servicios desconcentrados

El servicio de compras está centralizado, básicamente, el / de la licitación pública y privada, en la Dirección de Compras, para los organismos de la administración central, excepto Dirección General de Escuelas y Obras Públicas, que se rige por legislación específica. Existe un Delegado Inspector en la Zona Sur (San Rafael), totalmente injustificado, en tanto no se controla su tarea y no se comunica periódicamente. En este sentido el control de la entrega-recepción no se justifica desconcentrado geográficamente.

6.4. Recursos

Humanos

De acuerdo a los datos del Presupuesto 1987, aprobado por Ley N° 5.276, su estructura se compone de 39 cargos.

Desarrolla sus funciones específicas a través de siete Jefaturas de Departamentos cuyas denominaciones están relacionadas con las funciones que cumplen. La totalidad de los cargos de la repartición son / de planta permanente.

Su planta de personal representa el 3,9 % de la Planta de / la administración central del Ministerio de Hacienda, que posee 996 cargos.

El 89,8 % de los cargos de la repartición están ubicados en el Agrupamiento Administrativo, correspondiendo el resto al Agrupamiento / Profesional (1 cargo) y de Servicios Generales (2 cargos). Ninguno de estos últimos tres cargos están ocupados.

Presupuestarios

Los importes aprobados por presupuesto no reflejan las necesidades reales de la repartición. Los montos definitivos se determinan, / exactamente igual que el consumido, al 31 de diciembre del año anterior. / La comparación de los montos de dos años consecutivos es intrascendente, en tanto a poco de iniciar el ejercicio financiero necesariamente deben / producirse refuerzo de partidas.

Informáticos

La Dirección de Compras y Suministros es la repartición // ideal para aplicar en plenitud el servicio informático en apoyo de la gestión administrativa que realiza. Cuenta sólo con una pantalla y una impresora y se la utiliza para consulta sobre proveedores del Estado y saldo de / las cuentas a las cuales se imputarán los gastos. Debido a la carga que // significa la tarea manual de su gestión, sobre todo en la confección de / gran cantidad de planillas, que realizan los distintos Departamentos, casi siempre el personal es escaso, agravándose la situación en épocas de elevada recepción de solicitudes de compras. Está previsto en fecha próxima la entrega de dos ó tres pantallas con impresoras para implementar un programa, ya diseñado por el Departamento Cómputos de la Contaduría General, en el que prácticamente un setenta por ciento del trabajo interno se emitirá con máxima precisión por computadora. Mediante esta innovación necesaria, la repartición podrá abocarse, con mayor dedicación y resultados, a funciones de control y programación.

7. DIRECCION PROVINCIAL DE CATASTRO

7.1. Situación general

El catastro territorial, estudios, trabajos y registros, como base para la legislación tributaria y la acción de planeamiento de los poderes públicos, y el ejercicio del poder de policía inmobiliario catastral, se ejerce a través de la Dirección Provincial de Catastro, repartición dependiente de la Subsecretaría de Recaudación y Control, del Ministerio de Hacienda.

Este organismo se crea mediante el Decreto-Ley N° 4.131/77, sustituyendo a la ex Dirección de Geodesia y Catastro, dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

Entre los fundamentos de su creación, se otorgaba prioridad al ordenameinto del catastro parcelario, como base para la política fiscal. De ahí la justificación de su inclusión en el Ministerio de Hacienda. Desde entonces se pasó del catastro técnico, caracterizado por la planimetría, cartografía, mensura, al catastro con fines puramente fiscales, si bien, entre otras reflexiones, se consideraba que el catastro debía servir como insumo básico para el planeamiento socio económico.

Luego de once años de existencia en el Ministerio de Hacienda, la repartición no ha logrado aún la organización adecuada, no sólo para conocer cuál es la realidad física (urbana-rural) de la Provincia, sino para informar convenientemente a los contribuyentes que tributan el impuesto inmobiliario.

Le faltan aún tiempo y recursos para cumplir eficientemente su cometido específico, cual es registrar y actualizar permanentemente el catastro físico provincial, como medio para la determinación de impuestos, de planificación, promoción y fomento de asentamientos socio-económicos.

7.2. Funciones específicas

Normas legales

. Ley de Ministerios

De las competencias particulares atribuídas al Ministerio / de Hacienda, le corresponde a la Dirección Provincial de Catastro, según/ elinciso ñ), del artículo 14: "Estudios, trabajos y registros catastrales como base para la legislación tributaria y la acción de planeamiento de / los poderes públicos".

La Dirección Provincial de Catastro,como repartición centralizada del Ministerio de Hacienda, sustituye, en sus deberes y atribuciones, a la Dirección de Geodesia y Catastro del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. A tal efecto se suprimió el inciso c) del artículo 20 de dicha Ley:"Geodesia, Topografía y Catastro".

El incico ñ) se incluyó como último apartado del articulo 14, de la Ley N° 3.489, de Ministerios, en ocasión de la creación de esta repartición mediante la Ley N° 4.131.

. Ley de creación

El artículo 1° de la Ley N° 4.131, del 10 de enero de 1977, dispone su creación y competencia: "Créase como repartición centralizada en jurisdicción del Ministerio de Hacienda, la Dirección Provincial de Catastro con las funciones de responsable del catastro territorial y de ejercicio del poder de policía inmobiliario catastral".

En los fundamentos de creación se expone la necesidad de contar, en jurisdicción del Ministerio de Hacienda, con una repartición que asuma la responsabilidad de practicar, de un modo ordenado y permanente, un catastro parcelario que sirva, entre otros objetivos, como base para la política fiscal (actualización de aforos).

Asimismo se incorpora la moderna concepción del catastro, / que recoge la Ley Nacional de Catastro N° 20.440: catastro físico, jurídico, económico e impositivo.

El artículo 2° fija las finalidades generales del catastro territorial de la Provincia de Mendoza:

. Determinar la correcta ubicación, límites, dimensiones, superficie y linderos de los inmuebles, con referencia a los títulos jurídicos invocados o a la posesión ejercida;

. Establecer el estado parcelario de los inmuebles y regular / su desarrollo;

. Conocer la riqueza territorial y su distrubición;

. Elaborar datos económicos y estadísticos de base para la legislación tributaria y la acción de Planeamiento de los poderes públicos de la Nación y de la Provincia.

El artículo 3° determina las atribuciones del poder de policía inmobiliario catastral:

. Practicar de oficio actos de levantamiento territorial;

. Registrar actos de levantamiento territorial;

. Velar por la conservación de marcas y mojones de levantamientos territoriales;

. Exigir declaraciones juradas a los propietarios u ocupantes de inmuebles;

. Realizar inspecciones con el objeto de practicar censos, verificar infracciones o cualquier otro dato de policía acorde con las finalidades del catastro territorial;

. Expedir certificaciones;

. Ejecutar la cartografía catastral de la Provincia;

. Formar el archivo histórico territorial

Departamento de Tierras Fiscales

El Decreto N° 3.445/85, artículo 1°, aprueba la estructura orgánica del Departamento Tierras Fiscales en el ámbito de la Dirección / Provincial de Catastro. El artículo 3° modifica el organigrama de la Dirección Provincial de Catastro, incluyéndose en el mismo el Departamento Tierras Fiscales.

La inclusión de la Dirección Provincial de Catastro en el ámbito del Ministerio de Hacienda, es técnicamente objetable y discutible. Si bien en los fundamentos de su creación se lo considera un instrumento de política fiscal, debería considerarse que, en primer lugar, el catastro es físico territorial; o sea, es, ante todo, determinación de la correcta ubicación, límites, dimensiones, superficie y linderos de los inmuebles; / es conocer el estado parcelario de los mismos y regular su desarrollo. Luego se desprende la utilización y derivación de los datos físicos hacia los aspectos jurídicos,económicos e impositivos. Contrariamente a los fundamentos impositivos, primero es esencial el conocimiento y registración actualizada de la utilización y distribución de la tierra de la Provincia. Luego la utilización compartida racionalmente por organismos públicos, cada uno según sus necesidades. La inclusión, entonces, responde más a criterios políticos de afianzamiento del Ministerio de Hacienda, que a criterios técnicos elementales. Tal como lo dispone el artículo 1° de la Ley N° 4.131, su función es el catastro territorial y el ejercicio del poder de policía inmobilidario catastral, funciones que no tienen absoluta cabida en la competencia específica del Ministerio de Hacienda.

La repartición desarrolla estas funciones a través de seis Jefaturas de Departamento ubicadas en Sede Central y una en la Zona Sur (San Rafael). Si bien cada uno cumple su misión específica, no existe una norma legal que determine sus funciones. En conjunto contribuyen a definir y precisar el funcionamiento de la repartición.

7.3. Funciones de adminsitración general

. Planificación

La enunciación y lectura de los diez programas elaborados en ocasión de la formulación del presupuesto 1987, desmuestra la existencia de planificación, tanto del relevamiento de campo como de la actividad interna de la repartición. La misión de la repartición es de vital / transcendencia para el futuro desarrollo de la Provincia, a través del / conocimiento del uso, distribución, tenencia y uso racional de la tierra. El atraso de la actualización cartográfica, las dificultades financieras, los elevados gastos en equipos de medición de alta tecnología, exigen necesariametne el desarrollo paulatino de actividades planificadas, con etapas perfectamente definidas. Este sentido planificado del relevamiento,/ actualización y registración del catastro provincial, se materializó en la formulación del presupuesto. A modo de ejemplo podemos mencionar el / programa de "Ordenamiento territorial de secano de los Departamentos de Santa Rosa, Lavalle y La Paz", consistente en la registración de los inmuebles ubicados en las áreas de secano que, por falta de cartografía básica, no podían ser registrados en los catastros. Este programa se llevó a cabo siendo complementado con un relevamiento de las posesiones y títulos sustentados por puesteros y criadores de ganado de esos Departamentos. La regularización de la propiedad y tenencia del suelo resulta un / paso de sustancial importancia como ordenamiento básico para poder proyectar, adecuadamente, cualquier política de promoción ganadera en esos espacios. Entre otros, los programas se completan con el de "Optimización

del Banco de Información Catastral" cuyos objetivos consisten en la optimización de la información y el redimensionamiento de los archivos computados, lo cual implica un trabajo de programación, cambiando sustancialmente la estructura del banco para lograr mayor agilidad en el manejo de la información.

En síntesis, el atraso que muestra la Provincia, desde el / punto de vista del catastro territorial, la desactualización y el desconocimiento cierto de la evolución de su crecimiento y las posibilidades futuras sobre el mismo, requieren necesariamente un planteo programado y planificado de modo que nos permita un conocimiento exacto de nuestra realidad provincial.

. Presupuesto

En ocasión de la elaboración y presentación del presupuesto 1987, la repartición confeccionó diez programas perfectamente definidos, / tanto en sus objetivos como en la asignación de recursos.

Para regularizar y actualizar la cartografía básica de la / Provincia y teniendo en cuenta que esta actividad costosa no se puede realizar a corto plazo, la apertura programática, planificada en sucesivas etapas, es imprescindible para una feliz ejecución del registro físico de la Provincia.

Los programas incluídos en el presupuesto 1987, hacían mención al ordenamiento territorial de secano, regularizando su registración física; al equipamiento del instrumental adecuado para automatizar la cartografía de la Provincia; incorporación de aproximadamente 60.000 parcelas al régimen catastral; el relevamiento aerofotogramétrico de los centros urbanos de la Provincia, etc.

Las características de la repartición y especialmente la trascendencia de su trabajo en beneficio de la Provincia, exigen la elaboración de su presupuesto en programas concretos.

. Personal

La repartición cuenta con un Encargado de Personal (clase 08), quien registra y controla la asistencia diaria, licencias, permisos y su posterior comunicación al Departamnto Personal del Ministerio. Desarrolla tareas operativas rutinarias.

7.4. Organización de los servicios desconcentrados

La repartición posee un Director Delegado en la zona sur, / con asiento en la Ciudad de San Rafael; un Jefe de Departamento Delegado / zona sur y 15 cargos dependientes del mismo.

El personal de campaña no alcanza a cubrir las necesidades de la zona. No existe una coordinación y comunicación permanente y adecuada, con la Sede Central. No está totalmente organizado, ni disponen de los recursos de apoyo logístico necesarios para realizar una tarea eficiente.

La desconcentración del catastro territorial en la zona sur, merece un replanteo basado en una mayor atención a sus necesidades y en una

comunicación y coordinación con mayor y suficiente continuidad.

7.5. Vinculación con otros organismos

La repartición es miembro activo del Consejo Federal de Catastro, participando periódicamente de sus reuniones ordinarias para uniformar, discutir y sugerir propuestas concretas en el ámbito de su competencia.

En el orden provincial, participa en las Comisiones de Avalúo Fiscal; de Tasaciones y en el Consejo de Loteos.

7.6. Recursos

Humanos

De acuerdo a los datos del presupuesto 1987, la planta de personal se compone de 243 cargos, todos de planta permanente.

Representa el 24,3 % de la planta de la Administración central del Ministerio.

La distribución porcentual de los cargos en los diferentes Agrupamientos, es la siguiente:

.Administrativo y Técnico	; 164 cargos	(67,48 %)
.Profesional	: 19 cargos	(7,81 %)
.Mantenimiento y Producción	: 5 cargos	(2,06 %)
.Servicios Generales	: 53 cargos	(21,81 %)

Con posterioridad a 1975, año en que, por decreto N° 1372/75, se aprobó la estructura orgánica de la ex Dirección de Geodesia y Catastro, del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, no se actualizó formalmente su organización. En 1980 se elevó a consideración del Gobernador la nueva esctructura de la Dirección Provincial de Catastro, sin que fuese aprobada. Dicho / proyecto incluía organigrama, misión y funciones de la misma con una filosofía distinta a la de la ex-Dirección de Geodesia, abocada exclusivamente a / los aspectos técnicos del catastro físico (planimetría, cartografía, mensura, etc.).

En 1985 se tramitó nuevamente la aprobación de una estructura actualizada, que incluía los aspectos jurídicos y económicos, a través del Departamento "Catastro Jurídico y Económico" sin que, al igual que el proyecto anterior, fuese aprobado.

El proyecto de organización elaborado en 1985 consta de una Dirección y tres subdirecciones (de Relevamientos, de Zona y Catastral); y nueve Jefaturas de Departamento. No se ha ubicado, desconociendo su existencia, la correspondiente descripción de funciones de los cargos propuestos. Dicha estructura coincide, parcialmente, con la actual planta de personal aprobada por presupuesto. Sobre la misma tampoco existe una descripción actualizada / de funciones. No existe un análisis pormenorizado de la justificación funcional de esos cargos. En la estructura de la Dirección de Catastro, que no está aprobado legalmente, se ha incluído la estructura, misión y funciones del Departamento Tierras Fiscales, aprobado e incorporado por Decreto N° 3.445/85, único Departamento de la Dirección técnica y legalmente aprobado.

El artículo 4°, del Decreto-Ley N° 4.131/77, autoriza al Poder Ejecutivo a fijar a través del decreto reglamentario correspondiente, las finalidades particulares del catastro territorial provincial y las funciones de índole específica que se otorgará a la Dirección Provincial de / Catastro para el ejercicio de poder de policía inmobiliario catastral. Después de once años, ese decreto reglamentario no fue dictado.

Presupuestarios

Al igual que en el resto de las reparticiones del Ministerio, los gastos en personal siguen siendo los más significativos (57,2 %). En orden de importancia le siguen las erogaciones de capital. Gran parte de / su operatividad y eficiencia depende de la existencia de material técnico de elevado costo, como los necesarios para los relevamientos aerofotogramétricos, que demandan a veces el llamado a licitaciones de elementos importados. No menos importantes son los bienes de consumo y servicios tales como combustibles, útiles, mantenimiento de vehículos, alquiler de avión, honorarios, material de dibujo, equipamiento, etc., en gran cantidad, la que exige erogaciones significativas.

Las necesidades enunciadas, están convenientemente descriptas en cada uno de los programas elaborados, no así cuantificadas.

Se puede asegurar que los recursos necesarios para llevar adelante la misión específica de la repartición no son provistos, en su totalidad, por las dificultades financieras de la Provincia,por lo que su labor se ve limitada en la realización de los programas aprobados.

Las erogaciones aprobadas de capital para 1987, son altamente significativas en el presupuesto de la repartición, significando, de alguna manera, la adquisición de elementos y equipos de elevado costo para / responder al cumplimiento de los programas detallados para el mismo año.

Informáticos

El apoyo informático es decisivo para el funcionamiento de la repartición. Todas las dependencias de atención al público poseen pantallas e impresoras, conectadas con el procesador central, para el conocimiento de los datos de la propiedad.

Entre los programas incluídos en el presupuesto 1987 figuró el denominado "Optimización del Banco de Información Catastral", orientado a la optimización de la información mediante la incorporación de parcelas faltantes y al redimensionamiento de los archivos orientado a lograr mayor agilidad en el manejo de la información.

La repartición era una de las propulsoras de la "autosuficiencia informática", y por lo tanto de la separación del sistema central de la Dirección de Sistematización de Datos, mediante la instalación de / computadores individuales administrados desde la repartición.

8. ESCRIBANIA GENERAL DE GOBIERNO

8.1. Situación general

La titularidad del Registro Notarial del Estado Provincial / la ejerce la Escribanía General de Gobierno, repartición dependiente del Ministerio de Hacienda.

Su respaldo legal deriva del Decreto-Ley N° 4.377 del 27 de junio de 1979, donde se encuentran claramente determinadas sus responsabilidades.

Cumple plenamente con lo dispuesto en dicha norma legal, según las demandas concretas que se le formulen.

La única objeción que puede realizarse es su ubicación en la jurisdicción del Ministerio de Hacienda. El Escribano General de Gobierno / mantiene relación con el Ministerio únicamente por problemas o aspectos presupuestarios o relacionados con su personal, es decir, propios del funcionamiento de la Escribanía. No existe una relación funcional compatible entre la repartición y el Ministerio.

Entre las modificaciones que ha propiciado el actual Escribano de Gobierno al Decreto-Ley N° 4.377, está la correspondiente al cambio de jurisdicción, sugiriendo su ubicación en la Gobernación.

Considera además que la repartición cuenta con Escribanos ociosos pero que la tarea a encarar en Bodegas y Viñedos Giol (actualización de la empresa) e Instituto Provincial de la Vivienda (confeccionar todas // las escrituras de los barrios que entregue dicho organismo), ésta última como tarea permanente, permitirá la obtención de una estructura adecuada y racional para el cumplimiento eficiente de su tarea.

Se desconoce la norma legal originaria de la estructura inicial. La denominación de los cargos tanto en las funciones específicas como administrativas, mantiene relación con las tareas que efectivamente se realizan.

8.2. Funciones específicas

Normas legales

Las normas legales que rigen el régimen jurídico de la Escribanía General de Gobierno, derivan del Decreto-Ley N° 4.377, del 27 de junio de 1979.

El artículo 2° dispone que corresponde a la repartición:

a, Ejercer la titularidad del Registro Notarial del Estado Provincial;

b. Conservar y custodiar las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios de la Administración Pública Provincial, de acuerdo con lo que dispusieren las normas vigentes en la materia.

c. Registrar y archivar los títulos de propiedad de los inmuebles pertenecientes al Estado Provincial.

d. Realizar actos notariales extraprotocolares y protocolares en los que, por su importancia y conveniencia manifiesta, así lo disponga el Poder / Ejecutivo.

e. Tramitar por su Departamento Administrativo todas las actuaciones que tengan por objeto obtener o modificar el dominio del Estado Provincial en materia de inmuebles. "A tal efecto proyectar normas administrativas generales o particulares, si correspondieren, que haga al contralor y administración de la tierra pública".

Asesorar al Poder Ejecutivo y demás funcionarios del Gobierno Provincial, en asuntos de índoce notarial y registral

El artículo 8° dispone: El Registro Notarial del Estado Provincial llevará:

a. Un protocolo general en el que se asentarán las escrituras que a Escribanía General de Gobierno corresponda.

El artículo 11: Se asentarán en el protocolo del Registro / Notarial del Estado Provincial los siguientes actos:

a. Los contratos que deben celebrarse por escritura pública, cuando sea parte del Estado Provincial

b. Las actuaciones administrativas en las que se instrumenten donaciones de bienes inmuebles a favor del Estado Provincial, cuando así lo dispusiere la Escribanía General de Gobierno o lo requiere el organismo interesado de acuerdo a normas vigentes.

c. Los demás actos en que sea parte el Estado Provincial, cuando por su naturaleza o importancia así lo dispusiera el Poder Ejecutivo Provincial.

Las normas del Decreto-Ley N° 4.377 mantienen vigencia, excepto el párrafo del apartado e) citadas anteriormente entre comillas.

Mediante la inclusión de este párrafo "se actualizan, agilizan y unifican las actuales funciones de Escribanía General de Gobierno y Dirección de Tierras Fiscales", según se expresa en la nota de elevación del proyecto de Decreto-Ley, de junio de 1979. Asimismo sostiene que "esta norma de impostergable necesidad para la Provincia, prevé la adecuación de la gestión de ambos organismos, en una única unidad organizativa, regida / por las metodologías más modernas". Además, "la idea de diligenciar la totalidad del procedimiento administrativo que implique ulteriores modificaciones al dominio del Estado Provincial en materia de Tierras Públicas, todo ello en concordancia con otros principios legales vigentes, llegando // con ello a la escritura pública y su inscripción en los diferentes organismos, colocaría a la Provincia de Mendoza en un plano de vanguardia en la / materia. Ello es así por cuanto por primera vez se unifican ambas gestiones: administativa y notarial".

Con posterioridad, en junio de 1984, Escribanía General solicita que, de las funciones que tiene asignadas por la Ley (decreto-ley) N° 4.377, se separen las típicamente notariales, de aquéllas que anteriormente correspondían a la Dirección de Tierras Fiscales. Este criterio fue compartido por la Dirección General de Finanzas "atento que se considera/ que las funciones que hacen a la gestión notarial del Estado son distin--

tas y separables de aquéllas que hacen a la administración de los inmuebles que integran el patrimonio público y que no están específicamente afectadas a la prestación de un servicio determinado" (Dictamen del 21 de junio de 1984). A efectos de segregar las funciones notariales y la de administración de los inmuebles del Estado, continúa dicho dictamen, debería propiciarse ante el / Poder Legislativo el dictado de una ley que derogue el párrafo del apartado e) citado entre comillas. El Poder Ejecutivo pasó por alto este requisito / formal.

Mediante el dictado del Decreto N° 3.445/85, y considerando "que la Escribanía General de Gobierno ha sugerido oportunamente la separación de las tareas de contralor y administración de la tierra pública, actualmente a su cargo, de las notariales propias de Escribania General de / Gobierno, en razón de estimar necesario un especial tratamiento del patrimonio provincial en materia de inmuebles", se aprobó la estructura orgánica / del Departametno de Tierras Fiscales en el ámbito de la Dirección Provincial de Catastro, organismo centralizado del Ministerio de Hacienda, sin que previamente se hubiere derogado dicha norma. Es decir, entonces, que las funciones de administración patrimonial de los inmuebles del Estado continúan en la Escribanía General de Gobierno, pero desarrollándolas otro organismo, dependiente de otra repartición.

El escribano Amaya considera oportuno y necesario apoyar la gestión tendiente a separar las funciones típicamente notariales de aquéllas que hacen a la administración de los inmuebles que integran el patrimonio público. Si bien físicamente ambas se encuentran separadas, no ocurre lo mismo en las normas legales. Por tal motivo ha instruído a un profesional de / la repartición para que efectúe una revisión formal del decreto-ley N°4.377 que incluya, además a la supresión de la competencia de contralor y administración de la tierra pública, ambigüedades e insuficiencias normativas. Todo ello a efectos de actualizar el régimen jurídico de la repartición. Entre las modificaciones propuestas figura el cambio de dependencia jerárquica de la Escribanía, del Ministerio de Hacienda a la Gobernación.

8.3. Funciones de administración general

. Planificación

La repartición no posee en su estructura cargos ni desempeña tareas propias de dicha función. Su operación se circunscribe a las demandas concretas que se le formulen. Ante una posible acumulación de pedidos de escrituración, programa un calendario según un orden de prioridades, determinado por la urgencia.

. Presupuesto

No posee en su estructura cargos vinculados con tal función. Su proyecto presupuestario es confeccionado por la División Administrativa y aprobado por el Escribano General, previo a su trámite en el Ministerio.

De acuerdo a las instrucciones impartidas por el Ministerio de Hacienda, la repartición presentó su presupuesto 1987 con un único programa denominado "Confección de Escrituras del Gobierno de la Provincia a particulares o viceversa".

Esta es su responsabilidad específica y única, por lo tanto

repetitiva anualmente. Por ello no se han detectado inquietudes por utilizar formas más modernas de formulación presupuestaria.

. Personal

La repartición no tiene personal especificamente encargado / de tal función. Las tareas propias son asumidas por la División Administrativa y están referidas al registro de permisos y licencias, control diario de asistencia y su posterior comunicación al Departamento Personal del Ministerio. Coordina con éste las labores propias del trabajo administrativo. No se generan, desde la repartición, otras formas de desarrollo de personal.

8.4. Recursos

Humanos

De acuerdo a los datos del presupuesto 1987, la repartición cuenta con 15 cargos.

De dicho total, 3 cargos corresponden al Departamento Tie-- rras Fiscales que fuera desafectado de la Escribanía de Gobierno y traspasado a la Dirección de Catastro.

Los doce cargos restantes de la repartición representan el 1,2 % del total de la Administración central del Ministerio.

La distribución porcentual de los cargos en los diferentes/ Agrupamientos es la siguiente:

.Fuera de nivel (personal superior)	:	1 cargo
.Agrupamiento Administrativo y Técnico	:	9 cargos
.Agrupamiento Profesional	:	4 cargos
.Agrupamiento Servicios Generales	:	1 cargo

. Presupuestarios

El funcionamiento de la repartición se basa en un trabajo / administrativo y profesional sin que se produzcan gastos significativos en las erogaciones corrientes. Así entonces, los gastos en personal representan el 95,5 % de su presupuesto; bienes corrientes el 1,85 %; servicios // 0,65 % y erogaciones de capital el 2 %.

Informáticos

El artículo 8° del Decreto-Ley N° 4.377, dispone que el Registro Notarial del Estado llevará un protocolo general en el que se asentarán los contratos, actuaciones administrativas y demás actos en que sea parte el Estado provincial. De no haber existido esta disposición hubiese sido conveniente y necesario la incorporación de esa información al computador. La repartición no posee terminal ni es necesaria.

Funciones gerenciales

Las entrevistas realizadas a Directores; la búsqueda, recolección y análisis de información y la experiencia laboral del analista en el / ámbito del Ministerio,hacen posible formular conclusiones generales sobre aspectos comunes a todas las reparticiones del Ministrio de Hacienda.

Particularizar una síntesis en cada una, significaría repetir situaciones similares existentes, por lo que la realidad propia y distintiva, se ha resaltado en el diágnóstico específico de cada unidad organizativa.

Esta es la razón por la que no se ha respetado estrictamente la metodología general de la presentación del trabajo en los aspectos que se refieren al grado de desarrollo de las funciones gerenciales y a la síntesis / individual, que se expondrán a continuación.

Las ocho reparticiones centralizadas del Ministerio, desarrollan funciones de apoyo a la gestión sustantiva del Gobierno. Cuatro de ellas (Dirección de Sistematización de Datos, de Compras y Suministros, Dirección General de Finanzas -en los aspectos vinculados con el presupuesto- y Contaduría General de la Provincia, constituyen, de hecho, cabezas de sistemas o unidades centrales de prestación de servicios, aunque formalmente no funcionen como tales, y,en la práctica, los sistemas no estén técnicamente conformados. Es decir, no representan un todo coordinado, interrelacionado e interdependiente con las unidades sectoriales. Estas unidades centrales carecen además, en su conformación y operatoria actuales, de capacidad y jerarquía / de órganos rectores de sus respectivos sistemas.

Si al Ministerio de Hacienda le compete, en particular, la / actividad financiera del Gobierno, entendiendo por tal el conjunto de operaciones destinadas a posibilitar la realización de gastos y obtención de recursos para la satisfacción de necesidades de carácter público, concluímos que su estructura orgánica carece de homogeneidad funcional. Entendida en este estricto sentido técnico, la gestión económico-financiera del Gobierno, y además competencia particular del Ministerio (como lo determina la Ley de Ministerios), debería ser desarrollada por organismos que respondan directamente al cumplimiento de la misma.

Aunque es opinable y materia sujeta a discusión, consideramos que la ubicación de algunas reparticiones en el Ministerio de Hacienda no es del todo correcta en tanto no participan ni contribuyen directamente a tal fin. La realidad nos indica, y lo demuestra a diario, que la preocupación de los funcionarios del área está referida exclusiva o prioritariamente a la operatoria financiera de los recursos y erogaciones financieras del Gobierno provincial. Esta opinión es ampliamente compartida por especialistas de experiencia en la función pública. La realidad también nos indica que esas reparticiones tales como Escribanía General de Gobierno, Dirección de Sistematización de Datos, Dirección de Compras y Suministros y Dirección Provincial de Catastro, que no poseen una afinidad funcional específica e / inmediata con los aspectos financieros de la Hacienda pública, no son objeto de atención primordial por parte de las autoridades del Ministerio.

De esta situación resulta la incoherencia funcional de las reparticiones que dependen de ambas Subsecretarías. Tampoco la denominación de éstas es congruente con las funciones de las reparticiones que a-

grupa; más bien existe un "equilibrio" cuantitativo de Unidades Organizativas dependientes de ambas Subsecretarías.

El relevamiento efectuado no ha permitido ubicar, en estos / cuatro últimos años de gobierno, políticas o pautas generales que delimiten la acción y actividades administrativas de cada repartición. Es de años anteriores,en ocasión de la formulación de planes operativos anuales, que se han detectado antecedentes al respecto. No obstante, la enunciación de esas políticas sólo fueron anhelos o intentos formales que, en la práctica, no / se materializaron, y esto ocurrió precisamente, porque esa práctica estuvo y está caracterizada por una gestión coyuntural circunscripta a necesidades cotidianas; limitada y condicionada por carencias presupuestarias. Pero fundamentalmente, no se materializan por la falta de trabajo planificado, aunque ésta no ha sido una carencia exclusiva del Ministerio de Hacienda, que ha basado su acción en la fijación de prioridades en materia de erogaciones y en la asignación de recursos a las mismas.

En general, no sólo la gestión del Ministerio, sino de todas las jurisdicciones, están enmarcadas en políticas cíclicas de austeridad o contención del gasto, generadas por la disponibilidad de recursos. A cada / etapa de flexibilidad o irracionalidad del gasto público, ha seguido otra / de padecimientos y restricciones.

La situación constante de inestabilidad económico-financiera y de imprevisibilidad respecto del futuro, exige, necesariamente, la definición y asignación de políticas precisas y claras respecto a la capacidad // funcional presente y futura de las reparticiones a fin de posibilitar un // crecimiento paulatino, armónico y racional de las mismas en su capacidad de cumplir con sus objetivos.

Si bien, esos objetivos y las funciones de las reparticiones están delimitados y diferenciados, algunos en leyes, otros en decretos, en general esas normas legales están desactualizadas. Esta situación ha constituído uno de los principales obstáculos durante el relevamiento, ocasionando considerable pérdida de tiempo en la búsqueda de la información, por cuanto las mismas reparticiones manifestaban dudas acerca de la actualidad de / esos objetivos y funciones, sobre todo a nivel de Departamentos.

La evolución funcional no ha sido acompañada de una adecuada actualización normativa. No existe, por ejemplo, un cuerpo legal ordenado y sistematizado que permita visualizar los sucesivos cambios y transformaciones hasta su situación actual. Las modificaciones estructurales quedan sólo registradas como modificaciones presupuestarias sin la correspondiente actualización de la estructura global y sin textos que aclaren las razones y los límites de esos cambios.

En lo que hace a las funciones de los Departamentos, algunos funcionarios manifestaron que, al hacerse cargo de los mismos, nunca encontraron un manual descriptivo de las funciones que debían cumplir las unidades bajo su dependencia, ni tan siquiera un listado de las mismas. En la generalidad de los casos, la denominación de éstas unidades no concuerdan con las actividades que realmente ejecutan. Circulan, simultáneamente, diferentes descripciones, sin que se pueda conocer cuál es el legalmente / aprobado.

En relación al grado de desarrollo de las funciones gerenciales, la dinámica de éstas, está condicionada por una situación cuyas características son:

1°) Un desencuentro entre la responsabilidad política y la estrictamente administrativa del Director. La experiencia del analista lo lleva a distinguir una mayor preocupación política del funcionario antes que / administrativa. Una preocupación por cumplir, como es lógico, funciones vinculadas a la justificación sustantiva de la repartición antes que las que / considera meramente administrativas.

2°) Distanciamiento pronunciado entre Directores y personal técnico-administrativo, fundamentalmente en la relación y ejecución del trabajo. Este distanciamiento produce una polarización de relaciones entre el nivel político, el técnico intermedio y el de ejecución. Sobre todo en estos últimos años esta situación se ha agravado, en tanto los funcionarios / trabajan más en relación a asesores ministeriales, secretarios privados y directores profundizando este distanciamiento en la relación laboral con / todas sus implicancias. Consecuentemente, se observa un conjunto de agentes limitados en sus aspiraciones por la casi inexistente motivación y preocupación o deseos de superación.

3°) Estructuras formales rígidas que impiden enfrentar variadas circunstancias y distintas necesidades, con una adecuada flexibilidad, y nula capacidad de decisión para producir cambios que se estimen convenientes.

4°) Comportamiento administrativo apegado a gestiones rutinarias y costumbristas con escasa capacidad de reacción para generar y producir cambios.

5°) Férrea tendencia a la defensa del statu quo; es decir,/ a la defensa de situaciones o posiciones adquiridas. Oposición consciente o inconsciente a los cambios y transformaciones que actúen sobre actividades tradicionales, argumentando que éstas son más eficientes o imprescindibles y que "el tiempo lo ha probado"

La enunciación de éstas y otras características distintivas de la situación actual, que no son nuevas sino que datan de largo tiempo, han ido conformando un aparato ministerial cargado de tradicionalismo administrativo al que nunca se le aplicaron medidas de cambio actualizadoras.

Bajo esta perspectiva negativa, pero realista, de la situación, que no es otra que la perspectiva actual de la dinámica administrativa, repasamos sintéticamente algunos aspectos de la misma:

Tal como se expresa a lo largo del trabajo, el Ministerio de Hacienda presta servicios de apoyo según los requerimientos que se le formulen. Básicamente sus reparticiones no planifican sino que ordenan / sus actividades en función de dichos requerimientos, o demandas de apoyo solicitadas. Para ello prevén los insumos más o menos cuantificados con / cierto grado de exactitud. Sus aperturas programáticas (de servicios) son rutinarias y repetitivas anualmente.

Las estructuras formales de las reparticiones están desactualizadas; no son referentes fieles de lo que realmente se realiza; prevalecen aún estructuras ya superadas por la teoría y la práctica. Más áun, el actual esquema organizativo rígido está totalmente superado por concepciones o modelos flexibles y dinámicos, fácilmente adaptables a situaciones distintas, // nuevas y cambiantes. No se advierte, más allá de los intentos esporádicos / realizados en épocas pasadas, procesos integrales de revisión de estructuras orgánicas. Tampoco se evidencia decisión política para transgredir la tradición, que no representa sino los "derechos adquiridos", la rutina y el temor a cambiar.

Una situación de las relaciones humanas, en general, puede / ilustrarse en el hecho de que no existe en el Ministerio un órgano responsable por la Administración de Recursos Humanos, a pesar de que es de su // competencia, según lo dispone la Ley de Ministerios. De acuerdo a lo expresado (con idéntica similitud) en los diagnósticos individuales, el recurso humano, en el Ministerio globalmente considerado, no es factor de preocupación. Está implícita en la voluntad de todo funcionario la existencia y mantenimiento de relaciones cordiales que no afecten el desenvolvimiento de la repartición. Dado que no existen políticas ni objetivos "participables", // tanto en el aspecto social como laboral, la participación no existe sino // sólo referida a las actividades cotidianas e individuales y como parte de / relaciones exclusivamente personales. Los aspectos trascendentes de las reparticiones son discutidos y decididos en los niveles superiores, la comunicación con los inferiores, se limita a informar sobre decisiones adoptadas.

Excepto la política tributaria que es de interés para el contribuyente en tanto debe pagar sus impuestos, la opinión pública no influye ni interviene en la labor de las reparticiones.

Síntesis de problemas detectados:

Se impone como necesidad impostergable una mayor injerencia del funcionario político -el único que puede aportar espíritu de cambio, / por su propia responsabilidad-, a través de los mecanismos que correspondan, en la supervisión y conocimiento del funcionamiento, deficiencias e ineficiencias de las reparticiones; mayor intervención para optimizar el uso de los recursos mal orientados, ociosos, sobrecargados en algunos casos y faltantes en otros.

MINISTERIO DE ECONOMIA

I N T R O D U C C I O N

Si bien no se trata de un problema estrictamente administrativo, lo más destacable es la ausencia de un proyecto económico provincial dentro del cual pueda insertarse la gestión de cada uno de los organismos que constituyen el Ministerio y que tienen a su cargo, respectivametne, la política y acción relativa a las materias agropecuaria, minera, industrial, turística, de comercio exterior, etc.

Se advierte una desconexión total entre las reparticiones, / no habiendo evidencias de un trabajo coordinado, desde el nivel ministerial para definir objetivos, políticas y proyectos integrados.

Desde la perspectiva de las Direcciones, individualmente consideradas, se detecta también una falta generalizada de planes y programas. No cuentan con unidades de planificación, los que tampoco existen en el Ministerio.

Otro dato común es la insuficiencia de los recursos disponibles, en relación con las funciones que tienen que cumplir. Algunas de las reparticiones han revestido, en otras etapas, una gran importancia. Actualmente, no sólo desarrollan de modo deficiente las funciones de administración general, sino que están dejando de cumplir aquellas que les son específicas y constituyen el motivo de su existencia. Por ello los directores plantean, coincidentemente, la necesidad de jerarquizarlas para dotarlas de capacidad operativa y decisional. Es que, en realidad, advierten que no pueden llevar a la práctica las ideas que tuvieron al asumir sus funciones. Detectan que, como consecuencia de la imposibilidad para actuar eficientemente, sus reparticiones van perdiendo paulatinamente trascendencia.

Respecto de la organización interna se observan inadeduaciones entre las normas legales que rigen el funcionamiento de las mismas, // con respecto a las funciones que cumplen y a la estructura que tienen vigente. Se advierten improvisaciones, producto de la inexistencia de estudios que permitieran producir cambios que redunden en el incremento de la efectividad en el accionar de las mismas.

Particularmente, en las direcciones de reciente creación las normas legales son genéricas e imprecisas, no especifican objetivos, funciones concretas a cumplir, atribuciones y responsabilidades de los funcionarios, etc.

Asimismo, los cambios estructurales se han introducido sin / estudios previos, separando y fusionando organismos, según las circunstancias, con un criterio estrictamente coyuntural y sin realizar las previsiones que permitieran más tarde brindar un servicio cada mes más eficiente a la comunidad.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA

SUBSECRETARIA DE
AGRICULTURA Y GANADERIA

1. DIRECCION AGROPECUARIA

1.1. Situación general:

La Dirección reconoce, desde el punto de vista institucional, los siguientes antecedentes:

1953: Instituto de Investigaciones de la Vid y el Vino, en / la órbita del Ministerio de Economía (Ley Provincial N° 2.220).

1959: Instituto Provincial Agropecuario (IPA), con dependencia del Ministerio de Economía, Obras Públicas y Riego (Decreto N° 4.282).

1959: por Decreto N° 470 se dictan normas en materia de estructura, funcionamiento y relaciones del Ministerio de Economía. Aparece en él la Dirección General Agropecuaria, asumiendo las funciones del IPA.

1965: el Decreto N° 2.589 crea la Dirección General Agropecuaria, como organismo centralizado, dependiente de la Subsecretaría de Agricultura y Ganadería.

1969: por Decreto N° 4.076 pasa a depender de la Subsecretaría de Promoción y Comercialización.

1969: por Decreto N° 4.974 se crea la Dirección Agro-Industrial que refunde las Direcciones General Agropecuaria, General de Industrias y de Comercio.

1970: para volver a asemejar la estructura del Ministerio de Economía a la creada por Decreto N° 2.589 de 1965, se dicta el Decreto N° / 3.145 que lo deja estructurado en dos subsecretarías; reaparece la Dirección Agropecuaria con dependencia de la de Agricultura y Ganadería, como organismo centralizado. Se separa el Departamento de Colonización, que pasa a ser / un nuevo organismo.

1975: por Decreto N° 1.047 se aprueba el organigrama de la Dirección Agropecuaria. Luego la Comisión de Encasillamiento determina cambios, en consecuencia de los cuales y por Decreto N° 1.653 se deroga el anterior y aprueba una nueva estructura,la última conocida en la Dirección.

1.2. Funciones específicas:

Si bien las modificaciones en la denominación y aún las estructurales, han sido introducidas por decretos provinciales, todos ellos de reestructuración del Ministerio de Economía, la Dirección no tiene una norma / específica de creación. Es por ello que no tiene misión, objetivos ni funciones atribuídos legalmente.

Sus funciones se derivan de una copiosa legislación posterior en materia: agrícola, de colonización, de ganadería, de suelos y riego, etc., en las cuales la Dirección aparece como organismo de aplicación, a veces en forma expresa y otras sólo implícitamente.

Se observa en consecuencia, una confusión en los directivos, que insisten en la necesidad de dar una buena estructura a la Dirección, porque desconocen la existencia de facultades y responsabilidades concretas en

las distintas materias que tienen a cargo.

Por ejemplo, la Dirección no tiene definidas funciones de / fomento, promoción ni asesoramiento. Tampoco las tiene de investigación, / aunque de hecho las realiza a través de sus Estaciones Experimentales. No hay normas que le asignen facultades en materia de contralor y fiscaliación de la actividad agropecuaria,ni se le han dado atribuciones que permitan / una fluída vinculación con otros organismos, ni con el sector privado.

En síntesis, no hay adecuación de las normas legales, ni de la estructura actual, con la misión que debe cumplir el Organismo como ente ejecutor de la política agropecuaria provincial.

Para el detalle de las funciones múltiples que la Repartición debe cumplir, por lo menos en teoría, remitimos al listado de normas en el Capítulo N° de Situación Actual. Sólo destacamos que las mismas comprenden áreas tan variadas y complejas como agricultura, colonización, estadísticas y pronósticos de producción, ganadería, planificación e información/ técnica, suelos y riego. Además, dentro de cada una de las áreas aparecen/ convenios que el Gobierno provincial ha firmado con otros organismos y que tiene a cargo, en razón de las materias, la Dirección Agropecuaria.

Algunas de las funciones que cumple actualmente y que han / merecido, según sus directivos, buena acogida en el sector agropecuario son:

-Elaboración y actualización del Registro de Productores

-Plan de fertilizantes

-Planes de apoyo dentro del marco de las leyes de emergencia agropecuaria.

-Aplicación del Régimen nacional de fomento a la recuperación de suelos (Ley Nacional N° 22.428)

-Campaña de difusión de la ganadería, en el sur de la Provincia.

Esos mismos directivos señalan que las funciones que debería cumplir la Dirección son numerosas y complejas y requerirían para cumplir / con ellas, una cantidad muy superior de recursos humanos (técnicos, obreros, capataces) y materiales (maquinarias, herramientas, vehículos, etc.) de los que dispone actualmente. Es por ello que, tal como señaló el propio Director, deben dejar numerosas funciones sin atender, dando como ejemplo, las atinentes a colonización, que están a cargo de un Departamento que no está suficientemente jerarquizado y que no tiene recursos humanos para atender las necesidades mínimas de un plan de colonización.

Las campañas de fiscalización en materia de suelos, controles sanitarios, etc., son muy dificultosas por la extensión del territorio a cubrir y la dispersión natural de los establecimientos. Se contaba, entre otras cosas, con dos Delegaciones, en San Rafael y Malargüe, con sendos jefes de departamento a cargo las mismas, pero fueron suprimidas en el presupuesto.

En materia de viticultura su participación ha sido limitadísima, no se han elaborado planes ni definido políticas provinciales en la materia. Los problemas coyunturales que se han ido presentando los han re-

suelto directamente el Subsecretario o el Ministro. El Organismo podría haber realizado, porque son facultades propias de la Provincia, las siguientes acciones: establecer zonas para clasificar la producción interna, reglamentar la colonización en tierras provinciales con aptitud vitícola, promover la injertación para mejorar la calidad de los cepajes; fijar desgravaciones locales para determinadas prácticas agrícolas o formas asociativas, etc.

1.3. Funciones de administración general:

. Planificación

La repartición no tiene como modalidad de trabajo la elaboración de planes integrados en materia agropecuaria. De acuerdo a las circunstancias elaboran proyectos concretos y aislados, por ejemplo porcinocultura, emergencia agropecuaria, registro de productores, etc.

Es imprescindible, para una Provincia "moderna", definir una política de desarrollo agropecuario, con objetivos y metas en función de los cuales se debería preparar un plan para el sector, con proyectos vinculados y orientados hacia los fines propuestos y con etapas y metas concretas a cumplir. Esta tarea, tan importante, no ha sido encarada por la Repartición.

. Presupuesto

No tienen personal capacitado, ni se han preocupado en capacitarlo, para elaborar presupuestos por programas.

Resultaría muy positivo canalizar los escasos recursos de la Repartición hacia programas concretos, aunque fueran pocos, pero se desconoce la metodología para concretar estas acciones.

. Personal

No tienen programas de capacitación, aunque, afortunadamente, cuentan con un grupo de profesionales, ingenieros agrónomos, de probada capacidad y buena formación universitaria.

A nivel administrativo, en cambio, tienen pocos recursos humanos y no se ha realizado ninguna actividad de capacitación para aumentar su eficiencia, tratando de disminuir el peso de su escasez.

En materia de administración de personal solo se realizan tareas de logística

1.4. Funciones gerenciales

Ya hemos señalado que en la Dirección Agropecuaria, tal como expresó su Director, no se realizan tareas de planificación en sentido estricto y como modalidad de trabajo sistemática y permanente.

Se desarrollan en cambio previsiones, referidas básicamente a las principales labores de la repartición y que responden a los proyectos aislados que la misma lleva a la práctica en determinados momentos y sobre temas puntuales, como por ejemplo, sobre conservación de suelos. Consisten en preveer, para períodos determinados, que generalmente no exceden los

seis meses o el año, los recursos humanos, materiales y financieros (cuando disponen de recursos especiales)que se van a destinar, con exclusividad, al desarrollo de un proyecto, hasta su finalización. Los factores internos que se toman en consideración son, básicamente, las limitaciones en la disponibilidad de recursos humanos y materiales (vehículos por ejemplo). No se tienen en cuenta la posiblidad de que existan o aparezcan factores externos limitativos. Cuando aparecen se trata de neutralizar sus efectos sobre la marcha.

En lo que respecta a los objetivos que la repartición tiene asignados, que se derivan, en forma implicita, de la legislación vigente en las materias a su cargo, el Director señaló que sólo a partir de 1984 ha habido una preocupación por cumplirlos en forma efectiva. Aunque han encarado algunos proyectos, quedan muchas acciones por iniciar, si es que se acuerda que la repartición tiene que cumplir un rol protagónico en el desarrollo agropecuario de Mendoza. Aún así, están muy lejos de tener los recursos suficientes para ello.

En relación con la estructura actual del organismo, así como las normas legales que le dieron origen, ni una ni otras se adecuan a / las necesidades del mismo, ni a los requerimientos del medio. EL funcionario consultado no conoce la existencia de estudios especiales que hayan determinado el origen de la actual estructura, estima que no se han hecho y que los cambios y ajustes efectuados en el tiempo, han respondido, en algunos casos, a la experiencia de los funcionarios y, en otros, a directivas superiores.

Señaló, asimismo, que considera prioritario jerarquizar la / repartición. Durente su gestión se han realizado estudios con los que se ha elaborado un proyecto de estructura más adecuado a la idea básica de convertir a la institución en el eje de la agricultura y la ganadería provinciales. Paralelamente a la jerarquización, han determinado la necesidad de contar con mayor dotación de recursos, fundamentalemnte humanos. Cuentan con / un excelente equipo técnico, pero necesitan personal de apoyo para el trabajo de campo que es permanente.

No se detectó la presencia de una adecuada concepción de la importancia de las buenas relaciones humanas dentro de la repartición. Sin embargo, parecen conocerse las dimensiones de la organización informal // existente, aunque no se le concede mayor importancia.

Tampoco se advirtió una participación activa de los miembros de la repartición en el logro de los objetivos. Sólo los jefes de departamento participan plenamente de los mismos y tienen eco en la Dirección.Los objetivos y políticas, cuando se definen, se comunican sólo verbalmente, no se expresan por escrito.

No se llevan a cabo programas de entrenamiento para capacitar a futuros directivos. Señaló el Director que, no habiendo recursos para ello, no se puede avanzar en este sentido.

Tampoco se procuran incentivos específicos para mejorar la participación de los miembros del organismo en los objetivos perseguidos.

El Director mantiene, en general, una buena relación con // las autoridades del Ministerio, así como con sus pares. Aunque no hay un /

contacto formal permanente con las autoridades las inquietudes son apoyadas y, aunque no siempre se obtengan recursos suficientes, por lo menos obtiene apoyo político, lo que le permite cierta capacidad de acción.

Con relación a los subordinados no manifestó tener problemas significativos, sólo los normales de todo directivo.

Respecto de la relación con el medio, no se han efectuado estudios destinados a conocer el ambiente potencial al que puede servir la Dirección. No obstante ello, se detecta su dimensión. Se tiene conciencia de / que puede brindar servicios esenciales a un vasto sector económico, compuesto por 36.000 establecimientoso agrícolas y otros 4.500 aproximadamente, dedicados a la ganadería, en toda la Provincia.

La opinión pública incide poco en las determinaciones políticas de la institución. Sin embargo, se ha trabajado para generar una opinión favorable en el público, particularmente, sobre el sector agropecuario (demandante específico de los servicios). Durante las entrevistas se señaló que ha mejorado la imagen de la Dirección y que, desde 1984, hay contacto permanente con aquél sector, al que le brindan servicios importantes, como información y asesoramiento gratuitos.

Respecto de la información que requiere la Dirección, se utiliza muy poco la proveniente de otros organismos; sólo se recurre a ellos / cuando se trata de algún trabajo muy especializado y actualizado; generalmente elaboran sus propias estadísticas, estudios e informes.

1.5. Organización de los servicios:

La Dirección cuenta con las siguientes unidades descentralizadas:

. Estaciones experimentales

En ellas se realizan básicamente tareas de investigación, / así como de producción de carácter experimental.

Adolecen de una acentuada escasez de recursos, tanto materiales como humanos, que no alcanzan a paliar con el producido de la venta de los productos obtenidos. Particularmente grave es la falta de personal para las tareas propiamente agrícolas, así como para vigilancia y cuidado de las instalaciones.

Las estaciones experimentales son: Km 8, con dieciseis personas; Palmira, con dos personas; Russell, con cinco personas; Perdriel, con dos personas; Junín, con dos personas; Vidalino, en San Rafael, con una persona.

Cuenta además con: Delegación Zona Sur, con tres personas;/ Cabaña Experimental Malargüe, con una persona; Campo de Cría Monte Comán, con una persona y Tambo La Llave, en San Rafael, con cinco personas.

Es adecuada la distribución de las unidades por estar en áreas geográficas representativas del quehacer agropecuario. No obstante,se han tenido que reducir contínuamente por falta de recursos, y, en consecuen

cia, se ha desvirtuado su participación en tareas de investigación y extensión, que es en definitiva, servicio a los productores.

1.6. Vinculaciones con otros organismos

Dado que en el área de las investigaciones agropecuarias existen en la Provincia organismos de relevancia, como el INTA y la Facultad de Ciencias Agrarias, es necesario que la Dirección mantenga una permanente y fluída vinculación que le permita contar con los resultados de las investigaciones que ellos realizan.

Hay antecedentes muy importantes de coordinación entre la repartición y organismos de ciencia y técnica, que deben ser tenidos en cuenta para reeditarlos y solucionar, en parte, su caida en este rubro. En el presente la vinculación que se mantiene es mínima. Veamos ejemplos de convenios que se firmaron:

- Con INTA en 1977; de asistencia técnica y coordinación de esfuerzos para promover el desarrollo del sector agropecuario y lograr el incremento de la productividad.

- Con la Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales (CNIE) en 1978, para investigación, desarrollo y aplicación de tecnología en materia de lucha antigranizo.

- Con la Universidad Nacional de Cuyo, en 1979, de colaboración y asistencia técnica para desarrollar proyectos agropecuarios.

- Con la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación, en 1978, de coordinación en actividades vinculadas con el sistema de estadísticas agropecuarias.

1.7. Organismos colegiados:

La Dirección tiene representantes en el Comité Vitivinícola, en el Comité Fruhihortícola y en el Comité Ecológico. Sus técnicos aportan a los mismos iniciativas, conocimientos y experiencias, por lo que su participación resulta relevante.

También ha participado en el Consejo Asesor de Tecnología Agropecuaria, si bien la norma de creación no lo prevee.

1.8. Recursos:

Humanos

Cuenta con 95 agentes, de los cuales 38 están prestando servicios en unidades desconcentradas y 57 en la sede central. Representan en total el 7,8 % del personal del Ministerio.

El personal se distribuye como sigue, por agrupamientos:

38 % en el Administrativo y Técnico, de los cuales el 75 % / está en tramos de supervisión (clases 8 a 11) y sólo el 25 % en los de ejecución.

Se detecta que se han otorgado cargos jerárquicos para mejorar las situaciones salariales, ya que son numerosas las jefaturas que no / tienen personal a cargo.

El 10,5 % del personal de la Dirección pertenece al Agrupamiento Profesional y el 46 % al de Mantenimiento y Producción. El 4 % restante corresponde al de Servicios Generales.

Presupuestarios

El presupuesto asignado a la repartición en 1986 alcanzó al 8 % del total del Ministerio. Del mismo, el 93 % se destinó a erogaciones corrientes, que se aplicó en particular: 63 % a gastos de personal.

37 % a bienes y servicios

Sólo el 7 % correspondió a erogaciones / de capital.

El presupuesto de 1987 alcanzó al 28,5 % del total del Ministerio de Economía. En este caso, el 98 % correspondió a erogaciones corrientes aplicadas:

16 % se destinó a sueldos del personal

84 % a bienes y servicios.

La repartición obtiene recursos, por montos variables, provenientes de convenios con organismos nacionales: por ejemplo, del Régimen de Fomento a la Conservación de Suelos de la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería. También del Servicio Nacional de Semillas, entre otros. Destina esos montos a proyectos especiales, ejecutados en el marco de los regímenes de promoción vigentes a nivel nacional, en materia de desarrollo agropecuario.

Informáticos

Posee sólo una computadora Talen MSX. No tiene terminal del Centro de Cómputos de la Provicnia. En licitación, un equipo PC compatible, con unidades de diskette.

El desarrollo informático de la Dirección es muy incipiente y escaso. Solo han incorporado y procesado datos de la Campaña de Emergencia Agropecuaria 1986/87.

Es imprescindible el diseño y realización de un plan que les permita ir incorporando información y utilizando, en forma intensa y eficiente, el equipo que poseen. Por ejemplo, los datos del Registro de Productores y de producción agropecuaria, todavía son trabajados manualmente y, sin embargo, son la base de toda política y de toda planificación que pretenda encararse en materia agropecuaria.

Los directivos aceptan que están rezagados en estos aspectos.

1.9. Síntesis de problemas detectados

La falta de una norma amplia y comprensiva que adjudique finalidades y funciones a la Dirección y que, aún más, dote de atribuciones a los funcionarios, está limitando el accionar de la misma a un conjunto /

de labores totalmente rutinarias. Se "aplican normas", sin salir al medio con programas concretos de orientación y mejoramiento agropecuario. A ello hay que agregar que no disponen de recursos para realizar una tarea más agresiva de extensión, esto es brindar un "producto", un servicio real a los productores, como información, asesoramiento permanente, etc.

Por eso es que no tienen buena imagen externa, siendo prácticamente desconocida su labor en el sector agropecuario provincial, pese a los esfuerzos desplegados por los directivos. Excepto por lo que se está haciendo en materia de conservación de suelos, con más de cien consorcios en toda la Provincia y obras de recuperación de vastas superficies, ya iniciadas y muy avanzadas en departamentos como Lavalle y General Alvear, aunque su acción cubre más de diez departamentos.

Tiene, además, por convenio con Nuclear Mendoza S.E., un programa para el control de la mosca del mediterráneo, que es prácticamente desconocido por los productores. Ha intervenido activamente en programas destinados a la lucha antigranizo, por lo cual resulta imprescidible que el organismo respectivo esté en contacto directo con la Dirección, o bien, lo que parece más lógico, que dependa de ella.

En cambio, es muy insignificante la acción que desarrolla en materia de colonización. No cuenta con recursos, especialmente humanos, para atender los complejos problemas que se derivan de esta función.

Todo ello revela, en síntesis, que no hay una adecuada asignación de funciones, sobre todo tomando en cuenta los recursos disponibles y las posibilidades de aumentarlas.

Es necesario definir un proyecto para el organismo: ¿cuál es la misión de la Dirección Agropecuaria?, ¿qué funciones debe cumplir?, ¿cómo debe hacerlo? y ¿con qué recursos?. Las respuestas a estos interrogantes deben buscarse, sobre todo fuera de la Dirección, en el medio que debe servir.

En función de esas respuestas habrá que redimensionarlo especificando sus objetivos -que deben estar, repetimos, fuera del organismo- funciones acordes con ellos y una estructura que los refleje adecuadamente, ordenándolos al servicio del desarrollo agropecuario, en forma efectiva.

No es cumpliendo proyectos aislados, o aplicando una variedad de normas, de manera rutinaria, como la Provincia puede impulsar el crecimiento ordenado de un sector tan relevante de su economía. Es más, este último modo de operar, que es el que actualmente tiene, le impide el aprovechamiento óptimo de recursos que existen en la Provincia y que están desaprovechados: investigaciones y trabajos de excelente nivel científico, ingenieros y técnicos con una preparación específicamente orientada a los problemas que presentan la agricultura y la ganadería, en sus diversas facetas, y una tecnología capaz de incrementar y mejorar la producción, que espera iniciativas tendientes a su puesta en práctica.

2. DIRECCION DE BOSQUES Y RECURSOS NATURALES RENOVABLES

2.1. Situación general:

Organismo creado en 1952, por Ley provincial N° 2.088 de adhesión al Régimen Nacional de Defensa de la Riqueza Forestal (Ley N° 13.273 de 1948), con la denominación de "Administración Provincial de Bosques".

La Ley N° 2.088 no fijó para el organismo misión ni funciones. En 1954 se dictó el Decreto Reglamentario de la misma que estableció: (artículo 1°)..."la Administración Provincial de Bosques dependerá del Ministerio de Economía y tendrá autonomía funcional tecnicoadministrativa..... y facultades para diponer del Fondo Forestal". En el artículo 4°, el Decreto especificó las atribuciones y deberes del Administrador, así como las funciones de cada una de las Divisiones en que dejó estructurada la Repartición, a saber: División de Forestación y Reforestación; División de Economía y Contralor; División de Investitaciones Forestales y División Contaduría.

El decreto referido, que lleva el N° 2.764, es la única norma que, en su momento, reguló, con un adecuado nivel de precisión, las atribuciones y responsabilidades de los directivos del organismo. Así como los detalles de una estructura para su funcionamiento con las funciones básicas a cumplir.

A partir de su sanción y en los más de 30 años que han transcurrido desde su creación, se produjeron cambios en la denominación, en la ubicación dentro del Ministerio y en sus funciones, sin que dictara norma alguna que sentara las bases formales para las nuevas situaciones estructurales y funcionales.

Las funciones asignadas en el momento de su creación se referían, esencialmente, a la promoción de la actividad forestal en la Provincia y al contralor de las superficies forestales nativas o espontáneas, de propiedad privada o fiscal, a las que tendía a proteger la legislación nacional dictada y a la que la Provincia había adherido.

En 1965, a través del Decreto N° 470, que reestructura el Ministerio de Economía, aparece por primera vez con el nombre de Dirección de Bosques y Parques Provinciales. Las funciones del organismo van ampliándose paulatinamente: le competen la administración y conservación de parques y el Zoológico; es organismo de aplicación de la legislación en materia de fauna silvestre; entiende en materia de piscicultura y naútica, etc.

2.2. Funciones específicas:

Es sólo recientemente -en 1985- en que, a través del Decreto N° 2.059, se le asignan un conjunto de funciones específicas, hecho que se produce al ser desagregada, por el mismo decreto, en dos reparticiones:

Dirección de Bosques y Recursos Naturales Renovables

Dirección de Parques y Zoológico

Las funciones que el decreto le atribuye son:

.Ejecución de los planes para el desarrollo forestal

.Ejecución de los planes para la protección, conservación y desarrollo de los recursos naturales renovables, incluído el desarrollo y

administración de reservas, bosques o parques naturales provinciales.

.Ejercicio del poder de policía en las áreas correspondientes a las funciones indicadas en los incisos anteriores.

.Contralor de la pesca, caza y actividades naúticas.

Al margen de las funciones atribuídas por el decreto -que como veremos constituyen en realidad grandes áreas funcionales con un conjunto numeroso de funciones dentro de cada una- podemos decir que la calidad del / producto ofrecido por la repartición se puede medir por los resultados de la gestión en lo relativo a:

1) El incremento de la actividad forestal a través de la implantación de bosques de cultivo para la obtención de maderas y su posterior industrialización.

2) La protección efectiva de los recursos naturales renovables de la flora y fauna nativas.

3) El manejo conservacionista (o en otros términos, el desarrollo, conservación y administración) de reservas, bosques y parques naturales provinciales.

En los tres casos el producto es deficitario, lo que obedece a la falta de recursos de la Repartición, tanto humanos, como materiales y / financieros.

Veamos en particular:

1. En materia de forestación y como organismo de aplicación de la Ley Nacional N° 13.273, tiene las siguientes funciones básicas: promoción de la / actividad a través de diversos mecanismos de fomento; elaboración de estadísticas sobre áreas forestadas, especies, etc.; registro de forestadores y profesionales; contralor de la ejecución de los planes forestales aprobados a través de los mecanismos de promoción vigentes en cada caso; contralor de la tala y el comercio de productos forestales.

Al respecto corresponde señalar que la Provincia no cuenta / con regímenes de promoción forestal propios, y no tiene a su cargo la aplicación de los nacionales, que realiza el Instituto Forestal Nacional (IFONA) a través de sus delegaciones. No tiene actualizados los datos del Registro Forestal de la Provincia (Censo Forestal), adoleciendo de información imprescindible para la más primaria de las tareas que se pretenda realizar en materia de planificación del sector forestal. Lleva a cabo, en cambio, y lo hace en forma regular, el contralor de la ejecución de los planes de forestación aprobados, aún a través de los regímenes nacionales.

En consecuencia, la función que el Decreto N° 2.059 le asigna en materia de forestación, que hace al desarrollo de planes en la materia no se cumple tal como lo preveen la norma citada y la Ley de Ministerios cuando se refiere a la programación y fomento forestales.

2. En materia de flora y fauna le competen el contralor del monte nativo al que por Ley provincial, se le asigna el carácter de protector; contralor

del arbolado público, erradicaciones, etc.: protección de la fauna silvestre (Ley N° 4.602 y Decreto N° 1.998/82); estudios e investigaciones sobre la situación de la misma; fiscalización de las actividades de caza; aplicación de sanciones (Ley Nacional N° 22.428); otorgamiento de permisos y autorizaciones; contralor del tránsito de productos de la fauna mediante el otorgamiento de guías, etc.

El problema de la eficacia del organismo en relación con la protección de estos recursos está determinado, en definitiva, por la disponibilidad de recursos humanos y materiales, sobre todo vehículos, para realizar un control efectivo y permanente. La repartición no cuenta con inspectores en número suficiente para cumplir tales funciones en forma adecuada, ni con vehículos en cantidad y condiciones que le permitan una acción eficaz en áreas dispersas y alejadas en la Ciudad de Mendoza. Por ende, su labor, en estos aspectos, aparece totalmente deficitaria y es frecuente blanco de críticas por parte de los sectores interesados en la problemática de la conservación de los recursos naturales.

3. En materia de contralor de áreas protegidas: la Provincia cuenta con áreas naturales reservadas, total o parcialmente, que la Dirección debe controlar para evitar la explotación indebida de sus recursos y mejorar la infraestructura tendiente a su desarrollo, esas áreas son:

.Dos reservas forestales: Ñacuñán y El Divisadero (total 31.800 has.)

.Una reserva de fauna: Llancanelo (45.000 has.)

.Tres reservas naturales integrales: El Payén, Divisadero Largo y Telteca (total 214.000 has.)

.Dos parques provinciales: Aconcagua y Volcán Tupungato (total 186.000 has.)

La vastedad geográfica de las áreas a cubrir mediante el contralor, revela, por si misma, la singular disponibilidad de recursos que se requieren y que la Dirección no posee. La consecuencia lógica es que su acción, en este ámbito es prácticamente nula.

2.3. Funciones de administración general

. Planificación

No se realizan en la repartición actividades sistemáticas de planificación, en el sentido estricto del término. Aunque la norma que rige su funcionamiento le asigna la función de "elaborar planes para el desarrollo forestal" y para "...la conservación de recursos naturales renovables", no están dadas las condiciones para elaborar planes integrados debido a la escasez de recursos humanos y materiales, que les impediría tanto formularlos como llevarlos a la práctica.

No obstante, reconocen la importancia de la planificación y su necesidad para la marcha adecuada del organismo hacia la consecusión de los objetivos fijados.

. Presupuesto

No elaboran presupuesto por programas. No tienen personal capacitado para hacerlo.

. Personal

No hay programas de capacitación. Manifiesta el Director que serían imprescindibles, sobre todo en materia administrativa, en la que tienen grandes dificultades; pero no cuentan con recursos para realizar nada en este sentido.

2.4. Funciones gerenciales

Si bien, tal como hemos señalado en párrafos anteriores, no se realizan en la Dirección actividades sistemáticas de planificación, al elaborar el presupuesto anual cada Departamento, en forma aislada, prepara los proyectos que considera oportuno y conveniente desarrollar. Los mismos son discutidos en conjunto con el Director, que, en definitiva, los aprueba o no, / en la medida de las posibilidades y en función de las limitaciones con que / se manejan. Es por ello que realizan -en la mayoría de los casos- excesivos ajustes que desvirtúan la esencia misma y las finalidades perseguidas al formularlos.

Preveen asimismo, las principales labores a desarrollar durante el año, en función de los proyectos que tienen en marcha. De esto se ocupan los jefes de cada uno de los Departamentos. Las previsiones son para muy corto plazo y no tienen en cuenta factores externos que puedan alterar la marcha de los proyectos; consideran en cambio los internos, específicamente la escasa disponibilidad de recursos materiales y humanos.

Respecto del origen de la organización formal de la Dirección, señaló el Director que no conoce la existencia de estudios realizados especialmente para ese fin. Estima que tomando en consideración las funciones que debe cumplir es inadecuada y una de sus preocupaciones es dejar, como resultado de su gestión, una buena estructura. Para ello han realizado un estudio y elaborado un organigrama que esperan poder implementar en el corto plazo.

Manifestó, en relación con la problemática de las relaciones interpersonales, no haber contado con el apoyo de los cuadros intermedios de la repartición, a pesar de haber apelado a incentivos especiales para lograr el concurso de los mismos en los proyectos que había pensado encarar. Por no haber obtenido una respuesta positiva en este sentido, ha tenido que asumir, por sí mismo, un conjunto de responsabilidades muy superiores a las que hubiera debido tomar en el supuesto de que funcionara bien el mecanismo de delegación de autoridad y esos cuadros hubieran asumido sus responsabilidades. Todo ello ha constituído una limitante muy significativa durante su gestión al frente del organismo.

Se trata de un funcionario que tiene una adecuada concepción de la importancia de las buenas relaciones humanas dentro de la repartición. Ha buscado mecanismos que favorezcan el mejoramiento de las mismas, aunque reconoce que no ha podido encontrar el camino más adecuado para cumplir con ese objetivo.

Conoce también la existencia de una organización informal en el Ministerio y le concede importancia en la medida en que vislumbra que ella le permite obtener la atención de los niveles superiores, interesarlos en // los problemas y objetivos de la repartición y lograr, de ese modo, algunas / ventajas que de otro modo no conseguiría.

Advierte, no obstante, que tanto las autoridades del Ministerio como sus propios pares, no dimensionan la importancia de la repartición. No ven claramente el grado de su utilidad, y, como no ofrece resultados inmediatos, en términos económicos, no le prestan atención suficiente ni se hacen eco de sus proyectos. La Dirección, dice, siempre fue la "última" del Ministerio.

No ha podido definir programas de capacitación para futuros directivos porque no ha contado con recursos para ello y no conoce la forma de hacerlo.

Aunque manifiesta que no ha podido realizar estudios especiales para determinarlo, advierte la potencialidad de servicios del organismo y el rol importante que debe cumplir en orden a la conservación de recursos que pertenecen a la comunidad toda y a la formación de una conciencia protecionista, tanto a nivel de Gobierno como de la sociedad en su conjunto.

La opinión pública incide poderosamente en las determinaciones políticas del organismo. Se ha tratado de generar un movimiento de opinión favorable al mismo; difundiendo, a través de los medios de comunicación, la labor que realizan y buscando obtener el apoyo de la comunidad en las acciones conservacionistas de la flora, fauna y ambientes protegidos. Esta preocupación no ha significado convertir en favorables la opinión de los sectores organizados interesados en el tema.

Mantiene además muy buena relación con organismos de ciencia y técnica, como el IADIZA, tomando en consideración estudios especializados acerca de temas de recursos naturales. Si hay estadísticas actualizadas y // confiables, también las utiliza, aunque esto, señala, es muy poco frecuente.

En cuanto a las atribuciones que corresponden al Director del organismo, según la legislación vigente, manifiesta que no están bien definidas. Básicamente porque las normas -sobre todo las de creación- son muy antiguas y las que se refieren a los recursos naturales están totalmente dispersas, presentando dificultades en su aplicación. Cree que es necesario definir con claridad las atribuciones del Director y del resto del personal de la repartición, sólo de ese modo podrá después adecuarse la estructura a las demandas crecientes del medio.

2.5. Organización de los servicios desconcentrados

La naturaleza de las actividades que desarrolla ha llevado / al organismo a desconcentrar sus servicios, aunque se encuentran con la dificultad de que las delegaciones no tienen todas el mismo nivel jerárquico, / cumpliendo sin embargo idénticas funciones. Esas funciones son, básicamente, de contralor en materia de forestaciones, de flora y fauna y la vigilancia / de áreas protegidas.

Tres delegaciones tienen la jerarquía de Jefaturas de Depar-

tamento y la denominación correspondiente, son:

-Delegación San Rafael, cuenta con 25 agentes

-Delegación Valle de Uco, con 13

-Delegación Zona Este, con 14 agentes.

Las restantes son: Subdelegación General Alvear con 3 agentes

Estación Forestal Malargüe, con 14

Puesto de control en el Carrizal, con 8 personas para el contralor de las actividades de pesca y náutica.

La repartición tiene además tres viveros:

Vivero Sur, con 22 personas

Vivero Perdriel, con 5 personas

Vivero Campo Espejo, con 6 personas

La única Delegación que cuenta con dos vehículos es la de / San Rafael, las restantes tienen sólo uno.

Es adecuada la delegación de atribuciones. Las falencias se derivan de la escasez de recursos humanos y vehículos que permitan el control en áreas de gran extensión y difícil acceso. No hay alambrados en la mayoría de las reservas, ni refugios para los inspectores.

2.6. Vinculación con otros organismos:

En materia de forestación:

-Con el Instituto Forestal Nacional que es el organismo de aplicación, en todo el país, del único régimen de promoción forestal vigente, el Crédito Fiscal de la Ley N° 21.695, hay coordinación para el ejercicio de las funciones de contralor de las forestaciones aprobadas entre la Delegación Cuyo del Ente Nacional y la Dirección. Aunque cabe acotar al respecto la duplicidad innecesaria de organismos que se produce en la práctica y una evidente superposición de funciones. Si el organismo provincial está facultado por Ley N° 13.273 de la Nación, para la aplicación del Régimen Forestal Nacional, resulta totalmente innecesaria la existencia de una Delegación Regional del / IFONA, que implica una significativa inversión de recursos y que, en términos legales, no tiene funciones diferentes a las de su par provincial.

-Con la Direección Agropecuaria: solicitan su autorización, previa la aprobación de planes de erradicación de superficies forestales, en atención a la vinculación de estos recursos con el suelo.

En materia de recursos naturales renovables:

-Con el Instituto Argentino de Investigaciones para Zonas Áridas (IADIZA). La Dirección recibe asesoramiento permanente del organismo de investigación.

-Son nulas en la práctica, las vinculaciones con los municipios.

La Dirección participó activamente en las iniciativas tendientes a la conformación del Comité Ecológico, organismo colegiado de carac ter honorario, que asesora al Poder Ejecutivo sobre aspectos relacionados // con el manejo y conservación de los recursos naturales renovables.

La repartición cuenta con un representante y una activa participación en ese Comité. Le ha servido, básicamente, para conectarse con otros organismos públicos y privados interesados en los recursos naturales.

El Comité funcionó bien durante algo más de un año, pero luego fue perdiendo eficacia. Los integrantes planteaban a la Subsecretaría de Agricultura y Ganadería y a la Dirección, soluciones que demandaban disponibilidad de recursos y como, la mayoría de las veces, eso resultaba imposible, se fue diluyendo el interés y la participación que inicialmente tuvieron los miembros del organismo colegiado.

2.7. Recursos

Humanos

Cuenta la Dirección con un total de 183 agentes: 73 en la / sede central y 110 aproximadamente en Delegaciones y Viveros.

En el total del Ministerio ellos representan el 15,12 %.

El 59 % del personal pertenece al Agrupamiento de Mantenimiento y Producción, que es el más numeroso dentro de la Dirección.

Sólo el 35 % corresponde al administrativo y técnico. Dentro de él encontramos:

43 % en tramos de supervisión

34 % en tramos de ejecución

23 % son inspectores. Es de destacar que la repartición cuenta con sólo 20 cargos que son específicamente de inspección, aunque, en los hechos, prácticamente todo el personal de las Delegaciones cumple tales funciones, la mayoría en forma paralela a las tareas propias.

Finalmente, sólo el 2,7 % del personal de la Dirección pertenece al agrupamiento profesional.

Como se observa, en relación con las numerosas funciones que debe cumplir la Dirección y la dispersión y extensión de las áreas sometidas al contralor, carecen de los recursos humanos suficientes y particularmente de inspectores. Para suplir tal falencia han creado por Decreto N° 2.482/86, un "Cuerpo de Inspectores Ad-Honorem de Recursos Naturales Renovables", que colabora con los inspectores del organismo. Su eficacia ha sido, hasta el / presente, muy escasa.

Presupuestarios

A pesar de que la repartición fue separada de la de Parques en julio de 1985, los presupuestos de ambas Direcciones para 1986 y 1987 aparecieron aún unidos en una sola, con una confusa asignación de recursos a una y otra Dirección; tampoco hubo distribución en tiempo oportuno, lo que / generó grandes dificultades a los dos organismos.

En el presupuesto de 1986 participaron con el 29 % del total ministerial.

En el de 1987 con el 27,4 % del mismo. En este caso, el 31% se destinó a trabajos públicos, básicamente en obras de mantenimiento y reparación del Jardín Zoológico.

En 1986, la proporción con igual destino, fue el 53 % del / total asignado.

Para tratar de paliar la escasez de recursos, por iniciativa de la Dirección se ha conformado recientemente ACORENA, Asociación Cooperadora de Recursos Naturales Renovables, cuyos resultados son aún imprevisibles.

Informáticos

Recientemente han incorporado una computadora. Aún no tienen definidas prioridades para su funcionamiento. Es imprescindible incorporar los datos del Censo Forestal y mantenerlos actualizados, ya que constituye la base de cualquier política forestal que se desee llevar a la práctica.

No se vislumbran objetivos claros para poner en marcha un / sistema de información.

El equipo adquirido es una computadora Microtrol con impresora y elementos para la comunicación con la Dirección de Sistematización / de Datos.

2.8. Síntesis de problemas detectados:

La repartición necesita ser reestructurada, sobre todo debido a que fue separada de otro organismo con el que había constituído, hasta hace poco tiempo, una estructura única. Los directivos detectan falencias que revelan esa necesidad: falta de definición de funciones y responsabilidades en los niveles intermedios; inadecuación de los cargos que figuran en la / planta de personal con las exigencias actuales que plantea el funcionamiento del organismo, etc. Es conveniente resolver estos problemas mediante una norma legal, para otorgar cierta estabilidad funcional y estructural a la / Dirección. Recuérdese, en tal sentido, que sólo cuenta con el Decreto que / separó las reparticiones, muy escueto e impreciso en la atribución de funciones. En resumen, se advierte que no hay adecuación entre las normas vigentes y las necesidades derivadas de la operación real de la organización de la Dirección.

El otro aspecto que debe resolverse es el de los recursos.

No hay conciencia suficiente del problema de la conservación de los recursos naturales renovables a nivel de Gobierno y no se captan las necesidades derivadas de aquél objetivo, en particular en el Ministerio de Economía, donde / no se dimensiona adecuadamente esta problemática. En consecuencia, la repartición no recibe la atención presupuestaria que necesita y es por ello que / resulta deficitario el servicio que presta.

Sobre estos aspectos cabe además resaltar la necesidad de adoptar un conjunto de medidas posibles por lo menos en el mediano plazo:

-Para proteger las áreas naturales deberán gestionarse recursos financieros de organismos internacionales que cuentan con fondos específicamente destinados a esa finalidad.

-Con el objeto de promover la actividad forestal habrá que recuperar el Fondo Forestal de la Ley N° 2.088/52 que, a pesar de continuar vigente en teoría, fue derivado a Rentas Generales, privando al organismo / de recursos genuinos.

3. DIRECCION DE PARQUES Y ZOOLOGICO

3.1. Situación General

La administración del Parque General San Martín y el Zoológico de Mendoza ha planteado reiteradas dificultades que han motivado diversas experiencias organizativas, sin alcanzarse hasta el presente los resultados deseados.

La primera y más importante de las dificultades es de carácter presupuestario, dado lo oneroso que resulta la conservación y el mejoramiento de esos sitios.

La segunda es de carácter jurisdiccional y se refiere a la / determinación de competencias respecto de la administración de los mismos. Corresponde a la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza? Corresponde a la Administración Central? y en este último supuesto; ¿debe estar en la jurisdicción del Ministerio de Economía? ¿del de Obras y Servicios Públicos? o depender de algún otro Ministerio?

En función de tales dificultades se han ensayado diversas experiencias organizativas, a saber: la administración del Parque y el Zoológico correspondían a la Dirección de Bosques y Parques Provinciales, a través de un Departamento específico, el de Parques; en jurisdicción del Ministerio de Economía. En 1980 fueron transferidos a la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza; nuevamente trasladados a la jurisdicción del Ministerio de Economía a través de la Dirección de Bosques y Parques Provinciales en 1982 y finalmente encomendada su administración a una Dirección específica, también en la jurisdicción del Ministerio de Economía: la Dirección de Parques y Zoológico.

Esta última modificación fue resultado del Decreto N° 2059, del año 1985, que asigna a la misma la siguiente función: "Conservación y desarrollo de parques y jardín zoológico para el esparcimiento público".

Además del cuidado y mejoramiento del Parque General San Martín le corresponde, según manifestó su Director, el cuidado, limpieza, riego y segado de la Avenida de Acceso Este, Jardines del Barrio Cívico y Cerro de la Gloria.

Se trata de una Repartición totalmente atípica, en relación con las restantes del Ministerio. Tiene como única función la prestación / de servicios, básicamente de mantenimiento, aunque con una característica propia: la escasez de recursos que impide a sus directivos proyectar acciones a mediano plazo en aspectos tan relevantes para la Dirección, como son las compras.

Si a ellos se suma que está sujeta, como es obvio por el tipo de organismo, a los procedimientos de la Ley de Contabilidad, con un sistema de compras totalmente centralizado, resulta que no puede disponer con la agilidad necesaria de los recursos, escasos ya, con que cuenta. El problema es particularmente grave en la compra de alimentos para los animales del Zoológico, para no mencionar sino uno de los ejemplos.

Al momento del relevamiento de la información, que se completó en diciembre de 1987, el organismo tenía un conjunto de problemas de singular importancia, que dificultaban seriamente el cumplimiento de las fun-

ciones asignadas, entre ellas resaltan: fue creado sin estructura y no se le asignaron los cargos en el momento en que comenzó a funcionar como Repartición independiente. Todos los cargos quedaron en la planta, de la Dirección de Bosques y Recursos Naturales Renovables, generándose una enorme confusión, que se mantenía entre octubre de 1985 en que fueron separadas y diciembre de 1987, fecha del relevamiento.

Solo se trasladaron, de hecho, y en forma inmediata, las cuadrillas de personal de mantenimiento, serenos y obreros en general. De allí el Director seleccionó algunas personas, las instruyó e improvisó con ellas algunas funciones básicas de administración de personal y habilitación. Cabe hacer notar que las mismas no tienen el cargo ni la responsabilidad formal / necesarias para ejercer esas funciones.

3.2. Recursos:

Los recursos que posee son totalmente insuficientes:

. Humanos:

Son 279 agentes, encuadrados en el Agrupamiento de Mantenimiento y producción. Representan el 23 % del total del personal del Ministerio de Economía. Están divididos y organizados en cuadrillas; aunque se producen frecuentes movimientos para ir cubriendo necesidades coyunturales derivadas de los servicios que prestan.

Las más importantes de esas cuadrillas son: la de Vigilancia, con 45 personas aproximadamente; la del Jardín Zoológico con 59; la de Avenida de Acceso Este con 30. El resto se distribuye en forma variable en: cuadrillas de forestación, viveros y erradicación; cuadrillas volantes (cuidado y limpieza); cuadrillas de regadores; del Rosedal; del Barrio Cívico, etc. Cada una de ellas cuenta con un total aproximado de 10 a 15 personas, en forma rotativa y según las necesidades y la época del año.

. Presupuestarios:

Los presupuestos de las dos reparticiones permanecieron juntos hasta la época del relevamiento, con lo cual es imposible determinar con exactitud los que se asignaron para Parques y Zoológico. No obstante, según manifestó su Director, los que dispusieron en 1986, al igual que los de 1987, fueron totalmente insuficientes como para permitirles realizar las obras de infraestructura y mantenimiento necesarias.

Para paliar la situación presupuestaria crearon una Asociación Cooperadora del Zoológico, que les permite disponer de algunos recursos, en forma ágil y rápida, para atender necesidades urgentes de los animales del mismo (alimentos, medicamentos, etc.)

. Materiales:

Vehículos, tractores y camiones, máquinas segadoras, muebles para la sede del organismo (le dieron sólo las paredes), ropa para el personal, botas, mangueras, etc.

3.3. Síntesis de problemas detectados:

Es evidente la inadecuación estructural y funcional de que

padece la Repartición. La cualidad de organismo que presta servicios, ya que es esa su única función, impone organizarla de modo diferente

No es la figura de Dirección, con su particularidad de centralización total, sobre todo en el manejo de los recursos, la que mejor se adecua a las necesidades del mismo.

También aparece como inadecuada su inserción en el Ministerio de Economía, donde por la naturaleza propia de la misión que le cabe, no se entiende la particular problemática de este Organismo. Son evidentemente funciones de naturaleza totalmente diferentes.

Recuérdese además que se trata de un organismo que tiene gran trascendencia en la opinión pública, ya que administra bienes de uso público muy valorados por la comunidad.

Tiene posibilidades, en ello coincidió su Director, de autofinanciarse mediante la obtención de algunos ingresos tales como: el cobro de entradas para visitar el Zoológico, cánones por el alquiler de quioscos, carritos y otras instalaciones en el Parque, permisos para el uso de sus instalaciones con fines comerciales, etc.

Si a través de un adecuado control de gestión, el Organismo pudiera -tal como hace con los fondos provenientes de la Cooperadora- disponer de los recursos que obtiene para su propio mantenimiento, su administración sería más eficiente.

Es necesario, tal como expresó su Director, descentralizar la administración de Parque y el Zoológico, encomendándola a un ente de naturaleza jurídica y administrativa distinta a la de una Dirección, con capacidad operativa y financiera para actuar en cumplimiento de su función típica de prestadora de servicios, custodia y mantenimiento de bienes destinados / al uso común.

4. DEPARTAMENTO PROVINCIAL DE COOPERATIVAS

4.1. Situación general:

Cuenta con media sanción, en la Cámara de Diputados de la Provincia, el proyecto de jerarquización del Organismo, que lo elevaría a la categoría de Dirección.

Independientemente de la jerarquía que se le otorgue habrá / que revisar los criterios que motivaron su inserción actual, como dependencia de la Subsecretaría de Agricultura y Ganadería, ya que en opinión coincidente del jefe del Organismo, sus miembros y los expertos en el tema cooperativo, no es correcta la ubicación que actualmente tiene.

La inadecuación no es sólo a nivel de Subsecretaría, también / están sometidas a cuestionamiento las razones de la permanencia del Organismo en el Ministerio de Economía. Las opinininiones autorizadas argumentan que no hay "conciencia" clara en este Ministerio de la problemática particular/ del desarrollo cooperativo, ni de su trascendencia para la Provincia. Se ha detectado que, en general, los funcionarios del mismo, a través de diversas y no de una sola gestión, han carecido de los conocimientos indispensables para tomar decisiones adecuadas y/o definir políticas en la materia.

Al margen de lo apuntado, el Organismo tiene, en los hechos, los mismos problemas que aquejan al resto de las que componen el Ministerio, a saber: escasez de recursos, humanos principalmente, pero también financieros, que les impiden llevar a cabo funciones de promoción, de difusión y extensión, básicas en un ente que debe no sólo fiscalizar, sino apoyar el crecimiento y la generalización del movimiento cooperativo en la Provincia.

Otra de las dificultades radica, según los funcionarios del Departamento, en la ausencia de coordinación a nivel ministerial. Se han / reunido pocas veces y no han logrado definir objetivos, diseñar políticas o esbozar planes mínimos para el funcionamiento de la Repartición.

Las diferencias apuntadas, y otras que afectan el cumplimiento óptimo de las funciones del Departamento parecen obedecer, a modo de síntesis, a problemas derivados de la falta de recursos generalizada en la Administración Pública, pero también -en este caso particular- a la falta total de respuesta en el nivel ministerial. Esto último es en cierto modo previsible si se observa el estado actual de desarrollo del sector cooperativo, que excede ampliamente la órbita de acción del Ministerio de Economía.

Baste mencionar, por ejemplo, que de las 500 cooperativas / que hay actualmente en Mendoza, 250 son de vivienda y el resto se distribuye de modo muy irregular entre las más diversas actividades: provisión de servicios, como agua potable, electricidad, etc., cooperativas de consumo; cooperativas de producción: vitivinícolas, pecuarias, tamberas, etc. Además, el ámbito de acción del movimiento cooperativo, tiende a expandirse abarcando actividades que de ningún modo se circunscriben a lo estrictamente económico.

5. DIRECCION DE ESTADISTICAS E INVESTIGACIONES ECONOMICAS

5.1. Situación general y funciones específicas

El único instrumento legal que dió al organismo misión y funciones específicas fue la Ley Provincial N° 1297 del año 1938, que crea el "Instituto Técnico de Investigaciones y Orientación Económica de la Producción", bajo la dependencia jerárquica del Ministerio de Economía (".... o de Industiras y Obras Públicas, hasta tanto no se varíe la denominación de éste" artículo 6°).

Las funciones específicas del Instituto eran las siguientes / (Artículo 2°):

a) Investigación científica de las cuestiones económicas que afectan a la Provincia.

b) Estudios sobre aspectos sociales en relación con las causas y hechos económicos (costo de vida, salarios, desocupación, etc.)

c) Examen de las actividades agropecuarias de la Provincia / (áreas sembradas, producción, consumo, stocks, precios de los productos agrícolas, etc.)

d) Estudio de las industrias (elementos estructurales, producción, costos, precios, consumo, etc.). Investigación de lo relativo al fomento y orientación de las mismas, perspectivas económicas, etc.

e) Indagación sistemática y permanente de todo lo relativo al comercio de nuestros productos.

f) Análisis de las finanzas públicas provinciales y de los municipios.

g) Organización y atención de la estadística provincial para que sirva de base al estudio objetivo e imparcial de los hechos económicos / y financieros de la Provincia.

h) Compilación y organización de la estadística nacional y extranjera vinculadas a los temas propios.

i) Atención gratuita de consultas particulares sobre economía, comercio e industrias.

j) Publicación de anuarios estadísticos y encuestas especiales.

Se observa que la estadística es, en el contexto de las funciones del organismo, una parte y no todo el cometido del mismo. Se trata / de una Repartición que tiene como misión fundamental la investigación de / diversos aspectos de la economía de la Provincia. El hincapié está dado en los estudios sobre las siguientes actividades económicas: agricultura, ganadería, industria, comercio y finanzas.

Resulta totalmente coherente la inserción del Instituto, como dependencia del Ministerio de Economía, al cual tiende a servir, con la

provisión de información especializada, estudios e investigaciones que permitan orientar el accionar de los directivos y definir políticas económicas para los distintos sectores de actividad.

En los cincuenta años transcurridos desde su creación se han operado una serie de cambios sustanciales que han afectado, no ya la forma, sino la esencia misma de la Institución. Ha cambiado reiteradamente de denominación, de ubicación; se han modificado su estructura y sus funciones, sin haberla dotado de un nuevo instrumento legal, específico, que otorgara estabilidad y "formalidad" al organismo tal como funciona en la actualidad.

Tratando de sortear esas dificultades, en el año 1984 el Director impulsó la redacción de una norma legal que dotara, con un criterio moderno, de estructura y funciones a la actual Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas. Es así como surge la Resolución N° 26/84 que / establece el funcionamiento de Areas con funciones específicas y Sub-áreas a través de las cuales se llevarán a cabo los objetivos respectivos. Dentro de cada una de las Sub-áreas aparecen también un conjunto de funciones y/o actividades a desarrollar, que son en todos los casos muy específicas.

Esa Resolución interna es, al presente, la única norma que / establece las funciones y la estructura de la Dirección. Cabe señalar que las funciones son las que cumple actualmente la Repartición y la estructura es idéntica a la que tiene vigente en la práctica. No contempla, en consecuencia, otras funciones que no cumpliéndose actualmente hagan a la esencia misma del organismo, o bien respondan a los requerimientos del resto / de las reparticiones del Ministerio de Economía, de otros ministerios o // bien, de otros sectores de la actividad provincial, ya sean públicos o privados. La Resolución se dictó para "ordenar" el funcionamiento de la Dirección, específicamente en este sentido, logró su cometido.

Las áreas en que está estructurada son:

-Estadísticas Económico-Financieras

-Estadísticas Sociales

-Documentación y Estudios

-Censos y Muestreos.

Para el detalle de las funciones correspondientes a cada una de ellas, remitimos al Capítulo N° de Situación Actual, dado que sería muy extenso reiterar su enumeración.

5.2. Funciones de administración general

. Planificación

No se llevan a cabo tareas de planificación. La Repartición realiza un trabajo que es contínuo, seriado y permanente; la metodología y los temas tratados son siempre los mismos. Se elaboran cronogramas anuales, mensuales y semanales.

Las previsiones para el trabajo del año se establecen en forma coordinada con la Nación y el resto de las provincias, integradas al / Sistema Estadístico Nacional. En forma permanente la Dirección recopila,/

procesa y brinda información estadística, adecuando su accionar al Sistema y respondiendo a requerimientos particulares de las autoridades del Ministerio, cuando ellos existen.

En consecuencia, por tratarse de tareas prácticamente idénticas, que se realizan de modo repetitivo, se trabaja en función de cronogramas que permiten ordenar el trabajo del año y cumplir con cada una de las / etapas previstas, en forma coordinada, en los niveles nacional y regional.

No es imprescindible, por el tipo de funciones que cumple la Dirección, que elabore planes, en el sentido estricto del término. Puede / funcionar adecuando su trabajo a las pautas preestablecidas, mediante cronogramas y previendo para cada período, los recursos necesarios.

. Presupuesto

Se elaboró, a requerimiento de las autoridades del Ministerio, un Presupuesto por programas que contiene la previsión de gastos y recursos para el año 1987. Se establecieron adecuadamente los objetivos de la / Repartición y de cada una de las Areas, con la definición de los programas de trabajo a ejecutar durante el año. El Presupuesto fue igualmente recortado, con lo cual perdió el sentido original con que había sido preparado. Se detecta en el organismo la importancia de este tipo de instrumento como herramienta de previsión y ordenamiento de las actividades en función de / los recursos.

. Personal

Se han previsto programas de capacitación para los técnicos de la Dirección, se procura con ellos actualizar las metodologías de trabajo, modernizar las distintas funciones derivadas del trabajo estadístico, etc. La Repartición no cuenta con recursos suficientes para capacitar a todo el personal mediante cursos específicos, aún así, ha organizado algunos y procurado enviar al personal a Cursos de Capacitación ofrecidos por Universidades y otras instituciones locales o de otras provincias, en cumplimiento de un objetivo permanente de la misma, que es el procurar la actualización del personal y el adiestramiento en métodos modernos de trabajo, básicamente informáticos.

5.3. Funciones generales

De la entrevista realizada al Director de Estadísticas e Investigaciones Económicas se obtuvo la siguiente información acerca de las características de la dinámica administrativa:

Se preveen con anticipación las principales labores; ello se hace en forma rutinaria, prácticamente igual para cada año, por la naturaleza del trabajo de la Repartición que, tal como hemos señalado en párrafos anteriores, es contínuo, seriado y permanente, respondiendo a metodologías y a temas definidos en conjunto con otros organismos nacionales y provinciales en materia estadística.

Para ello elabora cronogramas anuales, mensuales y semanales; los comunica al personal en reuniones períodicas de trabajo, controla los resultados en función de la fecha de finalización de cada tarea asignada. No prevee la concurrencia de factores externos que puedan alterar la marcha del trabajo, contempla en cambio factores internos, porque sabe que la

escasez de medios materiales y humanos, así como la demora en la recepción de la información -que es común- condicionan contínuamente los resultados a lograr.

Respecto de la estructura formal actual, opina que es producto de varios cambios introducidos a la originariamente creada por la vieja Ley N° 1297. Esos cambios no han sido producto de estudios especialmente // realizados, sino que han respondido a circunstancias coyunturales, como cambios de autoridades, rotación del personal, personal con alguna especialización que dió origen a la formación de áreas especiales, etc. Si bien las innovaciones han sido frecuentes, la estructura que tiene vigente es aceptable, porque se adecua a los distintos tipos de trabajos que realiza la Repartición. Es necesario aclarar que ésta tampoco ha sido fruto de un estudio especial que permitiera conocer las demandas del medio y en consecuencia las necesidades organizativas y los requerimientos de recursos para adecuarse a / ellos.

Detecta la necesidad de mantener buenas relaciones humanas / dentro de la organización. Dice haber procurado mecanismos para fomentarla, principalmente ha trabajado muy en contacto con el personal, promoviendo / reuniones permanentes para hacerlos participar de las decisiones que toma.

Aún así, no parece haber una verdadera participación del personal en el logro de los objetivos. Más bien se advierte un manejo muy personal y unitario del organismo, donde los objetivos y políticas son comunicados al personal, a través de las reuniones, pero cuando ya están decididos. Es por ello que manifiesta tener algunas dificultades con los cuadros intermedios, dentro de los cuales hay agentes que tienen categorías elevadas y / que han venido "castigados" de otras Reparticiones. Esta situación parece / haber condicionado la respuesta a las directivas emanadas de las autoridades.

A nivel de Ministerio, conoce las dimensiones de la organización informal. Le concede importancia en la medida en que le permite encontrar eco para las inquietudes que tiene respecto de su organismo. No obstante, señala que no ha participado en la definición de políticas a nivel de/ Ministerio y que no ha sido consultado nunca a tal efecto.

No se han efecutado estudios para conocer el "ambiente potencial" de la Repartición ni los servicios que puede llegar a prestar.

La opinión pública no influye en la determinación de políticas. De todos modos, se ha tratado de captar una opinión favorable, de hacer conocer la Dirección, a través de un servicio permanente y gratuito de información, por medio del Departamento de Documentación e Informes. Tienen además, un proyecto de difusión a través de la prensa, para hacer conocer toda la información que el organismo elabora y que está al servicio de la comunidad. Dijo que son poco consultados por el público, sólo les solicitan índices de precios, indexación y alquileres.

Respecto de la estructura y funciones de la Dirección, expresa que es necesario redefinirlas, porque no se adecuan a las necesidades / actuales de un organismo de su naturaleza. Las normas que las contienen son muy antiguas, o bien están totalmente dispersas; no tiene la Provincia una Ley de Estadísticas, que le permita seguridad en la recolección de información. Otro aspecto son las atribuciones del Director que, al margen de la legislación del año 1938, no han vuelto a definirse.

5.4. Vinculación con otros organismos

A excepción de la Subsecretaría de Agricultura y Ganadería, de la cual depende la Dirección, el contacto con otros organismos del Gobierno Provincial es prácticamene nulo. No hay coordinación en forma permanente, / siendo los contactos que se producen sólo esporádicos.

En el ámbito nacional existe buena coordinación entre los organismos del Sistema Estadístico Nacional, se preparan programas en conjunto y actualizan las pautas en función de las cuales cada organismo provincial recopila y elabora su propia información.

5.5. Recursos

Humanos

Cuenta la Dirección con 59 agentes, que representan el 4,9 % del personal del Ministerio.

De ellos, el 75 % corresponde al Agrupamiento Administrativo y Técnico.

Es elevado el porcentaje de personal en tramos de supervisión, que alcanzan al 70,5 % del Agrupamiento. Ello se debe a que la Dirección / ha recibido agentes que venían trasladados de otras reparticiones, en particular de la ex-Secretaría de Planeamiento, que tienen clases jerárquicas y que actualmente no tienen, en la mayoría de los casos, personal a cargo.

En el agrupamiento profesional revista el 14 % de los miembros de la Dirección, que representa, en valores absolutos, un total de 20 profesionales

Presupuestarios

Son muy escasos los recursos financieros de la Dirección, lo que ha motivado la imposibilidad de llevar a cabo funciones que tiene asignadas por las normas legales; sobre todo si se toman en consideración las que le atribuyó la Ley de creación del Instituto Técnico de Investigaciones y Orientación Económica de la Producción.

Por ejemplo, actualmente no se realizan estudios especiales, ni se publican con la periodicidad necesaria boletines de información o / trabajos de divulgación, que permitan ofrecer al medio un producto que, resultando de utilidad a la comunidad en general y a otros organismos, permita mejorar la imagen de la Dirección. Tampoco cuentan con los recursos que le permitan llevar a cabo algunos programas de capacitación de personal // que tenían previsto desarrollar.

En los años 1986 y 1987, el presupuesto asignado a la Repartición alcanzó sólo el 3,5 y 3,4 %, respectivamente, del total del Ministerio. En ambos casos, algo más del 99 % de esos presupuestos se destinó a erogaciones corrientes, dentro de las cuales las erogaciones de personal/ representaron alrededor del 95 % del presupuesto ejecutado.

Informáticos

Cuentan con dos pantallas IBM y una impresora.

Las utilizan para procesar la información estadística; elaborar índices y sistematizar la información obtenida mediante censos y encuestas, tareas éstas que realiza en forma permanente la Dirección.

El equipo está utilizado a pleno, aunque tienen la dificultad de no contar con personal en cantidad suficiente para el área de sistematización de datos. A través de cursos de especialización y de convenios con / otros organismos (como el Consejo Federal de Inversiones, la Dirección de / Sistematización de Datos) están procurando la capacitación de personal en el manejo de sistemas de informática.

5.6. Síntesis de problemas detectados

La imagen externa de la Dirección, resultado directo de la calidad de los servicios que presta, es en general negativa. Algunas de las opiniones recabadas al respecto se sintetizan a continuación:

a) Los funcionarios del Ministerio de Economía han manifestado que no es significativa la utilidad que les presta la información, básicamente porque: -No está presentada en tiempo oportuno, lo cual no les permite contar con datos actualizados para tomar decisiones.

-La Dirección se ocupa prioritariamente de elaborar índices estadísticos, que además demoran mucho tiempo en darse a / conocer, por lo cual no resultan de utilidad.

b) En trabajos publicados por expertos, sobre todo en temas económicos, hay coincidencia en señalar que la información que brinda el organismo no es oportuna y permanente como para ser utilizada en informes y/o trabajos de investigación.

c) De la encuesta a los sectores industriales y comerciales, realizada en oportunidad del presente trabajo, se han obtenido respecto de los servicios que presta la Repartición las siguientes respuestas: el 43 % de los empresarios entrevistados no los conoce. El 63 % no los ha utilizado nunca y no lo ha hecho porque considera, en la mayoría de los casos,que no son datos confiables.

Los empresarios, que requieren información actualizada y permanente, acuden a estadísticas e índices privados, suscribiéndose a publicaciones especializadas de carácter privado; o bien los elaboran contando para ello con asesores privados o personal de las propias empresas.

La dinámica del trabajo de la Dirección parece no adecuarse a las necesidades y eficiencia característica de la actividad empresaria privada. Algo similar ocurre con organismos como la Dirección de Comercio Exterior que se maneja con una agilidad similar a la de la actividad comercial, requiriendo en consecuencia información muy actualizada.

Las apreciaciones recogidas respecto a los servicios que presta la Repartición responden a un conjunto de falencias, que son detectadas por los directivos de la misma. Expresaron en tal sentido que la limitante más significativa de su funcionamiento es la demora en la recolección de / información. No se ha innovado la metodología en este sentido y se encuentran con que los distintos organismos que tienen que dar información -públicos y privados- la retacean y demoran injustificadamente. Ello provoca que la Dirección tenga que afectar personal, utilizando los escasos vehículos / de que dispone, uno solo en funcionamiento, a recolectar, empresa por empre

sa, los datos que no les envían, con el consecuente retraso en el trabajo de procesamiento.

También se presentan demoras en este último, que es tarea eminentemente interna,ello se debe a la escasez de personal capacitado en esas funciones y a la existencia de una tecnología antigua, con métodos de trabajo repetitivos, que impiden ofrecer los datos con la actualización y rapidez suficientes para que puedan ser útiles al medio. En tal sentido, se ha / elaborado un proyecto tendiente a reestructurar el Area de Sistematización / de Datos, para que avance en la incorporación de tecnología aplicada y la información pueda ser obtenida en tiempo oportuno.

Para ello se requiere: capacitar al personal que presta funciones vinculadas con ésta Area y ampliar la capacidad de procesamiento de la información, mediante la incorporación de nuevos equipos.

Finalmente, cabe señalar que resulta totalmente inadecuada / la ubicación actual de la Dirección, como dependencia de la Subsecretaría de Agricultura y Ganadería. Los servicios que ella presta son insumos necesarios para la toma de decisiones no sólo de todas las áreas del Ministerio de Economía y reparticiones que lo componen, sino también del resto de los ministerios, funcionarios y unidades organizativas que los integran.

S U B S E C R E T A R I A

D E

I N D U S T R I A,

C O M E R C I O Y

M I N E R I A

6. DIRECCION DE MINERIA

6.1. Situación general:

La Dirección fue creada por Ley Provincial N° 3.790, en el año 1971, con dependencia del Ministerio de Economía. Su objetivo: "la promoción y el fomento de la actividad minera". (artículo 4°).

Las funciones específicas, según el artículo 2°, son: el gobierno, autoridad, administración y fomento de la industria minera en todas sus fases y el poder de policía minera en todo el territorio de la Provincia.

La Dirección conoce, impulsa y resuelve todos los asuntos, peticiones y cuestiones que versan sobre derechos mineros, de conformidad con las disposiciones del Código de Minería, leyes procesales sobre la materia y las de la Ley N° 3.790 (artículo 3°).

Es, en consecuencia, autoridad administrativa y judicial en materia minera.

La Ley detalla, en el artículo 4° todo un conjunto de funciones particulares que competen al organismo y que debe desarrollar en cumplimiento de sus objetivos básicos. Establece también la regulación pormenorizada de atribuciones y deberes del Director de la repartición (artículo 9°).

6.2. Funcines específicas

. Administración minera:

Promoción: Realiza el apoyo efectivo a la producción minera que está en manos del sector privado. En tal sentido, lleva a cabo las exploraciones y estudios para determinar y evaluar los recursos mineros de la // Provincia; asesora e informa al sector privado tratando de captar iniciativas para el desarrollo de proyectos; asesora al Poder Ejecutivo en la formulación de la política minera provincial; ofrece en arrendamiento -con carácter de fomento- equipos y elementos para la prospección y explotación mineras. Ha publicado estudios técnicos y ofrecido becas a estudiantes para especilizarlos en materias vinculadas con la actividad (estas funciones no las cumple actualmente por falta de recursos).

. Registros: Mantiene actualizado el catastro minero de la Provincia y lleva el registro gráfico de denuncias.

Policía minera:

Realiza el contralor de la actividad privada en minería, vigilando el desarrollo y cumplimiento de los proyectos mineros aprobados // por la Dirección. Fiscaliza el cumplimiento de las normas de seguridad en las labores mineras.

Otorgamiento de concesiones mineras

Entiende en todo lo relativo al otorgamiento de concesiones mineras; denegación y/o caducidad de derechos mineros. Es una función espe

cífica del Consejo Provincial de Minería.

Juzgado de minas

Conoce y resuelve en todos los trámites que versan sobre derechos mineros, mediante la aplicación de las normas del Código de Minería y la legislación específica en la materia.

Tareas mineras propias:

Son muy pocas en el presente, debido que no hay proyectos mineros provinciales y a que no poseen suficientes recursos materiales y humanos.

Si bien la repartición cumple con las funciones enumeradas, cabe señalar que lo hace en forma limitada, en razón de los escasos recursos humanos y materiales con que cuenta.

En primer lugar, las funciones de promoción, que requieren / una dotación de personal técnica que actualmente no tiene la Dirección. Las funciones de asesoramiento e información a los sectores privados son también escasas; no se realizan publicaciones de difusión.

El catastro minero no está actualizado,lo que impide conocer con precisión las potencialidades que la Provincia tiene para encarar un / desarrollo sostenido en la materia.

A las falencias apuntadas, que obedecen, repetimos, a la falta de recursos, debe sumarse otro factor que ha impedido el crecimiento de la actividad minera: la inexistencia de una política provincial en la materia, que permite priorizar determinados objetivos vinculados con la minería y, en consecuencia, dotar de medios a la Repartición para llevarlos a cabo.

Esta circunstancia condiciona, también la posibilidad de captación de capitales privados para actividades mineras, que actualmente es muy baja, siendo muy pocas las concesiones que se solicitan.

En cuanto a la función de policía minera debe recordarse / que la actividad es escasa en la Provincia y resultan muy dificultosas las acciones de contralor, por falta de personal técnico, agravada por la singular dispersión de la misma, ya que requiere una movilización permanente hacia zonas muy alejadas y de difícil acceso. Además, no cuenta en la actualidad con delegaciones que le permitan llevar a cabo estas funciones con // cierta periodicidad.

6.3. Funciones de administración general

. Planificación

Se ha planificado en forma aceptable durante la gestión del último Director, aunque ello no obedece a una metodología de trabajo permanente en el organismo.

Se elaboró un Proyecto Minero Provincial -que es en realidad un Plan Minero- y que contiene todas las ideas básicas de lo que habría que

que hacer en Mendoza para avanzar en materia minera. Está compuesto por un conjunto de programas, dentro de los cuales y en función de recursos disponibles, la Dirección esteblació algunas prioridades, lográndose la aprobaciónde algunos de ellos por resoluciones ministeriales. Estos programas no se han llevado a la práctica, en la forma prevista inicialmente, por falta de recursos, sobretodo humanos, lo que los ha obligado a efectuar algunos ajustes sobre la marcha. No obstante, algunos proyectos están llevándose a cabo, lo cual es un gran avance dada la situación de estancamiento de la actividad en la Provincia.

. Presupuesto

También durante la última gestión se elaboraron programas para ser incorporados al proyecto de presupuesto. Estos programas contienen las previsiones financieras para el desarrollo de los proyectos seleccionados, más otros priorizados y que hacen al equipamiento de la Dirección.

El presupuesto-programa elaborado para 1987 establecía la utilización de partidas provenientes del Fondo Permanente del organismo y del Fondo Provincial de Minería, discriminados según los proyectos a atender con cada uno de ellos.

. Personal

Por la escasez de presupuesto y la falta de personal capacitado, se han visto impedidos de llevar a cabo cursos de perfeccionamiento para el personal, tanto administrativo como técnico, aunque es imprescindible realizarlos, sobretodo en el caso de los técnicos, ya que la Dirección ha visto menguados significativamente los recursos humanos afectados, entre otras, a tareas mineras propias, inspección, prospección, estudio y ensayo de materiales.

Sólo llevan a cabo logística de personal.

6.4. Funciones gerenciales:

Se preven en la repartición las principales labores a desarrollar durante el año. Se tienen en cuenta para ello factores internos -fundamentalmente limitaciones en el personal- y externos -contingencias climáticas- que pueden incidir en la marcha de los programas mineros.

El Director manifestó que conceptúa fundamental la planificación para la marcha adecuada de cualquier repartición.La principal dificultad, igual que en otras actividades, son los recursos humanos escasos. En su caso particular, trata de evitar cualquier improvisación; en consecuencia han planificado y establecido, cada año, las previsiones y ajustes necesarios; todo el invierno, dado que no hay trabajo de campo, lo dedican a estas tareas.

Su método es participativo, planifica en conjunto con los Jefes de Departamento, que son profesionales de vasta experiencia en la materia; evalúan sobre la marcha, en función de los avances de cada proyecto en particular, lo hacen también en conjunto

Por tratarse de uno de los Directores que ha permanecido cuatro años al frente de la Repartición, se advierte un buen grado de realiza-

ción de los proyectos encarados durante el período. Su criterio es que, iniciado un programa, hay que continuar hasta agotarlo. Lo que no alcanzó a cumplir como estaba previsto -que es poco- fue, básicamente, por falta de/ personal.

No conoce la existencia de estudios previos para la determinación de la estructura actual del organismo. Cree que no se han hecho. De todos modos, manifiesta que no le preocupa la estructura, sí el grado de centralización que no les permite trabajar bien. Necesitan, dice, algún grado de descentralización, por lo menos operativa. Ha elaborado un proyecto en tal / sentido.

Respecto de las relaciones interpersonales, tanto intra como extra Dirección se adivierte que conoce la existencia y dimensiones de la / organización informal en el Ministerio, pero no le concede importancia, se / mantiene al margen, aunque detecta que está "aislado" y en el Ministerio, según manifiesta, no advierte interés por sus proyectos, ni su trabajo.

En lo que hace al funcionamiento de su organismo, tiene una adecuada concepción de la importancia de las buenas relacines humanas. Parece, incluso, que hay una correcta participación de los miembros de la repartición en el logro de los objetivos. Existe un buen equipo humano, que trabaja sin dificultades, asumiendo sus responsabilidades. Aunque los objetivos y políticas se trasmiten, generalmente, en forma oral, hay muy buena adhesión y respuesta del personal.

No existen en la Dirección programas de capacitación para formar futuros directivos y no pueden realizarlos por sí mismos, por falta de recursos. El Ministerio tampoco ha encarado acciones en tal sentido.

Para el personal no se han previsto incentivos, a excepción de la participación de todos en la elaboración del Plan Minero y los proyectos específicos. Se los incentiva trabajando en conjunto y constituyen un / buen equipo técnico.

Con los niveles superiores, en cambio, la relación no es satisfactoria. Los contactos son sólo esporádicos. El eco que han obtenido / se debe más a relaciones pesonales o políticas, que a un verdadero esfuerzo de coordinación por parte de las autoridades del Ministerio. El Director ha sido persistente en plantear las inquietudes de su repartición, pero no ha sido escuchado en la forma deseada por el mismo.

La Dirección ha estado abierta a las inquietudes de los productores mineros, siempre que éstos han acudido en busca de información o apoyo técnico, aunque manifiesta que no han sido muchos los que han planteado inquietudes por la actividad. Conocen el ambiente potencial al que pueden servir y por ello no creen necesitar ningún estudio específico con ese fin. Detectan que el interés por la minería es insignificante en la Provincia,/ aunque ello coincide, dicen, con una tendencia nacional que obra en idéntico sentido.

6.5. Organización de los servicios desconcentrados:

La Repartición tiene actualmente todos los servicios centralizados en la sede ubicada en la Ciudad de Mendoza.

Contaba con dos Delegaciones, creadas por expreso mandato de

la Ley Provincial N° 3.790, que en su artículo 1° establece: "La Dirección General de Minería....tendrá su sede central en la Ciudad de Mendoza y delegaciones regionales en los distritos o departamentos mineros que lo requiera el desarrollo de la actividad".

Las Delegaciones estaban ubicadas en San Rafael y Malargüe. Ambas fueron eliminadas porque el Ministerio no proveyó los cargos correspondientes. La de San Rafael tuvo que cerrarse porque el cargo de la persona que la atendía fue transferido a la Dirección de Industrias. La de Malargüe funcionaba en la sede de la Municipalidad, al vencer su contrato,no se produjo la designación de la persona que la atendía y tuvo que cerrarse.

Ambas cumplían una labor muy importante, sobre todo en tareas de contralor de las explotaciones mineras e información y asesoramiento al sector privado.

6.6. Vinculación con otros organismos

Es -en general- muy escasa. Sólo se han vinculado con la Dirección Provincial de Vialidad, el Departamento General de Irrigación y la Dirección de Hidráulica, en ocasión de la realización de tareas de campo / en áreas alejadas de la Ciudad de Mendoza.

Con Vialidad hay algunos antecedentes de colaboración mutua, para la apertura de caminos mineros con equipos especiales.

Con las municipalidades se ha reforzado la coordinación en materias vinculadas con el desarrollo minero. Existe, por ejemplo, un anteproyecto, elaborado en colaboración, para la sanción de una Ley de Ripieras.

Además, la Dirección ha requerido la participación de los / municipios para promover programas mineros en sus respectivas jurisdicciones. Hay proyectos en marcha en San Rafael y San Carlos. En ambos casos, / la Municipalidad ha aportado un cargo -geólogo- y la Dirección los equipos y el apoyo técnico para elaborar el proyecto minero y ponerlo en ejecución. También los municipios de Luján y Las Heras tienen proyectos en marcha, en este caso por convenio tripartito con el Consejo Federal de Inversiones.

No tienen vinculación con organismos del sector científico-tecnológico.

6.7. Organismos colegiados

El artículo 5° de la Ley N° 3.790 determina que la Dirección General de Minería estará a cargo, además del Director, de un Consejo constituído por cuatro miembros designados por el Poder Ejecutivo, más el Director de Minería (artículo 13°).

Los consejeros son: dos técnicos especializados en minería (ingeniero, geólogo o similar), uno abogado y uno que representa a los // productores mineros de la Provincia.

Las funciones del Consejo son (artículo 19°): las de autoridad concedente (entiende en la concesión, denegación y/o caducidad de de

rechos mineros), y órgano de apelación (entiende sobre los recursos interpuestos contra las resoluciones del Director).

El Consejo cumple, como se observa, funciones muy importantes como autoridad provincial en la materia y según lo estipula la Ley. En la práctica se da una situación distinta, los Consejeros son actualmente / honorarios, o sea que han dejado de cobrar sueldo por sus funciones, lo que ha redundado en una total desnaturalización del Organismo Colegiado. Así lo expresó el Director, quién manifestó, además,que el mismo ha perdido operatividad y representación, ya que está compuesto en el presente por dos profesionales de la repartición, no siendo ese el espíritu de la ley que previó profesionales ajenos a la misma. El del sector privado ya no existe, debido a la depresión que viene caracterizando a la actividad minera y la consecuente pérdida de interés por parte de las entidades representativas del sector.

En consecuencia, el Consejo Provincial de Minería ha perdido toda relevancia como organismo colegiado que debe compartir con el Director las funciones de autoridad minera provincial.

6.8. Recursos

Humanos

La Dirección cuenta con un total de 55 agentes que representan el 4,5 % del total del Ministerio. Hacia el año 1974 llegó a contar // con 130 agentes permanentes que, más los contratados para trabajos de campaña, superaron incluso los 200. A partir de 1976, debido a la inexistencia de planes de trabajo, el personal y más concretamente los técnicos, se fueron retirando de la repartición en busca de trabajo en el sector privado. Las vacantes que se fueron produciendo no se cubrieron y finalmente la Dirección las perdió.

En términos de recursos humanos la situación revela entonces una reducción sistemática y contínua entre 1976 y 1984, básicamente / como respuesta a la inexistencia de una política minera provincial y la / consecuente ausencia de planes de trabajo.

De los 55 agentes, el 65,5 % revista en el Agrupamiento Administrativo y Técnico, y de éste, el 72 % está en tramos de supervisión. El resto son: dibujantes proyectistas 8 %, e inspectores 3 %. Finalmente, sólo el 16,7 % del personal de este agrupamiento pertenece al tramo de ejecución, advirtiéndose una desproporción entre jefaturas y subalternos, // que indica fallas a nivel de estructura, con cargos de supervisión que no tienen personal subordinado.

El 16 % de los agentes son profesionales, básicamente ingenieros y geólogos.

Presupuestarios

En el presupuesto 1986 del Ministerio de Economía, la Dirección tuvo en términos relativos, el 17 %, proporción que bajó, para 1987, al 10,8 %.

En ambos períodos la Dirección invirtió alrededor del 40 % /

de su presupuesto en bienes de capital y obras. Concretamente para 1987: el 71 % en bienes de capital, principalmente maquinarias y equipos para exploración minera, vehículos y equipamiento para laboratorios. El 29 % a trabajos públicos, tendiendo a comenzar la tarea de mejoramiento de la infraestructura minera, sobre todo caminos, que han sufrido un deterioro constante en los últimos 10 años.

Del 60 % correspondiente a erogaciones corrientes, sólo el // 45 %, se destinó al ítem personal.

Estos datos convierten a la Dirección de Minería en el organismo con mayor porcentaje de recursos destinado a inversiones de capital / (40 %). Le sigue sólo la Dirección de Bosques y Parques con el 31 %, el resto no realizó este tipo de inversiones.

El fenómeno obedece a que, en 1984, la Dirección obtuvo la / sanción de la Ley que crea el Fondo Provincial de Minería, compuesto de -por lo menos- el 1 % de las regalías o participaciones que perciba anualmente la Provincia por la explotación de sus recursos mineros o de hidrocarburos. Esos recursos -dice la ley de creación- se destinarán a la promoción del desarrollo integral de la industria minera en la Provincia.

Informáticos

Cuentan con una terminal del computador central del Ministerio de Hacienda.

Recientemente han adquirido, con recursos del Fondo de Minería, un PC Tandy Color II, con dos unidades de disketts, una impresora y / televisor color. Tienen en licitación un PC compatible con IBM, con disco / rígido e impresora.

La utilización de los equipos no es plena aún, van a incorporar y procesar nueva información, aunque les falta personal para operarlos.

Hasta el presente sólo han incorporado los datos del Registro Minero e información estadística y técnica para ofrecer a los productores.

Aunque aún es poca la información que manejan con los equipos de computación, es dable esperar que ellos les permitan depurar y mantener actualizado y completo el Catastro Minero Provincial, que brindará información de primer orden sobre minas abandonadas, inexplotadas, etc., datos básicos para todo proyecto minero que se desee impulsar.

6.9. Síntesis de problemas detectados:

La Dirección de Minería es un organismos que no tiene problemas estructurales ni funcionales de relevancia. La norma de creación / -Ley N° 3.790- se adecua perfectamente a las necesidades de funcionamiento de la misma:

-Prevé una estructura, que no ha sufrido modificaciones significativas desde su creación, en 1971

-Establece las funciones de la Dirección y los deberes y atribuciones/ del Director, la composición del Consejo de Minería y sus correspodientes atribuciones.

-El conjunto de las funciones así definidas se adecua tanto a los requerimientos de un organismo provincial de promoción en materia minera, / como a los de uno de fiscalización o a los de autoridad concedente.

Las dificultades actuales de la repartición, se derivan fundamentalmetne en:

1) la ausencia de una conciencia minera, tanto a nivel del Gobierno provincial como de los sectores empresarios.

2) la ausencia de una política provincial en la materia y consecuentemente, la carencia absoluta de proyectos mineros, particularmente entre 1975 y 1984.

Todo ello se refleja en la recesión que padece la actividad, con valores de explotación totalmente decrecientes en todos los rubros que la componen.

La Dirección ha elaborado recientemente un Plan Minero, pero frente a las necesidades derivadas de su implementación, encuentra que carece de recursos para ello, sobre todo humanos -ha perdido sus cuadros técnicos-.

Cabe entonces esbozar algunas ideas a modo de propuestas:

Si al Estado le interesa promover la actividad minera, captar capitales para el desarrollo de proyectos, informar y asesorar adecuadamente a los sectores privados para generar conciencia minera, etc., debe mejorar la dotación de recursos de la Dirección, humanos y financieros, aunque esto último en parte se ha logrado con la sanción de la ley que creó el Fondo Provincial de Minería, en 1985.

Si estas condiciones se cumplen, la repartición puede seguir estando centralizada, ya que la descentralización que sugieren sus directivos, responde en realidad a la necesidad de que el organismo obtenga mayores recursos para mejorar aspectos como el vinculado con el equipamiento y para obtener cierta capacidad "operativa" para adecuarse a la agilidad y eficiencia que demanda el sector privado, potencial destinatario de sus servicios.

7. DIRECCION DE TURISMO

7.1. Situación general

El organismo cumple, aunque en forma limitada por falta de recursos, con los objetivos que motivaron su creación. Su imagen externa es aceptable, tanto en los empresarios vinculados con la actividad, como en la comunidad en general. Con los primeros existe una permanente y fluída colaboración, que da lugar al intercambio de iniciativas y propuestas, canalizadas a través de la Comisión Asesora de Turismo. Con respecto a la comunidad, la repartición ha mejorado su imagen en los últimos tres años, básicamente por haber ofrecido y auspiciado eventos culturales, festivales y celebraciones de interés para la Provincia En este momento tiene, a nivel de proyecto, el ofrecer servicios de turismo emisor, con lo cual se brindaría un aporte / significativo a la comunidad.

7.2. Funciones específicas

La Ley de Ministerios establece las siguientes competencias para el Ministerio de Economía, en materia de turismo: "investigación, promoción, orientación y contralor del turismo y actividades afines".

La legislación específica otorga, a su vez, un conjunto de objetivos y funciones para el organismo provincial competente en la materia.

El Decreto N° 2.046 del año 1962, al crear la Dirección Provicial de Turismo como ente autárquico, estableció para el mismo las siguientes finalidades:

1. Fomento, orientación y organización del turismo
2. Coordinación y control -con los organismos oficiales respectivos- de todas las empresas, establecimientos y servicios vinculados con el turismo.
3. Intervención en todos los asuntos turísticos en que por su naturaleza deba intervenir el Estado Provincial.
4. Promover y practicar, directa o indirectamente, el turismo cultural y educativo.

Este Decreto es un instrumento legal muy completo que estableció además de sus fines, la composición, funciones y deberes de los niveles directivos; los recursos de la Dirección, totalmente genuinos; las características de las funciones de inspección y vigilancia; las penalidades a aplicar a los infractores y, finalmente, medidas de fomento para la / actividad.

La Ley actualmente vigente es la N° 4.530 del año 1981, que centraliza al organismo, haciéndolo depender jerárquicamente del Ministerio de Economía. Establece, en el artículo 1°, que la Dirección funcionará como ente desconcentrado. En cuanto a sus fines menciona los cuatro incorporados por el Decreto N° 2.046/62 y agrega los siguientes:

-Planificar y proyectar zonas y áreas de interés turístico y su ordenación, determinando centros de desarrollo turístico prioritarios.

-Contribuir al desarrollo y promoción de las zonas de fronteras.

-Proyectar los reglamentos necesarios para el cumplimiento de los fines de la ley.

Autoriza al organismo a aplicar sanciones y percibir multas por infracciones. Establece, además, que el Poder Ejecutivo dictará la reglamentación y fijará, en la misma, nueva estructura jerárquica y funcional de la Dirección.

La reglamentación se concretó por Decreto N° 947 del año 1981, otorga atribuciones y deberes a la Dirección, pero no fijó la nueva estructura, razón por la cual -según expresa el Director- ha existido un gran desorden interno, caracterizado por la inexistencia "formal" de atribuciones y responsabilidades de los funcionarios en los diferentes niveles y el desconocimiento de las funciones que les competen.

Hemos afirmado que la repartición cumple con las funciones / que tiene legalmente asignadas, así ha ocurrido, por lo menos durante los / últimos tres años. En particular:

En materia de fomento, se ha continuado con la aplicación / del Régimen Promocional Provincial vigente desde 1983 para la construcción de infraestructura turística, la que ha permitido concretar obras en centros destinados al turismo invernal.

Se ha orientado la actividad turística, tendiendo a su organización y a la participación cada vez más activa del sector privado, a través de la Comisión Asesora de Turismo.

Otra de las funciones básicas, presente ya en la norma de / creación, se refiere a la coordinación con otros organismos para el contralor de las actividades y servicios turísticos. Esto se ha cumplido solo parcialmente, por dos motivos: 1. La coordinación de las funciones de contralor con organismos como la Dirección de Comercio y los Municipios -con facultades que se superponen en esta materia- ha sido sólo relativa, cuando / no inexistente. La Dirección de Turismo ha asumido para sí prácticamente todas las funciones de contralor. 2. Por otra parte, para realizar en forma / efectiva la fiscalización, necesita más recursos de los que tiene actualmente asignados. Cuenta, en forma efectiva, con sólo nueve inspectores y dos / vehículos para cubrir la mayor parte del territorio provincial, ya que tiene sólo una Delegación en la Zona Sur, con seis inspectores y una Oficina / en Uspallata, con una persona.

Otra función del organismo es la de planificar y proyectar zonas y áreas de interés turístico. Esta función se ha llevado a cabo, elaborándose un conjunto de proyectos, para los cuales se previó la participación de capitales privados, encarándose a través del propio organismo la difusión de los proyectos. No se ha logrado aún la iniciación de ninguno / de ellos.

En síntesis, se ha detectado en la repartición un verdadero esfuerzo por cumplir con todas las funciones que la legislación le ha encomendado, aunque el grado o la intensidad de las acciones en tal sentido no haya sido óptimo, según lo proyectado por la conducción del mismo. Las defi

ciencias -escaso nivel de contralor de los servicios turísticos, imposibilidad de concretar proyectos elaborados, imposiblidad de mejorar los servicios de atención al público, etc.- se deben a la escasez de recursos humanos, materiales y financieros, que se ha agudizado contínuamente con el // transcurso del tiempo.

A todo ello debe sumarse la inexistencia de objetivos de desarrollo turístico en el Gobierno provincial y consecuentemente de un plan / consistente y que cuente con el apoyo político necesario.

7.3. Funciones de administración general:

. Planificación

Se han llevado a cabo actividades de planificación, aunque cabe señalar que ello no es una metodología de trabajo permanente en el organismo, sino que ha respondido a la iniciativa personal del último equipo que tuvo la conducción del mismo.

Se elaboró un Plan de Desarrollo Turístico, compuesto por un conjunto de proyectos de corto, mediano y largo plazo.

No se conocen planes, programas ni proyectos elaborados anteriormente, aunque es necesario destacar que la planificación es imprescindible en este caso, pues se trata de un organismo que tiene como misión fundamental la de promover, orientar, organizar y planificar el turismo, a través de un conjunto de acciones que deben ser cuidadosamente programadas, contemplando aspectos tan importantes como: núcleos turísticos prioritarios, / obras de infraestructura y previsión de los recursos con que habrán de encararse, etapas a cumplir, etc.

El conjunto de proyectos elaborados por la Dirección fue elevado al Ministerio y luego sometido a consideración del sector privado.

. Presupuesto

No elaboran presupuestos por programas, no conocen la forma de hacerlo.

. Personal

Sólo se realizan tareas de logística de personal. No hay capacitación de recursos humanos, no tienen posibilidades de encarar acciones en tal sentido.

Es particularmente notable en esta Repartición la carencia de recursos humanos capacitados, tanto en las funciones de administración, como en las técnicas vinculadas con el turismo. Tanto es así que el Director señaló que uno de los principales problemas con que tropezó en su iniciativa de llevar a cabo proyectos de trascendencia, fue la escasa respuesta del personal, que carece de formación para el trabajo que tiene asignado.

7.4. Funciones gerenciales

De la entrevista con el Director se pudo obtener informa-

ción acerca de las características sobresalientes de su gestión frente a la Repartición.

Se preven con anticipación las principales tareas. Lo hace / el Director con un equipo reducido de colaboradores y lo transmite de inmediato al personal, en reuniones semanales de trabajo. Tienen en cuenta factores internos, básicametne la escasez de personal y los recursos financieros limitados con que cuentan. No tienen en consideración factores externos.

Respecto a los proyectos que se trata de cumplimentar, en los últimos dos años (sobre el período anterior no puede opinar), el resultado ha sido solo relativamente aceptable, porque se han encontrado con grandes limitaciones en cuanto a los recursos disponibles; le ha faltado apoyo político; tuvo además muy poco personal especializado y una estructura no apta para // una operación eficiente.

Opinó además, que es evidente que la organización formal actual no ha respondido a los resultados de ningún estudio seriamente realizado. No se adecua en absoluto a las necesidades actuales de las funciones // del Estado en materia turística. Dado que no ha tenido estructura aprobada, el personal desconoce responsabilidades y atribuciones. El desorden ha caracterizado el funcionamiento interno, según su opinión, por lo menos en / los últimos 7 ú 8 años.

Ha elaborado un proyecto de reorganización, que prevé la sanción de una ley amplia y operativa para ello. Se contempla allí la jerarquización del organismo y la obtención -imprescindible- de autarquía funcional y presupuestaria.

No se advierte una adecuada concepción de la importancia de las buenas relaciones humanas dentro de la organización.

No hay una buena participación de los miembros de la repartición en el logro de los objetivos. No se hace nada para lograrlos. Sólo destaca la participación de un reducido grupo de profesionales que son sus colaboradores inmediatos. Los objetivos y políticas se trasmiten generalmente por escrito. También se han establecido por escrito las atribuciones y resopnsabilidades del personal, para obligarlos a cumplir con sus tareas; estaban habituados al desorden y desconocían sus obligaciones.

A nivel de Ministerio, conoce las dimensiones de la organización informal, no le concede importancia; aparentemente se mantiene al margen. Si bien no tiene dificultades, de relación con las autoridades, ni con sus pares, manifiesta no tener eco para sus proyectos. El Ministro y los // subsecretarios están preocupados por problemas coyunturales y presionados / además por los productores, vitivinícolas en particular. Por ello es que no se reúnen a tomar decisiones, no planifican, no fijan políticas en conjunto.

En relación con el ambiente externo al organismo, a pesar de que no se han realizado estudios especiales, se conoce la potencialidad de servicios del mismo y se detecta el medio al que puede servir, tanto desde/ el punto de vista de la oferta, como de la demanda turística.

La opinión pública incide en las determinaciones políticas de la repartición, tiene "imagen pública"; han procurado mejorar esa imagen participando en eventos sociales y culturales de la más variada naturaleza.

En opinión del Director, la legislación que rige el organismo es parcial, inadecuada y desactualizada. De allí que la atribución de / funciones para el cargo no responde a las necesidades de una buena conducción en la materia. Cumple las atribuciones formalmente definidas tal como están, aunque son insuficientes y desactualizadas, porque, en realidad, las atribuciones que tiene en los hechos, por ejercer el cargo de Director exceden en mucho a las formalmente establecidas.

La repartición tiene definidos objetivos sociales de servicio a la comunidad, ello se debe a que ubican perfectamente -por lo menos el Director- que la misión fundamental de la misma es brindar asesoramiento e información, tanto al turismo receptor como al emisor. Asi por ejemplo, señala que, en períodos de afluencia turística, es la única repartición que trabaja las 24 horas del día.

Adecuándose a los objetivos sociales y para concretarlos, / han definido políticas tales como: promoción del turismo educacional a traves del intercambio con otras provincias; promoción de áreas comunales de turismo a través de la acción conjunta de los municipios y la Dirección, / etc.

7.5. Organización de los servicios desconcentrados

La repartición cuenta, en realidad, con una sola Delegación, la de la Zona Sur, en San Rafael, con seis agentes. En Uspallata tienen una oficina, con una persona.

Como se observa, es totalmente insuficiente, tanto el número de Delegaciones como el personal existente en las que tiene en funcionamiento.

Recuérdese que, por su naturaleza, el organismmo tiene que / atender -por lo menos- las siguientes oficinas de informaciones:

-Aeropuerto El Plumerillo

-Terminal de Omnibus

-Uspallata

-Delegación Zona Sur

-Arco de Desagüadero

-Las Cuevas

-Estación Ferrocarril San Martín.

Dichas oficinas permanecen cerradas la mayor parte del año, debido a que la Dirección no tiene personal para atenderlos.

7.6. Vinculación con otros organismos

La vinculación de la Dirección con otros organismos del Gobierno Provincial es escasa

La más importante, que se está manteniendo y tratando de acrecentar, es con los municipios. Se busca, básicamente, crear conciencia en / los mismos, acerca de la necesidad de su participación en planes de desarro-

llo turístico locales, incentivar la intervención comunal en proyectos de mejoramiento de infraestructura turística y sentar las bases para la formación de áreas comunales de turismo.

La vinculación con organismos extraprovinciales es fluída, en general, principalmente la que mantiene con el Consejo Federal de Turismo, la Secretaría de Turismo de la Nación, diversas Embajadas y empresas / de servicios, como Aerolíneas Argentinas, Ferrocarriles, etc.; además, obviamente está vinculada con los organismos turísticos del resto de las provincias.

7.7. Organismos colegiados

Por Resolución N° 501, de 1985, emanada del Ministerio de / Economía, fue creada la Comisión Asesora de Turismo Mendoza (CATUM), de carácter honoraria y asesora, vinculada funcionalmente con el Director de Turismo, y que, según la norma de creación, funcionaría bajo la presidencia alterna del Ministro, el Subsecretario de Industria, Comercio y Minería y el Director, que es, en la práctica, el Presidente permanente de la Comisión.

La CATUM es un organismo de composición sumamente compleja, por el número elevado de integrantes que prevé la Resolución. La integran: un representante de cada una de las entidades empresarias vinculadas con el turismo y un representante por cada uno de nueve organismos del Gobierno provincial, entre ellos: Dirección Provincial de Vialidad, Subsecretaría de Cultura, Dirección de Bosques, etc.

Lo más productivo que se obtuvo hasta el presente, ha sido la vinculación institucionalizada de la Dirección con el sector privado.

Es conveniente mantener esa vinculación, y reducir el número de representantes del sector oficial, que son excesivos y restan operatividad al funcionamiento de la comisión.

7.8. Recursos

Humanos

Son muy escasos los recursos humanos con que cuenta la Dirección, en relación con las funciones que debe cumplir. Ello les impide, por ejemplo, implementar servicios desconcentrados de información turística y fiscalización de los servicios en áreas alejadas de la Ciudad de / Mendoza.

La repartición cuenta con un total de 73 agentes, que representan sólo el 6 % del total del Ministerio.

El 71 % del personal revista en el Agrupamiento Administrativo y Técnico. De ellos: el 46 % corresponde a tramos de supervisión; el 15,4 % a los de inspección y el 38,5 % a los de ejecución.

En valores absolutos cuenta con sólo nueve inspectores, // seis de ellos con cargo específico para esa función y tres que la cumplen

de hecho aunque tienen otro cargo. Teóricamente deben atender las funciones de fiscalización de servicios y empresas turísticas en todo el territorio provincial.

En el Agrupamiento Profesional encontramos 9 agentes, que suman el 12 % del personal de la Dirección. De ellos, sólo 5 son técnicos en turismo; el resto son: un abogado, un profesor de geografía, un arquitecto y un diseñador industrial.

Carece de profesionales especializados en número suficiente para atender las complejas funciones de: planificación, programación,/ orientación y promoción del turismo, que son fundamentales, así como para las de asesoramiento y elaboración de reglamentos que orienten la acción / del Estado en la materia.

También son insuficientes los recursos humanos disponibles para las funciones de contralor, tal como hemos apuntado.

La insuficiencia de personal se ve agravada por la carencia de una estructura formal. Como ya se ha dicho, no existen niveles definidos dentro del organismo, ni una adecuada definición y atribución de funciones y responsabilidades. La Dirección no ha tenido una estructura / aprobada desde su creación.

Presupuestarios

El presupuesto de la Dirección alcanzó para 1986 el 3,8 % del total ministerial y para 1987 al 4 % del mismo. En los dos períodos ha sido nula la inversión en bienes de capital y trabajos públicos. Alrededor del 90 % del presupuesto se destinó a pago de los sueldos del personal.

Ha sido nula la actividad del organismso en lo atinente / al mejoramiento de la infraestructura turística provincial y muy escasa la de mantenimiento. Tampoco se han podido realizar inversiones significativas en tareas de difusión y propaganda, para aumentar la demanda turística. Buena parte de lo que se hecho en estos aspectos, se debió al apoyo del sector privado.

Cabe recalcar que el organismo tiene recursos propios,obtenidos de las actividades de fiscalización. En 1986 recaudó, solo en / cncepto de multas, cien mil Australes. Esos fondos van a rentas generales, en consecuencia no pueden disponder de recursos que son genuinos y que les corresopndería emplear en actividades propias.

Informáticos

La Dirección no cuenta con equipos de computación, no le han otorgado, hasta el presente, las partidas presupuestarias para adquirirlos. Le resultan imprescindibles por la complejidad de algunas funciones que cumple, tales como:

-Mantener el registro actualizado de servicios turísticos de la Provincia, que le permita cumplir con las actividades de fiscalización.

-Orientar el turismo, brindando información tanto de turismo receptivo como emisor, funciones que, en la práctica, no puede cumplir por carecer de un sistema que le permita contar con información actualizada y de rápido acceso.

-Otras funciones vinculadas con los mecanismos de promoción de la actividad, regímenes de promoción y su contralor.

7.9. Síntesis de problemas detectados:

El ente ejecutor de la política provincial en materia de / turismo es actualmente un organismo centralizado, que dispone de limitadísimos recursos presupuestarios; presenta una situación interna que debe / calificarse como desorganizada y carece de recursos humanos especializados en materia de planificación, organización y fomento turísticos.

Es frente a tales limitaciones que se ha planteado reiteradamente que, si el turismo es una actividad prioritaria para la Provincia y el Gobierno tiene objetivos en tal sentido, es necesario:

-Otorgarle mayores recursos, que le permitan encarar obras y acciones de difusión y de promoción.

-Jerarquizarlo, esto es, llevar la problemática a esferas superiores, donde los proyectos tengan la posibilidad -por lo menos- de ser adecuadamente avalados en el contexto de las decisiones políticas provinciales.

Tal jerarquización, largamente pregonada, debe permitirle además disponer de los recursos que le son propios del modo más eficiente y con agilidad para responder a las demandas del medio en materia de infraestructura, equipamiento, difusión, etc.

8. DIRECCION DE INDUSTRIAS

8.1. Situación general

Se trata de un organismo que ha tenido asignadas las siguientes importantes funciones: a) Según Decreto N° 932 de 1961, artículo 1°"... sus funciones serán las de defensa, perfeccionamiento y control de las industrias existentes, como así también las de promoción y desarrollo de otras nuevas".

Le compete también (artículo 2°) "La aplicación y vigilancia del cumplimiento....de todas las normas que fomenten, orienten y regulen la actividad industrial en la Provincia".

b) Según Decreto N° 2.960 de 1973, artículo 1°, sus funciones serán "....la defensa, promoción , perfeccionamiento, fiscalización, asesoramiento y ordenamiento de las industrias existentes en la Provincia,como así también la promoción y desarrollo de otras nuevas".

Desde el punto de vista funcional su existencia está plenamente justificada por la importancia de las mismas, aunque, como veremos,/ actualmente no las desarrolla en su totalidad.

La imagen exterior de la repartición no es óptima, fundamentalmente por haber perdido la jerarquía de un organismo de orientación,asesoramiento y promoción industrial, para reducirse esencialmente a la de fiscalización.

8.2. Funciones específicas

La repartición ha sufrido reiterados cambios desde su creación: nace como dependencia del denominado Ministerio de Industrias y Obras Públicas, como Dirección General de Industrias (Ley N° 21 de 1907), con las funciones de: estudio, fomento e inspección de las industrias.

Sumada más tarde a la estructura del Instituto Provincial Agropecuario, es separada de él en 1959 (Decreto N° 4.282).

En 1961, por Decreto N° 932, se la dota de estructura formal, misión y funciones. En 1973, también por Decreto (N° 2.960), se reestructura y adecua su misión, funciones y competencias a las nuevas necesidades del sector industrial provincial, aunque en realidad siempre ha estado, y continúa estando, vinculada a un sector industrial, el frutihortícola, mucho más que al resto de la industria provincial,con la que prácticamente no tiene aún vinculación.

En 1975, por Decreto N° 730, se aprueba la última estructura formal del organismo, la que no se ha modificada de modo significativo, pero que actualmente presenta inadecuaciones y falta de consistencia con las funciones que en realidad cumple.

En 1979 es fusionada con la Dirección de Comercio, denominándose Dirección de Industria y Comercio.

En 1984 (Decreto N° 2.233) se separan de la misma dos Departa

mentos: el de Promoción y Asesoramiento Industrial y el de Comercio Exterior.

En 1986, por Decreto N° 853, es nuevamente separada de la / Dirección de Comercio.

Las funciones actuales, según este último Decreto, son:

1. Ejercer el poder de policía en materia industrial
2. Ejercer la fiscalización de la Ley Federal de Carnes
3. Proyectar la reglamentación que resultare necesaria para el ordenamiento de la actividad industrial.

Como vemos, el Decreto N° 853 ha eliminado una de las finalidades que motivaron la creación de la Dirección: la promoción y el asesoramiento industrial, atribuídos -sólo en la práctica porque no existe norma / legal al respecto- a un Departamento que depende directamente de la Subsecretaría de Industria, Comercio y Minería, por Decreto N° 2.233/84.

Las funciones del Departamento de Promoción y Asesoramiento Industrial serían, según sus funcionarios, llevar el registro nacional y / provincial de industrias y asesorar al Poder Ejecutivo y al sector privado en la materia.

A raíz de esta medida el organismo ejecutor de la política industrial provincial, quedó privado de facultades muy importantes y reducido, prácticamente, a las funciones de un ente fiscalizador.

El Decreto N° 853 no respondió a un estudio que permitiera / explicitar los objetivos de la Dirección; se dictó, en realidad, a raíz de un problema coyuntural: la implementación del Plan Austral y la consecuente necesidad de separar a la Dirección de Comercio, por la complejidad de las funciones que debía asumir. Es por ello que no hay, en ese decreto ningún intento por definir las que deben ser misión y funciones de un organismo de promoción y fiscalización industrial.

Hay otras funciones que, en los hechos, tampoco cumple la / repartición, aunque constituyen, en opinión de los expertos, motivos básicos de la existencia de la misma. Entre ellas podemos mencionar:

-Elaborar y mantener actualizado un Registro Industrial Integral de la Provincia,función que tuvo desde su creación.

-Brindar información en materia industrial y realizar el asesoramiento a los sectores privados cuando éstos lo requieran.

-Proyectar normas y coordinar acciones en materia de radicación industrial, manteniendo un contacto permanente con los municipios, a fin de lograr un criterio unificado y parámetros comunes de localización / en la Provincia.

-Realizar las gestiones vinculadas con el desarrollo del Parque Industrial.

El organismo cumple efectivamente un conjunto de funciones de fiscalización de vital importancia para la Provincia, en tanto se vincu

lan, por un lado, con la defensa y protección del sector industrial vitivinícola y por otro, con la protección de la salud de la población a través / del control de calidad y sanidad de productos agropecuarios, principalmente las carnes y sus derivados industriales.

Las funciones más importantes en estos aspectos son:

-En materia vitivinícola: es organismo de aplicación, a nivel provincial, de la Ley nacional N° 18.600 que regula todo lo relativo a contratos de elaboración de vinos por el sistema "contratos de elaboración por cuenta de terceros".

La Dirección registra todos los contratos, mantiene actualizada la información con ellos vinculada, realiza los controles pertinentes y atiende los requerimientos de información de otros organismos como el INV,/ la justicia, etc., sobre el particular, Es instrumento de primer orden para el ordenamiento y protección de la industria vitivinícola.

-En materia de carnes: es organismo de aplicación de la Ley Federal Sanitaria de Carnes N° 22.375. En tal sentido la Dirección tiene a su cargo el contralor de todo el proceso vinculado con la comercialización de carnes: desde el faenamiento local, ingreso de carnes por las distintas rutas de acceso a la Provinia (que cumple con puestos de control que trabajan 24 horas diarias), elaboración de embutidos en fábricas locales, peladeros de aves, barracas, cámaras frigoríficas, etc, además del control del transporte interprovincial y federal de todos estos productos.

Realiza los pertinentes análisis de productos en sus propios laboratorios y todas las inspecciones in-situ en forma período y permanente.

-Es organismo de aplicación del Decreto Provincial N° 2.017/74 sobre efluentes residuales líquidos que las industrias vierten en cauces de agua públicos. La Dirección realiza las inspecciones, toma las muestras pertinentes y las analiza. Estas funciones las ha realizado, en algunas oportunidades, en coordinación con los municipios (Ordenanza N° 60/81 de la Dirección General de Asuntos Municipales). Es imprescindible reforzar en / estos aspectos la coordinación con los mismos, la que hasta el presente no ha funcionado en forma adecuada.

8.3. Funciones de administración general:

. Planificación

No se realizan en el organismo actividades de planificación. Ello se debe, en parte, según manifiesta su Director, a que no cuentan con recursos humanos suficientes y capacitados para ello.

Teniendo en cuenta los objetivos básicos de la Dirección, como organismo de orientación, promoción y ordenamiento de la actividad industrial, resulta imprescindible la elaboración de planes y programas, a / largo, mediano y corto plazo, para promover el desarrollo industrial. No / bastan, en tal sentido, los esfuerzos para la implementación de regímenes de promoción, si no están encuadrados en planes que permitan definir y proyectar objetivos en la materia: ¿Cuál es el perfil industrial que se busca pa

ra la Provincia?, ¿Qué sectores tienen prioridad?, ¿Cuáles son los recursos existentes para canalizarlos hacia los objetivos industriales?, ¿Cuáles / son los que habría que generar o impulsar?, etc.

. Presupuesto:

Sólo se han elaborado presupuestos del tipo tradicional. Trabajan en este aspecto de modo rutinario, no tienen personal capacitado en técnicas de presupuesto-programa. Ante las iniciativas planteadas por el / Ministerio en este sentido, no han podido responder en forma positiva.

. Personal:

La Encargatura de personal, dependiente del Departamento Secretaría es oficina común a las Direcciones de Industria y de Comercio; solo desarrolla las funciones propias de logística de personal. No se llevan a cabo programas de capacitación para los técnicos, ni para los administrativos. Manifiestan carecer de recursos, humanos y financieros, para encarar acciones de esta naturaleza por sí mismos, y que necesitarían apoyo de los niveles superiores en este sentido.

8.4. Funciones gerenciales

Desconoce el Director la existencia de estudios que hayan servido de base para determinar la ubicación, jerarquía y estructura de la Repartición.

El Director hace sólo tres meses que está al frente de la Repartición. No ha podido conocerla aún en profundidad, ni detectar los principales problemas de la misma a nivel de relaciones interpersonales e intergrupales.

Con las autoridades del Ministerio y con sus pares manifiesta tener una buena relación de amistad y esencialmente política. No se trata de una relación permanente derivada del trabajo en equipo, ni de la participación en la fijación de objetivos y políticas generales.

No conoce aún la demanda potencial de servicios que tiene / la Dirección, aunque advierte que puede ser muy importante. No se han hecho estudios de esta naturaleza con anterioridad.

No se advierte ninguna influencia de la opinión pública en la determinación de las políticas de esta Repartición. Tampoco es preciso captarla, dado que su vinculación es con un sector muy específico del quehacer provincial: las industrias, vitivinícola y frutihortícola en particular. Se trata entonces de una demanda "fija" y muy especializada.

Respecto de las atribuciones del Director, se detecta que/ no ha llegado a conocer aún la totalidad de facultades y responsabilidades que tiene. Cumple las que son rutinarias en el organismo. Aunque al respecto cabe recordar que la legislación actual que rige el funcionamiento del mismo, particularmente el Decreto N° 853, es absolutamente incompleto existiendo un vacío notable en cuanto a funciones específicas, atribuciones, / deberes y responsabilidades, tanto de los directivos como del personal del resto de los niveles.

Es un organismo eminentemente técnico, con funciones que tienen que estudiarse y definirse para lograr alguna claridad de objetivos y permitir a los miembros una participación creadora en la consecusión de // los mismos. Si los directivos ignoran cuáles son la totalidad de las funciones que caben a la Repartición, es imposible esperar que los subalternos / las cumplan con responsabilidad y se sientan partícipes del cumplimiento de las mismas.

No hay, en el caso de esta Dirección, objetivos sociales de servicio a la comunidad más allá de las expresamente declaradas.

8.5. Organización de los servicios desconcentrados

La Dirección cuenta con una Delegación en la Zona Sur (San Rafael) que es común a la Dirección de Comercio. Cuenta con un total de 14 agentes, siendo la única unidad desconcentrada que tiene rango de Delegación y un Jefe de Departamento al frente.

Cuenta, además con puestos de control en puntos de entrada y salida de la Provincia. Ellos son: Jocolí (2 personas); Desagüadero (4 / personas); San Rafael (1 persona); La Horqueta (2 personas); Canalejas (2 personas); y Cochicó (1 persona).

En lo que respecta a la función de contralor, los servicios están adecuadamente desconcentrados, a través de las unidades que hemos mencionado, aunque es de destacar que carecen de recursos humanos en la cantidad necesaria para desarrollar una labor eficiente en esta materia.

El resto de las funciones están totalmente centralizadas en la sede central de la Dirección. La Delegación Zona Sur que es la única que tiene un grado aceptable de delegación de autoridad, no cuenta con los recursos humanos y materiales suficientes para atender con eficacia otro tipo de funciones que no sean las de contralor en materia de industria y comercio.

8.6. Vinculación con otros organismos

Es prácticamente inexistente. Sólo con el Instituto Nacional de Vitivinicultura ha habido colaboración mutua, que se traduce en el intercambio permanente de información acerca de la elaboración de vinos. No hay superposición de funciones, con el organismo nacional, por lo menos desde el punto de vista legal. La Dirección está conectada con el Centro de Cómputos del Instituto.

Con otros organismos la vinculación ha sido sólo ocasional y esporádica. Por ejemplo con el Departamento General de Irrigación y algunos municipios para el control de los efluentes residuales líquidos de la industria. La coordinación de funciones en estos aspectos no es permanente, lo que hace deficitarios los resultados.

Con el Departamento de Saneamiento Ambiental del Ministerio de Bienestar Social no hay vinculación. Debería ser permanente sobre la base de las siguientes funciones concurrentes: control de emanaciones industriales, gases y otros elementos que se liberan en la atmósfera, vertido / de efluentes líquidos y su disposición y calidad, sanidad y condiciones de los productos elaborados, etc.

Con los municipios, no existe coordinación en forma permanente, lo cual resulta imprescindible, sobre todo en lo que se refiere a controles bromatológicos y localización industrial.

8.7. Organismos colegiados:

No participa, pero estimamos que debería hacerlo, en la Comisión Consultiva Honoraria de Promoción Industrial, creada en 1986 para asesorar al Poder Ejecutivo en la materia y evaluar los proyectos industriales.

8.8. Recursos

Humanos

La planta de personal aprobada para 1987 es de 129 agentes, que representan el 10,7 % del total del Ministerio.

De ellos, el 74 % corresponde al Agrupamiento Administrativo y Técnico, con la siguiente discriminación en tramos: 33 % en los de supervisión; 29 % en los de inspección; 16,7 % técnicos de laboratorio, dibujantes y operadores de computación; 21 % en los de ejecución administrativos.

A su vez, en el Agrupamiento Profesional encontramos el 10 % del personal y en el de Mantenimiento el 9 %.

En cuanto a la estructura del organismo, el análisis permite observar distintas falencias, dadas por la inadecuación total de la realmente vigente, con la que surge de la planta aprobada por presupuesto. La última estructura se aprobó en el año 1975 y no ha recibido en el tiempo, las adecuaciones necesarias.

En apoyo de estas apreciaciones, debe señalarse el hecho de que después de la desagregación de la Dirección de Comercio no se elaboró la nueva estructura que resultaba de la distrubución de los cargos. Hay total confusión en estos aspectos, lo que dificulta la adecuada asignación / de funciones, atribuciones y, como resultado, la exigencia de las responsabilidades consiguientes.

Presupuestarios

El presupuesto del año 1986 de la Dirección de Industria y Comercio alcanzó al 9,4 % del total ministerial. Se destinó totalmente a / erogaciones corrientes (99 %), y más concretamente en los gastos que demanda el pago del personal (95 %); sólo el 5 % restante en bienes y servicios.

El del año 1987, desagregado ya de la Dirección de Comercio, alcanzó al 7,5 % del total del Ministerio. El 99,8 % se destinó a erogaciones corrientes, dentro de las cuales el rubro personal sigue siendo el más significante, con el 87 % de las mismas

Informáticos

Cuentan con una terminal del Centro de Cómputos del Instituto Nacional de Vitivinicultura, organismo con el cual están conectados. La

destinan a toda la información sobre movimiento de vinos de la Provincia (contratos, traslados, prendas agrarias, registro de bodegas, etc.)

Han adquirido recientemente un equipo, con tres pantallas, / que aún no están utilizando. Se proyectó destinarlo inicialmente, al registro integral de industrias de la Provincia; pero existe numerosa información que necesita ser captada y procesada para satisfacer necesidades de consulta de los sectores privados. Además, deben incorporar toda la información sobre industrias no tradicionales, con las que el organismo no tiene actualmente / ninguna vinculación. Hasta el presente no ha tenido capacidad operativa para vincularse con la totalidad de las ramas de la industria provincial.

En consecuencia, es preciso que la Dirección determine con / claridad cuáles son las prioridades en materia de información, cuáles son / los requerimientos del nivel ministerial en cuanto a los datos del sector, etc. Las posibilidades de utilización del equipo son múltiples y requieren ser muy bien evaluadas, programando en etapas las tareas a realizar y sobre todo, coordinando las acciones con las autoridades del Ministerio.

8.9. Síntesis de problemas detectados:

Las falencias del organismo y la escasa trascendencia que / tiene el servicio que presta en los sectores empresarios se debe, más que a problemas de funcionamiento o de estructura interna, pese a su gravitación, a la inexistencia de una política industrial provincial.

También hay que destacar la ausencia de planes y programas para el desarrollo del sector, en función de los cuales el organismo pueda realizar un efectivo asesoramiento, orientación y promoción en materia industrial, funciones trascendentes que, junto con la fiscalización, motivaron su creación.

A ello se debe, en buena medida, que actualmente la Dirección sea en sentido estricto, un ente de control industrial y, aún más, que se circunscriba a las industrias de base agraria.

A los efectos del análisis pueden distinguirse dos grandes áreas funcionales que componen el accionar de la Repartición y que presentan problemas distintos:

1] la de la fiscalización, que se desarrolla de modo aceptable y a la cual se destinan, en la práctica, la mayor parte de los recursos materiales y humanos disponibles.

En este aspecto hay, sin embargo, una falencia importante: la inexistencia de un registro industrial provincial que incorpore la totalidad de los establecimientos del sector, con los datos más relevantes de cada uno de ellos. Esto impide ampliar el espectro de las funciones de la Dirección, posibilitando en forma efectiva la orientación y fiscalización de la industria en sus diversas manifestaciones.

2] la segunda gran área funcional es la que comprende la / orientación, asesoramiento y promoción de la industria.

Al respecto se requiere atribuir nuevamente a la Dirección de Industrias las funciones que se asignaron al Departamento de Promoción y Asesoramiento Industrial -cuando se lo separó de la misma- volviendo a

ubicarlo dentro de la estructura de la Dirección.

Es necesario, además, concretar una reglamentación que contemple el conjunto de las funciones que competen a la misma en estas materias.

También juega aquí un rol importante el Registro Industrial, que permitirá contar con información indispensable para orientar a los empresarios, así como para asesorar al Poder Ejecutivo para la definición de políticas en materia industrial. Si el organismo no conoce con certeza la / dimensión y composición del sector, difícilmente pueda orientar su crecimiento.

9. DIRECCION DE COMERCIO INTERIOR

9.1. Situación general:

Organismo desagregado de la Dirección de Industria y Comercio en abril de 1986, por Decreto N° 853.

La Dirección, que funciona desde esa fecha como unidad organizativa independiente, ha sufrido numerosas modificaciones en lo que respecta a denominación y ubicación, desde el año 1965 en que fue creada por Ley de Presupuesto N° 3.157, con el nombre que actualmente tiene.

Fusionada por primera vez con la Dirección de Industrias en 1969, por Decreto N° 4.974.

Separada en 1970, por Decreto N° 3.144 que la convierte en organismo descentralizado.

Nuevamente fusionada con la Dirección de Industrias en 1979, por Decreto N° 3.271.

Separada finalmente de la misma en 1986.

Los motivos de los cambios operados en la Repartición fueron, en todos los casos, coyunturales; se derivaron, sobre todo, de las políticas de precios implementadas por el Gobierno Nacional y no respondieron, en ningún caso, a estudios especialmente destinados a determinar la ubicación, organización y funcionamiento más convenientes para la misma, según/ expresó el Director.

La imagen externa es totalmente negativa, tanto en lo que / respecta al sector empresario, como a los consumidores en general, a los / cuales tiende a beneficiar, teóricamente por su función de orientadora y / protectora de los consumidores de bienes y servicios.

Recibe múltiples y ocasionales presiones desde ambos sectores, sin que pueda tomar decisiones propias en beneficio de uno u otros,debido a que actualente es un organismo que realiza tareas rutinarias vinculadas con el tema del control de precios, que es la función que insume el 80 % de los recursos y el tiempo de directivos y personal de la repartición.

Es, en definitiva un organismo de "fiscalización" de la aplicación de leyes nacionales;que realiza esas tareas en forma repetitiva y // que no elabora ni desarrolla programas propios, ni especiales, al margen / del encuadre legal nacional.

En otras etapas de su historia tuvo asignadas funciones importantes. Por ejemplo, en 1967, para vigilar procesos de producción, distribución y consumo, con el fin de prevenir, constatar y corregir imperfecciones de mercado que pudieran perjudicar a los sectores consumidores.

Tuvo a cargo el manejo y administración de frigoríficos y / mercados de concentración, de propiedad del Estado provincial, funciones / que actualmente ha perdido.

En el transcurso de los cambios operados fue perdiendo, también, un conjunto de competencias vinculadas con regímenes nacionales de importancia como el Abastecimiento y el de Metrología Legal.

Se advierte que no hubo un estudio previo a la separación de esta Dirección en 1986, habiendo quedado muy reducidas sus funciones en relación con las que ha cumplido en etapas anteriores.

En resumen, ni su imagen externa por la calidad del producto que genera, ni las funciones que tiene asignadas al presente, justifican su existencia como unidad organizativa independiente.

9.2. Funciones específicas:

Las funciones específicas de la Dirección de Comercio Interior según el Decreto N° 853/86 son:

a] Ejercer el poder de policía en materia de precios

b] Fiscalizar la aplicación de las leyes de Lealtad Comercial y Antimonopólica

c] Promover reglamentaciones para el ordenamiento de los mercados y de la actividad comercial.

El Decreto omite la enunciación de los siguientes regímenes nacionales:

-Ley Nacional de Abastecimiento N° 20.680, que en 1975, por Decreto provincial N° 1.567, se asigna a la Dirección de Industrias como organismo de aplicación; siendo asumida en 1979 -al fusionarse las reparticiones- por la de Industria y Comecio y que, actualmente y según el Director, está a cargo de la Dirección de Comercio.

-Ley Nacional de Metrología Legal N° 19.511, que, en 1979, por Decreto provincial N° 3.271, fue encomendada a la Dirección de Industria y Comercio y que actualmente cumple la Dirección de Comercio Interior, según manifestó su Director.

Cabe recalcar además que se trata, en ambos casos, de normas en materia de comercio.

El Decreto que la rige actualmente,N° 853/86, no ha hecho // más que atribuir funciones a un organismo que, bajo diversos nombres y circunstancias, ha funcionado desde el año 1965. Sin embargo, omite formalizar las competencias del mismo en dos áreas muy significativas sobre las que ejerce, de hecho, la función de organismo de aplicación.

Le asigna, en cambio, la función de fiscalización de la legislación antimonopólica que, según los miembros de la repartición, no cumplen en la práctica.

La operatoria real actual, en lo que hace a las funciones asignadas por el Decreto mencionado, es que la única que se cumple, de mane-

ra efectiva y a la cual se destinan la mayoría de los recursos del organismo, es la del ejercicio de la función de policía en materia de precios (máximos o administrados) según directivas nacionales que la Provincia no puede modificar y en cuya definición no tiene ninguna participación.

9.3. Funciones de administración general:

. Planificación:

No se realizan actividades de planificación. Dadas las características de la repartición, como organismo fiscalizador del cumplimiento de leyes nacionales sobre comercio y de reglamentaciones en materia de precios, no es necesario que planifiquen. Llevan a cabo tareas repetitivas, no hay estudios ni definición o ejecución de programas provinciales.

. Presupuesto

No han elaborado presupuesto por programas. No es imprescindible que lo hagan por la naturaleza del organismo.

El presupuesto para 1986 había sido elaborado para la Dirección de Industria y Comercio, cuando estaban funcionando juntas.

El de 1987 lo elaboró el Departamento de Habilitación de la Dirección de Industrias. La Dirección de Comercio Interior no tenía aún los cargos para cubrir esa función.

. Personal

Sólo se han desarrollado funciones de logística de personal. No han existido ni existen programas de capacitación para el personal administrativo ni para el de inspección, que es el que cumple la función más / importante de la repartición. Las funciones ordinarias de la oficina de // personal son realizadas, en común, para las Direcciones de Industria y Comercio Interior, por el Encargado de Personal del Departamento Habilitación de la de Industrias. Esta Dirección no tiene aún el cargo para abrir esa / función

9.4. Funciones gerenciales

Se detecta a través de la investigación, que el Director no atribuye importancia a los problemas internos derivados, tando de la estructura como del funcionamiento particular de la repartición. Señala que no / se han realizado estudios para determinar la conveniencia de la actual organización, y que puede seguir como está, o fusionarse nuevamente con la / Dirección de Industrias, ya que es indiferente y depende en circunstancias absolutamente coyunturales. Solo habría que efectuar algunos ajustes en la estructura, para lo cual está estudiando un nuevo organigrama.

Asigna en cambio prioridad a los problemas de orden humano dentro de la Institución. No ha podido conseguir la concurrencia del personal en la definición de objetivos, no responden a las inquietudes planteadas por los superiores. Advierte una apatía generalizada, fruto según su opinión, de la falta de incentivos; en consecuencia, su preocupación / está centrada en la búsqueda de mecanismos que le permitan contar con la

participación del personal y mejorar las relaciones humanas dentro del organismo, factores que considera imprescindibles para el funcionamiento eficaz del mismo.

En los tres meses que lleva en el cargo ha ensayado algunos incentivos: tiene simpre las puertas de su despacho abiertas, conversa con todos, los visita en sus respectivas oficinas, tratando de hacerlos sentir partícipes de las decisiones de la Dirección. Advierte que realizan tareas muy rutinarias y por ello va a comenzar a rotarlos para estimularlos y procurar que se perfeccionen. Ha pensado también en buscar alguna forma de capacitarlos, pero no cuenta con los recursos necesarios para hacerlo.

A nivel de Ministerio, conoce la existencia de una organización informal. Se siente partícipe de ella, sobre todo por su amistad con el Ministro y con el resto de los directores. De todos modos, no asigna a estas cosas demasiada importancia.

Ignora si se han realizado estudios para conocer la demanda "potencial" de servicios de la Institución, opina que seria importante hacerlos.

La opinión pública influye fuertemente en las determinaciones políticas de la repartición, que se ve "presionada", tando por consumidores como por los comerciantes y empresarios en general. Es difícil mantener el equilibrio entre sus respectivas demandas.

Su política ha sido no atraer hacia la Dirección la atención de la opinión pública, sino más bien tratar de mantenerse al margen de la misma. Cumplen tareas muy ingratas por las reacciones que despiertan, trabajan mejor, piensa, pasando desapercibidos.

La Dirección de Comercio Interior obtiene información actualizada y abundante de su contacto permanente con las empresas, aunque la / desaprovecha debido a que debe procesarla y organizarla manualmente, por / falta de equipos de computación. Aún así, no consulta estadísticas de otros organismos, no le resultan útiles porque no son actualizadas y oportunas. Recibe información permanente de la Secretaría de Comercio de la Nación.

No preocupa al Director la magnitud de las atribuciones que tiene asignadas. No las conoce en su totalidad, pero cree que es posible/ cumplirlas si se tiene voluntad, aún cuando los recursos sean pocos.

La Dirección tiene un objetivo social claramente definido, se trata de la "defensa del consumidor". No se evalúa su alcance, ni el / grado de cumplimiento, no tienen medios ni posibilidades de hacerlo. Tampoco hay políticas definidas, que se correspondan con los objetivos sociales.

9.5. Orgnización de los servicios desconcentrados:

El organismo -a pesar de su naturaleza de ente fiscalizador con jurisdicción en todo el territorio de la provincia- cuenta con una sola Delegación, la denominada "Zona Sur" radicada en la Ciudad de San Rafael, que cuenta, en total con 14 agentes.

En el presupuesto (planta aprobada 1987) figura el cargo como Jefe de Sección Inspección Zona Sur, aunque de hecho ejerce las funciones de una Delegación.

Hasta diciembre de 1987 la Delegación era común a las Direcciones de Industria y de Comercio, a pesar de haber sido separadas las mismas a principios de 1986. Ello hace más grave el déficit del organismo en / cuanto a unidades desconcentradas destinadas al contralor, que en este caso son imprescindibles.

Se impone -si el objetivo es que funcione eficientemente- la creación de delegaciones en otras zonas de la Provincia, de lo contrario, no puede ejercer -en la práctica- las funciones que tiene asignadas, aunque solo fueran las relativas a precios.

9.6. Vinculación con otros organismos:

Es nula. Debería establecerse una coordinación permanente de funciones con los municipios, que, aunque en otras materias, realizan actividades de inspección a los comercios de sus respectivas jurisdicciones.

9.7. Recursos:

Humanos

El organismo cuenta con 63 agentes, que respresentan el 5,2% en la planta total del Ministerio.

El 79,4 % del personal está ubicado en el Agrupamiento Administrativo y Técnico.

De ellos: 36 % en tramos de supervisión

38 % en inspección (son 19 inspectores en total)

26 % en tramos de ejecución.

El personal es insuficiente, particularmente en lo que hace a las necesidades de las funciones de inspección. Sólo 19 inspectores deben atender "teóricamente" el control de los comercios de toda la Provincia, a excepción de los de la Zona Sur que tiene su Delegación.

El 4,8 % del personal de la Dirección está ubicado en el Agrupamiento Profesional.

La planta de personal está totalmente desactualizada en lo / que hace a la denominación y ubicación de los cargos. Por ejemplo, la aprobada en 1987 tiene todavía incluídos los siguientes cargos: Jefe de Sección Administración Frigorífico San Martín y Jefe de Sección Administración Mercado de Concentración Regional Zona Norte. Esos cargos no existen, tampoco la función, ya que esos organismos no están más en la órbita de la Dirección ya que fueron privatizados.

Presupuestarios

El presupuesto de 1987 de la Dirección -los anteriores estaban agregados a la Dirección de Industrias- alcanzó el 3,8 % del total del

Ministerio de Economía. El rubro más significativo dentro de los gastos es el que corresponde a erogaciones de personal, que totalizó alrededor del / 90 % del presupuesto.

Informáticos

No cuenta la Dirección con equipos de computación. Le resultan imprescindibles para mantener información actualizada en relación a:

-registro de empresas

-productos, tipos, calidades

-precios.

Reciben mucha información directamente de las empresas, que está totalmente desaprovechada porque lo poco que procesan lo hacen en forma manual, con todos los inconvenientes que ello significa.

9.8. Síntesis de problemas detectados:

La función de fiscalizar el estricto cumplimiento de la Ley nacional de Abastecimiento norma compleja e instrumento legal de primer orden para la defensa del consumidor, así como el ordenamiento de los mercados, que son los fines y la razón de la existencia del organismo -es opinión coincidente de los expertos en la materia- son funciones que no se // cumplen en la actualidad, por lo menos en la práctica.

Ello obedece a que los escasos recursos disponibles, inspectores y un solo vehículo, son totalmente absorbidos por las funciones derivadas del control de precios.

En nuestro criterio, cabría estudiar la conveniencia de derivar esas funciones a los municipios, que cuentan con cuerpos de inspectores y que tienen además la ventaja de conformar una organización totalmente descentralizada, que puede receptar sin dificultad y rápidamente las denuncias, elementos primordiales de un ente fiscalizador en materia de comercio.

Habría que analizar, entonces, si se justifica funcionalmente una Dirección, centralizada como ésta, para la aplicación de las normas nacionales sobre precios.

Creemos que se justifica, a nivel central, la existencia de un organismo que ejerza la función de coordinar las acciones de los municipios, tanto en lo que hace a las normas sobre abastecimiento, como a las / de lealtad comercial y precios. Aunque ello pueda hacerlo un ente muy pequeño, tal vez un Departamento dependiente de la Dirección de Industrias -como fue en otras oportunidades- y al que se asigne la responsabilidad de reunir, en forma institucionalizada, a los responsables de esas funciones/ en los municipios, dando sólo las directivas básicas para que ellos efectivicen el contralor.

10. DIRECCION DE COMERCIO EXTERIOR

10.1. Situación general:

La promoción de las exportaciones es una función que tiene / la suficiente relevancia como para justificar la existencia de un organismo especializado. En relación con la Dirección de Comercio Exterior, en particular, y si bien su imagen externa por el producto que genera es aceptable, cabe formular las siguientes consideraciones:

La repartición surge de un organismo de menor jerarquía y es convertida en Dirección con el objeto de "jerarquizarla". Sin embargo, no / se le dieron los recursos necesarios -por ejemplo los cargos- ni se le otorgó autonomía alguna para dotarla de la agilidad e independencia de movimientos que requiere un ente "gestor", lo más parecido a la actividad privada / comercial, a la que pretende promover.

No creemos que se justifique la existencia de una unidad organizativa del tipo de una Dirección, con sólo seis agentes, que no son todos técnicos en la materia.

Si, como ocurre en la práctica, es el Director el que se ocupa personalmente de las gestiones más importantes y sólo requiere el apoyo de información y eventualmente colaboración para elaborar programas puntuales, cabe preguntarse si es necesaria una estructura del tipo de la existente.

Un ente promotor del comercio exterior no debe ser un organismo burocrático más, su función es el contacto personal y permanente con los empresarios, organismos y entidades vinculadas con el sector. ¿No es suficiente con un funcionario de rango jerárquico, en contacto directo con / el Ministro, que cumpla también con la función de asesoramiento en materia de comercio exterior?

Cabe otra reflexión al respecto y es la siguiente: el organismo que requiere esta actividad tan importante para la Provincia, no debe ser necesariamente estatal, dado que no es responsabilidad exclusiva del Estado promover y acrecentar el comercio exterior. Tal vez un consorcio de exportaciones, muy ejecutivo, y vinculado permanentemente con el Estado, a través del funcionario de rango jerárquico del que hablábamos en párrafos anteriores, que ejercería las funciones de un verdadero "gestor", darían / en la práctica idénticos, si no mejores resultados, de los que actualmente ofrece la organización vigente.

10.2. Funciones específicas:

La repartición reconoce los siguientes antecedentes legales:

1975: por Decreto N° 2.793 se crea el Departamento de Comercio Exterior, dependiente de la Subsecretaría de Industria, Comercio y Minería.

1980: Por Decreto N° 501 el Departamento pasa a depender directamente del Ministro de Economía.

1982: por Decreto N° 720 pasa a depender de la Dirección de Industria y Comercio, incorporándose a su estructura.

1984: por Decreto N° 2.233 pasa a depender funcional y administrativamente de la Subsecretaría de Industria, Comercio y Minería.

1986: por Decreto N° 706 se transforma en Dirección de Comercio Exterior.

Este último decreto otorgaba un plazo de 60 días para elevar un proyecto de reorganización y reestructuración, que fue elevado oportunamente por el Director y que,a fines de 1987, aún no había sido implementado por falta de recursos para completar la planta de personal prevista en la / estructura proyectada.

El decreto le asignó también las siguientes funciones:

1] Promover la exportación de productos de la Provincia, asegurando y utilizando mercados ya ganados y buscando otros mercados.

2] Asesorar al Poder Ejecutivo.

No contiene una definición adecuada de la misión o de los objetivos del organismo; tampoco son definidas en forma suficientemente clara las funciones que le corresponden en cumplimiento del objetivo de "promover el comercio exterior", que no es función, sino objetivo del mismo. Por ejemplo, no se menciona la constitución de un "Sistema Provincial de Información de Comercio Exterior", que en 1975, por Decreto N° 2.794,fue consignado como objetivo de la Comisión Asesora Ministerial de Comercio Exterior.

En síntesis, la norma legal, que actualmente rige el funcionamiento de la Dirección no refleja la verdadera misión, ni el numeroso conjunto de funciones que en la práctica cumple y que responden a la necesidad de promover la actividad, facilitar la dinámica del comercio exterior, brindar servicios de asesoramiento, tanto a los sectores privados como al Poder Ejecutivo, realizar gestiones directas coordinando el accionar de organismos públicos y privados, receptar y enviar información sobre mercados y productos, etc.

10.3. Funciones de administración general:

Es prácticamente nulo el desarrollo de estas funciones, dado el escaso personal que posee la Dirección: seis agentes incluyendo el Director.

. Planificación

No se realizan tareas de planificación. Todo el personal trabaja, de acuerdo a las circusntancias, en la elaboración y/o implementación de algún proyecto concreto que requiera, por su importancia, atención preferencial. No tienen recursos humanos suficientes para elaborar planes y programas, las previsiones que realizan son también pocas, viéndose obligados a modificarlas contínuamente en atención a circunstancias coyunturales.

. Presupuesto

No elaboran presupuesto por programas. La Dirección tiene un Jefe del Departamento de Administración, que está a cargo también del/

área de Habilitación.

. Personal

También está a cargo del Jefe del Departamento de Administración. Sólo hacen logística de personal. No hay programas de capacitación, que serían imprescindibles para formar técnicos en comercio exterior. No / tienen recursos para ello; permanentemente los gestionan ante empresas privadas y de ese modo consiguen algunos recursos para enviar al personal, los jerarquizados únicamente, a tomar algún curso o participar de eventos organizados por otras entidades y sobre temas vinculados con la materia de comercio.

10.4.Funciones gerenciales:

Ya hemos señalado que no se realiza planificación en el organismo. Dada la escasez de personal, señaló el Director, tienen permanentes tareas que cumplir y se ven imposibilitados de elaborar proyectos y hasta de establecer previsiones para períodos prolongados de tiempo. Se manejan en forma muy dinámica y ágil, como para asemejarse a la actividad con la cual están en permanente contacto, el comercio privado.

En relación con la estructura actual y teniendo en cuenta / que es de reciente creación, requiere ajustes que permitan adecuarla al cúmulo de funciones que tiene asignadas la Dirección. Expresó el funcionario que, evidentemente, no se han llevado a cabo estudios para dotarla de una buena legislación que rija su funcionamiento, ni tampoco para darle una organización que se adapte a una institución eminentemente técnica, que requiere una capacidad operativa especial para actuar como verdadero "gestor" en materia de comercio exterior. En su criterio no es conveniente la figura de Dirección, debería convertirse en una Secretaría -o Subsecretaria- de Ministerio.

En relación con el personal, demostró conceder importancia a las buenas relaciones humanas dentro de la repartición. Su gestión es / participativa, busca incentivos para conseguir el apoyo interno, lo que / redunda en una verdadera intervención de todos en el logro de los objetivos.

Respecto de las características de la inserción en el medio, manifestó que, si bien la opinión pública en general no incide en las determinaciones del organismo, hay una opinión especializada que les resulta de gran interés y que tienen en cuenta al tomar decisiones y diseñar estrategias de acción: es el sector empresario compuesto por productores-exportadores o potenciales exportadores. Se ha trabajado para conseguir el apoyo de los mismos, que se ha logrado mediante mecanismos de consulta y una participación permanente, canalizada a través del Consejo Asesor Mixto de Comercio Exterior que, en estos aspectos, ha cumplido con amplitud su cometido.

Respecto de la información, que es un insumo de primer orden para el funcionamiento de la Institución, destacó que no le resultan de utilidad las estadísticas ni los trabajos -salvo contadas excepciones- realizados por otros organismos de la Provincia. Debe manejarse con información muy actualizada, que consigue en publicaciones extranjeras y en revistas y/o boletines provenientes de organismos del sector privado, nacionales y extranjeras.

Las atribuciones definidas, por las normas vigentes, para el Director de Comercio Exterior son totalmente imprecisas, se derivan de las funciones atribuídas al organismo por el Decreto N° 706 que dejó pendiente, para los 60 días posteriores, la elaboración de un proyecto de reorganización y reestructuración que adecuara los corresopndientes al Departamento / de Comercio Exterior. El Director elaboró un proyecto en tal sentido, que incluía el detalle de las funciones y atribuciones de los miembros, pero que habiendo sido aprobado, aún no ha sido puesto en vigencia, ni concretado en consecuencia las medidas que contiene.

10.5. Vinclación con otros organismos

Es permanente la vinculación con los sectores empresarios a través de las organizaciones que los nuclean. Hay una tarea sistemática de difusión entre ellos, incluso se los asesora y apoya en proyectos particulares, por ejemplo, en la formación de un consorcio de exportación para uvas en fresco, que se está constituyendo con el apoyo de la Dirección.

Con otros organismos como: Aduana, Bancos oficiales y privados, Bolsa de Comercio, etc. sólo se mantienen vinculaciones esporádicas, básicamente porque no alcanza el personal para establecer un contacto permanente, así como para coordinar acciones conjuntas. Más fluída es la vinculación en lo que hace al intercambio de información, particularmente con el Banco de Mendoza y Secretaría de Comercio Exterior.

El Director preside, en la práctica, el Consejo Asesor Mixto de Comercio Exterior, aunque la norma legal establece que debe hacerlo el Ministro de Economía. Es un organismo colegiado bien estructurado y que trabaja en forma sistemática en beneficio del comercio exterior. Ha contribuído, notablemente, a crear conciencia en los sectores privados, por lo / cual reviste gran importancia. Es un vínculo de primer orden entre el Estado y los empresarios potenciales exportadores.

10.6. Recursos:

Humanos

Si bien tiene una estructura aprobada -por Resolución Nro. 434/86 del Ministerio de Economía- que prevee 19 cargos, sólo tiene en realidad 6 agentes incluído el Director.

La planta de personal aprobada en presupuesto 1987 cuenta / con 10 cargos, de los cuales 4 están vacantes y no los pueden cubrir por / el congelamiento decretado por el Goberno provincial.

Los cargos cubiertos incluyen: el Director, un Jefe de Departamento Administrativo -que es al mismo tiempo habilitado- un Jefe de Departamento de Comercio Exterior, un Jefe de División Técnica y dos encargados / uno de registro y otro de archivo.

Es notable la escasez de personal para llevar a cabo tareas como planificación, programación, coordinación de acciones y vinculación operativa y permanente con organismos provinciales y extraprovinciales relacionados con el comercio exterior.

Presupuestarios

En 1987 el presupuesto asignado a la Dirección alcanzó al / 0,9 % del total del Ministerio. Es el más bajo, junto con la Dirección General de Economía.

Se destinó en un 99 % a erogaciones corrientes, dentro de / las cuales, algo más del 50 % para pagar sueldos del personal.

Informáticos

Cuentan con una computadora que si bien es insuficiente para crear y mantener un "Sistema de Información de Comercio Exterior de la Provincia", les permite, por lo menos, mantener actualizada una importante cantidad de información proveniente de organismos con los que están conectados: Banco de Mendoza, Bolsa de Comercio, Secretaría de Comercio Exterior de la Nación y Ministerio de Economía.

Entre la información que procesan se cuenta: oferta exportable de la Provincia, demanda exterior de productos, información estadística sobre ventas.

Además de necesitar un equipo de mayor capacidad, requieren más personal especializado para operar el que tienen, porque el que hoy se dispone es insuficiente.

10.7. Síntesis de problemas detectados:

Hemos señalado un conjunto de falencias que impiden -según los mismos directivos del organismo- una acción más efectiva en favor del incremento sostenido del comercio exterior.

La Dirección carece de recursos humanos adecuadamente entrenados en los temas de la especialidad. Carece también de posibilidades para capacitarlos, porque no cuenta con recursos financieros suficientes para encarar acciones en este sentido.

En el terreno de los recursos materiales, no cuenta con líneas telefónicas propias, que le resultan indispensables para mantener un contacto fluído con organismos radicados en la Capital Federal y aún de otros países. El espacio físico que ocupa es reducido y no se adecua a las necesidades derivadas de las reuniones permanentes del Consejo Asesor Mixto, que ocurren una vez por semana en la sede de la Dirección, o de otras reuniones y eventos que congregan a empresarios y representantes de distintos organismos, provinciales, nacionales y extranjreos.

En consecuencia, si de desea impulsar desde el Estado una actividad prioritaria para el desarrollo económico provincial, como es el comercio exterior, es imprescindible dotar al organismo responsable de su promoción de los recursos materiales y humanos que le permitan cumplir eficientemente tan importante función.

Se requiere además dinamizar su funcionamiento para adecuarlo, lo más precisamente posible, a los mecanismos propios de la actividad

comercial a la que debe apoyar y orientar, actuando como un verdadero "gestor" en la materia.

En cuanto a la vinculación con el medio, habrá que incrementar el contacto con otros organismos, públicos y privados, vinculados con el comercio exterior, de los cuales se puede obtener información permanente para la toma de decisiones y para la definición de estrategias / de comercialización adecuadas a la Provincia.

Con respecto a los sectores empresarios, se deberá mantener las vinculaciones iniciadas y ampliar el espectro de los contactos a todos los potenciales interesados en la materia, así como a las entidades que los agrupan y representan, tratando de generar conciencia acerca de / la importancia de la actividad y de la necesidad de encarar acciones tendientes a su desarrollo.

11. DIRECCION GENERAL DE ECONOMIA

11.1 Situación general:

Fue creada para realizar el estudio y formulación de planes y programas en el nivel ministerial. Su producto, en materia de planificación, ha sido nulo, porque no han habido planes en las áreas de acción del Ministerio de Economía, tal como lo han señalado los directores de las distintas reparticiones que lo componen.

Las direcciones que planificaron, lo hicieron por iniciativa propia y no recibieron para ello el apoyo de otros organismos.

La Dirección General de Economía, por su naturaleza y las / características de las funciones que tienen asignadas, debería ejercer la coordinación de los planes parciales elaborados por el resto de los directores, a los efectos de constituir un verdadero sistema de planificación / económica en el Ministerio. La idea surge de las entrevistas realizadas a los directores que, sin excepción, sostienen la necesidad de planificación y la conveniencia de contar con apoyo de personal especializado en la materia, que la mayoría de las reparticiones no tiene, pero que ésta Dirección, porque es su misión específica, debe tener un número y condiciones suficientes.

11.2. Funciones específicas

Creada en 1970 (Decreto N° 3.145) sobre la base del Departamento Técnico del Ministerio de Economía, como organismo permanente de estudio y planificación de los diferentes temas relacionados con la economía de la Provincia, y en especial para constituir un equipo de asesoramiento directo al Ministro. Depende directamente del Ministro de Economía.

Suprimida en 1980 por Decreto N° 1.472, es nuevamente creada en 1982, por Decreto N° 897, con dependencia administrativa de la Subsecretaría de Industria, Comercio y Minería.

Las funciones que le otorga el Decreto N° 897 son las siguientes:

-Estudio y asesoraramiento en la formulación e implementación de planes y programas de trabajo.

-Estudio y asesoramiento para la elaboración de los proyectos del presupuesto de gastos de la jurisdicción del Ministerio de Economía.

-Control de ejecución de los planes y programas aprobados.

-Asesoramiento jurídico, contable, administrativo, financiero y económico.

En la práctica, según el Director, asisten a las distintas áreas del Ministerio con información y estudios que apunten a la planificación económica.

Es un organismo auxiliar del Ministro de Economía, donde uno de los aspectos relevantes es el cúmulo de información que debe manejar.

Otro aspecto relevante es que debe constituir un equipo interdisciplinario, por las características del asesoramiento que tienen asignado como función.

11.2.1. Funciones que cumple la Dirección:

a] De apoyo

-Elabora, a pedido de otros directores o del Ministro, estudios y programas

-Elabora el Presupuesto general del ministerio

-Ejerce la Secretaría del Comité Vitivinícola

-Prepara los discursos del Ministerio

b] Técnicas

-Estudio de factibilidad económica en proyectos de promoción industrial

-Idem para proyectos de acogimiento a la Ley de Promoción Turística

-Estudios económicos: evaluaciones, diagnósticos, etc. Incluso realizan, cuando es necesario, encuentas y relevamientos de información

11.3. Funciones de administración general

No realizan actividades de planificación.

No elabora presupuestos por programa. Por su naturaleza el organismo debería brindar pautas y asesorar al resto de las reparticiones del Ministerio, acerca de la forma de elaborarlos. Los directivos han señalado que no lo hicieron por desconocer la metodología a seguir y porque les falta personal especializado.

El de la Dirección General de Economía no tiene que ser,/ necesariamente, presupuesto por programa, no se justifica por las características de unidad técnica de apoyo.

En materia de personal, sólo hacen logística. No hay programas de capacitación, no cuentan con recursos suficientes para realizarlos.

11.4. Funciones gerenciales:

Se trata de una repartición muy atípica, es un Director que hace las veces de Secretario del Ministro.

En la Dirección se trabaja, señaló, sobre requerimientos superiores, del momento y según cada circunstancia. En consecuencia, no / preven labores para la repartición en conjunto, adecuan los recursos disponibles en función de los trabajos que se les indican y para cada momento en particular.

No planifican. Manifiesta el Director que, a principios de su gestión habían planificado, sobre todo para la realización de algunos trabajos especiales,pero dado que no cuentan con recursos suficientes personal, vehículos, información actualizada, etc., no pudieron cumplir con lo planificado.

Actualmente los profesionales del organismo, cada uno de / los cuales tiene cierta especialización, tienen asignados trabajos concretos que responden a requerimientos superiores, de otras direcciones o bien rutinarios, como la elaboración del presupuesto general del Ministerio.

Respecto de la estructura vigente, el Director considera / que la organización formal actual no se adecua a las funciones que debe / cumplir la Dirección. Tendría que ser una Secretaría de Planificación y mantener vinculaciones muy estrechas con la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas.

11.5. Vinculación con otros organismos

Es muy escasa, sólo ocasionalmente se dirigen a otras reparticiones (INV, Bancos) con el objeto de solicitar información. En idéntico sentido mantienen algunas vinculaciones con entidades representativas del sector privado, como la Bolsa de Comercio o entidades vitivinícolas.

No tienen una vinculación directa y permanente con la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas -pertenecen a distintas subsecretarías- y no complementan sus programas. La información que / reciben de ella no es suficientemente actualizada, por lo cual deben recurrir a otros medios para obtenerla. Por ejemplo, hacer encuentas propias.

11.6. Recursos

Humanos

Cuenta con 14 agentes, que representan el 1,16 % del total del Ministerio.

De ellos, el 71,4 % está en el Agrupamiento Administrativo y Técnico y el 21 % en el Profesional.

El 80 % del personal que revista en el primero, está en tramos de supervisión, sin personal a cargo. Sólo el 20 % ubica en tramos de ejecución. Es un fenómeno común a las reparticiones nuevas del Ministerio, con muy pocos agentes, en cargos jerarquizados de supervisión y que en la práctica no son jefes.

Presupuestarios

El presupuesto de 1986 representó el 1,2 % del total del Ministerio, el más bajo de las reparticiones que lo constituyen. El del año 1987 fue aún más reducido, alcanzando junto con la Dirección de Comercio / Exterior los más bajos, con sólo el 0,9 % cada una.

Informáticos

Poseen dos computadora Latin Data de disco rígido y flexible, con monitor e impresor. Las utilizan para elaborar programas para otras reparticiones, archivar datos sobre economía regional y vitivinícola, etc.

Se detecta que las computadoras están subutilizadas. El Director manifestó que una de ellas va a ser trasladada a la Dirección de Industrias.

Las posibilidades de utilización de los equipos serían numerosos y variados si la repartición realizara tareas de planificación y programación económica, manteniendo coordinadas, con esa finalidad, a las distintas reparticiones del Ministerio. Como en la práctica no cumplen con esas funciones, los equipos se destinan a programas aislados.

11.7. Síntesis de problemas detectados

La Dirección no cumple actualmente con las funciones de planificación que tiene asignadas. Se trata, en realidad, de un equipo de técnicos que asesoran y auxilian al Ministro en sus funciones específicas. Elaboran además el presupuesto anual del Ministerio de Economía y realizan, / por pedidos especiales de los superiores o de otros directores, algunos estudios especiales, básicamente de tipo económico-contable.

Habría que analizar si, para satisfacer las necesidades derivadas de ese conjunto de funciones, la estructura organizativa más adecuada es la actual, con una Dirección que depende de la Subsecretría de Industria, Comercio y Minería, en lugar de hacerlo directamente del Ministro de Economía.

En cambio, si el objetivo es transformar a la Dirección en un organismo de planificación, habrá que redefinir no sólo su ubicación // dentro de la estructura del Ministerio, sino la dotación de recursos humanos con que cuenta, ya que está integrada por un reducido grupo de técnicos, abocados esencialmente a tareas de asesoramiento y a la realización de algunos estudios especialmente pedidos por otras unidades del Ministerio, funciones que absorben la totalidad de su tiempo.

MINISTERIO DE

BIENESTAR SOCIAL

INTRODUCCION

El Ministerio de Bienestar Social comprende, en su estructura, una variedad de reparticiones que cumplen funciones referidas a áreas de naturaleza muy diversa, como son salud pública, minoridad, deportes, recreación y turismo, ancianidad, acción social, discapacitados, viviendas y otros. Las mismas abarcan sectores diferenciados de características complejas, pero todas de alto contenido social.

Las funciones que cumplen la mayoría de estos organismos están directametne vinculadas con "fines del Estado" y se concretan en la prestación de servicios directos a la comunidad, o bien en la entrega de bienes a los grupos carenciados, tal el caso de viviendas económicas, medicamentos, subsidios monetarios y otros.

La apertura estructural del primer nivel del Ministerio corresponde a las Subsecretarías (Salud Pública y Promoción Social y Vivienda) y responde a una departamentalización de carácter funcional; a partir de allí se ubican las Direcciones y Organismos Descentralizados que responden a diversos criterios de aperturas (funcional, por objeto, por sujeto, y otros). Esta estructuración crea un amplio espacio de control tanto para el Ministro como para los Subsecretarios

Los factores enunciados nos pueden permitir en forma inicial pero suficiente, perfilar la organización ministerial y afirmar que es de / dimensiones y complejidades importantes, lo que se traduce en dificultades administrativas, aún cuando varias de las organizaciones presenten carácter de descentralizados.

A estas circunstancias deben agregarse algunas de las situaciones más comunes, relevadas para el presente trabajo, tales como: es escasa la presentación de objetivos y políticas de manera formal; no se realiza planificación; la elaboración del presupuesto financiero es solamente // por jurisdicción y finalidad, no existe presupuesto programático; la política de recursos humanos incluye solamente los aspectos rutinarios del ingreso, progreso y egreso del agente; el proceso de descentralización de algunos efectores es incipiente; no se han incorporado recursos informáticos como elementos indispensables para la adecuada toma de decisiones; es escaso el desarrollo del control de gestión, y otros.

Aparece como destacable el grado de normatización en la creación de los organismos, puesto que, en su mayoría, poseen un instrumento legal que les da origen; el esfuerzo que se ha comenzado a realizar con la / descentralización de hospitales y algunas direcciones del nivel central. Se da importancia a la profundización del proceso de zonificación sanitaria y a la necesidad de que, cada nivel de complejidad de atención médica, tenga capacidad resolutiva independiente para poder solucionar las patologías prevalentes en su entorno; se intenta proseguir con las modalidades alternativas de atención de ancianos y menores; y otros avances en el campo del deporte comunitario, la atención primaria de la salud, el mutualismo etc.

Estas apreciaciones nos permiten avanzar en el amplio espectro del micro-análisis administrativo para poder elaborar, luego, una propuesta alternativa que intentará superar las falencias detectadas y rescatar los aspectos adecuados de la actual organización.

S U B S E C R E T A R I A

D E

S A L U D P U B L I C A

1.DIRECCION DE ATENCION MEDICA

1.1. Situación general:

La Dirección de Atención Médica, depende de la Subsecretaría de Salud Pública del Ministerio de Bienestar Social; es un organismo que / cumple, fundamentalmente, funciones fines, puesto que comprende a los hospitales que funcionan en la Provincia y a los Centros de Salud que componen el área programática de los mismos. Ambos constituyen los efectores de las acciones de Medicina Asistencial que procuran alcanzar los objetivos de la política sanitaria del Gobierno provincial.

El producto generado es el conjunto de prestaciones demandadas por la comunidad y son brindadas por los establecimientos sanitarios. / Este producto es mal evaluado por la población, según las encuestas realizadas para el presente estudio, quizás no en cuanto al aspecto técnico-científico sino más bien en referencia a la calidad de la atención. En definitiva, el paciente que demanda atención, "siente" que no es correcta la "forma" en que la recibe.

1.2. Funciones específicas

El Decreto N° 3.298/73 establece las funciones para la Dirección de Hospitales, hoy denominada Dirección de Atención Médica y que son / cumplidas por la misma. De las enunciadas en el Decreto algunas no se cumplen, tales como, por ejemplo: las referidas a programas de integración y / capacitación de los recursos humanos del área asistencial; elaboración de / programas de obras públicas, según tipo y necesidades hospitalarias; ordenamiento de las capacidades instaladas a fin de lograr su máximo aprovechamiento y mayor extensión en la cobertura horaria; elaboración de manuales de normas y procedimientos que permitan una mayor agilización del desenvolvimiento técnico y administrativo de los hospitales a su cargo.

Es probable que, en su mayoría, éstas acciones se ejecuten / parcialmente, y sin una metodología global, y que, por lo tanto, no respondan a un programa, plan o proyecto manifiesto y totalizante de las funciones mencionadas. Se necesitaría expresar éstas como respuestas a una política sanitaria que contemple los recursos materiales, humanos, financieros, / formales y organizativos de la salud.

Se cumple con funciones de: ordenamiento de las complejidades hospitalarias; coordinación de las actividades asistenciales; organización de los servicios hospitalarios para reducir las tasas de mortalidad y morbilidad evitables; apoyo a la descentralización administrativa y técnica / de los hospitales; solución de los problemas del personal que preste funciones en las unidades a su cargo; y otras conectadas.

Según lo expresado por el Director de Atención Médica, es necesario cumplir con las funciones enunciadas para lo que se necesitan políticas expresas y escritas, ya que se trabaja sobre los problemas coyunturales y no se prevé para el mediano y largo plazo.

1.3. Funciones de administración general:

. Planificación

La función de planificar no se cumple en la Dirección de Atención Médica, se trabaja contra demandas y sobre la coyuntura. Es difícil // realizar tareas de elaboración de planes o programas si los funcionarios ocupan sus cargos únicamente por méritos políticos, carecen de formación administrativa, desconocen las técnicas apropiadas y no realizan suficientes esfuerzos para conocerlas y/o utilizarlas.

De acuerdo a lo informado por el Director, es necesario realizar esta tarea y para ello debería existir un nivel técnico administrativo de carrera, un nivel superior político con formación en administración sanitaria y, entre ambos niveles, un flujo contínuo de trabajo e información // que hiciera posible el entendimiento y la integración de los mismos. Esto / es necesario puesto que las racionalidades políticas y técnicas no siempre son coincidentes y tampoco son conocidas por los integrantes de los equipos de gobierno.

. Presupuesto

El presupuesto de esta Dirección, responde al sistema provincial según finalidad y unidad organizativa. Encuadra dentro de la unidad organizativa N° 03 y en la misma se incluyen los recursos y gastos correspondientes a la Dirección de Centros de Salud, Dirección de Servicios Técnicos, Servicio Coordinado de Emergencia y Escuela de Enfermería.

Presupuestariamente, cada hospital que depende de esta Dirección, posee su unidad organizativa que incluye los gastos en personal de / planta permanente. A excepción de los Hospitales Central y General Alvear, que en sus presupuestos tienen créditos para "bienes" y "servicios", erogaciones de capital e "inversión real".

Por Decreto N° 1.192/86 y N° 1.559/87 se asignaron fondos presupuestarios a los hospitales, a fin de poner en funcionamiento la descentralización administrativa de los mismos. De tal forma se procedió a crear fondos permanentes para las distintas unidades organizativas. La nueva modalidad está en marcha, se hace necesario evaluarla y verificar si los fondos asignados han sido suficientes y si los problemas manifestados en los centros hospitalarios han encontrado alguna solución con su implementación.

El Director de Atención Médica señala que sería realmente // significativo que se pudiera implementar un presupuesto por programa pero como fruto de una tarea planificadora previa.

. Personal

Las funciones inherentes al rubro personal están centralizadas en la Dirección de Personal del Ministerio, por ese motivo en la Dirección de Atención Médica sólo se cumple con aquellas funciones que hacen más bien a la determinación de necesidades de personal, su distribución y, en parte, a su capacitación para los agentes que se desempeñan en la misma.

En los hospitales y centros de salud se realizan actividades referidas al ingreso, control de ausentismo, licencias, promociones y otras de los agentes que cumplen funciones en ellos. De acuerdo a lo informado / por el Director, el recurso humano existente es muy importante, pero no se

han instrumentado formas de gratificación al mismo. Se siente identificado con los objetivos de la Organización y fundamentalmente está integrado con el conjunto de agentes del nivel administrativo de carrera.

Al igual que en muchos otros organismos, la situación de las funciones correspondientes a la Administradión de Personal, dice a las claras cuánto debe hacerse al respecto para salir de la nueva operatoria logística para realizar las actividadas sustantivas que facilitarán la motivación, identificación e integración del personal de los diferentes niveles y unidades.

1.4. Funciones gerenciales:

Las funciones gerenciales se desarrollan a partir de los lineamientos políticos que emanan del Subsecretario de Salud Pública y del / Ministro que, por lo general, no se formalizan por escrito. Lo mismo sucede con la trasmisión de éstas a los efectores encargados de ejecutar las / acciones de salud: se informan en reuniones periódicas con los directores de los centros asistenciales.

De las funciones gerenciales la que se ha desarrollado, en / primer orden, es la previsión de actividades e insumos para el desenvolvimiento de las tareas, se realiza solo para el corto plazo (un año) y se ve reflejada en la elaboración del presupuesto financiero. El escollo que encuentra esta función es la falta de un programa que abarque el área de la salud; tampoco hay serias estadísticas de indicadores de producción de los establecimientos asistenciales que permitan a partir de ellas, inferir las tendencias de los mismos y su futuro comportamiento. La información existe, suministrada por el Departamento de Bioestadística, pero no se elabora para responder a estas necesidades.

Respecto a la planificación se ha señalado la inexistencia de esta función y la necesidad de que se implemente a la brevedad.

En cuanto a la coordinación se señala que no es fácil realizarla y, en general, se coordina de manera informal y asistemática; no hay comunicación horizontal entre las distintas direcciones y mucho menos con otros Ministerios. El mayor esfuerzo es respecto a la coordinación con el Ministerio de Hacienda, fundamentalmente en lo referido al sistema de compras que se realizan en la Dirección de Compras y Suministros, y que son / para proveer de bienes a los efectores del área de salud.

1.5. Organización de los servicios desconcentrados

De la Dirección de Atención Médica dependen como organismos desconcentrados los 20 (veinte) hospitales de la Provincia de Mendoza. Los mismos se insertan en una red de prestadores con diverso nivel de complejidad y los que presentan características de hospitales especializados o monovalentes.

Se distribuyen de la siguiente manera:

-Nivel de complejidad III: Hospital Domingo Sícoli del Departamento de Lavalle, Alfredo Metraux (Fray Luis Beltrán), Eugenio Bustos (San Carlos), General las Heras (Tupungato) y Arturo Illia (La Paz).

-Nivel de complejidad IV: Hospital Saporiti (Rivadavia), Carlos Ponce (Tunuyán) y Malargüe (Malargüe).

-Nivel de complejidad VI: Hospital Diego Paroissien (Maipú), Italo Perrupato (San Martín), Teodoro Schestakow (San Rafael) y General Alvear (General Alvear).

-Nivel de complejidad VIII: Hospital Luis Lagomaggiore (Ciudad de Mendoza), y Hospital Central (Ciudad de Mendoza).

-Especializados: Emilio Civit (pediátrico-Ciudad de Mendoza), El Sauce (neuropsiquiátrico-Guaymallén), Carlos Pereyra (neuropsiquíatrico-Ciudad de Mendoza), Hector Gailhac (geriátrico-Las Heras), Jaime Prats (geriátrico-General Alvear), Nestor Lencinas (Neumo-infecciosas-Godoy Cruz).

1.6. Recursos

Humanos

En el rubro Personal sólo se incluye a los agentes que cumplen funciones en esta unidad organizativa, ya que el personal de centros hospitalarios, como se dijo en otro párrafo, se registra en cada unidad organizativa. Para el presupuesto 1987 el monto destinado al personal de los 20 hospitales y 150 centros de salud representaba el 62 % del presupuesto de la Administración Central y el 27 % del presupuesto total del Minsterio.

En la Dirección de Atención Médica prestan funciones: 1 Director, 1 Supervisor de Hospitales y 3 secretarias administrativas.

El total de cargos de esta unidad organizativa es de 108 cargos que representa el 2 % del total del Ministerio y se conforma de la siguiente manera (incluye al personal de la Dirección de Centros de Salud, Dirección de Servicios Técnicos, Escuela de Enfermería, Servicio Coordinado de Emergencia y otros):

-3 autoridades superiores= 3 %
-43 administrativos y técnicos = 40 %
-2 personal profesional = 2 %
-27 asistencial y sanitario= 25 %
-1 mantenimiento y producción = 1 %
-9 servicios generales = 8 %
-23 personal asistencial = 21 %

Presupuestarios

Para el año 1987 el presupuesto de la Dirección de Atención / Médica representó el 22 % del presupuesto de la Administración Central y el 10 % del total del Ministerio. La composición y valor relativo de los créditos asignados es la siguiente: Del total asignado el 98 % se destina a Erogaciones Corrientes y, dentro de éstas, el 13 % a Personal, y el 87 % a Bienes y Servicios. El saldo, o sea el 2 %, son Erogaciones de Capital.

De estos guarismos resalta como significativo que esta Dirección destine a Erogaciones de Capital solo el 2 % del total de su presupuesto, vale decir que, con ese monto, se debe proceder al equipamiento de los

hospitales que se habiliten o a incorporar nuevos equipos en lugares que / posean equipos obsoletos.

1.7. Síntesis

Dado que se ha comenzado con el proceso de descentralización de los hospitales y la implementación de las áreas programáticas de los mismos, la Dirección de Atención Médica requiere reforzar el cumplimiento de / algunas funciones que actualmente no se realizan. Esta Dirección necesita // planificar el accionar de los efectores a su cargo: los hospitales y los centros de salud que conforman una red de complejidades asistenciales diferentes, de modo tal que se inserten de manera ordenada en la misma.

De la planificación se podrá extraer un sistema normativo que prevea algunos aspectos, tales como: formalización de las relaciones entre el hospital y los centros de salud que dependen de él, supervisión administrativa-técnica, canales de comunicación, sistemas de derivación, rotación del personal entre el centro y la periferia, provisión de insumos, programas de conservación y mantenimiento edilicio y de equipamiento, suministro de información actualizada sobre aspectos técnicos, asistenciales, administrativos y otros.

También se destaca como necesaria, la puesta en marcha de un sistema de auditoría y control de gestión, en base a la normatización propuesta, los objetivos fijados, lo ejecutado y las desviaciones observadas en la práctica de cada efector.

En la medida en que esta Dirección comience a asignar aquellas funciones eminentemente ejecutivas en los hospitales cabeceras de áreas programáticas, seguramente su Director podrá destinar más tiempo a las funciones globales de planificar, evaluar, organizar y supervisar lo que hace al/ corto y mediano plazo en materia de prestaciones asistenciales. Estas funciones deben realizarse en coordinación con las otras Direcciones del área de Salud Pública, a fin de establecer una adecuada comunicación y tratamiento de carácter horizontal con el resto de los funcionarios, dado que actualmente se señala, como una falencia, la falta de relaciones formales entre / los distintos funcionarios; y mucho más entre este nivel y el de funcionarios de carrera administrativa.

Para implementar este proceso de asignación de funciones y delegación de autoridad, se necesita la formación administrativa y sanitaria de los directores de los hospitales de la Provincia que, por lo general, no poseen estos conocimientos haciéndoseles complicadas las tareas que surgen de las nuevas formas de manejo descentralizado. Esta modalidad implica contar con mandos intermedios, capacitados y decididos a llevar a cabo el proceso emprendido por las autoridades políticas. Este proceso debe ser profundizado y abarcar, no sólo los aspectos presupuestarios y de manejo de fondos, sino también lo referido a los recursos humanos, materiales y organizativos a fin de lograr una real descentralización administrativa.

Como funciones propias, que actualmente se desarrollan, se menciona la elaboración de programas que son subsidiados por la Secretaría de Salud de la Nación: programa de salud materno infantil, programa de salud / mental, programas de capacitación de recursos humanos, residencias médicas, pasantías de profesionales médicos, programa de mantenimiento y conservación de infraestructura, programa de arquitectura hospitalaria. Los fondos

para éstos se preveen dentro del P.A.S. (Programa de Apoyo en Salud) en forma anual, pero no son recibidos con la regularidad que se necesitan para // que lo ejecutado mantenga cierta continuidad, en los últimos ejercicios han constituído, más un refuerzo presupuestario que provisión de recursos para la ejecución de lo programado. Por todo ello se hace indispensable replantear con el nivel político local y nacional la programación del P.A.S. para el ejercicio venidero.

Tal como hemos señalado, la población encuestada no encuentra satisfacción en la forma en que recibe las prestaciones asistenciales en los centros pertenecientes al Estado provincial, por ello es menester analizar los modos de acceso del público al sistema de salud, los honorarios de atención, las modalidades en la entrega de turnos para ser atendidos y la forma en que es recibido el paciente. Probablemente las soluciones a estos problemas pasen por mecanismos que no siempre requieren grandes montos de dinero o la incorporación de tecnología de alta complejidad. Es posible que nos encontremos con una falta total de motivación por parte del personal que atiende los hospitales y centros de salud, que no se encuentra gratificado en // sus aspiraciones y traslada esas inquietudes al paciente que llega a los mismos. Tal vez la solución radique en nuevas modalidades organizativas, en la habilitación de servicios de especialidades en los centros de salud (aunque sea una vez por semana), en incorporar nuevos horarios vespertinos para la atención del público, y también, quizás, en llegar a la población con informaciones adecuadas sobre los centros asistenciales más cercanos a su lugar de residencia, a fin de evitar traslados innecesarios y aglomeraciones en los hospitales de mayor complejidad.

2. DIRECCION DE MEDICINA PREVENTIVA Y SANITARIA

2.1. Situación general

La Dirección de Medicina Preventiva y Sanitaria responde, en su denominación y accionar, a una de las modalidades más significativas de la medicina moderna, pues trata de actuar sobre el individuo sano y el medio ambiente, a fin de evitar las enfermedades y la morbimortalidad.

En realidad, es difícil que se realicen acciones preventivas si no es a través de los efectores del sector público-estatal. Pareciera / que, en el sector privado y de la seguridad social, pocas y casi ninguna de las acciones son ejecutadas en función de lo preventivo, como si fuera una actividad exclusiva del Gobierno y no una práctica necesaria que deben cumplir en los tres subsectores del área de la salud.

El objetivo básico de la medicina preventiva es lograr un habitat adecuado para obtener una mejor calidad de vida, previniendo de esa manera transformar al individuo sano en un paciente horizontal que demande servicios al sector salud. Mantener un estado de salud óptimo en la población, dectectando, con antelación, los grupos de riesgo a fin de evitar su morbilidad: embarazadas, niños sanos que pertenecen a grupos socio-económicos bajos, personas en contanto con efluentes de aguas contaminadas y con residuos industriales, comunidades que no posean agua potable y sistemas de eliminación de excretas adecuados, grupos poblacionales que viven en las / cercanías de industrias tóxicas o en microcentros con contaminación ambiental, etc. Estas,y otras más, constituyen personas vulnerables frente a agentes nocivos para su salud y se constituyen en el objeto de la medicina preventiva.

Entre los objetivos que el Decreto N° 3.298/73 le fija a la Dirección de Saneamiento Ambiental, hoy Dirección de Medicina Preventiva y Sanitaria, está el de "concretar las actividades necesarias en función del bienestar del pueblo, todos aquellos factores del medio ambiente que puedan determinar su salud, ya sean propios o incorporados por el desarrollo tecnológico".

2.2. Funciones específicas:

La Dirección de Medicina Preventiva y Sanitaria, cuyos antecedentes inmediatos se ubican en la Dirección de Saneamiento Ambiental // creada por Decreto N° 3.298/73, se fue modificando en su estructura a través de diferentes leyes de presupuesto.

Actualmente depende de la Subsecretaría de Salud Pública, su Director revista en el Tramo de Personal Superior, categoría 076, y cuenta con una planta de 1986 empleados que se encuentran en la denominada Unidad Organizativa 02.

Las funciones enumeradas en el Decreto mencionado se referían al área del saneamiento ambiental, entre ellas:

-mejoramiento de la vivienda urbana, suburba a y rural.

-disposición de residuos domiciliarios e industriales.

-control de riesgos laborales perjudiciales a la salud

-control de riesgos producidos por fuentes de contaminación atmosféricos, generación de ruidos, etc.

-control de zoonosis y vectores.

-control y evaluación de la calidad del agua.

-control de alimentos.

Actualmente se han agregado otras funciones referidas a:

-educación y promoción de la salud.

-ejecución y control de programas de enfermedades trasmisibles tales como tuberculosis, enfermedades de trasmisión sexual, SIDA, brucelosis, hidatidosis, enfermedades de denuncia obligatoria, etc.

-estudio y control epidemiológico de la morbilidad en la Provincia.

-ejecución de tareas de control y fiscalización del estado sanitario de la población en el Centro Sanitario Emilio Coni.

-ejecución y control de los programas de inmunizaciones, a cargo del Vacunatorio Central.

Dado que estas y otras funciones, se ejecutan regularmente en la Dirección de Medicina Preventiva y Sanitaria y puesto que, además, se / ha modificado su estructura jerárquica de manera significativa, se considera adecuado que se dicten nuevas normas, que abarquen los aspectos señalados, a fin de dar un marco más racional y ordenado al desenvolvimiento de / la misma.

Es más, el Director (agosto 1987) opinaba que se hacía necesario crear dos Subsecretarías: una de medicina asistencial y otra de medicina preventiva, a fin de dar una mayor jerarquía a la función preventiva y / un desenvolvimiento financiero más ágil y reflejado en la norma presupuestaria. Esta debe ser una segunda etapa, previamente se necesita fijar objetivos y políticas que determinen y den dirección a las acciones del área; pero ello no se puede concretar sino se ha realizado un diagnóstico de la situación sanitaria de nuestra población y de las actividades que cumplen el Ministerio de Bienestar Social y otros Organismos, como los Municipios, Obras Sanitarias Mendoza, la Dirección de Industrias, Dirección de Defensa Civil, etc.

2.3. Funciones de administración general:

. Planificación

Los distintos Departamentos que conforman esta Dirección elaboran programas de sus actividades y recursos, los que, en su mayoría se / incluyen en el P.A.S. (Programas de Apoyo en Salud) que es establecido y / financiado por la Secretaría de Salud de la Nación. Este esfuerzo, realizado anualmente, no forma parte de un plan de salud de la Provincia, puesto que no existe y, por lo tanto, los mismos sirven sólo para orientar las acciones de la Dirección de Medicina Preventiva.

La ejecución de estos programas sufre serias dificultades // porque los recursos de la Nación no son distribuidos en base a lo programado, tampoco son recibidos regularmente y eso resta continuidad a las acciones programadas el ejercicio anterior.

De lo ejecutado se realiza una evaluación conjunta entre los jefes de los Departamentos y la Dirección; es prioritario para esta tareas, relacionar lo programado y ejecutado en distintos períodos, aunque para que esta comparación sea confiable se necesitarían series históricas de estadísticas sobre las acciones ejecutadas, de las que actualmente no se disponen. A pesar de las múltiples dificultades señaladas y otras más de similar índole, esta Direccón considera necesario realizar las funciones de planificación y programación, tanto a corto como a mediano plazo, utilizando las herramientas que proporcionan las ciencias administrativas.

. Personal

El personal de la Dirección es de 186 agentes que representan el 3 % de la planta de personal permanente del Ministerio. En cuanto a la / dinámica del mismo, el Director afirma que, en general, no existe motivación aún cuando, técnica y profesionalmente, se considera de buen nivel. En general se comporta en forma individualista y con falta de compromiso, no sólo con el Gobierno sino, en general, con la sociedad a la cual debe prestar // servicios. Se necesita una formación más moderna en los aspectos de administración de la salud; el personal asistencial no está embuido de esta modalidad, puesto que las Universidades lo forman para "asistir" y no para "prevenir"; tampoco se ha acostumbrado a trabajar en equipos multidisciplinarios (médicos, fonoaudiólogos, psicólogos, administradores, planificadores y otros) y mucho menos con equipos comunitarios a través de la integración de líderes de las comunidades sobre las que ha de actuarse.

. Presupuesto

Se señala, en opinión del Director de la repartición, la necesidad de incorporar la técnica de presupuesto por programa y dado que se elaboran anualmente algunos programas servirían como base inicial para su implementación. Esto constituiría un avance sobre la metodología que actualmente se aplica, y que no difiere del resto de la Administración Pública // Provincial, es decir por finalidad y por jurisdicción

2.4. Funciones gerenciales

El grado de desarrollo de las funciones gerenciales presenta diversos niveles según el aspecto que se analice.

Puede señalarse como importante pero de escaso grado de desarrollo, la fijación de políticas para el sector. Para mejorarlo se estima necesario partir de un diagnóstico de situación, que permita cuantificar las demandas y necesidades, evaluar la incidencia de las diversas patologías que se presentan en la Provincia, determinar los recursos con que se cuenta para afrontar el desarrollo de acciones en salud, etc. Estos pasos no se han realizado ni en forma suficiente ni de manera ordenada y sistemática, tampoco / se han formalizado documentos que contengan políticas para marcar las orientaciones a seguir en el sector. Se reconoce como significativa, tanto esta ausencia de políticas expresas para el organismos, como la imposibilidad de trasmitir a los niveles inferiores pautas concretas y objetivos claramente

definidos que hayan surgido de los funcionarios de mayor jerarquía. De estas carencias resulta que se intenta ejecutar acciones sin orientaciones generales claras sobre el fin que se intenta alcanzar.

Respecto a la planificación, que se comentó en puntos anteriores, se recalca la falta de un plan integral para el sector y también la necesidad de implementar un sistema de control de gestión sobre lo planificado.

Se considera necesario implementar mecanismos normatizados / que produzcan una coordinación permanente, sobre todo en lo que se refiere al nivel extrainstitucional, dado que hay tareas que se realizan en áreas comunes y sobre las cuales actúan concurrentemente, los organismos municipales y los del Ministerio de Bienestar Social. Por ejemplo, el saneamiento/ básico, el control de manipuladores de alimentos, el control de la contaminación del aire, la habilitación de locales comerciales y la eliminación de basuras, son entre otros, casos puntuales donde debe procurarse,urgentemente la coordinación interjurisdiccional.

Actualmente se detectan en algunos casos, superposición de tareas y en otros, falta de cumplimiento de las funciones asignadas.

Con relación al manejo de recursos materiales de la Dirección, se estima que es significativo el referido a los medios de movilidad dispobles para el desarrollo de las acciones propias. En opinión del Director,/ es necesario racionalizar el uso de los vehículos; los mismos se deben afectar a las funciones oficiales en forma exclusiva y realizar un adecuado // plan de mantenimiento de los mismos, puesto que, en la actualidad, son escasos y su estado de conservación regular. La propuesta sería realizar la privatización de todo el parque automotor del Gobierno provincial, exceptuando aquellos afectados a seguridad o ambulancias y proveer otros servicios mediante contrataciones ad hoc (en base a km. a recorrer, horas de utilización, ó algún otro sistema de contratación).

Del resto de los recursos materiales que se utilizan en los distintos Departamentos se remarca la lentitud de los trámites para su adquisición y las numerosas trabas contables que existen, y se reconoce la existencia de un mal sistema de control del uso de los mismos.

En cuanto a las formas de conocer las estructuras de la Dirección, se observó un proyecto de organigrama jerárquico y el Director sostuvo la necesidad de contar con estructuras jerárquicas actualizadas y que se reflejen en la herramienta del análisis correspondiente; las mismas debieran ser no sólo las de la Dirección sino las del resto del Ministerio.

2.5. Recursos

Humanos

La distribución de los 186 agentes que cumplen funciones en esta Dirección según el presupuesto 1986, es la siguiente: 1 autoridad superior (0,5 %), 88 administrativos (47 %), 8 personal profesional (5 %), / 43 asistencial técnico (23 %); 6 mantenimiento y producción (3,5 %), 19 // servicios generales (10 %) y 21 personal profesional asistencial (11 %); / Total = 100 %.

Estos representan el 3 % del total del Ministerio, cifra realmente poco significativa si se tiene en cuenta las funciones de la Dirección de Medicina Preventiva, y la trascendencia de las mismas en las acciones sobre el medio ambiente y las personas vulnerables o de riesgo.

Presupuestarios

Sobre los recursos de que dispone esta Dirección encontramos / los siguientes porcentajes, respecto del total del Ministerio:

-Año 1986: 1,4 %

-Año 1987: 1,1 %

De estas cifras, además de reflejar la escasa incidencia del presupuesto de la Dirección en el total, es significativo el porcentaje // destinado a personal, que en 1986 fue del 46 % y en 1987 se elevó al 81 %, incremento que se correspondió con un descenso en la partida destinada a bienes y servicios - Erogaciones Corrientes.

Informáticos

No posee.

2.6. Síntesis

La Dirección de Medicina Preventiva y Sanitaria, necesita para su desenvolvimiento políticas y objetivos claramente establecidos, que estén acordes con los del resto de las áreas de la salud. Estas líneas de acción debieran traducirse en acciones programadas que formen un plan de carácter global, con alto grado de formalización y a su vez inserto en un plan general de Gobierno.

Asimismo requiere una mayor participación en el presupuesto de la Subsecretaría de Salud, dada la preponderancia que tienen las acciones preventivas y sanitarias en el mejoramiento del nivel de vida de la población y por ende, la necesidad de contar con los suficientes recursos financieros que permitan un desenvolvimiento eficaz, sin problemas económicos. Recordaba el Director que la gran mayoría de la población que demanda el sistema de salud, necesita acciones del primer nivel de atención médica y que para ello recurre inadecuadamente a centros hospitalarios de alta // complejidad que, por lo general, se encuentran saturados de pacientes que podrían resolver sus problemas en los primeros niveles.

En síntesis, se recomienda la formación de equipos multidisciplinarios que capten y comprendan la significación de las tareas preventivas de salud y la necesidad de dar más importancia a las mismas de acuerdo a nuevas concepciones sanitarias. Formar profesionales que trabajen sobre el individuo sano y su habitat a fin de evitar la morbi-mortalidad de aquellos individuos que constituyen grupos de alto riesgo.

Como aspecto común al resto de los funcionarios, se señala la necesidad de lograr un conjunto de agentes en la Administración Pública que se encuentren motivados y que adquieran compromiso con los objetivos, de la repartición y con la sociedad que demanda los productos de la mismas.

3. DIRECCION DE SERVICIOS TECNICOS

3.1. Situación general:

La Dirección de Servicios Técnicos es la encargada de la normatización, organización y control de los distintos servicios que realizan prestaciones técnicas, intermedias y de diagnóstico y tratamiento en hospitales y centros de salud del Ministerio de Bienestar Social.

Estas funciones hacen al soporte que necesitan las actividades asistenciales de carácter final para poder cumplimentarse.

En una concepción más moderna y más amplia, en la cual el // prestador de salud deja de ser el médico aislado y pasa a ser un equipo multidisciplinario, estas prestaciones de carácter intermedio y los profesionales que las ejercen cumplen un rol nuevo en los equipos mencionados.

Debiera ser un conjunto homogéneo, armónico y cuyo objetivo / fuera la mejor y más eficiente prestación de salud. El médico obtendría, / de esa manera, un apoyo estratégico de bioquímicos, farmacéuticos, nutricionistas, enfermeros, obstétricas, asistentes sociales, odontólogos, estadísticos en salud y otros, sin los cuales la medicina moderna perdería efectividad.

La coordinación y programación de los distintos servicios intermedios de los hospitales y centros de salud se convierte en una función indispensable para el normal desenvolvimiento de los mismos.

La Dirección de Servicios Técnicos depende de la Subsecretaría de Salud Pública y está integrada por los siguientes Departamentos: // Bioquímica, Odontología, Farmacia, Alimentación, Inspección de Opticas, Servicio Médico Social, Junta de Reconocimientos Médicos, Enfermería y Obstetricia.

No ha sido creada por una norma específica, sino que aparece en el escenario público a través de una ley de presupuesto, allí se fija / nivel (076) para el Director de Servicios Técnicos.

Es de destacar que no forma una unidad organizativa independiente dentro del presupuesto ministerial y sus recursos y planta de personal se ubican dentro de la Unidad Organizativa N° 03, denominada Dirección de Atención Médica.

3.2. Funciones específicas:

En cuanto a las funciones específicas de la Dirección, se encuentran las siguientes:

-Asesorar a las distintas unidades organizativas de la Subsecretaría de Salud Pública sobre aspectos técnicos de la actividad asistencial; organización y normatización de los servicios técnicos en hospitales y centros de salud; promover la capacitación del personal de los mencionados servicios; proponer normas de distribución de personal y asesorar sobre el equipamiento específico.

Las funciones enunciadas se cumplen en parte y, fundamental-

mente, se presta asesoramiento a las otras unidades organizativas.

Respecto al tema de personal de los distintos efectores, en muchas oportunidades la Dirección cumple funciones de línea y toma decisiones en forma centralizada. Esto pareciera ocurrir porque no se han cumplido otras tareas organizativas sobre los distintos aspectos que hacen a este asunto. Es preciso elaborar programas de selección, capacitación, ingreso, adiestramiento del personal de los distintos servicios técnicos que // presentan características propias.

En esta área se hace hincapié en la formación de personal de enfermería y auxiliares de servicios técnicos ya que, dependiendo de esta Dirección, funcionan la Escuela de Enfermería Profesional y la Escuela de Auxiliares Técnicos. Ambas son subsidiadas por la Secretaría de Salud de la Nación a través de recursos financieros incluídos en los Programas de / Apoyo en Salud (P.A.S.), los mismos permiten el pago de horas cátedras a / los profesores y el otorgamiento de becas a los alumnos que cursan estas carreras. Debe destacarse la necesidad de encarar el funcionamiento de ambas instituciones como un aspecto importante en la política de recursos humanos. Una solución, para garantizar su efectividad, podría encontrarse en / la transferencia de las mismas a organismos que tengan como objetivo la // formación sistemática de alumnos en esas especialidades como, por ejemplo, la Universidad Nacional de Cuyo, la Dirección de Enseñanza Media del Ministerio de Cultura y Educación u otro que definitivamente solucione el tan / crítico estado de esos profesionales.

Otro servicio técnico que se presta está referido al área de Farmacia, ya que se ha elaborado un Vademecun único, realizado por un comité de expertos pertenecientes a distintos organismos del Ministerio de Bienestar Social. En base a ese Vademecum, se puede realizar la compra de medicamentos para los hospitales y centros de salud; lo mismo que los materiales quirúrgicos y para análisis clínicos.

Aún faltaría implementar un sistema de control de stock y abastecimiento de insumos que permita, junto al uso adecuado del Vademecum, que los efectores utilicen racionalmente los insumos. Esta organización y su correspondiente normatización, debiera ser un paso concomitante al proceso de desconcentración financiera que se está ejecutando en los hospitales. Si bien éstos deben conocer sus necesidades y las de su área programática, no pueden ser ajenos a un sistema centralizado de programación y de normatización del uso de los distintos elementos.

El servicio de alimentación realiza las previsiones para la compra de víveres frescos y víveres secos; también realiza la programación de licitaciones para la provisión de comidas a los hospitales. En alguna medida se realiza un control sobre esos aspectos ya que se lleva el número de raciones que se consume en cada efector y se realiza el cruce con otras variables, tales como el número de pacientes-día de los mismos, el número de personal que debe recibir alguna ración de comida por su régimen horario y el número de acompañantes que deben permanecer al lado del paciente internado y, por lo tanto, se les da alimento. Este análisis se realiza con alguna continuidad y permite evaluar las necesidades e insumos de los establecimientos asistenciales.

Las únicas funciones operativas de esta Dirección, están a / cargo del Departamento de Servicio Médico Social y la Junta de Reconocimien-

tos Médicos, que integran la repartición.

El Departamento de Servicio Médico Social es el encargado de asesorar y supervisar el Servicio Social de los centros asistenciales y // también cumple tareas de gestión de los pedidos que elevan los mismos, a / fin de priorizar y distribuir drogas antineoplásicas, estudios de tomografías computadas, operaciones de alto riesgo en centros asistenciales privados y en otras provincias, traslado de pacientes que requieren tratamientos de elevados costos y complejidad en otras provincias, etc.

Respecto de la Junta de Reconocimientos Médicos es difícil emitir opiniones, puesto que realiza la fiscalización de los empleados públicos que piden licencias por enfermedad y lo hace en un local físicamente // inapropiado, sin medios de movilidad, con escaso personal y en horarios inadecuados para que asistan los enfermos. El Ministerio de Bienestar Social asume esta función de acuerdo a lo dispuesto por la Ley de Ministerios N° 3.489/67 - inc. U) que le asigna esas tareas.

La tramitación de la franquicia sigue una serie de pasos que no están normatizados y que, a su vez, no son bien vistos por los agentes que deben concurrir en las primeras horas de la mañana al local de la Junta. Esos horarios, de 7,30 a 9,00 horas, provocan gran aglomeración de personas en un local pequeño y donde convergen con distintas patologías, lo / que provoca molestias a los usuarios del servicio.

3.3. Funciones de administración general:

. Planificación

Si bien se realizan tareas de previsión sobre algunos insumos, esto no constituye una planificación global, formal ni escrita. Se considera necesaria realizarla pero aún no se implementado en la Dirección.

En general no se contemplan pautas formales porque se trabaja en base a demandas rutinarias y coyunturales. No se hace planificación de medio ni largo plazo.

. Personal

Se realiza sólo el control del personal que presta funciones en los distintos departamentos de nivel central; esto implica la verificación del presentismo, el ausentismo y la carrera administrativa del agente.

En algunos casos se realiza capacitación a través de cursos que, en su mayoría, no son sistemáticos y carecen de la continuidad necesaria para alcanzar objetivos a largo plazo.

. Presupuesto

El presupuesto de esta Dirección no se encuentra diferenciado del resto del Ministerio y sus recursos se encuadran dentro de la Unidad Organizativa "Dirección de Atención Médica".

3.4. Funciones gerenciales.

En la entrevista realizada al Director de Servicios Técnicos

mes de julio de 1987, éste afirmó que es difícil desarrollar las actividades propias de la repartición porque existe una burocracia administrativa que no coincide con los funcionarios políticos. Se trata de un cuerpo de / burócratas estables que manejan la Administración Pública, que toman decisiones y que actúan de "mala fé".

Estos burócratas, según la opinión del funcionario entrevistado, traban el normal desenvolvimiento de la actividad política, para ellos lo importante es el expediente.

Una vez más se vislumbra la división entre ambos grupos y se recalca la necesidad de lograr un mayor conocimiento de las racionalidades técnicas y políticas y la posibilidad de lograr su entendimiento, en el caso contrario nos seguiremos encontrando con funcionarios políticos que desprecian a los funcionarios de carrera y funcionarios de carrera que no comprenden los tiempos y necesidades de los que tienen la responsabilidad política de la gestión.

Los pasos acordados en la previsión de actividades, son difíciles de cumplir, puesto que el sistema de compras es lento e ineficiente. La ley exige una serie de procedimientos previos al trámite de compras y / por ello se pierde lo realizado en las etapas pre-ejecutivas del proceso / de compras de insumos necesarios. Es de destacar que, a pesar de los muchos requisitos previos, luego no se realiza un control del consumo de elementos, ya que no existe un sistema normatizado en los depósitos de suministros.

En el proceso de desconcentración hospitalaria se debería incluir una estructuración de los procedimientos de aprovisionamiento de insumos y realizar control de gestión a través de los indicadores bioestadísticos de producción y de rendimiento de los centros asistenciales.

El Director considera que los cargos de directores no pueden ser de carrera, pero que se les debería preparar antes de asumir los cargos en aquellas actividades administrativas que formarán parte de sus responsabilidades.

La posibilidad de contar con funcionarios capacitados implicaría seguramente, en su opinión, la puesta en funcionamiento del proceso de delegación de autoridad, que es difícil de implementar por falta de compromiso en los mandos intermedios.

3.5. Organización de los servicios desconcentrados

Los servicios o funciones de asesoramiento que se prestan en la Dirección de Servicios Técnicos están centralizados. Es conveniente que se mantenga esa forma de organización siempre que sean funciones de asesoramiento a los organismos prestadores de los Servicios Técnicos (Intermedios-Diagnóstico y Tratamiento).

Sin embargo, con frecuencia suele ocurrir que se toman decisiones sobre los recursos humanos o financieros de los efectores con intervención de esta repartición, sin que tenga competencia para ello, ya que / la misma sólo cumple funciones de asesoramiento, normatización y control.

Respecto a las funciones de prestación de servicios, se requiere que las mismas se distribuyan de otra manera: así, la Junta de Reco

nocimientos Médicos debería funcionar con Delegaciones Departamentales a / fin de evitar el aglomeramiento de personas enfermas en sitios de características insalubres.

También es necesario ubicar un lugar adecuado a la Escuela de Enfermería Profesional y a la de Auxiliares Técnicos, que no poseen locales propios y desarrollan sus actividades en inmuebles prestados temporariamente. Igual situación presenta el Departamento de Farmacia.

3.6. Síntesis:

Los problemas detectados se refieren en gran medida a la adquisición de insumos para los establecimientos asistenciales. Es necesario realizar un análisis sobre las nuevas modalidades a implementarse con la / desconcentración. Además se necesita realizar un análisis de los problemas de control de abastecimiento y suministro de insumos.

El entrevistado señaló, asímismo que, en su opinión, es decisivo replantear el régimen contable establecido en toda la Administración Pública por la Ley de Contabilidad vigente.

Esta Dirección debe programar en profundidad áreas de recursos humanos, de equipamiento de servicios asistenciales y priorizar y establecer pautas de reparación y refacción del equipamiento existente.

4. DIRECCION DE CENTROS DE SALUD

4.1. Situación general:

La Dirección de Centros de Salud, supervisa y organiza las actividades que se desarrollan en los 150 Centros de Salud de la Provincia. / Los mismos se encuentran ubicados en todo el territorio provincial y, en general, poseen nivel de complejidad I y II, es decir, que son de baja complejidad en cuanto al tipo de prestaciones asistenciales que brindan, esto traduce la importancia que se asigna a la Atención Primaria de la Salud.

Todos se encuentran dentro del área programática de un hospital que coordina la labor de los mismos, según el Decreto N° 1.271/86, que zonifica la Provincia para el área de salud y establece las áreas programáticas de los hospitales.

El tema de la zonificación o regionalización se viene tratando desde varios años atrás. El primer documento legal aparece en 1977, Resolución N° 1.606, que establecía la división de la Provincia en seis zonas sanitarias. El Decreto N° 1.271/86 reestructuró las zonas establecidas, que / quedaron conformadas de la siguiente manera:

-Zona Sanitaria I: Capital, Guaymallén, Las Heras, Lavalle, / Luján, Maipú y Godoy Cruz.

-Zona Sanitaria II: San Carlos, Tunuyán y Tupungato.

-Zona Sanitaria III: San Martín, Junín, Rivadavia, Santa Rosa, La Paz y el distrito de Fray Luis Beltrán.

-Zona Sanitaria IV: San Rafael, General Alvear y Malargüe.

Asimismo, establece el área programática de los hospitales / estatales, a excepción de los monovalentes o especializados. El área comprende a los Centros de Salud que dependerán de cada uno de los hospitales. Al mismo tiempo se comenzó con la desconcentración financiera de los centros hospitalarios, en cuyos créditos presupuestarios se ha de incluir el monto correspondiente a los Centros de Salud, para cubrir las necesidades de los mismos.

A partir de este proceso se hace necesario analizar las funciones que le corresponden a los Directores de los Hospitales y aquellas que quedan reservadas al Director de Centros de Salud. Este "reparto" funcional no se ha esclarecido todavía, dado lo reciente de la desconcentración hospitalaria y, por ende, de los Centros de Salud. Como antecedente, debe considerarse lo establecido por Resolución N° 1.883/86 que fija una serie de funciones a los Directores de Hospitales responsables de áreas / programáticas.

4.2. Funciones específicas

La Dirección de Centros de Salud, depende de la Subsecretaría de Salud Pública en forma directa. Sus antecedentes legales se encuentran en el Decreto N° 3.298/73 que estructura toda la Subsecretaría de Salud Pública y ubica esta Dirección dentro de la Dirección General de Aten

ción Médica; se le asignan funciones de ordenamiento y control administrativo y asistencial de todos los Centros de Salud de la Provincia.

En 1979 con la firma del Decreto N° 2.186 (artículo 7°) se / le reduce la supervisión jerárquica solamente a los Centros de Salud del / Gran Mendoza, Servicio Asistencial Aéreo y los que se ubican sobre Ruta N° 7; el resto de los establecimientos pasan a depender de los Directores de Hospitales y sus áreas programáticas.

Esta modalidad organizativa no se modificó legalmente y en 1986 se vuelve a confirmar la dependencia de los Centros de Salud de su / Hospital cabecera, la diferencia respecto al año 1979 es que se incluyen en las áreas programáticas a todos los Centros de la Provincia incluso en los del Gran Mendoza, Servicio Asistencial Aéreo y los de Ruta N° 7.

Aún están en vigencia las normas de zonificación y área programáticas, Decreto N° 1.271/86, y la Resolución N° 1.883/86 que asignan funciones a los Directores de Areas Programáticas y que incluye a todos / los Centros de Salud de la Provincia.

Por lo expuesto no quedan en vigencia las funciones que se le asignaban al Director de Centros de Salud en el Decreto N° 3.298/73 ni las del Decreto N° 2.186/79, por ello es necesario que se establezcan las funciones que cumple esta Dirección en un nuevo documento legal y que defina cuáles son del nivel central y cuáles las del área Programática. En la rutina de estos prestadores, es factible que se cumplan las funciones en forma superpuesta entre ambos niveles.

4.3. Funciones de administración general:

. Planificación

La función de planificación no se desarrolla en esta Dirección ya que se trabaja sobre cuestiones coyunturales. En algunos aspectos se realizan proyectos aislados, como puede ser, el programa de obras nuevas, a refaccionar y a reemplazar. Este proyecto no implica una actividad contínua y necesita de mayor elaboración y tampoco es siempre viable,puesto que la Dirección de Centros de Salud ni el Ministerio de Bienestar Social, poseen créditos presupuestarios para la realización de obras públicas, por lo tanto, una vez elaboradas las propuestas de necesidades, deben ser remitidas al Ministerio de Obras y Servicios Públicos y allí, en / reunión conjunta, se decide la realización de la obra de acuerdo a los recursos financieros existentes.

Como responsable directo, la Dirección de Centros de Salud supervisa y ejecuta el Programa de Atención Primaria, que se desenvuelve en la Provincia desde el año 1977 y con discontinuidad ha llegado hasta / la fecha. El mismo se cumple en los Departamentos de Malargüe, San Carlos y está proyectado realizarlo en Lavalle.

La modalidad de atención de salud es a través de rondas sanitarias realizadas por agentes preparados para tal fin, con la supervisión de profesionales médicos de los Centros de Salud más cercanos. En las prestaciones se incluye: control del niño sano, atención de patologías simples y derivación de aquellas que requieren atención médica, control de embarazadas, educación sanitaria, eliminación de excretas, potabilización del //

agua, vacunación de los niños, derivación de embarazadas para lograr el / parto institucional y otras actividades.

Los fondos de este programa son remitidos por la Secretaria de Salud Pública de la Nación a través del Programa de Apoyo en Salud // (P.A.S.).

Otro programa que la Dirección de Centros de Salud planifica y ejecuta, es el "Programa de Salud Materno Infantil" que se desarrolla en la Provincia, en los Centros de Salud. Incluye actividades tales como control del niño sano, control de la embarazada, ración de leche al niño y a la embarazada. El mismo es solventado con fondos de la Nación a través del P.A.S. En estos últimos años no ha podido cumplirse con todas las acciones, fundamentalmente en la entrega de leche, por la falta de fondos que / la Nación no remite en forma regular y también porque esos recursos financieros nacionales se han utilizado más como refuerzo presupuestario que para los programas asistidos.

. Presupuesto

La Dirección de Centros de Salud, no posee unidad presupuestaria independiente y sus recursos y planta de personal se hallan incorporados en la unidad organizativa 03 - Dirección de Atención Médica.

. Personal

La Dirección, posee los siguientes cargos: 1 Director; 1 Subdirector y 1 secretaria del agrupamiento administrativo.

Las funciones que se cumplen respecto al personal de los Centros de Salud son los correspondientes a los rutinarios, tales como ingreso, movilidad horizontal y carrera administrativa y egreso; para el personal que posee Ley de Carrera Asistencial (Médicos, Bioquímicos, Odontólogos, Obstétricas y Nutricionistas) se realizan concursos para el ingreso y para cumplir funciones jerárquicas.

4.4. Organización de los servicios desconcentrados:

Por las características particulares de los servicios que / prestan los Centros de Salud resulta imprescindible que, tal como ocurre se encuentren distribuidos en las distintas áreas geográficas de la Provincia. Existen los siguientes en los distintos Departamentos.

- Capital	2
- Godoy Cruz	8
- Guaymallén	11
- Las Heras	11
- Lavalle	13
- Luján	9
- Maipú	12
TRANSPORTE A HOJA SIGUIENTE	66

TRANSPORTE DE LA HOJA ANTERIOR	66
- San Martín	12
- Rivadavia	8
- Junín	4
- Santa Rosa	4
- La Paz	4
- San Rafael	16
- General Alvear	8
- Malargüe	8
- San Carlos	9
- Tunuyán	7
- Tupungato	5
T O T A L	150

De la observación del cuadro se puede afirmar que todos los Departamentos de la Provincia tienen cobertura asistencial a través de los Centros de Salud, el que más cantidad posee es San Rafael, con 16 que representa el 10,6 % del total y el que menos posee es la Ciudad Capital de Mendoza con 2, que es el 1,3 % del total.

En cuanto a la dependencia técnico-administrativa, el Decreto N° 1.271/86, establece que es la siguiente (según los criterios de áreas programáticas): del Hospital Central dependen: 16 Centros de Salud; Gailhac: 3 (tres); Paroissien: 16 (dieciseis); Dr. Domingo Sícoli: 15 (quince); Lagomaggiore: 10 (diez); Dr. Néstor Lencinas: 4 (cuatro), Carlos Ponce: 7 (siete) Eugenio Bustos: 9 (nueve); Gral.Las Heras: 5 (cinco); Perrupato: 19 (diecinueve); Saporiti: 8 (ocho); Dr. A. Illia: 2 (dos); Metraux: 4 (cuatro);Schestakow: 12 (doce); General Alvear: 13 (trece) y Malargüe: 7 (siete).

Para elaborar estas áreas programáticas se han tenido en cuenta las condiciones geográficas del territorio, los medios de comunicación y de transporte, las distancias entre los Centros de Salud y su Hospital cabecera. Todo ello a fin de lograr una mejor y más eficiente utilización de // los recursos existentes y lograr que se integren en forma armónica los efectores de salud de distintas complejidades de atención médica. Estos y muchos otros constituyen los objetivos de toda regionalización o zonificación: disminuir el nivel de morbi-mortalidad evitables con un nivel óptimo de atención a la demanda espontánea y programada.

Los Centros de Salud deben funcionar como brazos que el Hospital tiende hacia la comunidad a fin de llegar hasta el seno de los hogares que la conforman; son o debieran ser las puertas de los efectores de más / complejidad que permiten un primer contacto entre los individuos y el sistema de salud.

4.5. Recursos

Humanos

En el nivel central la Dirección posee los cargos de Director, Subdirector y 1 cargo administrativo.

En los centros de salud prestan funciones, de acuerdo al nivel de complejidad, los siguientes recursos humanos:

-Nivel de complejidad I: médico y enfermero

-Nivel de complejidad II: médico, odontólogo y enfermero

-Nivel de complejidad III: médico, odontólogo, enfermero y obstétricas

-Nivel de complejidad V: médicos, odontólogos, bioquímico y enfermero.

En los niveles de complejidad II, III y V prestan funciones técnicas en laboratorio de análisis clínicos, en farmacia y en rayos X.

Asimismo se cuenta, en algunos centros de salud, con choferes para ambulancias, en las zonas geográficamente más alejadas.

Informáticos

En la Dirección de Centros de Salud no se cuenta con recursos informáticos que permitan un mejor desenvolvimiento de la gestión administrativa. Al igual que las otras Direcciones puede disponer de la información del Departamento de Bioestadística que realiza las tareas de recolección y procesamiento de los datos sobre los distintos efectores; esta información se refiere a los indicadores estadísticos que en cierta medida permiten evaluar el funcionamiento de los Centros de Salud de la Provincia y que son: consultas externas, prestaciones odontológicas, pruebas de análisis clínicos, ración alimentaria, control del niño sano, control de embarazadas, prestaciones de enfermería. Y a estos indicadores se agregan los correspondientes a internación (egresos, promedio días de estada, porcentaje ocupacional, pacientes días) para los centros de salud que tienen camas: número 72 Santa Rosa de Santa Rosa, N° 74 La Dormida de Santa Rosa, N° 86 Tres Porteñas de San Martín, N° 122 Carmensa de General Alvear y N° 123 Punta de Agua de San Rafael

4.6. Síntesis

Es necesario establecer legalmente las funciones de la Dirección y las de los jefes de áreas programáticas a fin de delimitar las mismas y a su vez fijar las competencias de cada uno.

En cuanto al funcionamiento de los centros de salud debe lograrse que actúen como brazos del sistema de salud, para que las patologías menos severas sean resueltas en los niveles de complejidad más bajo, y evitar, de esa manera, la saturación de los consultorios externos de los hospitales.

Como medida coadyuvante se deben implementar sistemas de derivación adecuados y que se plasmen en documentos escritos; la misma se referirá tanto a la que se realiza entre centros de salud y hospitales dentro de una zona sanitaria como aquella que sea de carácter interzonal. Esto requiere, como paso previo, investigar acerca de cuáles son las causas

de las derivaciones actuales y proponer respuestas para solucionar aquellos factores que se requieran para evitar los traslados, ya que estos traen aparejados graves conflictos socioeconómicos y emocionales, en la medida en // que el paciente debe separarse de su grupo primario de pertenencia, en un momento en que necesita el apoyo del mismo.

Asimismo se requiere complementación entre el personal, entre los efectores de distinto nivel de complejidad, así el profesional asistencial de los centros de salud puede implementar y profundizar su nivel de capacitación en los hospitales concurriendo en forma sistemática y normatizada a los mismos; y los profesionales de los centros de mayor complejidad pueden asistir a los pacientes en lugares cercanos a su domicilio, esto es abrir los consultorios externos de las especialidades a la comunidad en su hábitat de origen. Este intercambio se debiera realizar no sólo para el personal profesional sino para el de los otros agrupamientos que / componen el conjunto del escalafón.

Quizás debiera replantearse el tema de los horarios de atención al público y pensar en la capacidad ociosa que presentan algunas infraestructuras físicas a fin de cubrir también los horarios vespertinos.

SUBSECRETARIA DE
PROMOCION SOCIAL
Y
VIVIENDA

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA

5. DIRECCION DE ACCION SOCIAL

5.1. Situación general:

La Dirección de Acción Social depende del Ministerio de Bienestar Social a través de la Subsecretaría de Promoción Social y Vivienda; fue creada por Decreto N° 6.330/69 que le asignó estructura y funciones, / así como otorgó atribuciones al Director. En la fundamentación de esta norma legal se hace referencia a las nuevas modalidades de participación de / las comunidades en su integración, con el objetivo de alcanzar el desarrollo socio-económico de las mismas. Estos conceptos siguen vigentes y, cada vez más, se buscan nuevos instrumentos operativos que ayuden a superar la ideología asistencialista y paternalista de las organizaciones gubernamentales y a realizar acciones de promoción de las comunidades, en las cuales sus miembros se constituyen en verdaderos agentes del cambio, logrando en cierta medida, procesos de autogestión.

Hasta cierto punto, los objetivos fijados en la norma legal se mantienen como prioritarios en el accionar de la repartición analizada y, en base a ellos, se ejecutan diferentes programas y actividades, algunos de los cuales se encuadran dentro de programas de carácter nacional.

Las encuestas realizadas para este trabajo, muestran la opinión de la población y organismos intermedios (sindicatos y uniones vecinales) sobre las acciones del Gobierno en el área de la acción social, se inclinan por "no conocerlas" o bien consideran que "no es adecuada". Es necesario analizar esta imagen del servicio que presta la organización e investigar por qué la población no reconoce los beneficios que el Gobierno brinda a través de los organismos de ayuda social. Estos ítems pueden tener alguna relación con la escasa difusión e información de las tareas que se desarrollan en el área y también con la escasa existencia de indicadores estadísticos que se poseen para evaluarlas. Este aspecto fue reiteradamente señalado por los distintos funcionarios, que afirman no contar con instrumentos que les permitan comparar los resultados alcanzados con la implementación de los diferentes programas y actividades, fundamentalmente se refieren a aquellos de naturaleza cualitativa, puesto que se trabaja sobre la base de datos cuantitativos: número de familias atendidas, cantidad de subsidios entregados, monto de ayudas sociales directas, número de niños que asisten a los comedores infantiles y otros. Estos indicadores no reflejan claramente la transformación de la población asistida y el grado o nivel de desarrollo que han experimentado con la puesta / en marcha de acciones gubernamentales. En consecuencia, se necesitaría // trabajar en la evaluación de las mismas y elaborar patrones o standares que muestren el nivel de promoción de las comunidades asistidas, sin apegarse tanto a las formas cuantitativas y valorando las cualitativas.

5.2. Funciones específicas

El Decreto N° 6.330/69 asigna funciones a la Dirección de Acción Social y a sus Departamentos de Servicio Social, Departamento de Asistencia a Cooperativas, Mutualidades y Municipios y Departamento Desarrollo de la Mano de Obra. A posteriori, en el año 1971, se dicta el Decreto N°// 3.152,que modifica el anterior, pero que no cambia las funciones que se enuncian en aquel.

En general las que se cumplen en cada Departamento, son las

siguientes:

-Departamento de Servicio Social:

.Estudio de casos que necesiten cuidado en el campo del servicio social.

.Recepción y orientación de casos de búsquedas de empleos, alimentación, asistencia médica, educación o capacitación educacional.

.Envío y orientación de los casos a las entidades asistenciales especializadas, públicas o privadas.

.Atención social en los casos de poblaciones afligidas por accidentes o calamidades climáticas y otras de carácter colectivo.

.Orientación del problema del menor abandonado a las entidades asistenciales especializadas.

.Orientación de personas que necesiten atención inmediata.

Estas son las incluídas en el Decreto N° 6.330/69; pero también se cumplen en este Departamento nuevas actividades que son:

.Implementación, supervisión y control de programas nutricionales: comedores infantiles, cocinas comunitarias, comedores escolares.

.Realización de actividades de desarrollo social en los Centros Comunitarios.

.Coordinación con los Municipios para la concreción de acciones conjuntas.

.Apoyo a las personas que requieran medicamentos, atención médica y/o prácticas de diagnóstico y tratamiento que no puedan ser brindadas por los // prestadores estatales. Esta función pareciera encontrarse superpuesta con la desarrollada por el Departamento de Servicio Médico Social de la Dirección de Servicios Técnicos - Subsecretaría de Salud Pública, que a su vez mantiene relaciones funcionales con los distintos servicios hospitalarios y Centros de Salud que tienen asistentes sociales en sus equipos de atenciones. Debieran replantearse las funciones de ambos departamentos y su dependencia jerárquica.

-Departamento de Mutualidades:

En el Decreto N° 6.330/69 este Departamento comprendía, además de las Mutualidades, a las Cooperativas y Municipios; en la actualidad, Cooperativas pertenece al Ministerio de Economía y los Municipios se manejan con autarquía.

Entre las funciones que la norma legal le asigna al Departamento y que actualmente se cumplen, están:

.Asesoramiento a las comunidades en la organización de asociaciones comunitarias con el objeto de promover el desarrollo de las mutualidades.

.Adiestramiento de líderes voluntarios y de equipos de trabajo necesarios para la organización y desarrollo de las entidades comunitarias.

.Otorgamiento de ayuda financiera, á través de la entrega de subsidios, a las mutualidades que necesiten el apoyo del gobierno para poder cumplir / con sus objetivos. En su mayoría son subsidios que otorga el I.N.A.N.(Instituto Nacional de Apoyo a Mutualidades) de carácter nacional.

-Departamento de Desarrollo de Mano de Obra

De las funciones que el Decreto 6.330/69 le asigna, se cumplen fundamentalmente las siguientes:

.Realización de estudios sobre la oferta y demanda de la mano de obra en la Provincia.

.Recopilación de informaciones vinculadas con el factor trabajo.

.Mantención de registros para el aprovechamiento de casos atípicos de mano de obra.

.Realización de estudios para establecer necesidades de adiestramiento y capacitación de la mano de obra provincial.

.Fomento del artesanado y asesoramiento a artesanos y sectores artesanales privados.

.Mantenimiento del mercado artesanal de la Provincia.

.Ejecución y puesta en marcha de cursos de capacitación de mano de obra.

El resto de las funciones no son cumplimentadas, por ello y en base a otras observaciones, se cree conveniente que este Departamento de Desarrollo de Mano de Obra se integrara en un Organismo provincial // que abarque todos los aspectos referidos al problema laboral de Mendoza, en el cual se incluya también la actual Subsecretaría de Trabajo que depende del Ministerio de Gobierno.

5.3. Funciones de administración general:

Los objetivos y políticas de la Dirección de Acción Social, son fijados de acuerdo entre el Ministerio de Bienestar Social y el Subsecretario de Promoción Social y Vivienda. No son escritas y se trasmiten a los niveles inferiores en reuniones periódicas y talleres de trabajo, donde se discuten y se hacen conocer para poner en práctica lo establecido en los mismos.

Esas reuniones suplen la falta de formalidad en la expresión de pautas escritas y permiten conocer la opinión de los equipos de profesionales y técnicos que conforman el recurso humano de la organización.

. Planificación

Los proyectos y programas que se elaboran son aquellos que financia la Nación y que necesariamente deben realizarse para recibir los fondos que la misma remite a la Provincia; tienen un alcance de corto y / mediano plazo.

Esta es la única tarea específica de planificación que se / realiza en la Dirección de Acción Social, esto a pesar de que la Directora considera necesario elaborar programas que abarquen el área y que sirvan de base para la confección del presupuesto anual.

A fines de elaborar planes se estima que debieran realizarse cursos de capacitación y adiestramiento del personal, puesto que el mismo carece de formación pertinente en las áreas administrativas y de planificación.

Como elementos faltantes también se señalan los manuales de procedimientos y funciones, considerando que es importante confeccionarlos para poder obtener un desenvolvimiento más ágil y evitar aquellos pasos administrativos que no se justifiquen para la obtención de un objetivo.

. Presupuesto

Respecto al Presupuesto, se elabora en base a estimaciones globales y según lo ejecutado en el período anterior, de acuerdo a las / normas que son remitidas por el Departamento de Presupuesto del Ministerio y el Ministerio de Hacienda.

. Personal

La Repartición no es ajena al resto de la Administración Pública, en cuanto a las funciones que se ejecutan para el personal que / cumple tareas en la misma. Se realizan reuniones periódicas con el mismo a fin de trasmitir las políticas y objetivos fijados en acuerdo con el Subsecretario de Promoción Social y Vivienda, y receptar las opiniones de los agentes. Las tareas de logística se realizan en la Subdirección de Personal del Ministerio.

5.4. Funciones gerenciales:

La Dirección de Acción Social es una Repartición que genera servicios de carácter final y que son prestados directamente a la comunidad, en virtud de ello existe un contacto directo entre los miembros de / la organización y las personas que demandan atención. La opinión pública es portadora directa de los reclamos de la comunidad que se reciben, tanto en forma escrita, como oral y personal. En muchas oportunidades los mismos son trasmitidos por los medios de comunicación social. Estos "llamados" constituyen manifestaciones de problemas que necesitan ser solucionados y la organización debe comportarse, en estos casos como un sistema abierto y permeable.

Aquellos que no pueden ser solucionados por la Dirección de Acción Social, son derivados a otros organismos gubernamentales, con los cuales existe coordinación, tales como Municipios, I.N.T.A. (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), Ministerios de Cultura y Educación; y también a algunas Obras Sociales (por ejemplo I.S.A.A.R.A.). Estos mecanismos no están explicitados y se considera conveniente dictar normas de coordinación de carácter formal que prevean, de ser posible, las numerosas situaciones que pueden presentarse para resolver de manera conjunta ó bien que cumplan los distintos entes sin que haya superposición de funciones y se logre un uso racional de los recursos con que se cuenta.

La función directiva está definida y sus atribuciones surgen del Decreto N° 6.330/69, se considera preciso actualizarlas y poner en marcha los mecanismos de la carrera administrativa; la Directora actual (julio 1987) propone que se implemente una escala jerárquica que posea cierta continuidad, lo cual permitiría dar permanencia a los planes del Gobierno en el área de la Acción Social.

La organización informal es reconocida por las jerarquías, // existiendo relaciones fluídas entre el nivel político y el nivel de perso-

nal profesional, técnico y administrativo de carrera; la Dirección implementa algunas formas de estímulo al trabajo y la capacitación permanente del mismo.Se considera que el recurso humano que cumple funciones en la / Repartición, es idóneo y se encuentra consustanciado con los objetivos de la misma.

5.5. Organización de los servicios desconcentrados

Las acciones que cumple la Dirección de Acción Social están desconcentradas geográficamente, puesto que se trabaja en los centros comunitarios de los distintos departamentos, en zonas rurales y urbanas y / en complejos polideportivos.

Se menciona como importante la concreción de tareas en forma conjunta con todos los municipios que, a su vez, ya poseen estructuras y personal dedicado a la Acción Social y por lo tanto, podrían implementarse modalidades de delegación efectiva y normatizada entre las jurisdicciones provincial y municipal.

5.6. Recursos:

Humanos

La Dirección de Acción Social posee 106 cargos en la planta del presupuesto 1986, que representa un 2 % sobre el total de 6.382 cargos del Ministerio. Los mismos se distribuyen de la siguiente manera: 1 autoridad superior (1 %); 19 administrativos (18 %); 64 personal profesional/ (60 %); 14 mantenimiento y producción (13 %) y 8 personal profesional asistencial (8 %). Total 100 %.

Presupuestarios

El monto asignado en el presupuesto de 1986, representaba el 1,2 % del total del Ministerio de Bienestar Social (global, incluyendo las entidades descentralizadas) y en 1987 el 0,8 %; lo que implica un descenso respecto al ejercicio anterior.

En ambos ejercicios el mayor porcentaje correspondió a la partida de personal: el 45 % de las erogaciones corrientes en 1986 y el 74 % en 1987. A continuación se ubica lo destinado a "transferencias" / con 35 % en 1986 y 17 % en 1987.

Del total asignado a la Repartición, la partida de "Erogaciones de Capital" representó el 24 % en 1986 y descendió al 17 % en el ejecicio del año 1987.

5.7. Síntesis

Se hace necesario actualizar la normativa que rige a la Dirección de Acción Social y establecer una estructura y funciones adecuadas a la concepción moderna de promoción y acción social, a fin de lograr un armónico desarrollo de las comunidades que son receptoras de su accionar.

Una vez realizado, se podrán confeccionar programas que respondan a objetivos y políticas expresas y ampliar las áreas que abarca es

ta Repartición, superando los que se realizan actualmente, para recibir subsidios y aportes de la Nación. Los mismos servirán de base para acceder a un presupuesto por programa.

Es necesario también establecer sistemas de evaluación de lo ejecutado en las comunidades asistidas, en base a indicadores socio-estadísticos que superen lo meramente cuantitativo y se acerquen a los aspectos / cualitativos.

Respecto a los recursos humanos, al igual que sucede en el / resto de la Administración Pública Provincial, se reconoce la necesidad de implementar sistemas de carrera administrativa que contemplen adecuados métodos de selección para su incorporación y formas de gratificación que superen lo meramente referido al régimen salarial; asimismo se require que / existan posibilidades de dedicación semi exclusiva o de tiempo completo, según las necesidades de atención de la demanda en los centros comunitarios.

Como objetivo prioritario deben buscarse formas de prevención que brinden, a los grupos sociales, nuevas modalidades de accionar, para lograr su incorporación a sistemas sociales más justos y equitativos, y desterrar las formas de marginalidad que provocan las actuales circunstancias socio-económicas. Nuevamente el tema de lo preventivo aparece como ideal en los sistemas de acción y promoción social, tal como se señalara en las organizaciones de la minoridad, de ancianidad y de salud; esto permitiría atacar las causas de la postergación y no meramente sus efectos.

6. DIRECCION PROVINCIAL DE ASISTENCIA INTEGRAL DEL DISCAPACITADO

6.1. Situación general:

La temática del discapacitado no aparece reflejada en las funciones atribuídas al Ministerio de Bienestar Social por la Ley N° 3.489/64, ni tampoco dentro de las funciones del más reciente Decreto N° 3.298/73 que asigna funciones a la Subsecretaría de Salud Pública; sí se encuentran antecedentes en la Ley N° 1.828 y en la Ley N° 3.792/72 referidas a la actualmente denominada "Dirección de Asistencia a la Ancianidad e Invalidez de la Provincia", organismo descentralizado del Ministerio de Bienestar Social.

Recién en 1985 se dicta una ley específica, la N° 5.041 para el área del discapacitado, que parte de las concepciones más modernas en la materia. Contempla aspectos vinculados a los asuntos propios del Ministerio de Bienestar Social, Ministerio de Educación, régimen laboral, transportes y arquitectura diferencial, tiempo libre, recreación y deportes, seguridad / social y otros. Con lo cual abarca los aspectos más sobresalientes y necesarios para lograr la efectiva incorporación de los discapacitados a un mejor nivel de calidad de vida y el aprovechamiento de las capacidades que los // mismos puedan desarrollar en beneficio propio y de la comunidad que los rodea.

Establece asimismo un Régimen de Protección de las Personas Discapacitadas que les asegurará: la organización del sistema de protección; atención médica, educación, seguridad social y aprovechamiento del tiempo libre; y franquicias e igualdad de oportunidades para su desempeño eficaz en la sociedad.

6.2. Funciones específicas

La Ley N° 5.041 prevee, en su Capítulo II, artículo 5°, la / creación de la Dirección Provincial de Asistencia Integral del Discapacitado, dependiente del Ministerio de Bienestar Social a través de la Subsecretaría de Promoción Social y Vivienda. En el mismo se le asignan una serie de funciones y, por los artículos 6° y 7°, se le esboza la estructura jerárquica que actualmente está en vigencia.

Algunas de las funciones enunciadas por la ley son:

-Realizar tareas de prevención diagnóstico y tratamiento, así como disponer los medios para la rehabilitación integral del discapacitado.

-Implementar los planes adecuados para lograr la formación laboral y/o profesional.

-Prestar asistencia logística y técnica, con programas especiales tanto dentro del deporte comunitario, como los que hacen al uso del tiempo libre y la recreación.

-Realizar campañas de información pública, que tiendan a la orientación y/o promoción en el plano individual, familiar y social.

-Crear una bolsa de trabajo

-Expedir el carnet que identifique al discapacitado como tal, teniendo éste validez para diversos efectos.

-Otorgar el certificado de discapacidad, el cual contendrá la especificación de su naturaleza y su grado como así las posibilidades de rehabilitación del afectado y la indicación del tipo de actividad laboral que pueda desempeñar, teniendo en cuenta el dictamen de la junta calificadora.

-Subsidiar la participación de los discapacitados en las olimpíadas especiales.

-Promover la creación de un banco de prótesis e instrumentos.

En el corto lapso transcurrido desde su funcionameinto se ha podido cumplir con algunas de las funciones asignadas por la Ley. Se ha comenzado a realizar un diagnóstico de la situación de los discapacitados en la Provincia y de las instituciones privadas que prestan servicios atinentes al área.

Asimismo, se han comenzado a realizar tareas de carácter asistencial, aún cuando solo cuenta, en su planta de personal permanente, con dos cargos y el resto del equipo está conformado por personal contratado o bien adscripto de otras reparticiones.

Se está trabajando en despertar motivaciones e inquietudes / en organismos privados que actualmente se han conectado con la Dirección. De los mismos se reciben demandas, infraestructura y recursos de manera de hacer real un "sistema" que conecte formalmente a la Dirección con dichas / entidades. La Dirección paga a estos prestadores, de dos formas: por número de prestaciones recibidas o por capitación lo que es supervisado y evaluado por la misma.

En cuanto a los programas elaborados, han surgido de las demandas concretas de los grupos interesados, y son los siguientes:

-Mutual de Servicios para discapacitados.

-Creación de centros para las horas de ocio.

-Cursos de capacitación de recursos humanos especializados

-Registro único de discapacitados.

Falta elaborar más formas evaluativas, tanto cuantitativas como cualitativas, que permitan conocer los resultados de los mismos, ya que es el primer intento sistemático de acciones sobre los discapacitados.

6.3. Funciones de administración general:

. Planificación

Se trabaja actualmente (agosto 1987) en la elaboración de diversos programas. En la visita realizada a la repartición, se pudo observar el nivel de desarrollo y confirmar que aún falta mucho para realizar; el / trabajo realizado es incipiente. Podría decirse que es una enumeración de los programas con sus actividades respectivas y, en algunos casos puntuales, incluye la estimación financiera de las mismas. Frente a esta situación, la Directora comentó que uno de los objetivos de la repartición era completar el proceso de planificación y programación, como medio para racionalizar el uso de los recursos existentes y evitar la duplicación de esfuerzos a fin de

brindar a la comunidad, un producto más eficaz y de manera más eficiente.

. Presupuesto

Se ha trabajado en elaborar los presupuestos de los años 1986 y 1987, bajo la modalidad tradicional y se está pensando en la posibilidad de realizar presupuesto por programas para el próximo ejercicio financiero, aunque esto se considera una difícil tarea puesto que se carece de experiencia y en el Ministerio de Bienestar Social tampoco se realiza.

6.4. Funciones gerenciales:

En función de la naturaleza del organismo y de los objetivos del mismo, aparece como significativa la función de coordinación con organismos estatales, privados y públicos no estatales a fin de lograr un buen nivel de desarrollo de las funciones, por ello y para poder delegarles aquellas que pueden ser ejecutadas sin intervención directa del Gobierno.

Con organismos privados: se trabaja en coordinación con IRPI, que atiende algunos casos que son derivados por la Dirección de Discapacitados, que paga por los servicios que recibe el paciente; el trabajo realizado es evaluado y supervisado por el personal de la repartición.

Algunos niños que se encuentran internados en la Colonia 20 / de Junio, o en otro Hogar de la Dirección Provincial del Menor, y que presentan problemas y patologías muy marcadas, son atendidos en la Dirección del Discapacitado ó bien, internados con cargo a la misma.

En otros organismos se trabaja en aspectos más puntuales, como por ejemplo: Instituto Provincial de la Vivienda (se otorga certificados de discapacidad), Subsecretaría de Trabajo (bolsa de trabajo), Ministerio de Cultura y Educación (a demanda de las maestras o supervisoras que / lo soliciten), Dirección de Deportes, Recreación y Turismo Social (en Programas Deporte con Todos), Instituto nacional de Jubilados y Pensionados (se intenta hacer un relevamiento de los discapacitados que son atendidos por el PAMI) y otros.

En todos los organismos, el grado de coordinación y el nivel de aceptación de lo acordado, depende del funcionario de que se trate, puesto que aún no se han institucionalizado los mecanismos para realizarlo y / las responsabilidades de cada repartición. Sin embargo, la Ley N° 5.041 especifica las competencias de los distintos organismos, por lo tanto, debería ponerse en práctica lo establecido taxativamente por la misma. En cuanto a la fijación de objetivos y políticas de la Dirección, se han establecido por la ley mencionada y se han dado a conocer al personal de la misma, en forma verbal, en reuniones programadas y, por escrito, a través de un documento elaborado en coordinación con la Subsecretaría de Promoción Social y Vivienda, que fue distribuído a los agentes. Se ofreció al analista, una copia del mismo.

Respecto de la función de difusión, se afirma que existe amplio acceso a los medios de comunicación y que ellos ofrecen a la Dirección distintos espacios en los programas televisivos y radiales. Esto se ve acentuado frente a hechos críticos, tales como el traslado del Instituto Jorba de Funes, que depende de esta Dirección, a un nuevo edificio que se encuentra en la localidad de Chacras de Coria; en opinión de la Directora resul-

tó excesivo y con el pasar de los días la comunidad tiende a olvidar la problemática del discapacitado. Se requiere quizás mayor continuidad y regularidad en la información y difusión con el objetivo de mantener un nivel de conciencia relativamente aceptable en la población.

Por lo reciente de su creación, las funciones de la misma se mantienen centralizadas y en su mayoría se cumplen desde el nivel central, aunque se proyecta ir desconcentrando en los organismos intermedios aquellas que puedan ser realizadas por los mismos.

6.5. Recursos

Humanos

El personal de planta permanente está conformado por un Director-Clase 076 y un agente del agrupamiento servicios generales-Clase 009, el resto es contratado o adscripto. Se ha solicitado la designación de personal administrativo, asistentes sociales, terapista ocupacional, psicóloga y // psiquiatra.

Respecto a la dinámica del personal se considera que por lo general está motivado y se adhiere a los objetivos y políticas de la Dirección. La actual Directora (agosto 1987) parte del supuesto de que esta circunstancia responde a que en su mayoría, es personal recién incorporado al sistema de la Administración Pública y por lo tanto no está "enviciado" con los procedimientos y modalidades rutinarias del conjunto.

Presupuestarios

La distribución de las erogaciones presupuestarias fue la siguiente:

1986 = el 96 % se dedicó a erogaciones corrientes y el 4 % a capital.

1987 = con la misma distribución porcentual de los recursos.

En ambos ejercicios es insignificante el total respecto al // global del Ministerio, pues no supera el 0,3 % y 0,2 % respectivamente.

6.6. Síntesis

Se requiere continuidad en las políticas y objetivos del área. Para ello se necesitan nuevos aportes presupuestarios y dotar, a la Dirección, de recursos humanos, materiales y financieros que le permitan poder / realizar las tareas que por ley se le han asignado.

Además, es conveniente profundizar las relaciones con los organismos no estatales que desde hace mucho tiempo vienen desarrollando funciones para los discapacitados, a fin de que, en coordinación con la Dirección, puedan continuar con las mismas en forma racional y eficiente. Hay tareas que pudieran ejecutar estos organismos no estatales, y que aún no // cumplen. Por ello se hace indispensable que el Gobierno realice un control para determinar las causales por las cuales no se efectiviza lo dispuesto por la Ley N° 5.041 y disponga que se lleve a cabo según se enumeran en la misma.

Respecto al Instituto Jorba de Funes, se encuentra en trámite la legislación correspondiente para su traslado al Hospital Neuropsiquiátrico El Sauce; al respecto se considera indispensable proseguir con dicha tarea puesto que constituiría un primer paso para la solución de los diversos problemas que presenta esa Institución. Asimismo, una cuestión a resolver / es la referida al tema presupuestario, dado que hasta el presupuesto del ejercicio 1987, aún no se encontraban en la planta de personal los agentes / que cumplen funciones en el Instituto y no se pudo determinar si los créditos otorgados se incluían en la Unidad Organizativa de la Dirección del Discapacitado. Esto se recalca puesto que la Ley N° 5.041 prevía, en el año / 1986, la dependencia jerárquica del Instituto Jorba de Funes de la Dirección del Discapacitado, según lo dispuesto en su artículo 5°.

7. DIRECCION DE DEPORTES, RECREACION Y TURISMO SOCIAL

7.1. Situación general:

La Dirección de Deportes, Recreación y Turismo Social tiene / como objetivos el desarrollo y ejecución de los planes de estímulo y fomento del deporte, las actividades recreativas y de bienestar para la niñez y la juventud, correspondientes a la política general que formule el Gobierno provincial a través del Ministerio de Bienestar Social. Esto lo establece el Decreto N° 1.480/71 que también especifica las funciones para alcanzar esos objetivos.

La concepción actual del área refiere como trascendente la / participación de los entes comunitarios en la ejecución de los programas, es decir, que la comunidad se integre a través de clubes, municipios, agentes comunitarios y sociales en la realización de aquellos.

Se trata de orientar la acción del Estado para estimular y mejorar el rendimiento de esas organizaciones y que asuman un rol responsable en el desarrollo de actividades que mejoren la calidad de vida de los miembros sociales.

Es necesario comprender que el deporte, la recreación y el turismo social son pilares significativos para lograr una comunidad sana y participativa respecto del resto de los procesos socio-económicos-políticos. / Es pasar de un concepto de comunidad pasiva a una comunidad comprometida y / responsable de los cuidados que requieren sus ciudadanos, que busca llegar al "estado de salud", no solo curando sus enfermedades, sino, también, desarrollando actividades recreativas y deportivas que prevengan la aparición / de las mismas.

7.2. Funciones específicas

El Decreto N° 1.480/71 fija una serie de funciones específicas a la Dirección de Deportes, Recreación y Turismo Social. Entre ellas se menciona la necesidad de elaborar planes y programas sobre deportes,fomento y estímulo de las actividades de bienestar y recreación de la juventud y demás aspectos similares. Esto se cumple correctamente y se han elaborado los siguientes programas:

- Deporte con Todos: habilitar centros comunitarios de práctica del deporte recreativo en Uniones Vecinales, clubes de barrio y comunidades que carecen de este servicio.

- Turismo convivencia: brindar servicios de turismo recreativo social a instituciones comunitarias y deportivas que participen de los programas de promoción del Deporte.

- Promoción de instituciones deportivas; con los siguientes // subprogramas: escuelas deportivas, obras de infraestructura deportiva, viajes deportivos, Mendoza sede de organización de competencias.

- Centro de sistematización de información y control de gestión.

-Mantenimiento de instalaciones.

-Habilitación del Centro Deportivo Regional de Alto Rendimiento.

En general los programas son elaborados en forma conjunta por la Secretaría de Deportes de la Nación y la Provincia, a través de la participación del Director Provincial en el Comité Olímpico y Comisión Nacional de Deportes. En oportunidades son nuevamente reformulados para su aplicación en la Provincia aunque, en general, son factibles de ejecutar sin mayores // problemas.

Otras funciones son cumplidas por la Dirección de acuerdo a lo establecido por la norma vigente (Decreto N° 1.480/71), las dificultades surgen de la financiación que se necesita recibir de la nación y que se esplicitan en otro capítulo.

Por ejemplo: participar en la supervisión y control del deporte aficionado en sus diversas formas y categorías.

Asesorar sobre el otorgamiento de asistencia técnica y financiera a las entidades oficiales y privadas sin fines de lucro, para la construcción y dotación de instalaciones deportivas;

Asesorar sobre la contratación de técnicos para el desarrollo de los programas de capacitación e investigación;

Coadyuvar en la organización de competencias y certámenes interprovinciales, provinciales, municipales de aficionados y promover su participación en eventos de jerarquía nacional e internacional.

Las funciones de esta Dirección implican la necesidad de coordinar con entidades privadas y con organismos oficiales. De estos últimos / los mayores contactos se realizan con los municipios y con el Ministerio de Cultura y Educación. En general la función se desarrolla con fluidez con // los primeros y es dificultosa con el Ministerio de Educación; el Director / comenta que la coordinación es más o menos posible,que depende del funcionario de que se trate y no como debiera suceder, es decir, que, normalmente / se desenvuelva armoniosa y permanentemente.

7.3. Funciones de administración general:

. Planificación

La Dirección de Deportes es una de las reparticiones del Ministerio que realiza, en forma más contínua y permanente, las actividades que hacen a la planificación de sus funciones. Esto se debe, en parte, a los requerimientos que realiza la Secretaría de Deportes de la Nación, como requisito para el envío de subsidios; y, en parte, a una modalidad del equipo de profesionales y técnicos para realizar sus trabajos.

En otros párrafos se enumeran los programas confeccionados y contenidos mínimos que se incorporan a los mismos

. Presupuesto

En la Dirección de Deportes se viene realizando presupuesto / por programa desde el año 1986 por personal de la repartición y el mismo es presentado a las autoridades del Ministerio que no elaboran esta modalidad presupuestaria. Sin embargo, el Director considera que la realización del / presupuesto por programa permite establecer financieramente un orden a los distintos programas que se ejecutan anualmente.

El presupuesto contiene los siguientes elementos: objetivos, / nombre del programa y subprogramas, metas cuantitativas, erogaciones previstas clasificadas en: personal, bienes de servicios, bienes de capital y // transferencias.

Esto se eleva a la Dirección General de Administración a fin de ser incluído en el presupuesto ministerial, sin embargo en 1986 el presupuesto de la Dirección sólo pudo ejecutarse en un 50 %, la responsabilidad por este hecho se asigna a la administración central, por cuanto los expedientes fueron demorados y los trámites de compras no se realizaron o portunamente. Los procedimientos de las licitaciones públicas resultan lentos y extensos y por lo tanto, no suelen adjudicarse a tiempo y caducan / los plazos. Se necesita un sistema de compras más expeditivo.

Asimismo, se señala que los recursos que provienen de la Nación en forma de subsidios, deben ingresar necesariamente por Contaduría General de la Provincia, para luego ser remitidos al Departamento de Contabilidad del Ministerio.

Se ha previsto realizar la desconcentración administrativa / del organismos estudiado, por lo tanto a partir de ese momento se confía en aligerar los procedimientos administrativos y eliminar aquellos pasos innecesarios.

Como conclusión del tema presupuestario, el titular afirma la necesidad de continuar con la modalidad del presupuesto por programa e implementar un intenso control de gestión que abarque distintos aspectos y no sólo la ejecución presupuestaria.

. Personal

Las funciones referidas al recurso humano son las correspondientes al ingreso-progreso y egreso del mismo, control de ausentismo, elaboración y actualización de legajos y tareas de carácter rutinario, similares al resto de la Administración Pública provincial. El funcionario entrevistado sostiene que el número de los recursos humanos existentes es suficiente y que sería necesario que los mismos prestaran funciones de carácter de "tiempo completo". Esta opinión se remarca puesto que, en muchos Directores entrevistados, aparece la idea de contar con personal que concurra en forma exclusiva a su repartición y por lo cual se le abonaría un salario acorde a su dedicación.

Respecto a la identificación del recurso humano con la repartición, se puede afirmar que, en general, se encuentra consustanciado con los objetivos de la misma, es participativo y con vocación de servicio. Se considera que es más importante contar con personal que exponga sus proyectos y emita opiniones, no importa que sea del partido gobernante o de otro

de la oposición, y esté dispuesto al diálogo y a la discusión de los proyectos que se implementen en la organización.

Se afirma que existe mayor respuesta en los niveles inferiores que en los intermedios que, en general, no quieren comprometerse. Se imputa / esta actitud a que, en muchas oportunidades, no se ven culminadas las obras o los proyectos por trabas burocráticas en el nivel central del Ministerio.

7.4. Funciones gerenciales:

De las funciones gerenciales la más desarrollada es la planificación, que se realiza en forma contínua y abarca diversos aspectos de las / funciones finales de la organización. Como momento previo se realiza la fijación de objetivos y políticas. Esto es realizado en forma conjunta con el / Subsecretario de Promoción Social y Vivienda, el Ministerio de Bienestar Social y, por lo general, se respetan las pautas emanadas de la Secretaría de Deportes de la Nación. Luego de establecidos, son dados a conocer al personal de la repartición en forma verbal y escrita y en reuniones períodicas. / Esta etapa se realiza de esta manera a fin de que el personal conozca los objetivos y sepa cuál es el camino que se necesita recorrer para alcanzar los mismos (esto en opinión del Director de Deportes).

Se cumple con la función de coordinación con instituciones // privadas y oficiales. Se destaca como necesario implementar un sistema adecuado de control de gestión como función propia de una Dirección moderna y eficiente. También se desea implementar la función de "promoción y difusión a la comunidad", sobre los programas que se realizan y los beneficios que trae aparejado una buena práctica deportiva y recreativa. En esto es de // destacar que las unidades intermedias y por ende la población que nuclean, realiza solicitudes sobre aspectos concretos y conocidos ya por las mismas, según lo expuesto por el Director. Sin embargo, en las encuestas realizadas para este trabajo, el 44 % de los sindicatos y el 31 % de la uniones vecinales, respondieron no conocer la labor del Gobierno en el área de deportes. Evidentemente el tema es para dilucidar y determinar el nivel de intervención de la población en las actividades deportivas de la Dirección provincial, lo cual indicaría si realmente se accede a las mismas debido a la promoción que realiza el organismo o si como la gente concurre espontáneamente a torneos y competencias que se ejecutan.

7.5. Organización de los servicios desconcentrados:

Los servicios deportivos que presta la Dirección de Deportes están centralizados en cuanto a su programación y organización y desconcentrados en cuanto a su ejecución, en colaboración con los municipios, Ministerio de Cultura y Educación, uniones vecinales y organizaciones interme-- dias.

Respecto a los municipios, se han habilitado aproximadamente 30 centros municipales de deportes que presentan limitaciones presupuestarias para atender las necesidades de funcionamiento, recursos humanos y equipamiento. En estos casos es necesario que se coordine con la Dirección a fin de cobrar un rol efectivo de promoción, orientación, apoyo al deporte y la recreación, según opinión de los técnicos y profesionales del organismo analizado.

Respecto al deporte que se realiza en en las escuelas primarias de la Provincia, se conoce que el 65 % de las mismas carece de cargos

de Educación Física, el 60 % de las escuelas secundarias no posee instalaciones y equipamiento adecuado para la práctica del mismo. Estas falencias deben ser subsanadas para brindar un programa de prácticas deportivas atinentes a la edad y necesidades de los alumnos de estos establecimientos.

Para lograr un mejor ingreso a la práctica deportiva y recreativa es necesario ampliar las bases y puntos de contacto entre la población y el sector de deportes, no solo estatal sino de las entidades privadas.

7.6. Recursos:

Humanos

Los recursos con que cuenta esta Repartición, son 37 agentes que se distribuyen de la siguiente manera, según agrupamiento: 1 personal / superior, 19 administrativos y técnicos, 6 personal profesional universitario, 2 asistencial y sanitario, 4 mantenimiento y producción, 12 servicios generales; y además tiene 145 horas cátedra. El conjunto de los mismos representa el 0,5 % del total de la planta de personal permanente del Ministerio y es la Repartición que menos personal tiene.

Presupuestarios

Para el ejecicio 1987 el monto del presupuesto aprobado ascendió a ₳ 641.400,- distribuídos de la siguiente manera:

.erogaciones corrientes 98 %

.erogaciones de capital 2 %

De ese total, la distribución institucional presenta dos aperturas:

-Dirección de Deportes, Recreación y Turismo Social

-Estadio Provincial "Islas Malvinas"

En el presupuesto año 1986, el total asignado a esta Dirección fue el 0,6 % del presupuesto del Ministerio; para el año 1987 este porcentaje bajó al 0,4 %.

De las erogaciones corrientes, en 1986, el porcentaje destinado a personal era del 27 %; aumentando para 1987 al 48 %.

7.7. Síntesis

La Dirección de Deportes, Recreación y Turismo Social es un / organismo que presenta una organización adecuada, con objetivos y políticas expresas, con programación de actividades, con suficientes recursos humanos. Es posible que se necesite ampliar o refirmar actividades en el área del turismo social y sobre el cual poco se pudo relevar.

Se incurre reiteradamente en la queja sobre la falta de agilidad en la tramitación administrativa y se afirma que esto desmotiva a los / empleados de la organización, que ven que sus programas no se cumplen por / la tramitación burocrática que existe en el nivel central del Ministerio.

8. DIRECCION PROVINCIAL DEL MENOR

8.1. Situación general:

La temática de la minoridad en la Provincia de Mendoza trae aparejada, una serie de planteamientos que provocan un alto grado de sensibilidad en la población y en los cuerpos gubernativos. Es de por sí una cuestión candente y preocupante, que se ve altamente influenciada por los factores socio-económicos que sufre la comunidad. La perspectiva de los menores en situación crítica, siempre causa preocupación y esfuerzos por buscar una solución apropiada.

Frente a esto cambian los criterios y se busca encontrar alternativas, más en el área preventiva que en el área asistencial, ya que cuando el menor debe ser internado podemos afirmar que el costo bio-físico emocional es mucho más alto y más grave.

Como primera iniciativa aparece la Ley N° 1.304 en el año 1939, que aún está vigente, con sus correspondientes modificaciones y que en su artículo 1°, establece que el objeto de la misma es "toda cuestión que afecte a la persona, conducta o bienes de un menor de 18 años, huérfano, material o moralmente abandonado o en peligro moral, víctima de un delito o que lo haya cometido"

Las modernas concepciones relativas al tema de la minoridad / avanzan sobre la explicitada Ley N° 1.304 e incluyen dentro del mismo al grupo familiar, de tal manera que ya el problema social no está constituído por el menor aislado sino que debe comprender a su entorno más próximo y así adquiere un rol significativo la familia como corresponsable de los problemas de la minoridad.

8.2. Funciones específicas:

El Patronato de Menores, creado por la Ley N° 1.304 del año / 1939, cambia su denominación en el año 1964 y pasa a llamarse "Dirección // Provincial del Menor" según Ley N° 3.157. En 1971 se modifica su dependencia, del Ministerio de Gobierno pasa al Ministerio de Bienestar Social (Ley N° 3.726/71) y sigue manteniendo su carácter de ente descentralizado, tal / como fue creado (artículo 2°). En cuanto a su organización, la ley prevee que estará dirigida por una comisión integrada por un Presidente y siete vocales, que serán los siguientes (Ley N° 3.466/68): tres vocales designados / por el Poder Ejecutivo, un representante de la Dirección General de Escuelas de la Provincia, dos jueces de menores, un asesor de los Juzgados de Menores de la Primera Circunscripción Judicial, designados por la Suprema Corte de / Justicia y un representante de las Instituciones privadas para la asistencia y educación de los menores abandonados. Actualmente esto no está en vigencia y la Dirección Provincial del Menor se encuentra dirigida por una Interventora.

Respecto a las funciones específicas que establece la Ley N° 1.304, se cumplen en su mayoría y, en base a nuevos conceptos, se han ampliado a campos de acción directamente vinculados al tema de la minoridad.

Las funciones son:

."Intervenir directa y administrativamente en toda cuestión relacionada con la protección del niño, con la ayuda social a menores cuya precaria situa

ción económica los coloque en condiciones perjudiciales para su salud, para su moral o para su educación e instrucción; la protección de menores / huérfanos, desvalidos o abandonados material o moralmente, de los que acusen perversión o peligrosidad y de los que hubieren sido víctimas de infracciones o delitos o que los hubieren cometido".

."Intervenir judicialmente para requerir de los tribunales competentes el / nombramiento del representante legal para los menores que carezcan de él..."

."Ejercer el control y superintendencia sobre todos los establecimientos oficiales y privados para la asistencia y protección de menores, estén éstos subvencionados o no, a excepción hecha de los establecimientos de educación común de carácter ordinario"

."Proteger a los menores egresados de las colonias hogares y demás establecimientos bajo su dirección y control a cuyo efecto llevará un registro de / dichos menores..."

."Vigilar el cumplimiento de las Leyes referentes al trabajo de menores..."

."Intervenir en las solicitudes de personería jurídica que presenten las / instituciones privadas de protección y asistencia de menores, las que no serán acordadas por el Poder Ejecutivo sin mediar el informe de la Dirección..."

."Realizar convenios con las instituciones similares, oficiales o privadas de la Nación, y de otras provincias, para crear becas; establecer intercambio de menores en las colonias de vacaciones, cuando la salud de aquellos aconsejan cambios de clima o de altura; establecer intercambio de / publicaciones y convenir una acción común."

."Proyectar el plan de realización progresiva de establecimientos tutelares para la Provincia, debiendo considerar especialmente en su oportunidad la creación de los establecimientos en las distintas zonas de la misma, contemplando las necesidades de aquella, ajustándose en dicho plan a lo dispuesto por ésta ley y procurando la coordinación y unidad de acción necesarias a sus fines."

Así se intenta disminuir el número de menores internados en / hogares masivos y se han implementado otras modalidades:

-Familia cuidadora, antes denominada familia sustituta, a la cual se le entregan niños que tengan lazos de parentezco.

-Amas externas: son aquellas mujeres a las cuales se les otorga el cuidado de niños de muy corta edad.

-Guarderías: es una entidad que pretende actuar como frontera para evitar la internación de menores. En la Provincia funcionan actualmente 40 y cada una alberga a 60 niños, lo que hace un total de 2.400 pequeños que son asistidos durante la mayor parte de la jornada y reciben su correspondiente alimento y apoyo educativo para los que concurren a escuelas primarias. La ubicación de las guarderías responde a un estudio de la Provincia en el cual se determinaron aquellas zonas que socio-económicamente representaron problemas de niños en situación de abandono, fundamentalmente, porque sus padres / debieron salir a trabajar y permanecieron muchas horas fuera del hogar.

-Asistencia monetaria a mujeres que tienen hijos y pueden,con esta ayuda realizar el cuidado de los mismos y de esa manera evitar la internación del menor. Esta modalidad es compleja de implementar, puesto que requiere una selección minuciosa de las personas a las cuales se les otorgará la ayuda y a su vez necesita de mecanismos adecuados de control y evaluación de lo realizado. A pesar de estos inconvenientes, se le considera como muy adecuado, puesto que el menor no es separado de su núcleo original y mantiene relaciones píquicas y emotivas muy necesarias para su armónico desarrollo.

-Mini hogares: en los mismos se interna un conjunto de menores que no superan la cantidad de diez y que se encuentran a cargo de un regente. Reciben asistencia alimentaria, vestimenta y educación sistemáticamente, a cargo de docentes que concurren a estos establecimientos a dictar sus clases.

-Hogar o colonias masivas: es una modalidad que tiende a erradicarse. Actualmente la Dirección del Menor cuenta con 3 grandes colonias y tiene internados alrededor de 650 niños con una tendencia declinante que oscila entre un 37 % de disminución (1987: 610 internados) hasta un 65 % en / la Casa Cuna (1983: 90 internados y en 1987: 32).

Las nuevas concepciones sobre la temática apoyan la idea de intentar la desmasificación de estos hogares y trabajar con las otras modalidades de atención a fin de evitar que los menores deban ser incorporados a / los mismos.

8.3. Funciones de administración general:

. Planificación

En la Dirección Provincial del Menor se trabaja con objetivos claramente definidos, los mismos son fijados en acuerdo con el Subsecretario de Promoción Social y Vivienda y con el Ministro de Bienestar Social, / también se toman en consideración las pautas establecidas por la Secretaría de Estado de Desarrollo Humano y Familia de orden nacional, a fin de cumplimentar una política concordante en todo el país.

Los objetivos y políticas son incorporados al accionar de la / Repartición a través de distintos programas que se encuentran formalizados y escritos. Estos son trasmitidos al personal en reuniones que tienen carácter formal y en otras menos estructuradas, pero en ambas se intenta descender hasta los niveles inferiores de la cadena de trabajo.

Estos programas son, en una etapa distinta, estimados financieramente y así surge un esbozo de presupuesto por programa.

Si bien los distintos programas están elaborados y en ejecución, en muchas oportunidades se trabaja sobre la coyuntura y sobre la demanda que desborda las previsiones realizadas.

Se enuncian una serie de Programas que figuran en el Presupuesto (Planilla de Análisis) del año 1986, elaborados por la Dirección Provincial del Menor:

A. Area Asistencial

-Institutos, microhospital, hogares externos, mini hogares y /

ámbitos correccionales.

-Programas de formas alternativas de internación:

.amas externas

.familias cuidadoras

.convenios con Asociaciones Civiles

.pre-egreso para menores (mayores de 18 años)

B. Area Preventiva

-programa de guardería permanente y temporaria

-programa de ayuda directa a familias con situación de riesgo

-programa de estipendios

-programa de orientación y capacitación de la mujer rural como cabeza de familia

-programa familias de apoyo

Evaluación de los programas: En forma sistemática se realiza la evaluación de lo ejecutado en los distintos programas; en general se hace más con carácter técnico que cualitativo. La sola medición de los aspectos cuantitativos no refleja, en el área de la minoridad, como tampoco en el resto de las // áreas sociales, la real incidencia de la ejecución o no de determinadas acciones; por ello es necesario evaluar los productos del sistema y sus influencias sobre el contexto social, con indicadores cualitativos que hagan referencia a la mejor calidad de vida de la población, menor de 18 años en situación de abandono.

Presupuesto

Según la Planilla suministrada por las autoridades del Organismo, se elabora el presupuesto en base al conjunto de programas que se ejecutan durante el año. Del simple análisis surge que el mismo no reune todos / los requisitos del denominado presupuesto por programa, aún cuando el esfuerzo administrativo por lograrlo es ya un avance frente a los presupuestos tradicionales en base a finalidad y unidades organizativas.

En su elaboración y presentación, la Dirección Provincial del Menor se maneja como un organismo descentralizado y, según opinión de sus autoridades, tanto el Ministerio de Hacienda como las cámaras legislativas, respetan los montos presentados y, por lo general, no sufre recortes en los mismos. En cuanto a la ejecución del presupuesto sólo recibe control a posteriori de la Contaduría General de la Provincia y del Tribunal de Cuentas. Es opinión de las autoridades que se hace necesario profundizar la temática del presupuesto por programa y confeccionarlo con mayor precisión en los // próximos ejercicios financieros.

Personal

La Dirección Provincial del Menor, al ser un organismo descentralizado, realiza por sí las funciones referidas al menejo del personal. / Las mismas se refieren a los aspectos logísticos y rutinarios, y no se eje-

cutan tareas permanentes que hagan a la motivación y capacitación del personal, que debieran realizarse, puesto que los agentes que pertenecen a esta repartición, requieren características diferenciadas al resto de la Administración Pública, al tener a su cargo el cuidado de menores desprotegidos

8.4. Funciones gerenciales:

De acuerdo a lo expresado en la entrevista con las autoridades, se afirma que se trabaja en forma organizada y según lo programado, / aún cuando, en oportunidades, se debe resolver la demanda inmediata y coyuntural. El personal responde a los objetivos de la Repartición y trabaja de manera sacrificada y con amor por lo que realiza; se necesitaría sin embargo una política de personal con métodos de selección, incorporación y prestación de servicios, que se adecue a la naturaleza tan especial del trabajo con menores internados y con problemas psico-emotivos.

Si bien no existe una política para el resto del personal que presta funciones en la Administración Pública de carácter global y que, a su vez, contemple las distintas particularidades de las organizaciones, en el caso de la Dirección Provincial del Menor debiera hacerse un esfuerzo por / elaborar algunas pautas que permitan apuntar a un manejo más moderno y racional del recurso humano que presta funciones en instituciones de esta naturaleza.

Se observa que, con la dinámica de la organización, los mandos intermedios cortan la cadena jerárquica de mandos y por lo tanto al nivel de funcionarios superiores le resulta dificultoso llegar a los niveles inferiores; falta de compromiso y de respuesta entre las autoridades políticas y las autoridades de carrera administrativa de los niveles más altos.

Uno de los esfuerzos realizados fue el de llegar a la opinión pública a fin de despertar su solidaridad y sensibilidad frente al problema del menor. Esto se considera indispensable para lograr, así, que la comunidad se haga responsable y tome participación activa en los aspectos que le incumben. Sin embargo, al poco tiempo de realizadas las campañas, la opinión pública se olvida y solo se recuerda y preocupa por los temas más graves, o por lo menos más sensacionalistas; responde fundamentalmente cuando los medios de comunicación aceleran el proceso de inflación informativa sobre casos puntuales.

Se destaca la importancia que tiene para la Dirección Provincial del Menor el ser un Organismo autárquico de la Administración Pública provincial, esto permite que se pueda designar personal y realizar contrataciones cuando las circunstancias lo hacen indispensable. Le da autonomía para el régimen de compras, las cuales se realizan todas a través de la Repartición y no participa la Dirección de Compras y Suministros del Ministerio de Hacienda. Al usarse este procedimiento, los expedientes son tramitados de manera ágil y por lo tanto el sistema de pago a proveedores se puede realizar en el término de 30 a 40 días.

El sistema de control que realizan sobre la actuación del organismo se refiere fundamentalmente a las apreciaciones legales y no de oportunidad del gasto que se realiza.

8.5. Organización de los servicios desconcentrados:

Los servicios que presta la organización analizada presentan formas de desconcentración geográficas y solamente se hayan concentrados / los hogares masivos de la "Colonia 20 de Junio" en Godoy Cruz, "9 de Julio" Agrelo y el Hogar del Sur mendocino. El resto de las actividades bajo programas se encuentran distribuidas en los distintos departamentos de la Provincia.

8.6. Recursos

Humanos

La Dirección Provincial del Menor posee una planta permanente de 692 agentes (año 1986) y se distribuyen de la siguiente manera: 3 autoridades superiores,160 cargos administrativos, 32 profesionales universitarios 8 técnicos, 66 personas de mantenimiento y producción, 353 en servicios generales y 24 en personal profesional asistencial.

La mayor cantidad de cargos se concentran en la clase N° 4 / con 143 agentes, en la N° 6 con 126 y en la N° 5 con 122, por lo tanto se comprueba que en éstas se encuentra el 57 % del total del personal. Esta / pirámide de cargos se comportó de manera diferente a la del Ministerio de Bienestar Social en la cual los cargos se concentran en las clases N° 4, / N° 7 y N° 11.

Respecto a las erogaciones en personal, la Dirección del Menor, en el Presupuesto 1986, destinó el 50 % al rubro y en 1987 el 67 %. Se necesitaría reforzar para el Presupuesto 1988 el mismo, pues pareciera que en algunos hogares de menores se requiere contar con más personal. Para el año 1987, se incrementó en un 20 % el personal profesional o técnico tales como asistentes sociales, psicólogos y psicopedagogos, fonoaudiólogas, etc. y en el mismo porcentaje se aumentó el número de personal de servicio para la atención individualizada del menor.

Presupuestarias

Los recursos presupuestarios de la Dirección Provincial del Menor para el año 1986, fueron distribuidos en: 94 % para erogaciones corrientes y 6 % para capital; de las erogaciones corrientes el 50 % se destinó a personal y el 44 % a bienes y servicios.

En el ejercicio financiero 1987, los recursos están distribuídos en: 99 % para erogaciones corrientes y 1 % para capital, de las corrientes 67 % se destinó a personal y 29 % a bienes y servicios.

De un ejercicio a otro se incrementa el porcentaje destinado a personal en un 17 % y se disminuye el destino a bienes y servicios en un 15 % y 2 % es incrementado el item "transferencias"

Respecto a otros ingresos monetarios, se cuenta con recursos que provienen de los organismos que colaboran en forma sistemática con la / Dirección y que son Asociación Voluntarias del Menor y Cooperadora de la Dirección Provincial del Menor, en algunos casos colaboran para el pago del / personal temporario y en situaciones muy críticas, así por ejemplo en el // año 1986, A.V.O.M.E. abonaba el sueldo a tres (3) agentes que prestaban servicio en la Casa Cuna.

Informáticos

Se cuenta con una central de computación conectada a la existente en el Centro de Sistematización de Datos del Ministerio de Hacienda. La misma se utiliza para llevar el registro del presupuesto; créditos existentes, imputaciones de gastos, ejecución del mismo, etc.

La próxima actividad a incorporar está referida al tema de "Ficha clínica para los menores" que se referiría a los items importantes a conocer de los menores internados y asistidos, de su grupo familiar, de los grupos de referencia, también de los menores que pertenecen al régimen de / egreso controlado.

Asimismo, se incluirían los datos referidos a stock y consumo de bienes de las distintas dependencias que funcionan en la Dirección Provincial del Menor.

Los dos últimos constituyen proyectos a implementar si existe disponibilidad en las máquinas computadoras.

8.7. Síntesis

Como medida necesaria, se hace indispensable la modificación de la legislación vigente, Ley N° 1.304/39, a fin de plasmar en la misma nuevos conceptos sobre el tema de la minoridad. Dentro de estas, cabría el referido a los Tribunales de Menores, que funcionan en relación inmediata con la Dirección del Menor y la Policía de Mendoza y más precisamente a las Comisarías de Menores, sobre las cuales hay proyecto de Ley para su creación y funcionamiento, la misma que para el área donde debieran incluirse (Ministerio de Bienestar Social - Dirección Provincial del Menor o Ministerio de/ Gobierno - Policía de Mendoza).

Estos problemas se hacen cada vez más candentes debido al incremento de delitos en nuestra sociedad, que son cometidos por menores y a la necesidad de contar con establecimientos adecuados para su internación.

También el tema del predominio de lo preventivo sobre lo asistencial, requiere profundizar la forma de apoyo de las familias y grupos sociales a fin de evitar la internación de los menores en hogares de carácter masivo.

Y se concluye sobre la necesidad de implementar una política de personal adecuada a fin de obtener el mayor nivel de calidad de las acciones que incumben a menores y que constituyen el objetivo último de la Repartición.

9. INSTITUTO PROVINCIAL DE LA VIVIENDA

9.1. Situación General:

El Instituto Provincial de la Vivienda es un organismo descentralizado del Ministerio de Bienestar Social y mantiene relación con el Poder Ejecutivo a través de la Subsecretaría de Promoción Social y Vivienda.

El producto que genera es de alto contenido social, puesto que "la vivienda" es un bien preciado por la población y sobre todo se constituye en crítico para las familias de nivel medio y bajo de los grupos sociales. Esto se ve influenciado en nuestra Provincia por la necesidad de una // construcción de viviendas de tipo antisísmica, dadas las características geomorfológicas del territorio, la forma requerida para éstas es de mayores // costos y por lo tanto, encarece el precio final de la misma.

Asimismo, el valor de las viviendas se ve elevado en nuestra Provincia, por el precio de los terrenos que son caros. Esto es fruto de la cantidad de tierras que son posibles de utilizar para la urbanización. Es / necesario recordar, como dato significativo, que solamente el 3 % del territorio provincial se haya ocupado y el 97 % se constituye en áreas desérticas y dificilmente se pueda modificar esa situación.

Frente a estos factores y muchos otros, el Estado provincial ha encarado el tema de la vivienda desde el año 1947 en que se creó el Instituto Provincial de la Vivienda.

9.2. Funciones específicas:

El Instituto Provincial de la Vivienda, está regido, actualmente, por la Ley N° 4.203 del año 1977 que reestructura el organismo y procede a fijarle atribuciones, funciones y deberes; estructura jerárquica (en los niveles superiores), recursos, disposiciones generales y notariales.

Respecto a las funciones específicas, es el Instituto el que deberá ejecutar las políticas que determine el Poder Ejecutivo Provincial en el área de vivienda. Existiendo otras entidades que realizan actividades en la misma área, así, por ejemplo, el Comité de Reconstrucción (que comenzó a funcionar luego del Sismo de 1985) y el Banco Hipotecario Nacional, se hace necesario que se encuadren en una política expresa de vivienda. Planificar la construcción de viviendas económicas, para su venta o arrendamiento a familias de limitados recursos, es una tarea que se hace / regularmente y así se hallan planificadas obras hasta 1989, existe un programa de obras de diversas características (año 1987), aún así el Director afirma que esta función es todavía de carácter inorgánico. Asimismo se realiza control de gestión de los planes de trabajo, cronograma de cada obra y control financiero de los diversos programas.

El I.P.V. participa también de los planes y programas del / FO.NA.VI. (Fondo Nacional de la Vivienda), dependiente de la Secretaría de Vivienda de la Nación; esos programas son, en su mayoría, bastante rígidos y se necesita que sean reformulados de acuerdo a las distintas realidades provinciales y regionales. Esta perspectiva puede ser alcanzada, ya que el FO.NA.VI. se ha descentralizado, en el año 1987, por lo que se espera que tenga mayor flexibilidad y dinamismo.

Esta descentralización del FO.NA.VI. deberá, necesariamente, aportar mayor agilidad en su organización financiera, puesto que el I.P.V. recibe su máximo aporte del mismo y el trámite de aptitud financiera de / las obras debe realizarlo en este organismo y, en muchas oportunidades, se ve demorado por el exceso de trámites administrativos que debe cumplimentar.

-La función de "promover mediante estímulos, asesoramientos y franquicias, la construcción particular de viviendas económicas antisísmicas", está poco desarrollada y es necesario que se abran nuevas líneas de construcción con perspectivas hacia grupos sociales que, si bien no son marginados ni carenciados, tampoco pueden acceder a planes bancarios o compra de casas de precios más elevados. Es un nivel de población económicamente medio y podría / ser objeto de nuevos planes del Instituto, en los cuales no resultara ser el ejecutor, por sí o por terceros de las viviendas, sino realizar tareas de promoción, vinculación con unidades intermedias, asesoramiento a grupos sociales que presenten esas características y contralor de la ejecución de los programas.

-"Integrar a la comunidad a los grupos marginados a través de programas habitacionales", esta función necesita ser analizada en cada caso de instalación de un nuevo barrio. Hasta el momento, muchos proyectos no han resultado beneficiosos, en cuanto a la integración social de sus pobladores y esto constituye una traba para el desenvolvimiento armónico de los mismos. Se hace preciso contar con indicadores ciertos y atinentes para seleccionar a los posibles adjudicatarios de los barrios y las formas más / indicadas para los distintos conglomerados.

-Se requiere contar con información estadística sobre las viviendas urbanas y rurales actualizadas, ya que los datos sobre el área surgen de los censos nacionales que se realizan cada 10 años. Esta función, asignada por la Ley N° 4.203 al Instituto, debiera ser realizada como base para una mejor planificación de las obras a realizar y nuevos emplazamientos; así como la necesidad de realizar una más completa planificación urbana y rural.

9.3. Funciones de administración general:

. Planificación

La función de planificar se desarrolla fundamentalmente en cuanto a las obras a realizar y se inserta en programas de orden nacional ya mencionados.

Se hace necesario ampliar esta tarea al desarrollo de la organización interna del Instituto, referida al área de recursos humanos, / métodos de trabajo, procedimientos administrativos, recursos físicos, etc.

. Presupuesto

El presupuesto del Instituto de la Vivienda se realiza con la misma metodología del sistema provincial por finalidad y unidades organizativas.

• Personal

El Instituto Provincial de la Vivienda, está dirigido por un Presidente y un Directorio compuesto por 3 miembros que son designados por

el Poder Ejecutivo. La Ley N° 4.203 prevee, para las personas que ocupan / esos cargos, una serie de requisitos referidos a la nacionalidad, profesión antecedentes laborales. Asimismo, en el Capítulo II artículo 4°, establece las atribuciones y deberes del Directorio y el artículo 7° las que correspon den al Presidente. En ellos se encuentran las referidas al personal de la / Institución y dice, en las atribuciones del Presidente, que le corresponde "proponer al Directorio el nombramiento, remoción y ascenso del personal de Planta Permanente del Instituto, de acuerdo a las disposiciones vigentes".

En tanto al Directorio le corresponde "nombrar y promover al personal a propuesta del Presidente, excepto el personal superior que será designado o removido por el Poder Ejecutivo.

Estas funciones genéricas, en la práctica se traducen en tareas de rutina en cuanto al ingreso, promoción y control del personal. En general, sólo se cumplen aspectos logísticos de la función. A pesar de que el Instituto es un organismo descentralizado y podría implementar nuevas y más modernas actividades referidas al personal, se comporta como el resto del sistema administrativo provincial.

En algunos casos se implementan modificaciones en lo remunerativo, puesto que hay personal que percibe "plus" salariales por "mayor / dedicación" en base a un sistema de calificaciones (15 % por cumplimiento horario, 12 % por calificación del área y 12 % por calificación perso-- nal). Este item puede alcanzar hasta el 55 % del salario mensual y se caracteriza por ser optativo tanto para el administrado como para el admitrador.

Respecto a los aspectos funcionales del área, el Presidente del Instituto, en el año 1987, afirmaba que sólo el 40 % del personal se / encuentra consustanciado con los problemas de la repartición y de la población.

Aunque es difícil explicarse estas actitudes del personal de un organismo que produce bienes de carácter final y que son de alto valor social, sin embargo el 50 % o más de los empleados se sienten desgastados y no presentan entusiasmo por la tarea que cumplen.

Opina el Presidente encuestado, que el problema no es sólo / de los niveles inferiores sino también de los mandos intermedios y de los funcionarios políticos. La incorporación a la Administración Pública debiera ser una verdadera opción ante la cual se presentaran aquellas personas que quieran ingresar en el campo estatal, a las cuales se les pagara salarios atractivos y se les brindaran posibilidades de progreso en la repartición.

9.4. Organización de los servicios desconcentrados

La organización del I.P.V. está centralizada en la Ciudad de Mendoza y desde ese lugar se programa, organiza y controla las obras que / se ejecutan en los distintos departamentos. Fundamentalmente el control se realiza por medio de inspectores de obras que recorren permanentemente las mismas

Se considera necesario realizar esta tarea en forma conjunta con los municipios, delegar en los mismos las tareas de programación y con

trol de las obras, así como también las funciones relacionadas con la urbanización de los futuros barrios. Actualmente se trabaja en coordinación con otros organismos como EMSE, Obras Sanitarias Mendoza, Departamento General de Irrigación y Dirección de Vialidad; las mismas no son pautadas y sistemáticas, es por ello que se hace necesario realizar una programación urbana y física en la que intervengan esos y otros organismos que se relacionen, en sus funciones con el área de viviendas.

9.5. Recursos

Humanos

El total de agentes que revistan en la planta permanente del I.P.V. es de 178, información suministrada al mes de agosto de 1987, esto equivale al 2,0 % del total del personal del Ministerio de Bienestar Social.

El conjunto se distribuye de la siguiente manera:

-6 autoridades superiores, 106 agentes del agrupamiento administrativo, 34 en el agrupamiento personal profesional, 8 en mantenimiento y producción, 22 en el agrupamiento de servicios generales y 2 fuera de régimen salarial.

La distribución por clases nos indica que 94 agentes revistan en cargos ubicados entre las clases 6 y 11 (tramo de supervisión), lo que / significa un 53 % del total de agentes y 6 ocupan cargos fuera de escala: 1 presidente, 3 vocales del Directorio y dos secretarios (Secretario Técnico y Secretario Administrativo).

Presupuestarios

El monto del presupuesto 1987, asciende a ₳ 55.597.300, siendo la composición del mismo, la siguiente:

-erogaciones corrientes: 3 %

-erogaciones de capital: 97 %

De las erogaciones de capital el 99,9 % se dedica a trabajos públicos del organismo.

El presupuesto del I.P.V. representa el 37 % del total del Ministerio; es de destacar que es el mayor presupuesto de todos los organismos, centralizados y descentralizados.

Informáticos

El I.P.V. cuenta con los siguientes equipos de computación:

1 - National 8.200

2 - equipos IBM (2 personales y 1 XT)

6 - pantallas

1 - equipo gravoperfoverificador.

En general puede apreciarse un buen aprovechamiento de los / mismos ya que por el momento se realizan los siguientes programas:

-registración contable (presupuesto, ingreso de cuotas, libro de caja, inventario);

-programa de postulantes, adjudicatarios y morosos;

-certificaciones de obras y avance de los mismos con cronograma de inversiones.

9.6. Síntesis

En general los problemas existentes en la organización surgieron en la entrevista con el Presidente de la misma y la mayoría se refieren a los que prevalecen en el resto de la Administración Pública.

Se señaló la falta de una estructura administrativa armónica y dinámica que permita responder con eficiencia a los requerimientos de la comunidad. Dentro de la estructura se indica, como de difícil manejo, a los mandos intermedios y es debido a ello que los mecanismos de delegación son difícil de poner en práctica.

También se considera importante flexibilizar las relaciones con la Secretaría de Vivienda de la Nación y con FO.NA.VI. que, en general, son muy complejas y con abundantes y lentos trámites administrativos.

Esto afecta, en la mayoría de los programas, a la remisión / normal de fondos para poder realizar las licitaciones correspondientes. Así por ejemplo el P.E.V.I. (Programa de erradicación de villas inestables),/ que se ejecuta con fondos recaudados de la quiniela nacional, sufre retrasos por la falta de fondos que debieran ser remitidos por el organismo nacional.

Se reclama como imprescindible la realización de un sistema de planificación urbanística para la Provincia de Mendoza, puesto que a menudo surgen serias dificultades con el emplazamiento de nuevos barrios y la carencia de terrenos apropiados para los mismos.

10. DIRECCION DE ASISTENCIA A LA ANCIANIDAD E INVALIDEZ

10.1. Situación general:

Con el avance de la ciencia médica y con el mejoramiento de las condiciones de salubridad de la población, aparece con mayor nitidez la problemática de la ancianidad, ya que es cada vez mayor el núcleo de / personas que superan los 65 años y que mantienen un buen estado bio-físico y psíquico. Esto no ocurre como fenómeno aislado, en nuestra Provincia, sino que, como es sabido, constituye una tendencia de la mayor parte de los países desarrollados y en vías de desarrollo.

Paralelamente al crecimiento de este grupo etareo las modificaciones de la sociedad son marcadas hacia un mayor individualismo, el grupo familiar se reduce y tiende a desentenderse de los ancianos, los medios de comunicación exaltan permanentemente los valores de la juventud, como modelos de vida a alcanzar, no se muestran las posibilidades de actividades de los mayores, las viviendas son cada vez más pequeñas y sobre todo / en las grandes ciudades se construye en propiedad horizontal con características de departamentos reducidos, los miembros de la familia deben salir a trabajar fuera del hogar gran parte del día para poder satisfacer las necesidades reales y las creadas por el consumismo. En virtud de éstas y otras innumerables características de la sociedad moderna, el grupo familiar no asume el rol que le corresponde cumplir con los ancianos de su parentezco y frente a ello aparecen demandas a dos sub-sectores: al gobierno y los hogares de internación de ancianos del sector privado.

Estas demandas podrán o no, ser resueltas por el Gobierno a través de los organismos específicos, pero lo que sí debe quedar establecido es cuáles son los roles y las responsabilidades que le competen a cada uno de los actores de este proceso. El cambio de actitudes que debe operarse, en la sociedad, frente al problema de la ancianidad, no será inmediato pero se hace necesario que el Gobierno asuma y conduzca el tránsito de la sociedad y sus organizaciones hacia modelos participativos y generadores / de responsabilidades, que actúen como agentes de cambio en las poblaciones vinculadas a los ancianos.

Desde el año 1923 el Gobierno ha dado una respuesta organizativa a la problemática del anciano y del discapacitado, con la creación de la "Caja de Pensión a la Vejez e Invalidez". A su vez en 1985, al dictar / la Ley N° 5.041, legisla el área referida al problema del discapacitado y crea la Dirección Provincial de Asistencia Integral del Discapacitado, con lo cual separa organizativamente los sectores de ancianidad y de invalidez con los discapacitados.

10.2. Funciones específicas:

En 1923, se crea la "Caja Obrera de Pensión a la Vejez e Invalidez" por Ley N° 854. Con posterioridad han habido diversas normativas sobre esta Institución, sus funciones y su ubicación en la estructura del Gobierno provincial, por ejemplo, Ley N° 1.828 de 1949, Ley N° 2.278 del año 1954, Ley N° 2.949, Ley N° 3.792 de 1972, Decreto N° 3.796/78, Decreto N° 2.416/87 y Decreto N° 3.942/84. De todos ellos se hace mención específica solo a la Ley N° 3.792, actualmente en vigencia, que asigna las siguientes funciones a la Dirección:

-"garantizar el derecho de asistencia integral a todo anciano e inválido/ mayor de edad por cuenta y a cargo de su familia, de acuerdo con las // prescripciones del Código Civil"; "En caso de desamparo le otorgará una pensión"; "la competencia y las facultades de la Dirección de Asistencia a la Ancianidad e Invalidez, al solo efecto de cumplir y hacer cumplir / la asistencia integral a que se refieren los items anteriores, se ejercerá sobre todos los ancianos e inválidos de la Provincia con o sin recursos, y sobre todas las instituciones públicas y privadas de la Provincia que ejerzan tareas vinculadas con el cuidado de esas personas"; "Para // cumplir con los fines indicados, la Dirección podrá realizar inspecciones y encuestas en las instituciones públicas y privadas y domicilios // particulares en las que se alojan ancianos o inválidos"; "cuando se constate alguna infracción a los deberes y obligaciones de asistencia familiar, tales como prestación de elementos, albergue, vestimenta, etc., emergentes del Código Civil y legislación vigente sobre la materia, así / como el desamparo moral y material de los ancianos e inválidos, la Dirección adoptará las medidas legales para la protección y asistencia de dichas personas...."; "garantizar a todo anciano e inválido mayor de edad, un albergue higiénico con un mínimo de comodidades hogareñas"; "proporcionar una asistencia médica especial, cuidando de la salud física de los ancianos e inválidos"; "fomentar y proporcionar a los ancianos e inválidos un trabajo productivo y compatible con su estado y condiciones siempre que su salud lo permita y facilitar a los mismos el goce de una tranquilidad libre de angustias y preocupaciones"; "crear, construir, fundar o instalar colonias hogares o talleres destinados al anciano e inválido".

Estas son algunas de las funciones que enumera la ley. Actualmente la Dirección cumple fundamentalmente con aquellas referidas al cuidado de los ancianos, el pago de pensiones y se ha comenzado a llevar un/ registro de hogares privados para su control y fiscalización.

Respecto a los servicios que se prestan son los siguientes:

.pago de pensiones: se abona un total de 6.300 pensiones en toda la Provincia; cada una es de ₳ 51 (agosto de 1987), esta cantidad es considerada / más que insuficiente puesto que no permite cubrir las necesidades mínimas de un anciano. El pago se hace efectivo en el Banco de Mendoza o bien en los domicilios de aquellos que se ven imposibilitados a concurrir a ese.

.mantenimiento de cuatro hogares de internación masiva, en Capital, Rivadavia, Tunuyán y General Alvear.

.convenio con los Hogares Privados de San Vicente de Paul (Mendoza) y Las Mercedes (San Rafael), para que alberguen ancianos que no tienen ubicación en los hogares estatales, se les abona una cuota mensual por cada / internado.

.atención médica: se brinda atención médica en los consultorios externos de los hogares y en la sede central de la Dirección.
También se suministran medicamentos a los ancianos que están imposibilitados de comprarlos por su cuenta.

.pago a familias sustitutas: esta es una nueva modalidad que intenta evitar la internación de los ancianos en los hogares masivos; por medio de un cuerpo de asistentes sociales se realizan los estudios pertinentes para aprobar o no la entrega de un subsidio a las familias para que se ha-

gan cargo de los ancianos. Esta forma debe ser profundizada y ampliada, en cuanto al número de familias que se integren al sistema, puesto que constituye una de las formas de alcanzar los objetivos de la reparti-- ción, evitando la separación del grupo familiar y asistiendo a aquellos que aún mantienen un cierto sentido de solidaridad con los mayores.

.pago de alquileres: en muchas oportunidades la Dirección se hace cargo / del canon de alquileres que deben ser abonados por ancianos carentes de recursos.

10.3. Funciones de administración general:

. Planificación

En la Dirección de Asistencia a la Ancianidad se elaboran / programas, que no pudieron ser analizados y que se refieren a los distintos servicios que se prestan. Los mismos son confeccionados por la Junta Interdisciplinaria, constituída por médicos, psicólogos, contadores, asistentes sociales y otros profesionales de la repartición.

En general son programas que tienen una perspectiva de corto plazo.

Se señala como significativo que, a partir de estos proyectos elaborados, no se implemente la elaboración del presupuesto por programa, lo cual constituiría una base para el comienzo del proceso.

Tampoco se hizo referencia a la puesta en marcha de un programa de evaluación y control sobre la ejecución de los distintos programas; ni a la existencia de indicadores estadísticos que permitan llevar a cabo esas funciones.

. Presupuesto

La Dirección de Ancianidad se maneja como organismo descentralizado del Ministerio de Bienestar Social y su relación con el mismo, se realiza a través de la Subsecretaría de Promoción Social y Vivienda. / En virtud de ello elabora su propio presupuesto que es elevado al Ministerio del área para ser incorporado en el global.

Para su confección se trabaja con las pautas emanadas del / Ministro del área y del Ministerio de Hacienda. Se realiza de acuerdo a la formalidad del presupuesto provincial, es decir por finalidad y por unidad organizativa.

. Personal

Dentro de los aspectos que más se destacaron en la entrevista realizada, se encuentra el referido al tema de personal. Fundamentalmente se mencioná la calidad del personal con que se cuenta, tanto a nivel de la Dirección, como en los distintos Hogares de Ancianos; y se afirma / que, en general, no está capacitado para las tareas que cumple, posee pocos medios de gratificación o estímulo y no se encuentra jerarquizado. Estos indicadores también inciden sobre los recursos humanos de los Hogares pero con mayor impacto donde además no se cuenta con la cantidad necesaria para cubrir las diferentes funciones y la escasez es mayor en el Agrupamien

to Enfermería.

Aparece aquí una vez más señalada la escasez de personal de enfermería capacitado técnicamente; factor que ha sido mencionado también en el área de salud, y que es crítico para el cuidado de los ancianos que presentan problemas de salud y se encuentran en los Hogares de integración.

Asimismo, se señala la dificultad que existe para efectivizar el proceso de delegación, puesto que los mandos intermedios no aceptan funciones que no les corresponden expresamente. Esto es producto, entre otras causas, de la brecha existente entre el nivel político y el nivel de carrera administrativa. Se indica que se ha comenzado (agosto de 1987) con reuniones frecuentes y programadas entre los distintos sectores, para informar de los objetivos, políticas, proyectos e intentar incentivar al personal de carrera. En las reuniones mencionadas se motiva al personal para que exponga sugerencias y problemas del quehacer propio de su sector, esto permitiría, quizás, incorporarlo en la búsqueda de nuevas modalidades de acción / que tengan como fin la obtención de los objetivos de la Dirección.

Respecto a la organización formal se señala como necesaria la recomposición de la estructura jerárquica y el análisis de nuevas funciones o superposición de las mismas a fin de lograr una integración más armónica de los recursos humanos existentes. Se requiere: estudio de las funciones, asignación de las mismas a los distintos cargos, elaboración de perfiles / de cargos, estructura jerárquica y como conclusión, elaboración de manuales administrativos.

10.4. Funciones gerenciales:

La primera de las funciones gerenciales que se indican como cumplimentadas, en orden de importancia y cronológico, es la fijación de objetivos y políticas que se realiza en acuerdo con el Ministro y el Subsecretario de Promoción Social y Vivienda.

En general, se responde a las demandas de la comunidad que son remitidas a la Dirección por diversas vías de acceso: los particulares afectados, los legisladores, las Direcciones de Acción Social de los Municipios y también por los medios de comunicación masivos, aunque éstos hacen hincapié fundamentalmente en lo coyuntural y anecdótico.

En otros capítulos se han desarrollado las funciones de planificación y organización que se cumplen en la Dirección. Conviene señalar ahora la función del control, que como se ha indicado, no constituye una/ forma de evaluar permanentemente lo ejecutado, sino que se ejerce sobre / los bienes e implementos utilizados en los Hogares de Ancianos. Se requiere que el encargado de los hogares tenga mayor jerarquía y responsabilidades, puesto que es el que recibe los alimentos y los bienes que son donados por las distintas entidades de bien público. Respecto a los primeros, no sólo debiera controlarse la cantidad sino también la calidad de lo que se recibe, y realizar las denuncias correspondientes cuando no se cumpla con lo contratado; de ese modo los proveedores del Estado comenzarán a ajustarse a lo que el Gobierno ha adquirido a través de las licitaciones o en compras directas. Esta crítica ha sido una de las constantes en las // distintas reparticiones entrevistadas.

10.5. Organización de los servicios desconcentrados

Existe un grado de desconcentración adecuado en las delegaciones que posee la Dirección en diversos departamentos; en las mismas se reciben y tramitan las solicitudes de los interesados, se asesora y atiende consultas y se realiza el pago de los beneficios a los pensionados residentes en la zona.

En cuanto a los ancianos internados, tenemos: en Capital: 120 internados; en Rivadavia: 40; en Tunuyán: 40 y en General Alvear: 40 internados.

En los cuatro hogares el porcentaje ocupacional se mantiene / casi siempre alrededor del 100 %, y esto no debe inducir a pensar en la necesidad de habilitar nuevos albergues masivos sino en implementar diversas modalidades de atención que eviten la separación del anciano de su grupo // primario.

10.6. Recursos:

Humanos

La Dirección de Asistencia a la Ancianidad tiene una Planta permanente de 101 empleados que representan el 1,1 % del total del personal del Ministerio (8.670 agentes que comprende a la organización centralizada, descentralizada y autárquica) Año 1986.

Se compone de la siguiente manera, según agrupamiento: 1 autoridad superior, 44 administrativos, 5 personal profesional, 4 técnicos,/ 1 mantenimiento y producción, 40 servicios generales y 6 personal profesional asistencial.

Presupuestarios

El presupuesto de la Dirección de Asistencia a la Ancianidad e Invalidez representó en el presupuesto del Ministerio de Bienestar Social los siguientes porcentajes: 1986 - 3,6 % y 1987 - 2,6 %.

En ambos ejercicios se observa que las partidas presupuestarias que mayor incidencia tuvieron fueron:

-transferencias (en 1986: 89 % de las erogaciones corrientes y en 1987: 83 %)

-personal (en 1986: 8 % de las erogaciones corrientes y en 1987: 14 %)

Se destaca, además, el escaso monto de erogaciones de capital asignadas a la Dirección: en ambos ejercicios ascendió al 1 % del total del presupuesto.

Informáticos

En la Dirección de Asistencia a la Ancianidad no se cuenta / con ningún recurso de informática, a pesar de que el actual Director señala la importancia de contar con los mismos.

10.7. Síntesis:

En la entrevista se suministró a la analista toda documentación reglamentaria de la repartición, y además las Leyes mencionadas en el apartado I, se incluye una serie de Resoluciones Internas N° 102/74 y 60/76 que normatizan las funciones y atribuciones del personal de la Dirección y de los Hogares de Internación; así como normas para el funcionamiento de / estos últimos. Esto se relaciona con las críticas vertidas en la entrevista y se concluye que no hace falta dictar más normas para el personal y los Hogares, en todo caso se hace necesario actualizar las existentes y agregar aquellos aspectos puntuales que no son expuestos.

Parece conveniente la realización de una tarea de difusión y promoción sobre las actividades que desarrolla la organización, puesto que las encuestas mencionan, en su mayoría, solo el aspecto referido al / pago de pensiones y, en otras oportunidades, se relaciona con el pago de jubilaciones que realiza el Ministerio de Hacienda a través de la Caja de / Jubilaciones de la Provincia.

Pero sin dudas, lo más importante es educar y motivar a la / sociedad en general para que cambie sus actitudes respecto a la población anciana, y asuma roles responsables en su cuidado, de manera tal que el Gobierno solo deba hacerse cargo de los que no poseen ningún familiar o grupos de parentezco. Trabajar para que la comunidad se haga responsable de los ancianos y no abandone a aquellos que fueron decisivos en su desarrollo biofísico y emocional.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA

UNIDADES CON DEPENDENCIA DIRECTA DEL MINISTRO

11. DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION

11.1. Situación general:

Las funciones de naturaleza administrativa son desempeñadas / por la Dirección General de Administración que, hasta el momento del análisis (agosto 1987), concentraba todas las referidas a las distintas reparticiones, aunque la política ministerial apunta a implementar el proceso de / desconcentración de las mismas.

Al realizar encuestas en las Direcciones que cumplen funciones fin, se reiteraron las quejas sobre la lentitud que registran los trámites / de personal, de compras, de contabilidad u otros que desempeña la Dirección General de Administración. Para poder realizar un análisis correcto es preciso destacar dos aspectos:

-por un lado, las reparticiones han mencionado no realizar programación de / actividades en forma sistemática ni continua, por lo tanto la estimación de recursos no puede estar asentada sobre bases muy certeras respecto de lo // que ha de ejecutarse;

-por otro lado, la Dirección de Administración concentra el total de las funciones medio y auxiliares que sirven de apoyatura para el logro de actividades tan complejas como puede ser salud, deportes, acción social, discapacitados y, en menor medida, por su naturaleza descentralizada, lo referido a minoridad, ancianidad, vivienda y Obra Social de Empleados Públicos. Es decir que, en ambos casos, se necesita un replanteo de aspectos tan significativos como son la planificación y la descentralización administrativa de aquellas reparticiones que se mantienen centralizadas respecto a los recursos que poseen.

Quizás los costos financieros de esta modalidad sean superiores a los actuales pero se ganaría en efectividad en el logro de los objetivos del Ministerio, y las autoridades de cada dependencia comenzarían a ser corresponsables de la administración de su personal, de su presupuesto y de los recursos materiales de que dispone para cumplir sus actividades.

11.2. Funciones específicas:

La Ley de Ministerios N° 3.489 del año 1967 preveía, para el Ministerio de Bienestar Social, la existencia de tres Subsecretarías: Salud Pública, Desarrollo de Comunidades y Vivienda; y Administrativa. Con posterioridad se le asignó a esta última, rango de Dirección General y, por sucesivos Decretos, se le han modificado su estructura y funciones, los mismos son: Decreto N° 2.559/67; 2.530/71; 3.517/72 y la Resolución N° 1.796/75 actualmente en vigencia.

Dicha Resolución asigna las siguientes funciones a la Dirección de Administración:

-"ejercer la planificación, organización, dirección y control de las unidades a su cargo";

-"planeamiento, análisis, interpretación, coordinación y control de procesos, normas y métodos de trabajo en la estructura sobre las que ejerce / autoridad de línea";

-"asesorar sobre organización administrativa contable a otras dependencias del Ministerio a solicitud de la autoridad de línea respectiva, o del señor Ministro";

-"proyectar el presupuesto anual de gastos con la participación de las Subsecretarías del Ministerio, controlar su ejecución y llevar los registros contables y estadísticos correspondientes";

-"verificar el desarrollo de todas las operaciones económico-financieras y patrimoniales, tanto las que se refieren a la ejecución del presupuesto como a las provenientes de otros recursos especiales, realizando, a tales efectos, las fiscalizaciones y auditorías necesarias para efectuar el control de legalidad";

-"planificar y asesorar sobre administración de personal, incluyendo el control de asistencia, puntualidad y procedimientos de aplicación de sanciones de acuerdo a las disposiciones vigentes, como así también los procedimientos para liquidación y pago de sueldos";

-"administrar las dependencias de apoyo de servicios generales y mantenimiento";

-"informar sobre su especialidad a través de dictámenes o informes que le / sean requeridos, compatibles con sus funciones y objetivos".

La Dirección de Administración realiza las funciones enunciadas a través de las unidades que dependen jerárquicamente de ella:

-Subdirección de Contabilidad y Presupuesto:

Esta Subdirección cumple todo el proceso contable desde la elaboración del presupuesto, su ejecución y registración, el control sobre lo gastado y otras actividades. Asimismo, en ella se realizan las tareas / de pago a los proveedores del Ministerio y las compras de bienes y servicios, siempre hasta determinados montos, a partir de los cuales se realizan por Tesorería de la Provincia los primeros y en la Dirección de Compras y Suministros del Ministerio de Hacienda, los segundos.

Con los Decretos N° 3.192/86 y N° 1.559/87 se ha establecido el proceso de desconcentración administrativa-contable de los Hospitales y Centros de Salud que dependen de la Subsecretaría de Salud Pública. A partir de ello se asigna a cada Hospital un fondo presupuestario, que antes / se incluía en la Unidad Organizativa 03 - Dirección de Atención Médica y / del cual puede disponer para realizar las compras que disponga su Director; puede iniciar los expedientes de licitaciones públicas que concluyen en la Dirección de Compras y Suministros y realizar el pago a los proveedores hasta determinado monto. Estos mecanismos recién comienzan a ponerse en práctica y para el presupuesto 1988 se prevee incorporar a cada Unidad Organizativa el crédito correspondiente, previa evaluación de lo realizado durante el ejercicio 1987.

Respecto a la elaboración del presupuesto se siguen las pautas que emanan del Ministerio de Hacienda para toda la Administración Pública provincial.

- Subdirección de Personal:

Esta Subdirección de Personal cumple con todas las funciones enunciadas en la Resolución N° 1.796/75 que hacen referencia fundamentalmente a la logística del área: legajos del personal, régimen de asistencia, // puntualidad, remuneraciones, certificaciones, régimen de préstamos, planta permanente y personal temporario. Se realizan las actividades referidas a todo el personal del Ministerio, exceptuando los organismos descentralizados. Como ítem aparte puede señalarse que, para el personal de Carreras Asistenciales (Médicos, Bioquímicos, Obstétricas, Dietistas, Odontólogos),/ existe un régimen especial de ingresos y de acceso a niveles jerárquicos (cargos de supervisión), que se basa en la realización de concursos, tanto abiertos como cerrados, respecto del establecimiento donde existe la vacante. Esto está reglamentado por las Leyes de Carrera Médica, Bioquímica,Obstétrica , Dietista y Odontológica; los concursos son ejecutados por la División Concursos en coordinación con la Dirección de Planificación y Control.

-Departamento de Auditoría

Las funciones del Departamento de Auditoría se refieren a la realización de auditorías contables-administrativas, que pueden ejecutarse en forma programada o no, a los distintos organismos que componen el Ministerio de Bienestar Social.

Cumple, asimismo, funciones de "organización y métodos", tales como análisis de procedimientos, elaboración de manuales de organización, relevamiento de bienes de uso y de capital. En opinión del analista son funciones que corresponden a la Dirección de Planificación y Control, más que a este Departamento, puesto que las mismas deben ser producto de / un proceso de programación y control de gestión de carácter global.

- Departamento de Abastecimiento:

Actualmente (agosto de 1987) se está en pleno proceso de desconcentración y con el objetivo de que cada establecimiento desconcentrado realice su abastecimiento y almacenamiento de bienes; de forma tal que se lleve un adecuado control de stock y utilización de insumos de acuerdo con lo consumido en las prestaciones finales del organismo.

- Departamento de Conservación:

Realiza tareas de mantenimiento y conservación de bienes muebles e inmuebles de los distintos organismos del Ministerio. También se encuentra en proceso de reorganización en base a las nuevas pautas de desconcentración.

Otras reparticiones que dependen de la Dirección General de Administración son: Departamento de Aranceles; Departamento de Movilidad, Inmuebles e Inventario.

11.3. Funciones de administración general:

. Planificación

En la Dirección de Administración no se realizan tareas de pla

nificación; se efectúan previsiones de carácter anual, y se reconoce la necesidad de implementar programas específicos que abarquen los distintos // sectores que tiene a su cargo.

. Presupuesto

La Dirección no posee presupuesto independiente ni unidad organizativa separada de la denominada Unidad Organizativa 01-Ministerio; que además de la Dirección General de Administración comprende: Ministro, Asesoría de Gabinete, Secretaría General, Asesoría Letrada, Dirección de Planificación y Control y Secretaría Privada.

. Personal

En la entrevista con el Director de Administración, surgió como preponderante la falta de motivación del personal que cumple funciones en la misma, y afirmó que esos agentes poseen un buen nivel de capacitación.

11.4. Funciones gerenciales

Los objetivos y políticas de la Dirección surgen del Ministro y los Subsecretarios, no adquieren formalidad escrita y son transmitidas / verbalmente en reuniones periódicas.

EL traspaso a los jefes intermedios se realiza de la misma manera que desde el nivel político al Director. Actualmente, con la puesta en marcha del proceso de desconcentración, se realizan funciones de asesoramiento y adiestramiento a los jefes administrativos de los hospitales y de las reparticiones próximas a desconcentrarse. Se piensa implementar un sistema de evaluación técnica y de resultados una vez puesto en marcha el proceso.

Como objetivo inmediato se han propuesto la realización de Auditorías como parte de una metodología permanente de evaluación de lo ejecutado por los efectores.

La coordinación con otros organismos extraministeriales se / realiza fundamentalmente con el Ministerio de Hacienda, en especial con la Dirección de Finanzas y la Dirección de Compras y Suministros.

11.5. Recursos:

La Dirección General de Administración no cuenta con recursos presupuestarios identificables dentro del total del Ministerio, ni tampoco recursos informáticos.

Humanos

El Director de Administración revista en clase 076 y dependen directamente de él: seis (6) administrativos, cinco (5) profesionales universitarios, un (1) sub-director de contabilidad y presupuesto (clase 013), un (1) sub-director de personal (clase 011) y los jefes de departamento de Auditoría, Conservación, Abastecimiento, Movilidad, los jefes de Inventario y de Inmuebles.

11.6. Síntesis

La Dirección de Administración necesariamente debe continuar con el proceso de desconcentración administrativa-contable sobre los efectores y otras reparticiones y, en sucesivas etapas, incorporar a la misma el manejo de los recursos humanos, bienes de consumo, tareas de conservación y mantenimiento, etc.

La tarea necesita la capacitación de los niveles locales de / ejecución, que actualmente realizan funciones meramente rutinarias. El paso previo debiera ser una programación adecuada no solo de las funciones fines del Ministerio, sino también de las funciones medio y auxiliares.

Para el cumplimiento de las tareas administrativas se requiere, asimismo, la incorporación de recursos informáticos de los cuales se carece en el Ministerio, fundamentando esto en la carga de trabajo que deben realizar las distintas unidades que componen esta Dirección.

La crítica que puede señalarse a la organización jerárquica, es el amplio espacio de control que tiene el Director de Administración: / nueve (9) dependencias, seis (6) administrativos y cinco (5) profesionales universitarios, un total de veinte (20) agentes.

12. DIRECCION DE PLANIFICACION Y CONTROL

12.1. Situación general:

La Dirección de Planificación y Control se encuentra dentro de la estructura del Ministerio de Bienestar Social y depende jerárquicamente del Ministro. Esto es lo que hace a su aspecto estático, que adquiere relativa importancia frente a lo que debiera ser su aspecto dinámico o funcional. El organismo no tiene relevancia en el desenvolvimiento global del Ministerio, pues se trabaja sobre la coyuntura y no se realizan previsiones sobre el accionar propio ni de las otras dependencias.

En general, no se llevan a cabo tareas de planificación y / control de gestión, como lo indica su denominación, en realidad constituye más una repartición de apoyo técnico a los funcionarios de línea, que un organismo planificador. El apoyo técnico se refiere fundamentalmente al / área de la Subsecretaría de Salud Pública y, con distintos intervalos de tiempo, a la Subsecretaría de Promoción Social y Vivienda.

Esta situación no refleja la concepción de las distintas autoridades entrevistadas que han señalado lo significativo que resultaría, para un manejo racional y moderno de las mismas, la elaboración de planes o programas que contemplen el futuro accionar, a fin de evitar la improvisación y el desaprovechamiento de los escasos recursos con que se cuenta. De llevarse esto a la práctica, la Dirección de Planificación y Control, resultaría el organismo indicado para proveer el apoyo técnico y supervisar la elaboración de programas y proyectos para las distintas reparticiones del Ministerio; asimismo debería realizar el control de gestión de lo ejecutado respecto a lo programado y señalar las causales por las que se han producido desvíos en la ejecución.

Como tarea propia le correspondería el análisis de estructura, perfiles de cargos, cálculo estimativo de dotación de personal en las distintas unidades organizativas y propuesta de esquemas organizativos para las mismas. En la parte dinámica, debiera ser conocedora y analista de procedimientos administrativo-contables, a fin de revisar los existentes, detectar las fallas, proponer modificaciones cuando se crea conveniente, elaborar nuevos cursos de acción y por fin, concluir en la elaboración de un manual de procedimientos administrativos, manual de personal, manual de técnicas de organización métodos y manual de la organización que refleje los productos y su relación con el medio que los demanda, así como la capacidad de respuesta frente a las necesidades sociales que atiende.

12.2. Funciones específicas:

De las funciones específicas, esta Dirección ha realizado algunas que se refieren a aspectos puntuales de una programación sobre los / siguientes aspectos:

-Programa del sistema de comunicaciones (a mediano plazo) que poseen los distintos efectores del área de Salud Pública.

-Programa de Obras Públicas: se ha elaborado un programa de edificación de centros asistenciales teniendo en cuenta las demandas reales que surgen de la comunidad, a través de uniones vecinales ó representantes legislativos. Para el mismo se han otorgado diferentes puntajes a las localidades donde se ubicarían esos edificios, los rubros considerados se refieren a:

población existente, características del nivel socio-económico de la misma, distancia al hospital y/o Centro de Salud más cercano, medios de transportes y frecuencias de los mismos. Tipos de caminos que lo vinculan con los/ efectores de salud, etc. Esto referido solamente a Centros de Salud a construir.

-Programas de Apoyo en Salud: La Dirección constituye la coordinadora de los distintos programas que elaboran los responsables de su ejecución y, en años anteriores, se realizaba el control de ejecución de los mismos. Estos programas son financiados por el Ministerio de Salud y Acción Social y tienen origen alrededor del año 1972. A partir de 1983 se incorporaron nuevas aperturas programáticas, las que otorgan nuevas características.

En los últimos ejercicios los aportes financieros de la Nación han constituído más bien refuerzos presupuestarios, que aportes para Programas que ya habían sido aprobados. El resto de las funciones ejecutadas, no responden básicamente a una concepción específica de la planificación y son: prestar apoyo a la Subsecretaría de Salud Pública y al Ministro de Bienestar Social, suministrar información sobre las áreas de salud, elaborar diagnósticos de situación para una correcta toma de decisiones, confeccionar informes sobre aspectos puntuales de los distintos efectores y otras tareas que constituyen actividades propias de las unidades de línea, tales como, elaboración y preparación de concursos para las Carreras Asistenciales, manejo de expedientes referidos a incorporación de personal o promoción del mismo, estudios sobre racionalización de gastos en vívieres para los hospitales y otros (manejo de una bolsa de trabajo para cubrir vacantes en los distintos organismos de salud).

Según lo expuesto en la entrevista con su Director (mes de / julio de 1987), en la Dirección de Planificación y Control no se realizan / previsiones sobre las tareas a cumplir que no sean aquellas referidas al // corto plazo. Lo planificado no se ejecuta y lo ejecutado no es controlado adecuadamente, a través del análisis de distintas variables y su entrecruzamiento con indicadores de resultados o de rendimiento.

12.3. Funciones de administración general:

. Presupuesto

La Dirección de Planificación y Control no cuenta con unidad organizativa independiente y por lo tanto no posee presupuesto propio, su / Planta de Personal se incluye en la denominada Administración Central-Ministerio.

Los objetivos y políticas de la misma se han expresado solo verbalmente, no se han presentado en forma escrita y se han dado a conocer de manera inorgánica al personal que la compone. Esto, según opinión de su Director, constituye una de las causas por las cuales no se ha hecho "carne" en el conjunto de agentes que la conforman.

. Personal

La organización formal se compone de: un Director (clase 075), cuatro cargos Agrupamiento Personal Profesional: tres profesionales universitarios, una diseñadora gráfica; dos cargos Agrupamiento Administrativo: // una técnica en estadísticas, un Jefe de Despacho, y una secretaria adminis-

trativa (contratada que revista como perteneciente al Agrupamiento de Servicios Generales); un coordinador (clase 012); en total son nueve personas.

12.4. Funciones gerenciales

El Director de Planificación y Control es un funcionario de nivel político y ejerce la autoridad formal manteniendo el mando a través de las directivas que se imparten al personal a su cargo.

Respecto a la coordinación, se hace con todos los directores del Ministerio en forma sistemática a través de reuniones semanales que son programadas por el Subsecretario de Salud Pública o por el Ministro.

También existe coordinación extrasectorial pero no de manera sistemática, y se realiza fundamentalmente con los Ministerios de Obras y Servicios Públicos y de Cultura y Educación; aunque no es fácil la tarea de coordinar con estos organismos; el producto de la misma, así como su eficacia dependen del funcionario con el cual se ha de tratar.

El control que se realiza no escapa a un mero registro, ya sea de la asistencia del personal como del inventario de bienes muebles; / no se hace evaluación de lo ejecutado por los miembros del equipo de profesionales o administrativos, ni sobre la utilización de los recursos materiales con que se cuenta, puesto que sobre estos se lleva una supervisión idéntica a la del resto del Ministerio, a través de la labor de la División Inventario.

12.5. Síntesis

En general se observa una separación entre el nivel político y el personal administrativo, es opinión del primero, que se necesita modificar esta situación, a fin de lograr una mayor integración de los cuerpos permanentes a los objetivos y políticas establecidas. En opinión de los agentes administrativos y profesionales, falta continuidad en las tareas y están sujetos a los vaivenes de los niveles políticos y a los sucesivos / cambios de orientaciones donde, por lo general, se intenta modificar lo / que se viene haciendo con regularidad e introducir nuevas actividades, aún cuando éstas no correspondan al área de la planificación.

También es opinión del nivel político, que es necesario incorporar gente preparada técnicamente en los niveles administrativos, para lograr mayor dinamismo y evitar la excesiva burocratización. Se requieren mayores controles a posteriori y no tantos a priori, que prácticamente inmovilizan al funcionario antes de que éste comience a actuar. Una de las modificaciones a introducir, se refiere a la Ley de Contabilidad y a la / posibilidad de tramitar las compras sin necesidad de trámites tan extensos y burocráticos.

Esta modificación debiera implementarse a partir de nuevas leyes que surjan del Poder Legislativo y para ello se requiere un cambio / de actitud de éste último, para realizar el control sobre el Poder Ejecutivo de manera más ágil y racional.

Es imprescindible retomar las tareas propias de la planificación, y más aún, cuando son requeridas por los distintos funcionarios /

que conforman el Ministerio de Bienestar Social. Esas actividades se refieren tanto a la programación, como a la planificación y control de gestión, de los cuales, esta Dirección debiera ser el apoyo técnico y coordinador / para las otras unidades organizativas, e incorporando el área dela Subsecretaría de Promoción Social y Vivienda, ya que es desde ella y a través / de sus Directores que han surgido las demandas por las tareas mencionadas.

MINISTERIO DE OBRAS

Y SERVICIOS PUBLICOS

INTRODUCCION

El Ministerio de Obras y Servicios Públicos ha organizado su estructura en base a sus dos grandes áreas de gestión: la construcción de / obras públicas y la prestación de servicios públicos.

Dentro de cada una de las áreas, se han desarrollado reparticiones que se desempeñan con un alto grado de independencia, dada la especificidad de sus funciones y la escasa comunicación entre ellas.

Esta característica se ha visto agudizada por el asentamiento físico de las Direcciones, alejadas unas de otras y del núcleo central del Ministerio, lo que ha hecho que funcionen, para el caso, como unidades desconcentradas.

La problemática común a todas ellas gira en torno a la gestión de funciones administrativas referidas al presupuesto y adquisición de materiales, presentando, todas ellas, objeciones al modo de gestión centralizado de dichas operaciones.

La comunicación e interrelación de las distintas reparticiones con las autoridades centrales (subsecretarios, ministros), es naturalmente dificultosa por lo que, su mayor o menor intensidad, depende de las relaciones personales de los funcionarios a cargo.

La especificidad funcional, la falta de unificación del asentamiento físico y la correspondiente disminución de relaciones personales activas entre sus funcionarios, ha acentuado el carácter de unidades independientes de cada una de las reparticiones.

Si sumamos a ello las relaciones funcionales con diversos / organismos descentralizados y empresas del estado, el ministerio se nos / presenta como un mosaico de unidades diferentes yuxtapuestas, unificadas, casi exclusivamente, por algunas gestiones administrativas comunes.

S U B S E C R E T A R I A

D E

O B R A S P U B L I C A S

1. DIRECCION DE ARQUITECTURA Y URBANISMO

1.1. Situación general:

Los antecedentes de la repartición se remontan a la sanción de la primera Ley de Ministerios N° 1.294, de 1938, en ocasión de la cual se crea el Ministerio de Economía, Obras Públicas y Riego.

Tanto en esta ley, como en las modificatorias posteriores,se establece como función del Ministerio, la planificación y construcción de los edificios públicos.

Así, por ejemplo, la Ley N° 2.115, de 1952, establecía en materia de "obras públicas": la "planificación, estudio y realización de toda obra pública, aún cuando corresponda a otro Ministerio", limitándose en lo que hace a "arquitectura y urbanismo" a la concreción de "Edificios Públicos, monumentos y estatuas. Parques y paseos públicos. Hoteles de Turismo, Colonias de Vacaciones".

Este criterio no ha variado escencialmetne hasta la fecha.La actual Ley de Ministerios N° 3.489, en términos generales, no introduce // grandes variaciones sobre la materia.

1.2. Funciones específicas:

Las funciones específicas de la repartición son precisadas por la actual Ley de Ministerios N° 3.489 y el decreto reglamentario N° // 3.862/67.

La Ley de Ministerios fija que le compete a la jurisdicción el "estudio, coordinación, proyecto, ejecución, conservación y mejoramiento de las obras de"... "arquitectura"... (viviendas, edificios públicos,monumentos).

Por su parte, el decreto reglamentario al establecer la estructura básica del Ministerio, asigna estas competencias a una repartión. Así, en el art. 9°, establece la creación de la Dirección de Arquitectura y Planeamiento, a la cual le corresponderá:

"a) Estudio, proyecto, coordinación, ejecución, conservación y mejoramiento de las obras arquitectónicas para y en edificios fiscales"

"b) Estudios y trabajos de planeamiento físico de la obra / pública".

Parte de estas funciones han pasado a pertenecer a otro organismo creado recientemente, por lo que su denominación actual, de acuerdo al Decreto N° 1.634/87, es Dirección de Arquitectura y Urbanismo.

En cuanto a las funciones de planeamiento, las mismas han pasado a jurisdicción de otra repartición: la Dirección de Planeamiento Físico y Ambiental.

De todas formas la función de planeamiento físico ha quedado

fuera del ámbito de competencia de la Dirección de Arquitectura, abocándose ésta solamente al proyecto, ejecución y control de obras públicas, en / función de las demandas efectuadas por otras jurisdicciones. A tal efecto el ente posee una superabundante estructura, cuya dinámica funcional está subordinada a las necesidades de otros Ministerios y a la disponibilidad / financiera para inversiones públicas del Gobierno provincial.

1.3. Funciones de administración general:

. Planificación

El planeamiento como función específica de la repartición ha quedado fuera de su competencia. En cuanto al planeamiento administrativo de actividades, ellas dependen de los requerimientos y son predominantemente técnicas (planes y proyectos de obras).Dentro del área central del Ministerio hay una Secretaría Técnica que, si bien actúa para todo el Ministerio, trabaja predominantemente para el área de arquitectura. En lo que respecta a los costos se efectúan relevamientos, estadísticas y elaboración de índices de precios de todos los materiales y materias primas que se utilizan / en las obras públicas. También se incluyen los temas salariales y se elaboran las fórmulas para aplicar a las licitaciones.

Por otra parte, el área de ingeniería se ocupa del control / de gestión y análisis de sistemas, a través de lo cual efectúa el seguimiento de las obras. Aparte de ello elabora los programas de mayores costos para efectuar las certificaciones.

. Presupuesto

Las partidas se solicitan y asignan por grupos de proyectos afines, hospitales, escuelas, etc. en distintos puestos de la Provincia./ Dichas obras están contenidas en el Plan de Trabajos Públicos provincial, aprobado por ley, aunque a veces se presupuestan obras que no se encuentran en dicho plan. La asignación de partidas es global. Aparte de ello, existe un fondo de reposición permanente que es anual y se asigna a todas las reparticiones. Una parte del mismo se destina para partidas permanentes y otra para trabajos públicos (reparaciones). El fondo se va reponiendo a medida que se va gastando y rindiendo cuentas del mismo. Para el caso de reparaciones de vehículos se solicitan fondos especiales.

. Personal

El manejo del personal es tradicional. Hay un gran número / de profesionales en el área pero las especializaciones son predominantemente a título personal. La organización de capacitación es instrumentada por otras áreas antes que por la de personal y responde a necesidades concretas inmediatas, tal es el caso de la capacitación en materia de informática para operar las computadoras.

1.4. Funciones gerenciales

La repartición no efectúa planificación de sus actividades / más allá de la previsión anual exigida a los fines presupuestarios. Esta situación se ha acentuado por el hecho de haber separado de su jurisdicción las actividades de planeamiento físico. En cuanto a las obras públicas, a

nualmente se lleva a cabo el plan de obras y trabajos públicos, que incluye los proyectos de obras y trabajos requeridos por las otras jurisdicciones a financiar (sean completa o por etapas) en el ejercicio.

Las relaciones del Director de la repartición con las autoridades del Ministerio (Ministro, Subsecretarios) es más fluida y permanente que la de otros Directores. Ello se debe en parte, a la cercanía física de la Dirección con la unidad central del Ministerio y el fluido contacto personal entre sus miembros.

En cuanto a la participación del Director en la determinación de prioridades o políticas dentro del plan de obras públicas, ella está limitada por las prioridades requeridas por las distintas jurisdicciones y/ las posibilidades de financiamiento.

1.5. Organización de los servicios desconcentrados:

Los servicios están organizados por proceso en función de / las etapas que conlleva el proyecto, contratación y ejecución de la obra pública. La repartición está sobreestructurada con un alto grado de subdivisión de sus actividades técnicas, sean constructivas, contables o informáticas. Los servicios están centralizados en la capital provincial, / aunque hay una delegación con funciones de inspección de obras en la ciudad de San Rafael.

Las bases de datos para la ejecución de las obras demandadas por los ministerios o previstas legislativamente, las proveen las reparticiones interesadas. De allí en más la Dirección elabora el proyecto, los / planos y pliegos para la licitación. Interviene aquí el área contable financiera, encargada de administrar el R.U.C.O.P. (Registro Unico de Constructores de Obras Públicas), ente creado por la Ley de Obras Públicas // (4.416) que establece los requisitos para que las empresas constructoras puedan inscribirse e intervenir en las licitaciones de obras.

Una vez elaborados los pliegos, publicado el llamado y abierta la licitación, interviene una comisión de Preadjudicación (integrada / por los jefes de Departamento), también interviene la asesoría jurídica elaborando un dictamen, que luego pasa, para su aprobación, al Consejo de Obras Públicas.

Este ente colegiado creado por la Ley de Obras Públicas está integrado por funcionarios del Ministerio, el Contador General, un representante del Consejo Profesional de Arquitectos, Ingenieros y Agrimensores, y un representante de la Cámara Argentina de la Construcción. Este ente es quien aprueba las preadjudicaciones.

Por decreto se adjudica la obra, luego de lo cual el adjudicatario firma los contratos con el Gobierno, refrendados por el Gobernador, mediante otro decreto. El contrato es firmado por el representante de la/ empresa contratista y el Director de la repartición.

Luego de estos trámites se ordena la ejecución de la obra, y es el Departamento de Inspección el que controla el avance y dirección de la misma. Todos los meses la inspección mide la obra efectuada y con esos datos se hace la certificación de obra, además de la certificación de varia-

ciones de precios que incluye mayores costos, a los fines de su pago por / la administración.

En el transcurso de la ejecución también pueden haber imprevistos que dan lugar a adicionales de obra, que se implementan por medio de la firma de un convenio entre la empresa contratista y la repartición. Estos convenios siguen el mismo trámite que la obra original.

1.6. Vinculación con otros organimos. Participación en organismos colegiados

Dentro de la Dirección de Arquitectura, lo más destacable es la participación en su gestión permanente de dos organismos colegiados. Ellos fueron creados, en principio, para dar mayor transparencia a la gestión de contratación para la ejecución de obras públicas pero, en realidad, hasta / ahora solo han contribuido, tal como están organizados, a burocratizar aún más el trámite o a ser elemento discriminatorio en el acceso de las empresas del medio a la participación en las licitaciones efectuadas por la repartición.

1. EL CONSEJO DE OBRAS PUBLICAS

Este organismo es creado (re-creado en realidad porque existía anteriormente), por la Ley Orgánica de Obras Públicas N° 4.416 y modificatorias, la cual también establece su composición, naturaleza y funciones.

De acuerdo a la ley, dependerá jerárquicamente del Ministerio y, a su vez, en función de la resolución N° 19010-0499, de la Subsecretaría de Obras Públicas.

Integran este Consejo: Subsecretarios del Ministerio, Superintendente General de Irrigación, Presidente de la Dirección Provincial de / Vialidad, Presidente del Instituto Provincial de la Vivienda y, como consejeros, 3 directores de repartición del Ministerio, uno del Ministerio de Hacienda y uno del Ministerio de Economía, un representante del Consejo Profesional de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores, y un representante de la Cámara de la Construcción.

Los directores de repartición serán designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de cada Ministerio y los de entidades privadas serán designados de entre una terna presentada por cada una de ellas; ambos durarán 2 años en sus funciones, pudiendo ser reelectos por una vez. La ley le atribuye un carácter consultivo y asesor de la administración.

Funciones:

-Dictaminar sobre el temperamento a seguir o la resolución / más conveniente acerca de los puntos o asuntos referentes a obras públicas que la Administración someta a su consideración.

-Proponer a la Administración la sanción de normas jurídicas referentes a obras.

-Dictaminar sobre el modo de realización de las obras propuestas por las reparticiones y mencionados en los arts. 6° y 15° de la Ley de Obras Públicas.

-Dictaminar en la determinación de los sistemas sobre variaciones de precios, pudiendo para ello crear comisiones de estudio, de acuerdo a lo que se establece en el decreto reglamentario. (Este inciso es el / que dió lugar luego a la creación de la Comisión Permanente de Estudios de/ Variaciones de Precios).

-Dictaminar sobre la redacción y modificaciones del Reglamento del Registro de Constructores y supervisar su funcionamiento.

-Dictaminar sobre la pre-adjudicación efectuada por la repartición pertinente, previo a su elevación final para consideración de la Administración.

-Dictaminar sobre la devolución de fianzas o garantías cuando hubiere dudas sobre su procedencia.

-Dictaminar sobre alteraciones del contrato, previo a ser elevado a la Administración.

-Dictaminar en los casos de transferencias y rescición de // contratos.

-Dictaminar sobre los sistemas de excepción mencionados en el art. 16° de la Ley, antes de su aprobación por la Administración.

-Dictaminar sobre el proyecto de pliego básico.

2. REGISTRO DE CONSTRUCTORES DE OBRAS PUBLICAS

Este organismo, creado por la Ley de Obras Públicas, es reglamentado por el Decreto N° 284/80, el cual establece que el mismo dependerá del Ministerio. Está constituído por un Consejo y las Secretarías.

El Consejo está compuesto por funcionarios del Ministerio / que deben ser: 4 profesionales universitarios, con título habilitante en abogacía, arquitectura, contaduría e ingeniería, un representante de la Cámara Argentina de la Construcción; un representante de la Sociedad de Constructores de Obras y Anexos; un representante por las entidades: Consejo / Profesional de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores de Mendoza y Sociedad de Arquitectos de Mendoza (con suplentes).

Atribuciones y deberes del Consejo:

-Disponer la inscripción en el Registro de empresas que soliciten la misma con la calificación y capacitación que le asigne el mismo.

-Entender en la actualización de antecedentes de las empresas inscriptas.

-Calificar el comportamiento de los inscriptos en las obras // contratadas, proponer y aplicar las medidas correspondientes a los artículos 10° y 29° de la Ley N° 4.416.

-Resolver las reclamaciones que sobre las resoluciones del / Consejo efectúen los inscriptos.

-Rublicar las resoluciones sobre inscripciones, modificaciones y sanciones.

El registro tiene una Secretaría Técnica a cargo de un Contador Público que depende del Registro y que cumple actividades de asesoramiento técnico y toda la tarea administrativa para el funcionamiento del Registro.

Estos dos organismos burocratizan excesivamente la tramitación, a más de mantener una conformación y organización autoritaria, así como funciones de propuesta regulativa propia de la época en que dicho instrumento jurídico fue dictado. Actualmente, existen proyectos de modificación de dichos organismos.

1.7. Recursos

Humanos

La repartición cuenta con 134 agentes en planta permanente. La gran mayoría es personal técnico, en distintos niveles, dada la naturaleza de la Dirección. El 61,17 % del personal, revista en el agrupamiento administrativo y técnico. La composición del mismo no ha variado sustancialmente respecto de 1986. Es significativo el alto porcentaje de profesionales: 26,12 % en la dependencia, en comparación con el resto del personal. También es significativo el alto porcentaje de personal en el agrupamiento de servicios generales, 11,6 % sobre todo si se tiene en cuenta que quedan excluidos los choferes de camionetas y camiones.

Presupuestarios

La característica fundamental de la evolución presupuestaria de la repartición en los años 1986/1987, está en el voluminoso incremento del presupuesto de la dirección que de 4,4 millones de australes aproximadamente en 1986, pasa a 53,6 millones en 1987.

Los gastos corrientes, en general se han mantenido constantes, no así los de capital que sufrieron un incremento más que significativo y destinados a la financiación de la obra pública.

Informáticos

Esta área del Ministerio es la que mayor uso hace de los recursos informáticos, dada la naturaleza de las funciones que debe realizar.

Existe una unidad de información del departamento de Control de Gestión conectadas a la CPU de la Dirección de Sistematización de Datos: IBM 3278 con una pantalla, una impresora y doble disketera. Los programas / que opera agrupados en sistemas son: sistema de control de seguimiento de obra, sistema de planeamiento físico, sistema de evaluación de concursos y licitaciones, sistemas de procesamiento de censos y encuestas, sistemas de gestión de costos de transporte. Hay otros programas referidos al archivo y al seguimiento de obras.

También el área de estructuras posee una unidad de información: HEWLETT PACKAGE 86A de 64 kb, una impresora, pantalla, disketera doble, sus principales programas consisten en programas de cálculo de estructuras y de archivo de datos.

En el área de contratos y certificaciones también hay otra unidad de información IBM PERSONAL COMPUTER DISPLAY de 64 kb con memoria ampliada, sus programas más importantes son: análisis de precios, presupuestos de obras, certificación de obras.

1.8. Síntesis de problemas detectados

La repartición se presenta como una unidad sobreestructurada, que ha concentrado sus actividades alrededor del cálculo de costos de los proyectos de obra.

A pesar del gran número de profesionales, no existe una actividad permanente de estudios de diseño de la infraestructura social o, eventualmente una apertura, a tal fin, a los profesionales del medio a fin de que la comunidad aporte su creatividad en materia de construcción de obras de infraestructura social.

Es necesario además la modificación de las normas que establecen la participación de organismos colegiados (Ley de Obras Públicas y reglamentaciones), a fin de dar mayor participación a entidades representativas y disminuir el exceso de "procesalismo" en la intervención de los mismos dentro de la tramitación de la construcción de obras públicas.

2. DIRECCION DE CONSTRUCCIONES

2.1. Situación general:

Esta repartición, como su denominación lo indica, estuvo destinada, desde su creación, a la construcción de edificios públicos.

En la antigua Ley de Ministerios, (N° 2.115), esta función era contemplada, especificando la misma que en materia de "obras públicas" se encontraba la de "Planificación, estudio y realización de toda obra / pública, aún cuando corresponda a otro ministerio", dejando para la materia de "arquitectura y urbanismo" -que luego diera lugar a la repartición homónima-, todo lo referente a "edificios públicos, monumentos y estatuas, parques y paseos públicos, hoteles de turismo, colonias de vacaciones".

Un significativo cambio de criterio se ha producido en cuanto a la modalidad de la realización de la obra pública. En algún momento // predominó la obra por administración, concepto éste que ha variado con el tiempo, ya que en la actualidad, las obras se realizan a través de terceros, siendo las "por administración" casos de excepción.

Debido a ello, esta mal llamada Dirección de Construcciones, varió sustancialmente sus cometidos originales.

La nueva Ley de Ministerios, incorpora, entre las funciones de "obras públicas", la de conservación, reparación y mantenimiento de edificios públicos, función ésta que el decreto reglamentario pasará a asignar a la Dirección de Construcciones.

2.2. Funciones específicas:

La Dirección de Construcciones se organiza bajo la dependencia de la Subsecretaría de Obras Públicas, creada por la Ley N° 3.489, según lo establece el decreto reglamentario. Asimismo, el Decreto N° 3.862/67 le asigna sus funciones principales:

1- Estudio, proyecto, coordinación, ejecución, conservación y mejoramiento de las obras de: a- pavimentación urbana;

b- infraestructuras urbanas que se realizan por administración.

2- Para el mantenimiento de edificios fiscales ejercerá:

a- la Intendencia del Palacio de Gobierno

b- la supervisión técnica sobre las maestranzas en los distintos Ministerios, fijando normas y directivas, a cuyo efecto, las distintas reparticiones estatales prestarán su colaboración para el mejor cumplimiento de estos fines.

De las funciones que la ley y el decreto reglamentario atribuyen a esta repartición, la misma no desempeña prácticamente ninguna, al menos no de la forma en ellos prevista.

La pavimentación urbana, constituye una función municipal. Las calles vecinales las pavimentan y conservan los municipios, más aún si se trata de zonas urbanas, y esta es una de las pocas obras públicas que, con mucho sacrificio, y a veces lentamente, llevan a cabo las municipalidades/ urbanas. Otras pavimentaciones caen bajo la jurisdicción de las Direcciones Provincial o Nacional de Vialidad, según se trate de ruta nacional o / provincial.

En cuanto a la función de Intendencia del Palacio de Gobierno, resulta paradójico y un tanto absurdo, que la repartición que tiene a / su cargo esta actividad, tenga su sede fuera del Palacio de Gobierno (es como decir que el ama de llaves de la casa habita fuera de la misma). En este caso, la función real de la repartición, es de carácter subsidiario. Las // maestranzas de las distintas jurisdicciones recurren a ella cuando la magnitud de la obra a efectuar sobrepasa, en dimensiones, su capacidad operativa.

En lo que hace al mantenimiento de la infraestructura social y fiscal, misión a la que se aboca predominantemente, ni la ley ni el decreto la contemplan taxativamente, se desprende de las funciones generales de reparación y mantenimiento. Esta función, la repartición la lleva a cabo con cierto grado de dificultad.

La dificultad antedicha deriva, no tanto de los problemas / organizativos y de eficiencia del organismo, como de la contradicción existente entre la naturaleza de la función y su modalidad de ejecución.

Las actividades de conservación, reparación y mantenimiento, tienen siempre carácter de inmediatas, urgentes y operativas. Por lo general, las reparticiones que las necesitan saben, mejor que nadie, los aspectos y necesidades de su ejecución y los plazos para las mismas. No obstante ello, deben someterse a una nutrida burocracia centralizada que, luego de interponer innumerables escollos (disponibilidad de material, mano / de obra, presupuesto, etc.) prestará el servicio ineficientemente y a destiempo.

Debido a ello, esta actividad debería, dentro de lo posible, descentralizarse. No obstante, dada la considerable infraestructura y equipamiento de esta repartición, podría encontrarse una solución intermedia / que mejorara en eficiencia y rendimiento el desarrollo de esta actividad.

2.3. Funciones de administración general

. Planificación

La planificación depende en gran medida de la demanda concreta de otras jurisdicciones. Ello reduce el planeamiento a los programas anuales, cuya ejecución está en función de la aprobación presupuestaria. Se debería proyectar a mediano plazo aquellas obras de mayor envergadura (reparaciones mayores, ampliaciones) que, si bien son necesarias, no revisten carácter de urgente, a fin de disponer de partidas presupuestarias para ellos en forma segura y oportuna, según el plazo programado de ejecución.

Es evidente la ausencia de un plan general de mantenimiento de edificios fiscales, proyectado en distintos plazos (corto, mediano y // largo) y de ejecución permanente. El mismo debería elaborarse en forma conjunta con los organismos interesados a fin de coordinar plazos y acciones.

. Presupuesto

El presupuesto de la repartición es elaborado en forma tradicional. Por lo general se solicitan partidas globales para ejecución de // obras de reparación y mantenimiento en escuelas, hospitales, etc., sin discriminar, colocando el número global aproximado de las mismas y el monto // presupuestario. Aún cuando sería posible efectuar un programa presupuestario para el mantenimiento permanente de algunos edificios fiscales, ocurre que, en el caso de las reparaciones, su demanda se produce en forma imprevista, y muchas veces reclamando su ejecución inmediata, asunto que la repartición, la mayoría de las veces, no puede realizar, por falta de partida presupuestaria, la que deberá dentro del monto global previsto, ser solicitada, proyecto mediante, al área central del Ministerio.

. Personal

La política de personal llevada a cabo por la Dirección de / Construcciones, ha tendido a mejorar la situación de revista del personal / a su cargo. Esta repartición, que cuenta con el mayor número de agentes de la administración central del Ministerio (el 35,92 % del total), titularizó aproximadamente 200 agentes del Agrupamiento Mantenimiento y Producción, / que revestían en carácter de contratados, desde hacía tiempo. La Dirección contrata personal para sus obras, en calidad de jornalizados. Por razones no determinadas, ese personal perdura en la repartición, hasta que surge / la situación que produce la renovación del contrato por varios años y por/ la cual adquieren el derecho a ser efectivizados. Debido a ello, la repartición, en forma gradual, fue incorporando a la planta de personal a todos los jornalizados más antiguos, asignándoles categoría presupuestaria de acuerdo a su calidad de revista y antigüedad. Con ello la planta de personal se incrementó notablamente en los últimos años, no así la cantidad de / trabajo, que va siendo paulatinamente asumido por las reparticiones afectadas y entidades intermedias, descentralizándolas del área central.

2.4. Funciones gerenciales:

Los directivos de la repartición son conscientes del paulatino vaciamiento de objetivos que padece la institución.

La no aprobación del presupuesto, por otra parte, significa para la Dirección la inmovilidad e inoperancia de sus más de 300 agentes. La entidad decide entonces salir a buscar el trabajo, determinándose prioridades en función de las necesidades. La forma de operación consiste en/ compartir con la institución demandante el costo de la obra. De esta forma, el organismo en cuestión adquiere los materiales y la Dirección de Construcciones le provee la mano de obra necesaria.

La queja generalizada de las jurisdicciones (sobre todo educación y salud pública) respecto a la falta de operatividad de esta Dirección, es trasladada por ésta a la Contaduría General del Ministerio, y, a su vez, al sistema de compras, que burocratiza y retarda las partidas necesarias para las reparaciones. Debido a ello, la Dirección recurre a los materiales / (abundantes) que posee en el depósito de la repartición, muchos de los cuales no pueden ser utilizados por el trámite que requiere el darles de baja, según su afectación en el inventario.