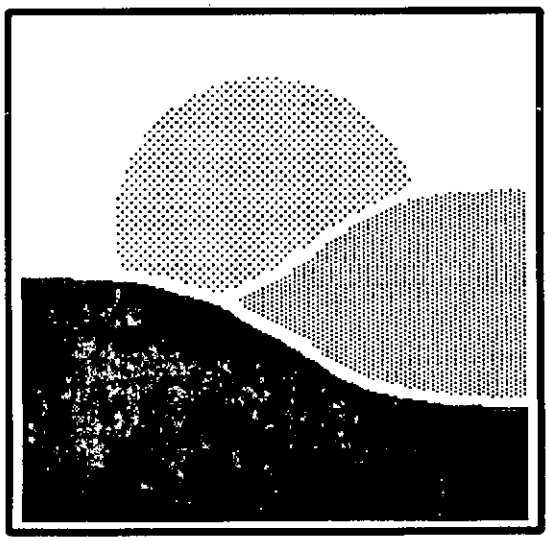
6
N. 311
P 11.2
INF. FINAL
III

33262

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA



Universidad Nacional de Cuyo / Consejo Federal de Inversiones

PROYECTO MENDOZA

REORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PROVINCIAL

TOMO II

INDICE

Pag. Nº

Capitulo V

ANALISIS Y DIAGNOSTICO MACROADMINISTRATIVO (Continuación)

ANALISIS CRITICO
ASPECTOS ESTRUCTURALES Y FUNCIONALES

CARACTERISTICAS DE LAS ESTRUCTURAS PUBLICAS 1
LA OFICINA DEL GOBERNADOR 8
LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS 12
LOS ORGANISMOS DE DELIBERACION COLECTIVA 23

GESTION SECTORIAL

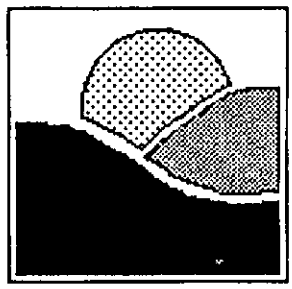
GESTION PUBLICA DEL SECTOR EDUCACION 32
GESTION PUBLICA DEL SECTOR SALUD 46
GESTION PUBLICA DEL SECTOR ACCION SOCIAL 60
GESTION PUBLICA DEL SECTOR SEGURIDAD 72
GESTION PUBLICA DEL SECTOR ECONOMIA 87

GESTION DE LA ADMINISTRACION GENERAL

PLANIFICACION 114
PRESUPUESTO PUBLICO 128
INFORMATICA 142
CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL 149
ADMINISTRACION DE RECURSOS MATERIALES 155

ASPECTOS GERENCIALES DE LA GESTION PUBLICA 164

ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS HUMANOS 184



V ANALISIS Y DIAGNOSTICO MACROADMINISTRATIVO

ANALISIS CRITICO

ASPECTOS ESTRUCTURALES

Y FUNCIONALES

CARACTERISTICAS DE LAS

ESTRUCTURAS PUBLICAS

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA

EL NUEVO ARQUETIPO ESTRUCTURAL

La estructura organizativa constituye el área de estudio más antigua de la administración y tal vez la que ha sido objeto de investigaciones más intensas, pero en la actualidad enfrentamos nuevas necesidades en el campo de la organización y los diseños estructurales tradicionales que, aunque conocidos y probados, han dejado de satisfacernos adecuadamente. Hemos aprendido, además, que una buena organización no parte del diseño de la estructura sino de la determinación y análisis de sus elementos constitutivos; y lo que es aún más importante, sabemos ahora que no existe un diseño acertado o universal, sino que cada organización debe ser diseñada alrededor de las actividades fundamentales que son apropiadas para su misión, para sus objetivos, políticas y estrategias.

La teoría tradicional de la organización visualizaba una sola clase de estructura que aplicaba tanto a los elementos constitutivos de la misma como a la construcción completa, la denominada construcción escalar, la pirámide jerárquica erigida a partir de un centro único de toda la autoridad y los diferentes escalones subordinados.

En la actualidad, numerosos autores y expertos se inclinan por las denominadas estructuras flexibles, se proponen organizaciones estructuradas en forma ambigua que deliberadamente dejan sin definir problemas de jerarquía y de vinculaciones organizacionales en busca de obtener mayor agilidad organizativa. No usan estructuras formadas del tipo tradicional sino que organizan los recursos humanos en equipos por proyectos, asegurando que la innovación se de en mayor proporción en lo que se denomina "interface", y que ésta no puede desarrollarse en grupos rígidos, enclaustrados en diferentes departamentos o unidades organizacionales, sino en el juego flexible y deliberadamente no orgánico de las mal denominadas "organizaciones libres" y, dentro de las mismas, en el trabajo interproyectos.

Respecto a esta controversia podemos afirmar, concordante con el pensamiento de Peter Drucker, que "no es cierto que una implique regimentación y la otra represente la libertad", la medida de la disciplina que requieren ambas construcciones es similar, -cuando no mucho mayor en la segunda- sólo su distribución es diferente.

Pero, ante tan disímiles enfoques, cabe la pregunta ¿Cuál es la estructura organizativa más conveniente?... Cualquiera sea la respuesta, entendemos que ésta debe incluir dos aspectos incontrovertibles para ca-

da caso debe determinarse el modelo más apropiado partiendo de los objetivos perseguidos y, siempre, este modelo debe evitar, por igual, la rigidez que conduce a anquilosarlo y la inorganicidad que termina por producir caos organizativo.

Es indudable que la estructura de las organizaciones públicas no puede ni debe ser rígida o estacionaria; sus objetivos cambian, así como sus funcionarios y empleados, las organizaciones crecen, adoptan nuevas tecnologías y el ambiente económico-social de la Provincia se transforma de continuo. La necesidad de adecuarse a este cambio y a su velocidad nos ha llevado a un nuevo modelo que se orienta a la constitución de organizaciones acentuadamente flexibles, a diferencia de los modelos de carácter formal, altamente estructurados, que constituían el núcleo central del paradigma. El grado de flexibilidad debe estar directamente vinculado con la capacidad de respuesta de las organizaciones a nuevas demandas u objetivos sociales.

El marco ideal de las estructuras organizativas denominadas "libres" lo constituyen los equipos de trabajo destinados a efectuar estudios e investigaciones, tareas de planificación, consultoría, etc. Para este tipo de organismos, en efecto, ese modelo, ya mencionado, ha dado muy buenos resultados, con la condición de que se cumplan las siguientes situaciones:

* La misión de la organización debe estar claramente definida, y totalmente entendida por los participantes;
* Las actividades correspondientes a los proyectos concretos deben ser previamente planificadas y determinada su correlación.
* El dirigente debe ser un hábil coordinador de todas las actividades y recursos;
* La organización debe tener un número reducido de participantes de modo que cada uno de ellos pueda conocer, además de la parte que le corresponde en el proyecto, el todo y sus elementos vinculantes;
* La formación y el nivel cultural y profesional de los integrantes deben ser lo más parejos posible;
* Los integrantes de la organización deben estar altamente motivados y consustanciados con el proyecto.

Sin embargo y aún en los casos en que su uso parezca conveniente o posible, debe tenerse en cuenta la crítica que efectúa Abrahan Maslow (5) quien afirmó que este tipo de organizaciones planteaba exigencias inhumanas a las muchas personas que son débiles, vulnerables, tímidas o defec-

tuosas, ya que cuanto más libre una organización más fuerte deben ser sus miembros porque mayor será la carga que tendrán que soportar.

Los defensores de este tipo de organización parecen olvidar que la jerarquía es una necesidad, tanto de los miembros individuales como de toda la organización, ya que en cualquier institución alguien debe tomar la decisiones iniciales y finales, de lo contrario la organización se convierte en un club de debates interminables.

Estas reflexiones apoyan la idea de que sería imposible aplicar este tipo de estructuras, en forma masiva, en nuestra administración pública, por la magnitud y variedad de los servicios que presta, por la formación de sus dirigentes, la heterogeneidad del personal y la necesaria formalidad de muchas de las normas y disposiciones legales a que ajustan su comportamiento.

Por el contrario, la mayoría de las organizaciones públicas deben adherir a esquemas estructurales más formales, de modo de permitir a los servidores públicos, en todos sus niveles, que desarrollen sus actividades con el mayor nivel de seguridad posible y el menor costo personal compatible con la necesidad de alcanzar objetivos predeterminados.

Además, contra lo que afirman sus críticos, la relación jerárquica no otorga más poder al superior; por el contrario, el primer efecto de la organización jerárquica es la protección del subordinado contra la autoridad arbitraria. Es el tipo de organización que exige menos al individuo, en el sentido de que se subordine a las metas de la organización o armonice sus necesidades con las necesidades y exigencias de otros. En general, cuanto más claramente definidas se encuentren la autoridad, el trabajo y las relaciones, menores exigencias de autodisciplina y autosubordinación se imponen al individuo.

¿QUE OCURRE EN NUESTRA ADMINISTRACION PUBLICA?

Vinculada con la problemática tratada en el punto anterior, el relevamiento efectuado en los distintos Ministerios ha permitido detectar la presencia de variadas situaciones que afectan de diversas formas a las estructuras organizativas:

1. Desactualización de numerosas normas que dieron origen a Reparticiones:

   El tiempo y la dinámica administrativa han determinado la modificación de los objetivos y funciones iniciales y, junto con ello, de

su organización real que en poco coincide con la definida en las disposiciones legales. En el peor de los casos esa vieja organización subsiste y la acción real discurre por otras vías. En cualquiera de los dos casos se necesita una urgente revisión de las mismas.

2. Organismos creados por disposiciones legales en las que no se han determinado su misión y funciones:

El ejemplo típico lo constituyen las Subsecretarías. Salvo el caso de las recientemente creadas Subsecretarías de Energía, Combustibles y Recursos Hídricos; Comunicación Social y Trabajo y Seguridad Social, las restantes Subsecretarías fueron creadas sin definir sus competencias, que sólo pueden determinarse a través de conocer qué hacen las reparticiones que las integran, ya que las normas que dieron vida institucional a esas Subsecretarías se limitaron a listar bajo ese rótulo la nómina de Reparticiones que las integran.

Esta situación, realmente anómala, ratifica otra que quizás lo sea más aún; la "repartición" continúa siendo la célula básica de la estructura. Puede trasladarse "por reorganización" de una Subsecretaría a otra o de un Ministerio a otro; las situaciones coyunturales, la formación profesional o el mayor peso político de un Ministerio, pueden ser factores determinantes del traslado de Reparticiones y su ubicación en el ámbito de competencia de una nueva Subsecretaría, sin que se altere para nada la naturaleza de la repartición o sus características funcionales.

La falta de definición de misión y funciones facilita, evidentemente, esa posibilidad de rotación sin la realización de estudios previos integrales que redefinan objetivos, funciones, relaciones, etc.

3. Alta inestabilidad institucional

El caso típico lo constituye la Dirección de Comercio Interior, creada en 1965 por la Ley de Presupuesto N° 3157, y a la que recién en 1968, por Decreto N° 1225, se le asignan funciones específicas. En 1969, por Decreto N° 4974 se la fusiona con otro organismo transformándola en Dirección Agro-Industrial. En 1979 por Decreto N° 3144 se la convierte en organismo descentralizado, aprobándose su nueva estructura por Decreto N° 1507 de 1975, o sea cinco años más tarde. En 1979, por Decreto N° 3271 se la fusiona nuevamente con la Dirección de Industrias. En

1986 por Decreto N° 853 se vuelven a separar. Aparece así la actual Dirección de Comercio Interior. No tiene estructura orgánica aprobada, sólo funciones muy genéricas e imprecisas otorgadas por este último Decreto que no responden a las reales funciones que desarrolla la Dirección, ya que, en la práctica, es organismo de aplicación de numerosas leyes nacionales en materia de comercio.

Otro caso digno de mención lo constituye la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, creada por Ley N° 1297 de 1938, con el nombre de Instituto Técnico de Investigaciones y Orientación Económica de la Producción, con objetivos y funciones asignadas en la misma norma legal de creación.

En 1969 pasó a integrar la Asesoría de Desarrollo. Disuelta ésta en 1970, es devuelta al Ministerio de Economía hasta el año 1973 en que se la traslada al ámbito de la Secretaría General de la Gobernación, quizás como primer paso para la creación, en esa Secretaría General y en 1974, de la Secretaría de Planificación. En 1977 pasa a depender de la Secretaría General de Planeamiento, hasta el año 1982 en que retorna al Ministerio de Economía. En este momento no tiene estructura formalmente aprobada, ni misión y funciones que se adecuen a la situación actual.

Por Resolución Interna N° 26/84 se la estructuró por áreas, pero no tiene determinadas las atribuciones de sus directivos ni las relaciones con otros organismos que necesitan sus "productos", situación que se agrava ante la ausencia de una Ley que defina la política del Gobierno en materia estadística.

4. Uso indebido de la Ley de Presupuesto como instrumento de creación, modificación o supresión de organismos:

Esta mala práctica, que suele ser apoyada con argumentos que giran en torno a la necesidad de evitar discusiones políticas o disminuir los costos políticos de la decisión, acarrea numerosos problemas:

* La alteración de la organización por el simple y peligroso medio de hacer figurar o hacer desaparecer el nombre del organismo; o a través del cambio de nombre sin una conveniente determinación de sus funciones o competencias, o por lo menos su finalidad u objetivo.

  Todas estas figuras sólo derivan en el impedimento de evaluar la corrección de las medidas adoptadas.

* Los cambios en el nivel jerárquico de los cargos sin justificar debidamente las causas de la mayor jerarquía, sobre todo cuando permanecen con iguales funciones, genera resistencia y sensación de injusticia en el resto del personal. Caso típico es la Subsecretaría de Representación y Promoción Casa de Mendoza en que las funciones y estructura orgánica continúa siendo la prevista por decreto para la ex-Dirección Casa de Mendoza.

* La creación del organismo, como la Dirección de Servicios Técnicos o la Dirección de Planificación y Control del Ministerio de Bienestar Social, o la supresión de cargos como en el caso de la Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social, genera juicios adversos respecto a la profundidad de los estudios que dieron lugar a las medidas tomadas.

5. Otro caso se refiere a la existencia de normas que disponen la creación de un organismo pero sin hacer referencia a la misión y funciones del mismo, sino a las atribuciones, deberes y responsabilidades de sus titulares, en algunos casos, con un elevado grado de detalle, lo que revela la persistencia en confundir funciones de un organismo con atribuciones, deberes y responsabilidades que tienen los distintos niveles jerárquicos que integran la estructura.

De los hechos expuestos surge el rechazo a la inestabilidad de la estructura, a los cambios indefinidos, no planificados o introducidos por agentes inadecuados. La propensión para cambiar, en la medida que las necesidades reales y comprobadas del desarrollo y de la evolución del contexto, así lo exigen, es algo enteramente deseable; no lo es sin embargo, la anarquía que permite cambios sin fundamentación, cambios aislados sin considerar sus efectos en el todo. Las estructuras deben ser flexibles, pero simultáneamente, tener un mínimo de estabilidad, para lo cual es necesario establecer quiénes las pueden alterar y por qué instrumentos en cada uno de los distintos niveles, y esto sin considerar la conveniencia de cierta dosis de centralización de las decisiones en materia de organización administrativa.

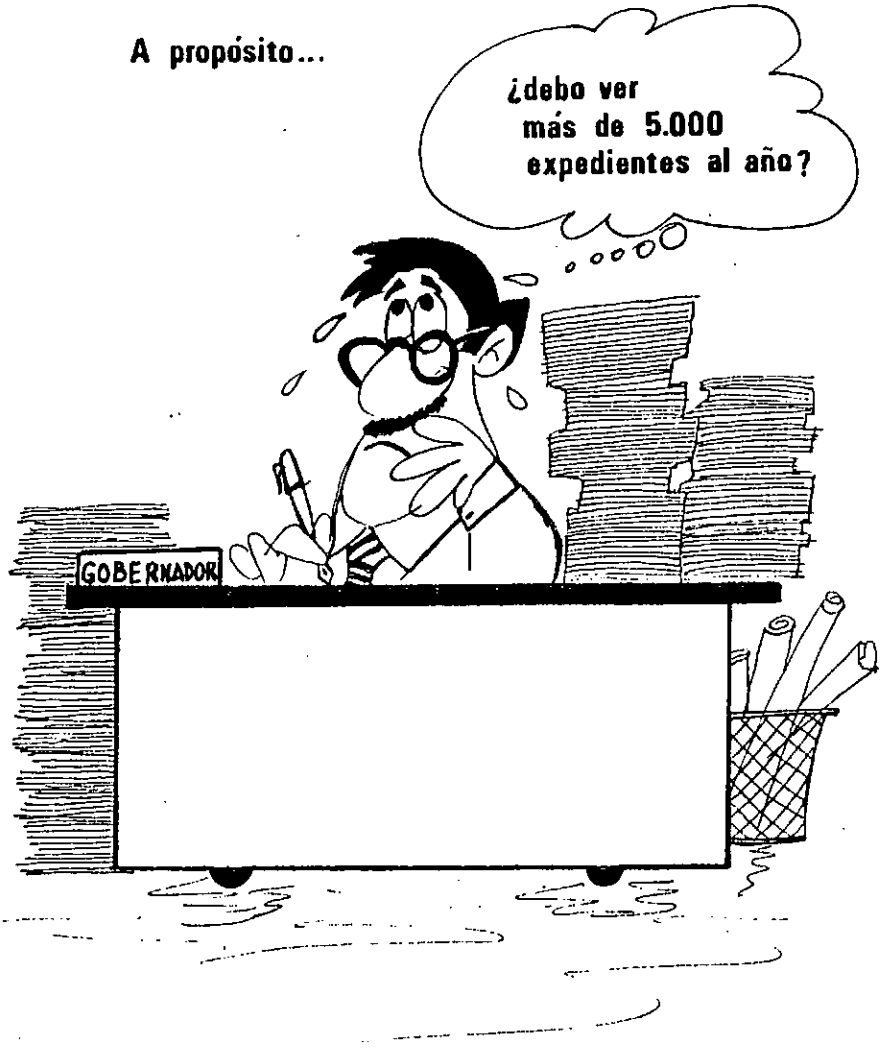
Deben determinarse además los requisitos mínimos que debe contener la disposición de creación o modificación de un organismo, ellos son: misión, objetivos, funciones a desarrollar, productos a brindar a la comunidad o a otros organismos del gobierno, estructura orgánica, dependencia jerárquica, así como atribuciones, deberes, y responsabilida-

des de sus dirigentes.

Por último, como dice Peter Drucker "el diseño y la estructura de la organización requieren reflexión, análisis y un enfoque sistemático", siendo el primer paso identificar y analizar los elementos constitutivos de la organización. La estructura resultante será la que surja de subordinar la organización a la estrategia, y la estrategia es la respuesta a las preguntas "Qué es la institución, qué debe ser, qué será". Así se pueden determinar los verdaderos objetivos de la organización y, en consecuencia, las actividades fundamentales que deberá desarrollar tanto una institución de servicios como una empresa o sociedad del Estado para cumplir los mismos con efectividad y eficiencia.

LA OFICINA DEL GOBERNADOR

A propósito...



„El Gobernador necesita ayuda". Prestemos atención a este "slogan"; él asume el mayor riesgo político en sus decisiones y el mayor peso administrativo.

La Constitución de la Provincia lo limita, lo circunscribe a un sistema de decisiones administrativas que lo transforman en el primer burócrata del Gobierno.

No es de extrañar ya que la Constitución data de 1916 y contiene las atribuciones fundamentales del Poder Ejecutivo para llevar a cabo la "Administración General de la Provincia", pero refleja también la realidad de la época en que se dictó la Ley Fundamental. En aquél entonces, la actividad administrativa era considerablemente inferior y, en consecuencia, el Gobernador, pese a su soledad constitucional, podía tomar todas las decisiones finales sin provocar "estrangulamientos" en la fluidez de los procedimientos rutinarios.

Hoy la situación ha cambiado, el paso del tiempo ha generado un crecimiento inorgánico cuando no desmedido del sector público, las demandas de la comunidad han adquirido tal volumen y un carácter tan novedoso que forzosamente han incrementado la actividad administrativa en su conjunto. Sin embargo, la legislación de fondo no ha acompañado este crecimiento produciendo, en consecuencia, un desfasaje entre el volumen de las actividades y la capacidad legal para tomar decisiones, la que se encuentra altamente centralizada.

El artículo 128° de la Constitución establece las atribuciones del Poder Ejecutivo. El ejercicio de las mismas da lugar a decisiones inmediatas del Gobernador pero, algunas de ellas, las más numerosas, son la consecuencia de una serie de actos previos producidos por autoridades competentes e iniciados en diversos niveles jerárquicos de la estructura del gobierno, las cuales están sujetas a procesos de control respecto a su ajuste a normas legales, procedimientos administrativos y a plazos que, la más de las veces, implican obligaciones de la Administración ante terceros. Estos actos, respaldados en documentos, informes y dictámenes llegan a la Gobernación acumulados en legajos denominados expedientes, cuya complejidad es, a menudo, un serio inconveniente para una rápida comprensión.

El número de expedientes que ingresan a la Oficina del Gobernador para su tratamiento y resolución es numeroso. A los efectos de este estudio hemos relevado la presencia, en 1984, de 5342 expedientes; en 1985: 4368;

en 1986: 4560 y en 1987 se acumularon, entre enero y agosto: 3130; sólo en el mes de agosto ingresaron a la Oficina del Gobernador aproximadamente 30 expedientes diarios.

A estas estadísticas debemos acumular la promulgación de 72 leyes en 1984; 83 en 1985; 109 en 1986 y 95 hasta el mes de agosto de 1987; instrumentos éstos que deben haber requerido la atención del Gobernador, por haber participado en su elaboración, o en su tratamiento en la Legislatura o en su análisis previo a la promulgación pero que en cualquiera de los casos, es trabajo de responsabilidad indelegable para el jefe del Poder Ejecutivo.

Si observamos que, además de las leyes y de la consideración de los expedientes debe atender las audiencias personales, reuniones de gabinete, reuniones protocolares y la infinidad de actos que requieren la presencia del Gobernador, el peso administrativo se transforma en penoso y abrumador.

Cuando un Gobernador lleva sobre sí esta responsabilidad, tiende paradójicamente, a tomar decisiones rápidas, ya que ¿cómo puede dejar que el trabajo le asfixie o que la Legislatura o la opinión pública le den aviso, con su censura, de la lentitud de las decisiones?, de ahí el "slogan"...."El Gobernador necesita ayuda".

Del análisis de asuntos incluidos en expedientes durante el período 1984/87 surge la tipología que se incluye en el cuadro N° 1 . Para su tratamiento y resolución tiene el apoyo de los cuerpos orgánicos de la Secretaría General de la Gobernación, de la Fiscalía de Estado y Asesoría de Gobierno.

En la Secretaría General de la Gobernación existe una oficina de apoyo directo al Gobernador, que recibe el nombre de Oficina de Supervisión; jerárquicamente depende del Director de Administración y, funcionalmente, está en contacto directo con el Secretario General de la Gobernación.

Su trabajo se ajusta a la siguiente modalidad:

- Las Secretarías Generales de cada Ministerio envían a la Oficina de Supervisión todos los proyectos de leyes y decretos a ser firmados por el Gobernador.
- En la oficina de Supervisión se efectúa el control de los aspectos legales y administrativos de los proyetos, previo a su pase a la Oficina del Gobernador.

Para efectuar los controles mencionados tienen el apoyo de una terminal de computación, conectada al procesador central de la Dirección de Sistematización de Datos que les provee información sobre personal, presupuesto

y, eventualmente, datos de identificación de contribuyentes, jubilaciones y proveedores del Estado.

Pero...¿suficiente?. Evidentemente no. El apoyo informático actual es incompleto, los archivos magnéticos sólo contienen información de carácter financiero, catastral, de personal y otras informaciones aisladas provenientes de los Ministerios que están conectados al equipo central, de ninguna manera constituyen un sistema de información gerencial que le facilite al Gobernador la toma de decisiones y el control de gestión.

CUADRO N°1. TIPOS DE TRAMITES QUE DECIDE EL GOBERNADOR

DETALLE	FRECUENCIA EN PORCENTAJES
1. Trámites de gestión o confección, promulgación y ampliación del Presupuesto-Gastos y Cálculos de Recursos.	5%
2. Trámites de ejecución del Presupuesto de gastos en personal: incremento de remuneraciones; averiguaciones familiares, otorgamiento de subsidios varios, modificaciones de planta personal.	5%
3. Trámites de ejecución del presupuesto de gastos en bienes corrientes y de capital: autorizaciones, aprobaciones y rechazos de licitaciones públicas, privadas y compras directas.	30%
4. Trámites de aprobación y adjudicación de obras públicas.	5%
5. Trámites de gestión en materia de personal: designaciones, contrataciones, prórrogas de contratos y de mayor dedicación, promociones, transferencias, aceptaciones de renuncias, cesantías.	30%
6. Regulaciones: incorporación a regímenes de promoción industrial y turística, excenciones; aprobación de estatutos de sociedades anónimas, asociaciones civiles, cooperativas, aprobación de contratos y convenios.	5%
7. Trámites de resolución en recursos de revocatoria y de alzada.	15%
8. Varios: Reconocimiento de legítimo abono de particulares y agentes de la Administración, aprobación de subsidios y aportes, fijación de tarifas de servicios públicos, vencimiento de impuestos, aprobación de loteos, contratación de servicios, donaciones, adhesiones.	5%

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA

CONCLUSIONES

Proponemos la implementación del "Cuadro de Mando Gubernamental", recurso informático con transacciones destinadas a proporcionar a los primeros nivèles de gobierno -como soporte permanente de su actuación- información que sea oportuna en el tiempo, sistemática y sintética, que provenga no sólo de los distintos sectores de la Administración Central, sino también de la Administración Descentralizada. Incluso debe planificarse la selección de la correspondiente a otras jurisdicciones, en la medida que sean compatibles con los intereses del Gobierno Provincial.

Pero, además debe procurarse la modificación de la Constitución y otra legislación en los aspectos vinculados con las atribuciones del Poder Ejecutivo, para que éste sólo lleve a cabo aquellas funciones cuya responsabilidad no pueda ser delegada en los Ministros-Secretarios. Según nuestra definición de funciones "delegables" y "no delegables" se debe estar a la naturaleza de la función. Por ejemplo, aquéllas que importan la representación del Gobierno de la Provincia ante otros gobiernos, la vinculación con otros Poderes, o las decisiones que afecten a la comunidad entera de la Provincia o sectores importantes de ella, no son "delegables"; pero aquéllas que hacen al funcionamiento interno de la Administración, como la ejecución del presupuesto de gastos, tanto en los aspectos de personal como de servicios, bienes corrientes y de capital, en las que las autorizaciones para gastar fueron aprobadas oportunamente por el Poder Legislativo, son "delegables", porque el Gobernador puede controlar los programas de los distintos Ministerios, si se organiza la gestión en una base de datos que le provea información seleccionada y representativa de la situación económica, social y política, en forma global, desagregada de acuerdo con sus requerimientos.

LAS ENTIDADES

DESCENTRALIZADAS

Bajo el nombre genérico de "entidades descentralizadas" se agrupan veinte entidades con diferencia de grado de descentralización y naturaleza jurídica, según se trate de "organismos descentralizados", "cuentas especiales", "otras entidades" o "empresas y sociedades del Estado".

Antes de avanzar en el tema "descentralización" creemos conveniente hacer un paréntesis y ponernos de acuerdo sobre la terminología utilizada en este estudio respecto al nivel o grado de independencia que posee una institución en relación a una autorización superior. Con este propósito identificamos cinco niveles:

1. Descentralización o autonomía política: es la que la Constitución otorga a algunas instituciones para decidir por sí misma sus fines últimos. Ejemplo típico de autonomía política lo constituyen los niveles constitucionales de gobierno: Nación, Provincia, Municipios.

2. Desconcentración operativa o simple desconcentración: es la realización de actividades -que pueden o no incluir la prestación de algún servicio determinado- a través de unidades de ejecución dependiente de los organismos centrales. Estas unidades están físicamente ubicadas en lugares del territorio provincial distintos de aquél donde está la sede del organismo central y sus dirigientes no tienen autoridad para decidir en ningún asunto no previsto en las rutinas de trabajo.

3. Delegación de autoridad : es la facultad decisoria otorgada por el directivo institucional en favor de los funcionarios o agentes de sus órganos dependientes, de línea o auxiliares, con el propósito de que éstos puedan adoptar decisiones que aumentan la eficiencia funcional, evitando impulsar la resolución de asuntos determinados hacia los niveles superiores.

   La delegación es independiente de la distribución espacial de las actividades, o sea, que no se relaciona, necesariamente, con la realización desconcentrada de actividades.

4. Descentralización administrativa institucional: es la actividad delegada por el poder político para que la gerencia institucional de un organismo particular al cual, a través de norma legal, se le confiere personalidad jurídica propia para la realización de fines que le están fijados, puede, sin otras limitaciones que las determinadas en la norma, adoptar todas las decisiones operativas necesarias para el cumplimiento de esos fines, en el marco de la definición de objetivos o políticas que corresponden al poder central y sujetos a su control.

5. Descentralización propiamente dicha: es la autoridad delegada por el titular de un organismo central, con potestad suficiente, para que funcionarios o agentes responsables por las actividades de unidades desconcentradas puedan adoptar decisiones exclusivamente operativas que convengan a la resolución de problemas vinculados con esas actividades para aumentar su eficiencia y la capacidad de respuesta a las situaciones locales, evitando el impulso de esos problemas a los niveles centrales.

Los casos aquí tratados están comprendidos en el concepto descripto en el punto 4.

La magnitud de su importancia puede inferirse de la índole de las funciones que cumplen y del número de agentes que trabajan en ellas, es así que, del total de 37.948 servidores públicos, aproximadamente 18.000 corresponden a entidades descentralizadas. Este cálculo se ha efectuado tomando en cuenta únicamente a los organismos descentralizados incluídos en el Presupuesto Provincial 1987.

SITUACION DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Un concepto importante sobre estos organismos es el que establece en su clasificación instituconal el "Clasificador General de Erogaciones y Recursos" de la Provincia, actualmente en vigencia. Esa clasificación responde a la estructura organizativa del Estado y tiene por objeto reflejar las unidades organizativas del gobierno que ejecutarán el Presupuesto y, en consecuencia, identificar a los responsables de tal ejecución.

En la división correspondiente a "carácter" distingue lo que constituye la Administración Central y los Organismos Descentralizados.

Bajo el concepto de "Administración Central" agrupa a los Poderes establecidos por la Constitución Provincial, el Tribunal de Cuentas y todos aquellos organismos subordinados jerárquica y administrativamente a ellos. Vale decir, que dicho concepto corresponde a las erogaciones de los organismos centralizados de la Administración, cuya financiación se realiza con recursos del Tesoro Provincial.

La denominación organismos descentralizados comprende a "aquellas unidades gubernamentales que, por disposición constitucional o legal, tienen capacidad para administrarse, poder de decisión para el desarrollo de sus funciones específicas, no se encuentran subordinadas jerárquicamente al Poder Central sino que mantienen con éste una relación de orden jerárquico y

sus erogaciones se financian con recursos específicos y/o contribuciones del Tesoro Provincial". (6)

Con este criterio encontramos codificados como "Organismos Descentralizados" los siguientes: Casino de Mendoza, Dirección de Asistencia a la Ancianidad e Invalidez, Instituto Provincial de la Vivienda, Dirección Provincial del Menor, Dirección Provincial de Vialidad y Dirección General de Escuelas.

Con características operativas de organismos descentralizados se desarrollan además tres proyectos especiales que se codifican presupuestariamente y contablemente como "Cuentas Especiales". Dichos proyectos se financian fundamentalmente con aportes del Tesoro Provincial, los que son destinados al pago de remuneraciones del personal afectado a los mismos, en tanto que las obras de infraestructura se financian con aporte de jurisdicción nacional. Los proyectos especiales incluídos en el Presupuesto año 1987 son los siguientes: Proyecto E.M.E.R., destinado al estudio y mejoramiento de la educación rural, Proyecto E.M.E.T.A. para el estudio y mejoramiento de la educación técnico-agraria y Proyecto Penitenciaría, destinado a la promoción del trabajo correccional.

Bajo la denominación "Otras Entidades" encontramos los siguientes organismos: Caja de Jubilaciones y Pensiones: Caja del Seguro Mutual; Obra Social de Empleados Públicos y Empresa Provincial de Transporte.

Dichos organismos son también personas jurídicas distintas a las del Poder Ejecutivo, con capacidad para actuar pública y privadamente, tienen individualidad financiera y actúan como "organismos descentralizados". No obstante, poseen algunas diferencias con los organismos mencionados anteriormente: sus servicios no se brindan a toda la comunidad, sino a sus afiliados, tal es el caso de la Caja de Jubilaciones y Pensiones; Caja del Seguro Mutual y OSEP y sus recursos provienen fundamentalmente de las retenciones dispuestas por Ley a todos los servidores públicos. Sin embargo reciben subsidios del Tesoro Provincial, por los que deben rendir cuenta ante la Contaduría General de la Provincia.

Características diferentes posee la Empresa Provincial de Transporte que tiene por misión brindar el servicio público de trolebuses, ya que su naturaleza y forma de operar se aproxima, según manifiestan sus autoridades, al funcionamiento que identifica a las "Empresas del Estado".

Las entidades descentralizadas están sujetas a la aplicación

de la Ley de Contabilidad, respecto a todos los actos y operaciones de las que se derivan transformaciones o variaciones de la hacienda pública, asimismo, deben aplicar las disposiciones vigentes para toda la administración respecto al control preventivo de las erogaciones; la centralización del ingreso de fondos, el cumplimiento de las órdenes de pago, la custodia de fondos, títulos y valores a su cargo, etc.

El control interno de la gestión económico-financiera lo efectúa el Poder Ejecutivo, a través de la Contaduría General de la Provincia. Con este objeto la Ley de Contabilidad la autoriza a tener acceso directo a todo tipo de documentación y registros referidos al ámbito de su competencia.

El control externo lo ejerce el H. Tribunal de Cuentas, organismo ante el cual presentan sus rendiciones de cuentas y elevan la correspondiente cuenta General del Ejercicio.

Confeccionan sus presupuestos conforme a las pautas metodológicas que propone la Dirección General de Finanzas del Ministerio de Hacienda y los remiten para su aprobación al Poder Ejecutivo. Lamentablemente, al no ser presupuestos integrados formalmente en un proceso de planificación, sólo constituyen una relación en valores absolutos y porcentuales de erogaciones corrientes y de capital, a los que, en algunos casos, acompañan un plan de trabajo.

Recientemente, en octubre de 1987, se ha dictado el Decreto N° 3579, a raíz de esta disposición los denominados "organismos descentralizados"; "otras entidades" y los responsables de las "cuentas especiales" deberán remitir mensualmente a Contaduría General de la Provincia y Dirección General de Finanzas la siguiente información:

"Ejecución de erogaciones, recursos y financiamiento; situación del Tesoro; evolución de la planta de personal, con discriminación de la presupuestada y ocupada y detalle de la ejecución mensual de la partida Personal".

De cumplirse integramente esta disposición se podrá elaborar información consolidada de la ejecución del presupuesto de la Administración Central y Entidades Descentralizadas, con excepción de las Empresas y Sociedades del Estado, y facilitar un control y análisis más integral de la actividad económica y financiera estatal.

No se ha podido detectar en este estudio la presencia de instrumentos que aseguren la aplicación de una política sectorial coordinada y eficaz del ámbito en que desarrollan sus funciones las entidades descentralizadas

Observamos únicamente la presencia de controles sobre los aspectos financieros y contables, pero ausencia de definición y en consecuencia de control de la aplicación de políticas y programas elaborados con la participación de todos los interesados, y a las que deben ajustarse la totalidad de organismos del Gobierno, independientemente del mayor o menor grado de descentralización que posean.

CONCLUSIONES

¿Es conveniente y necesaria la descentralización administrativa institucional de todos los organismos actualmente descentralizados?

Desde el punto de vista jurídico son entes autárquicos con personería jurídica distinta del Poder Ejecutivo y por lo tanto con capacidad para adquirir bienes y derechos y contraer obligaciones. Esta capacidad de acción genera además responsabilidades políticas de la entidad... por lo que cabe preguntarse; ¿y la responsabilidad política del Gobierno como un todo? ¿Hasta dónde se extiende? porque no puede evidentemente tener el mismo grado de responsabilidad por los actos de los organismos descentralizados que por los correspondientes a los organismos de la Administración Central, entonces...¿es conveniente la descentralización?.

Si se desea que la Administración Pública Provincial sea una organización coherente, interrelacionada y responsable globalmente de sus decisiones, la regla debería ser la centralización y la descentralización la excepción, correspondiendo ésta únicamente en los casos en que administrativamente sea imprescindible, pero sin interferir o limitar la responsabilidad política del Gobierno Central.

Administrativamente los organismos descentralizados poseen mayor flexibilidad, libertad de movimientos y agilidad operativa, como consecuencia de no estar sujetos a los controles regulares y a la supervisión jerárquica de los distintos niveles de gobierno que caracteriza a los órganos de la Administración Central.

Es más, los organismos descentralizados rechazan en general cualquier proyecto de transformarlos en centralizados, afirman que "la excesiva burocracia de la Administración Central y la lentitud de sus sistemas de adquisiciones interfieren en la adopción de decisiones rápidas y convenientes".

Por ello... ¿qué razones justifican que unos organismos estén obligados a someterse a una Administración lenta, altamente burocrática e ine-

ficiente y otros no? ¿Por qué no transformamos a todos los organismos en descentralizados?

La respuesta surge evidente: porque se desnaturalizaría la función del Poder Ejecutivo que tiene a su cargo constitucionalmente "la Administración General de la Provincia".

Lo que debe hacerse es transformar la administración de los servicios públicos en efectivos y eficientes, para que no se busque la descentralización como una solución a la falta de agilidad operativa de los procedimientos de la Administración Central.

No obstante existen Reparticiones que, por la naturaleza de las funciones que desarrollan, requieren una forma jurídico-administrativa que les proporcione una agilidad operativa mayor aún que la obtenida con una administración central flexible, dinámica y eficiente; ellas corresponden, fundamentalmente, a las prestaciones de servicios en materia de salud, educación, vivienda, vialidad, etc., que necesitan para su mejor desarrollo poder actuar con la rapidez del gerente de una empresa privada.

Como política administrativa, deberíamos descentralizar -usando la figura que hemos denominado descentralización administrativa constitucional- todas las reparticiones de prestación de servicios directos al público, pero en sus aspectos operativos, no en los aspectos políticos-normativos de los planes y programas de dichas reparticiones, ni los estudios e investigaciones del sector que integran, o la capacitación y desarrollo de los recursos humanos. Es decir, que deberíamos centralizar todo lo que permita al Gobierno Central tomar decisiones finales, manejar la política, coordinar el uso de recursos escasos.

Por ello, la política y reglamentación de la educación, salud, recursos hídricos, vivienda, acción social, etc., debe estar centralizada, la administración de dichos servicios, descentralizada, es decir los recursos, pero para que ello funcione ordenadamente, "todo debe estar planificado". No parece ocurrir así...

En el marco de la misma política administrativa señalada más arriba, creemos que debería utilizarse más intensamente la definida figura de la "descentralización propiamente dicha" para posibilitar que las unidades descentralizadas -de educación, salud, vialidad, y, en general, de los diferentes servicios y organismos centrales que tienen actividades que realizan a nivel local- aumenten su eficiencia, adoptando necesarias decisiones operativas -no políticas- "in situ", en respuesta a las demandas particularizadas de ese medio.

SITUACION DE LAS SOCIEDADES Y EMPRESAS DEL ESTADO

Con carácter de Sociedades y Empresas del Estado Provincial ubicamos en la estructura orgánica del Gobierno a: Energía Mendoza, Sociedad del Estado; Obras Sanitarias Mendoza, Sociedad del Estado; Nuclear Mendoza, Sociedad del Estado; Bodegas y Viñedos Giol, Empresa Estatal, Industrial y Comercial y los Bancos de Mendoza y de Previsión Social.

En el caso de las Sociedades del Estado: Energía, Obras Sanitarias y Nuclear Mendoza, según las autoridades gubernamentales consultadas, los servicios que prestan son de gran importancia estratégica para la Provincia y el interés público es el que ha determinado los fines generales y específicos para los que fueron creadas.

Una caso especial lo constituye Bodegas y Viñedos Giol, Empresa Estatal, Industrial y Comercial, porque además de haberse constituído "para cumplir una función orientadora de la industria vitivinícola", invade el campo económico en competencia con empresas privadas que no gozan de sus privilegios, lo que provoca un estado continuo de tensión que exige una justificación permanente de la actuación de la empresa estatal, determinando que el problema más importante de cuantos plantea la actividad pública de la empresa sea el de la confirmación de su eficacia, en base al interés público para el que fue creada, y a su eficiencia operativa.

Por último encontramos dos entidades financieras: Banco de Mendoza y Banco de Previsión Social que actúan como bancos oficiales de la Provincia de Mendoza, el primero está destinado a concurrir con el crédito al fomento de la producción agrícola, ganadera, industrial y minera y a atender las necesidades del comercio, de la construcción, del turismo, de los distintos servicios y factores de la economía de la Provincia y el segundo tiene una finalidad predominantemente social, acordando préstamos a profesionales, artesanos, empleados, obreros, etc. a comerciantes e industriales, tendientes a promover la instalación y desarrollo de la pequeña y mediana empresa.

Parecería excesiva la presencia de dos Bancos Oficiales en un medio en que se desenvuelven numerosas entidades financieras, lo que genera una preocupación generalizada por el control de la actividad estatal realizada a través de estas entidades, sintiéndose cada vez más la necesidad de precisar, con rigor, la delimitación de este importante sector de la Administración estatal.

No se han podido detectar instrumentos que aseguren la coherencia de los programas de las Sociedades y Empresas del Estado, con los correspondientes al gobierno en su conjunto o a los sectores de actividad en que se integran. Es decir, que los programas de las sociedades del Estado se confeccionan en forma aisalada, y, aún existiendo una política de compatabilización posterior de los mismos, se habrá perdido tiempo y esfuerzo innecesariamente.

La fiscalización interna de las empresas y sociedades del Estado es ejercida por síndicos designados por el Poder Ejecutivo, con funciones, fundamentalmente, de control administrativo-contable de la gestión. El control externo lo ejerce el H. Tribunal de Cuentas, "a posteriori" y sobre aspectos similares a los considerados en el control interno.

CONCLUSIONES: ¿Es necesario el Estado Empresario?

Compartimos el pensamiento de Jimenez Nieto en el sentido de definir la función de gobierno como el "condicionamiento de la acción microadministrativa de los gobernados, en salvaguarda del interés social", siendo el condicionamiento, la afectación restrictiva o enriquecida de las decisiones gerenciales privadas, fijadas por el sistema jurídico-positivo.

El Gobierno es, en consecuencia la institución, ente, persona o empresa en el más alto sentido, que tiene por objetivo producir motivaciones, normas, incentivos, sanciones, recomendaciones, etc. destinadas a alterar, por razones de interés social, decisiones de carácter individual.

Cuando las medidas de gobierno no logran inducir en los gobernados el comportamiento deseado, es decir, la alteración de sus procesos de equilibrio microadministrativo por razones de interés público, consideramos a la función de condicionamiento inelástica, o, lo que es lo mismo, entendemos al gobierno como ineficaz. Frente a la ineficiencia gubernamental existen varios remedios; uno de ellos es la sustitución del condicionamiento, por la producción directa de los bienes y servicios que la función de gobierno no puede garantizar. Pero dichas funciones productivas no se convierten, por ello, en funciones de gobierno, ni pueden confundirse con ellas.

El que un gobierno se haga cargo de una gestión empresarial cualquiera significa que está desempeñando dos funciones diferenciables: la de gobierno, que le es propia y consutancial, y la de empresario, que le es aleatoria y circunstancial.

Es decir, que cuando las instituciones privadas no responden

al condicionamiento genérico que emana de las políticas sectoriales, el gobierno puede verse obligado a sustituir o complementar por sí mismo esos procesos institucionales. Pero, como tal reemplazo o complemento supone, ya de por sí, el hacer algo que no es "gobierno", la alternativa más racional es mantener todas esas funciones productivas incorporadas a instituciones distintas a las del gobierno mismo, de forma tal que nunca puedan inducir a confusión y que pueda mantenerse la función de gobierno químicamente pura en el seno de una organización gubernamental igualmente depurada. Para ello basta con descentralizar esas funciones en entidades dotadas de su propia personería jurídica, con capacidad de obligarse y obligar, propia y distinta de la del gobierno que asume su gestión. Aparece así la empresa estatal.

Desarrollo administrativo es entonces, sinónimo de eficacia del condicionamiento, y su expresión cuantitativa estará dada por la elasticidad del coeficiente de eficacia, desde una elasticidad positiva e igual a la unidad que se establece cuando el condicionamiento produce la totalidad de los efectos buscados, es decir, -los gobernados reaccionan en el mismo sentido e intensidad de la política instrumentada por las medidas de gobierno, hasta una elasticidad negativa cuando tales medidas inducen una conducción contraria a la buscada por el poder político, llegando a una elasticidad cero cuando los instrumentos no alteran, en ningún sentido, las opciones microadministrativas.

La producción directa de bienes y servicios por parte del gobierno aparece así como sustitutiva de la acción inelástica del mismo. Sólo cuando sus estímulos, orientaciones, incentivos o regulaciones son incapaces de suscitar una respuesta adecuada, en cantidad y calidad, en la población gobernada, tiene sentido el Estado empresario, pero... tal evidencia no puede surgir de un juicio apriorístico, político ni económico, sino de la constatación empírica de la incapacidad o insuficiencia privadas, y de la no menos fundamental atribución de existir un alto grado de intereés público en la producción de dichos bienes o servicios.

Esta constatación opera un cambio fundamental en los parámetros de eficiencia gubernamental: los factores políticos, pasan a un segundo plano de atención para dar paso al predominio de los económicos ya que, una vez decidida la asunción gubernamental de un proceso productivo, asume el primer plano la temática de su eficiencia.

El Estado empresario no es una prolongación del gobierno, ni el mantener bancos, bodegas o la provisión de energía una función específica del mismo, ni el presupuesto de esas entidades, en modo alguno, asimilable al de las reparticiones gubernamentales, ni su régimen de aprovisionamiento puede asimilarse al elemental y reglado del régimen de adquisiciones del Estado ni sus sistemas contables-contabilidad de costos, valores devengados- son compatibles con la contabilidad financiera propia de las unidades gubernamentales. Sólo recientemente estamos captando en toda su magnitud la tremenda distorsión de asimilar la función productiva del Gobierno, atípica, secundaria, complementaria, aleatoria y coyuntural, por más que la coyuntura perdure desde hace varios años y tenga sentido creciente, con su primigenia, irrenunciable, típica y específica función rectora de las micro administraciones gobernadas.

La línea de separación entre sector público y privado, útil sólo para encasillar algunos fenómenos específicos, no puede mantenerse hipertrofiada sino reconducida a sus justos límites; en la medida que seamos capaces de permeabilizar esa frontera empezaremos a captar la importancia teórico-práctica de la otra, no obnubilada: la que separa de un lado, la acción política del gobierno, instrumentada burocráticamente por insumos, productos, conductas, decisiones, formas de organización, normas y procedimientos genuinos e irrepetibles, y del otro, todo el heterogéneo y polimorfo mundo de la microadministración gerencial pública y privada, cuyos elementos, interacciones, fronteras sistémicas, retroalimentaciones, y dinámica tienen más en común, en cuanto procesos microadministrativos, que lo que puede diferenciarlos, por el hecho aleatorio y difuso de su capital, organización, etc. proveniente de su filiación pública o privada.

Bajo el impreciso ámbito, material y formal de lo que venimos denominando Administración Pública, o sector público, o burocracia y demás términos artificiosamente homologados de la vida social, se ubican dos tipos de acciones administrativas que es importante diferenciar para aplicar a cada uno de ellos sus propias unidades de medición: Uno: la labor de condicionamiento mensurable según los parámetros políticos, culturales, sociológicos, etc. de una teoría de gobierno y Dos: la función productora del Estado, mensurable económicamente en su realación costo-beneficio. Para el primer ámbito de responsabilidades, normatizar, regular, promover, sancionar, etc., las unidades de medida son homologables por el índice general de elasticidad del condicionamiento. Para el segundo, en cambio, producir, construir, etc. bajo el índice microeconómico de la eficiencia gerencial.

Cualquier confusión entre ambos segmentos crea una tierra de nadie que desnaturaliza la esencia propia de cada uno, ya no es posible asimilar la riqueza de la responsabilidad gestora empresarial de la administración pública con una prolongación natural de sus responsabilidades políticas.

Las Empresas y Sociedades del Estado deben ser transparentes en este sentido y mostrar permanentemente la relación exacta costo-beneficio proveniente de su gestión empresarial, si alguno de estos elementos es modificado por las autoridades políticas en cumplimiento de sus funciones de condicionamientos provocando variaciones en los precios de los productos y servicios, éstas deben ser cuantificadas y mostradas públicamente a través de subsidios u otras formas de instrumentación financiera, pero dejando claramente establecida la diferencia entre la eficacia y eficiencia de la acción gerencial empresaria y la resultante de la acción de condicionamiento del Gobierno.

LOS ORGANISMOS DE DELIBERACION COLECTIVA

En el ámbito de la Administración Pública Provincial funcionan numerosos organismos de deliberación colectiva, que pueden ser clasificados en:

1. Organismos de carácter permanente, integrados por representantes de los sectores público y privado. La constitución de estos organismos ha sido hasta la fecha la forma organizativa que ha utilizado el Gobierno para hacer participar en forma "ordenada" al sector privado en el tratamiento de algunos temas considerados de interés común.
2. Organismos de carácter permanente integrados exclusivamente por servidores públicos.
3. Organismos de carácter ad-hoc, que son creados para intervenir en una situación coyuntural o para el estudio de un tema específico y luego desaparecer.
4. Consejos Federales que integra la Provincia.
5. Directorios o Consejos Directivos.

Los organismos comprendidos en los puntos 1 y 2 son alrededor de cuarenta, y si recordamos que la Administración Central está integrada por aproximadamente ochenta Reparticiones, la presencia de tal cantidad de organismos de deliberación colectiva, de carácter permanente, nos revela la tendencia de nuestra Administración a mantener una gran organización burocrática paralela que es importante analizar.

Por ello cabe preguntarse: ¿por qué la Administración Pública recurre a la formación de estos organismos asignándoles funciones de estudio, asesoramiento técnico o ejecutivas? ¿Ha logrado los objetivos que perseguía, al incorporar con esta metodología la participación del sector privado en las decisiones de interés común? ¿En qué medida son recomendables cuando están integrados únicamente por representantes del sector público?. Trataremos de analizar distintas situaciones de estos organismos para observar las motivaciones que dieron lugar a su creación y el resultado de su funcionamiento.

ORGANISMOS INTEGRADOS POR REPRESENTANTES DE LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO

En el ámbito del Ministerio de Economía actúan numerosas comisiones, integradas por representantes de los sectores público y privado, creadas fundamentalmente para el estudio o discusión de temas destinados a definir áreas concretas de interés provincial; entre ellas podemos mencionar: Consejo Asesor de Tecnología Agropecuaria, Comité Ecológico, Consejo Asesor Mixto de Comercio Exterior, Comisión Asesora de Turismo Mendoza, Comisión

Consultiva Honoraria de Promoción Industrial, Comisión Permanente para la Organización de la Fiesta Nacional de la Vendimia.

En particular trataremos los Comités Vitivinícola y Frutihortícola, integrados ambos en el seno del Consejo Asesor de Tecnología Agropecuaria. El primero de ellos fue creado por Resolución del Ministerio de Economía N° 315/87, con la finalidad de realizar estudios de investigaciones, brindar asesoramiento, delinear políticas, revisar las estructuras administrativas y posibilitar una comunicación permanente con el Instituto Nacional de Vitivinicultura, en materia vitivinícola. Y el segundo con similares finalidades pero en materia frutihortícola.

No obstante los objetivos perseguidos con la creación e integración de estos organismos, la eficacia de los mismos ha sido relativa, aunque debe aclararse que los resultados obtenidos no se han originado en la ausencia de acuerdos entre los sectores público y privado, sino en el hecho de que, en la mayoría de los casos, las decisiones adoptadas no pertenecían al campo de atribuciones exclusivas del Ministerio de Economía de la Provincia, por ejemplo: la determinación de cupos, fijación de precios de los productos, etc., medidas éstas que son adoptadas en el ámbito del Ministerio de Economía de la Nación y por lo tanto el Ministro sólo podía actuar como gestor de las inquietudes provinciales.

Sin duda la imposibilidad de efectivizar las medidas, en tiempo y/o forma, provoca desaliento en los integrantes de los Comités, los que a través del tiempo comienzan a reducir su asistencia a las reuniones, perdiéndose en consecuencia el valioso aporte de su participación.

Un Organismo que merece destacarse es el Comité Ecológico, su labor ha sido muy importante, dado que ha sugerido medidas, aportando conocimientos y despertando conciencia, en el sector público y privado, respecto a la necesidad de una racional utilización y manejo de los recursos naturales renovables. El aporte principal ha sido de los organismos nacionales de Ciencia y Técnica. El Comité funcionó con regularidad durante algo más de un año y luego su actividad decreció significativamente; la causa principal fue que la mayoría de los miembros reclamaban del Gobierno Provincial acciones concretas en defensa de los recursos naturales, por ejemplo: aumento del contralor, provisión de vehículos, cercado de algunas áreas protegidas, etc. Dichas medidas no pudieron ser concretadas por parte de los organismos provinciales por falta de recursos, lo que ha provocado el alejamiento paulatino de la mayoría de sus integrantes.

Los problemas suscitados hasta la fecha con estos organismos, pueden también extenderse a las restantes Comisiones en funcionamiento y provocar un efecto no deseado y es que las personas que integran estos comités en forma ad-honorem, dedicando su valioso tiempo, tanto en horas de estudio como de debate para llegar a los acuerdos propuestos, queden altamente mal dispuestos, después de experiencias fallidas, a no participar nuevamente en esfuerzos de esta naturaleza, lo que es aún más grave si consideramos que los participantes son, en la mayoría de los casos, verdaderos expertos en los temas tratados, a los que será difícil volver a convocar en el corto plazo y si, en el mejor de los casos, se avienen a participar, es muy difícil que se logre igual nivel de entusiasmo.

Otra observación importante es la falta de una adecuada vinculación de estos organismos, con el resto de la estructura, siendo prácticamente desconocida su actuación para la mayoría de los funcionarios, excepto, obviamente, para los que los integran.

En el ámbito del Ministerio de Obras y Servicios Públicos funciona el Comité Ejecutivo de Asociación Amigos del Arbol, con carácter de órgano permanente de asesoramiento del Poder Ejecutivo. Su finalidad: "Preservar el árbol y desarrollarlo junto con su ambiente, sus relaciones con los sectores públicos y su proyección a la comunidad, como así también proponer medidas legislativas, tendientes a la defensa del árbol, la aplicación efectiva de las normas vigentes y la realización de investigaciones y estudios sobre la materia". Lo integran más de veinte representantes de los sectores público y privado, sin contar a los Municipios que tienen también prevista su representación.

La crítica a este organismo no está indudablemente en la misión que persigue sino, fundamentalmente, en el hecho de haber sido creado sin considerar la existencia del Comité Ecológico, que es comprensivo de este tema, lo que demuestra la falta total de coordinación gubernamental global en la creación de estos entes.

Pero, además, debe analizarse si su funcionamiento, en forma de comisión "ejecutiva", es el más adecuado, ya que si concurren a sus reuniones la totalidad de sus miembros, debe ser muy difícil la adopción de las medidas a ejecutar.

Existen, además, otros organismos colegiados, de carácter permanente, que se mantienen a través del tiempo, tales como: Consejo de Obras Públi-

cas; Registro de Constructores de Obras Públicas; Comisión Permanente de Estudios de Variaciones de Costos; Tribunal Provincial de Tasaciones; Junta de Crédito Público; Comisión Valuadora General de la Provincia; Consejo de Loteos, etc.

Estos organismos se caracterizan por desarrollar funciones eminentemente técnicas, no provocan erogaciones considerables al Gobierno Provincial y el peso máximo de sus labores es asumido por los funcionarios que representan al Sector Público, los que perciben, además de las remuneraciones que les corresponden por sus labores habituales, un "plus" por el trabajo que desarrollan en la Comisión. La actuación del sector privado, aún cuando presente, es mínima, por lo que cabría preguntarse si lo que mantiene estos organismos, cuyas funciones pueden ser desarrolladas por la estructura normal de la Administración, no es la mayor retribución del personal afectado a los mismos.

CONCLUSIONES

Hemos traído estos casos, como ejemplo, porque nos interesa la participación de la comunidad como forma de gobierno, pero a la vez nos preocupan dos aspectos: uno, organizativo, relacionado con el tema de establecer los mecanismos más aptos de participación, de modo de asegurar la coordinación entre los organismos de deliberación de los distintos sectores de la Administración Pública con el resto de la estructura jerárquica permanente, además de procurar la agilidad de sus procedimientos; y otro, de carácter sustancial, que está vinculado con la prudencia que debe primar en la convocatoria a participar y en la determinación de los objetivos y funciones a cumplir por dichos organismos, para evitar frustraciones y rebeldías en sus integrantes, si estiman que las decisiones adoptadas en su seno serán siempre de aplicación obligatoria para el sector público y comprueban que ésto no ocurre en la práctica, sobre todo cuando se proponen la asignación de recursos humanos, materiales o financieros o la definición de regulaciones que no dependen del gobierno provincial.

ORGANISMOS INTEGRADOS UNICAMENTE POR PERSONAL DEL SECTOR PUBLICO

En el ámbito del Ministerio de Bienestar Social, especialmente en el área de Salud Pública, se han creado numerosas Comisiones de carácter permanente: Comité Unico de Tumores; Comisión Central de Infecciones Intrahospitalarias; Comisión de Estudios de Prevención del Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida; Comisión de Programas de Salud Mental en Atención Adquirida; Comisión de Programas de Salud Mental de Atención Primaria; Comité de Docen-

cia e Investigación, Comisión de Carreras Obstétricas, Dietista, Bioquímica, Médica y Odontología, Comisión Mixta de Educación y Salud.

Salvo la última Comisión las demás están integradas casi exclusivamente por personal de la Administración Central del Ministerio, Organismos descentralizados o provenientes de Hospitales y Centros de Salud.

A título de ejemplo transcribiremos las funciones asignadas a algunas de ellas:

- El Comité Unico de Tumores, creado por Resolución N° 1166/87 tiene las siguientes funciones:

  "a) Supervisar el normal desenvolvimiento de los Comités de Tumores Hospitalarios".

  "b) Realizar campañas de Educación para la Salud que tiendan a la prevención y diagnóstico precoz del cáncer".

  "c) Evaluar anualmente los resultados de los protocolos terapéuticos establecidos".

  "d) Diseñar una ficha de denuncia obligatoria de tumores".

  "e) Establecer relaciones con la Secretaría de Salud Pública de la Nación, a través de la vía jerárquica correspondiente, para analizar y mejorar el funcionamiento del Banco Nacional de Drogas".

- La Comisión Central de Infecciones Intrahospitalarias, creada por Resolución N° 335/87, desarrolla las siguientes funciones:

  "a) Unificar criterios y normatizar procedimientos".

  "b) Coordinar acciones de los comités existentes en los nosocomios".

  "c) Recabar información actualizada de otros centros nacionales y/o extranjeros relacionados con el tema".

  "d) Crear un sistema de vigilancia epidemiológica de las Infecciones Intrahospitalarias".

  "e) Promover el adiestramiento y la capacitación, tanto en servicio como fuera de él, del personal y técnicos sobre el control de las infecciones intra-hospitalarias".

  "f) Brindar información sobre los adelantos producidos en la materia".

  "g) Elaborar pautas y procedimientos con criterio pragmático y de acuerdo con las posibilidades del medio".

  "h) Evaluar y supervisar el cumplimiento de las normas emanadas del nivel central".

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA

CONCLUSIONES

La lectura de las funciones atribuídas a estos organismos de deliberación colectiva, nos permite ubicarlos con carácter de: técnico-consultivos, de asesoramiento y ejecutivos, de carácter permanente, surgiendo entonces los siguientes interrogantes: ¿No son éstas las funciones que caracterizan a las reparticiones estables, dotadas de un titular ejecutivo responsable, con recursos humanos dedicados "exclusivamente" al desarrollo de las funciones que se les asignen, sin el desdoblamiento que provoca el ser responsable de la conducción ejecutiva de un Hospital o Centro de Salud y al mismo tiempo asesor estable y permanente de otra autoridad?.

Y en segundo lugar ¿Se justifica la existencia de un ente colegiado, junta o comisión, para cumplir funciones que son propias de una estructura permanente? Entendemos que no, que la realidad demuestra una concepción distorsionada del uso de estos organismos, que está confirmando la necesidad de una reestructuración administrativa basada en la determinación de todas las funciones a desarrollarse en el ámbito de Salud Pública y el agrupamiento en Direcciones o Departamentos de acuerdo con la naturaleza y jerarquía de las funciones a cumplir.

PARTICIPACION EN CONSEJO FEDERALES

Los Consejos Federales son organismos técnicos permanentes, de estudio, investigación y asesoramiento, integrados por las provincias y la Nación cuyo objetivo esencial es coordinar, conjuntamente, las acciones y políticas en áreas de competencia específica del Gobierno a través de recomendaciones, resoluciones o informes, según corresponda, y tienen las siguientes características:

* Son organismos creados para compatibilizar, unificar y coordinar las políticas inherentes a sectores sustantivos (salud, educación) de gobierno.
* Participan en su constitución las Provincias, la Nación, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.
* Son organismos técnicos de investigación, estudio y asesoramiento, por lo tanto, sus decisiones se traducen en informes o recomendaciones.
* Gozan de personería jurídica para el cumplimiento de sus fines.
* Se creación y funcionamiento están reconocidos legalmente mediante "Cartas de Constitución" y leyes nacionales. Las provincias ratifican su adhesión

mediante decretos o ley si correspondiere.

* Actúan como representantes de las provincias ante los respectivos Consejos Federales las más altas autoridades (Ministro o Subsecretario) del sector.

La Provincia integra los siguientes Consejos Federales: Consejo Federal de Inversiones; de Impuestos; de Cultura y Educación; de Informática; Vial; de Salud; de Turismo; Agropecuario; de Energía Eléctrica y de Catastro.

CONCLUSIONES

En general, los Consejos Federales se han constituído a instancias y por iniciativa de la Nación (y no de las provincias) para "coordinar y complementar" la acción de los gobiernos nacional y provinciales en áreas sustantivas de gobierno; "para mejorar los niveles de cooperación"; en síntesis, "para lograr una acción concertada y armónica" entre dichas jurisdicciones.

Según lo expresado por funcionarios representantes de la Provincia ante distintos consejos federales, las aspiraciones provinciales y regionales, auténticamente federales, tuvieron éxito en tanto no interfirieron los intereses de la Provincia de Buenos Aires y del poder central de la nación. Se trata más de una "coordinación dirigida" desde la Nación, que de una "coordinación compartida" por las necesidades provinciales.

La trascendencia social de los temas planteados en Consejos Federales tales como Cultura y Educación y Salud ha conducido a tergiversar los fundamentos para los cuales han sido creados estos organismos. En efecto, el carácter técnico, de sus recomendaciones se ha transformado, en ocasiones, en verdaderas disputas político-partidarias. El "diseño partidista", sectorizado por provincias, ha determinado que muchos de los temas de real interés sectorial ni siquiera pudieron ser abordados. En estos casos la coordinación no se da por necesidades provinciales afines sino para "imponer" modelos político-ideológico-partidarios.

Se ha advertido escaso interés en los representantes provinciales en cuanto a su participación en estos organismos, tal vez por el carácter meramente consultivo de sus decisiones y por las escasas posibilidades de obtención de beneficios positivos, a corto plazo, para la Provincia. La Nación no siempre toma en cuenta las recomendaciones de las Asambleas como base para la elaboración de políticas nacionales del sector, resultando estériles, en demasiados casos las conclusiones de sus deliberaciones.

Se ha observado además la casi nula interrelación e intercomunicación entre las provincias para efectuar planteos regionales lo que, de alguna manera, invalida la naturaleza federal de su constitución.

Si bien es cierto que resulta difícil generalizar un aporte válido para todos los consejos federales, debido, fundamentalmente, a la especificidad de sus temáticas, consideramos conveniente sugerir una participación activa y decisiva de las provincias en la elaboración de propuestas coherentes y conjuntas que superen el individualismo y aislamiento geográfico en beneficio de un país integrado, con identidad claramente definida.

DIRECTORIOS O CONSEJOS DIRECTIVOS

Por último, aún cuando sean de naturaleza jurídica y finalidad distintas a las de los comités tratados en este capítulo, no queremos dejar de exponer las nuevas tendencias administrativas en esta materia para que se tengan en consideración, si se desea implementar un nuevo arquetipo organizativo.

La estructura directiva de una entidad descentralizada, especialmente si es una empresa o sociedad del Estado, es mucho más completa que la de una empresa privada, ya que es una dirección mucho menos independiente y que tiene un campo de decisión considerablemente más restringido. Por consiguiente cabe preguntarse ¿es realmente necesaria la dirección colectiva de estos organismos?

No es fácil responder a esta pregunta porque existe un continuo desacuerdo entre los expertos en asuntos públicos respecto a la utilidad funcional de los Directorios gubernamentales. Unos opinan que la dirección colectiva es esencial porque este cuerpo define los planes de acción, el presupuesto interno, estudia los problemas de organización, efectúa los nombramientos estratégicos, controla los métodos financieros, dirige las relaciones públicas, etc.

Pero hay una nueva tendencia entre los expertos que mira con escepticismo el mérito de la dirección colectiva, afirman que el nuevo arquetipo organizativo propone administradores públicos individuales, o administradores con un cuerpo de asesores, porque la composición colectiva da lugar a una dispersión de responsabilidades, a una dirección altamente burocratizada que resta rapidez y flexibilidad a las decisiones. No obstante, afirman que existen circunstancias en las que un Directorio, si bien puede no ser exactamente deseable, es inevitable. Esto ocurre, por ejemplo, cuando se constitu-

ye una empresa estatal con aporte de capital privado. En cambio, cuando la empresa es exclusivamente estatal, no habría necesidad de juntas directivas sino de elegir funcionarios responsables, con un alto grado de conocimientos y experiencias en la gestión empresarial, además de la fijación de dispositivos organizativos que permitan al Gobierno controlar y evaluar la eficiencia de la misma.

GESTION SECTORIAL

GESTION PUBLICA DEL SECTOR EDUCACION

IMPORTANCIA DE LA GESTION PUBLICA EN EDUCACION

La educación es un proceso permanente y continuo de formación armónica y equilibrada de la personalidad humana, que contribuye a la adquisición del conocimiento y el control de sí misma; así como a generar conciencia propia de su realidad, de modo tal que dicha formación le permita avanzar hacia su perfección relativa y la de la sociedad, en que está inserta. Consecuentemente, el desarrollo de la persona como totalidad, requiere una acción educativa que nunca termina.

La educación es también un proceso social y cultural condicionado, ya que no se educa en igual forma en un país que en otro, debido a que los países organizan sus fuerzas e influencias para condicionar el comportamiento de las personas según los valores, los ideales y las tradiciones de la sociedad. Puede considerarse entonces que la educación efectúa un gran aporte a la democracia: formar personas libres, responsables, equilibradas y de vocación democrática, capaces de perfeccionar este sistema de vida política, tan anhelado por nuestro pueblo.

Es importante para el Estado forjar hombres libres y responsables, capaces de cumplir deberes y defender derechos.

Conforme a la concepción occidental un gobierno democrático debe asegurar a los ciudadanos un máximo de libertad como testimonio del respeto que merece la dignidad humana. Libertad que es, más que un sistema de gobierno, una forma de vida, una razón de vivir. En este contexto, la libertad sólo queda limitada por las leyes que organizan racionalmente su práctica diaria. De este modo quedan reguladas las relaciones de los hombres entre sí, de los poderes públicos entre sí y de los hombres con estos poderes, para evitar que los ciudadanos abusen de la libertad y que los gobernantes también abusen de ella al ejercer la autoridad delegada.

Junto al ideal social de libertad existe en la democracia el de igualdad. Ambos principios distinguen el ideal democrático de otros ideales políticos. La fraternidad, entendida como responsabilidad para con otros, y la justicia, concebida como el dar a cada quién lo que le pertenece, son concepciones sustantivas del pensamiento democrático que fortalecen la hermandad que debe caracterizar al género humano.

La complejidad de las relaciones en el seno de una sociedad es la razón de que los ciudadanos tomen conciencia, cada vez más, de la necesidad

de encontrar nuevos caminos para mantener y enriquecer su vida democrática. Uno de los caminos es la democracia participativa que "puede ser caracterizada como modelo de organización democrática fundamentada no sólo en la "representación" popular, sino también en la "participación" organizada y activa de la población en los asuntos de su interés (7).

El hombre de hoy quiere ser protagonista y arquitecto de su propio destino, antes que objeto pasivo de los grupos de dirigentes y de sus tácticas proteccionistas y asistenciales: quiere participar consciente y responsablemente en el desarrollo y perfectibilidad de la sociedad en que está inserto.

Dentro del contexto de este planteamiento, debemos clasificar la función de la educación respecto a la democracia y fundamentalmente a la democracia participativa y el rol que le compete a la gestión pública en educación. De no hacerse así podríamos repetir el esquema tradicional según el cual la educación se circunscribiría a la simple instrucción, a su limitado carácter informativo o a la trasmisión del patrimonio cultural, con su herencia, ideas y valores a efectos de que se actúe conforme a ellas.

La educación debe concebirse como uno de los elementos del cambio, lo cual implica modificación de estructuras y del contexto en el que se vive. La educación debe preparar al hombre para el libre ejercicio de su función como sujeto y agente del proceso de cambio hacia una valoración más humana del hombre y hacia condiciones de vida más dignas y decorosas.

La educación, tal como ha sido definida precedentemente, debe ser una de las principales obligaciones del Estado y de la sociedad política en virtud de que el hombre se desenvuelve en ella. Sin embargo, numerosos estudios e informes ponen de manifiesto que, en general, son bajos los recursos económicos, tecnológicos y materiales aplicados a la educación. La naturaleza y dimensiones del problema deben llevar al Estado a aplicar una estrategia diferente que permita la expansión de los servicios educacionales, no obstante las limitaciones financieras frente a los requerimientos del desarrollo.

Parece claro entonces que la gestión pública en educación es responsable no sólo de ayudar a cada miembro de la sociedad política a perfeccionar su vida y su libertad, sino, además, de coordinar la creatividad y el esfuerzo de la población, a través de la participación, para atender los

problemas que no pueden ser resueltos por la sóla intervención de las autoridades gubernamentales y alcanzar así el verdadero desarrollo.

ORGANIZACION DEL SECTOR ESTATAL EN EDUCACION

De acuerdo con la Ley N° 3813 del 18 de abril de 1972, compete al Ministerio de Cultura y Educación: "orientar, planificar, asegurar y fiscalizar la educación en todos sus niveles para servir los intereses nacionales y locales"; y en particular: "...6. Entender en la investigación y estudio permanente de los problemas educativos de la Provincia" y "7. Entender en lo relativo a la organización, desarrollo, asistencia, reglamentación, coordinación, fiscalización y supervisión de la enseñanza civil, estatal y privada, dentro del ámbito provincial, la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y universitaria, y de todo tipo de enseñanza que se requiera para cumplimentar los fines educativos de la población en todos sus niveles.

Al mismo tiempo, se encuentra en vigencia la Constitución de 1916 que legisla también respecto a la función "Educación e Instrucción Pública" en la Sección Octava, Capítulo Unico, Artículo 212, disponiendo: "La legislación dictará las leyes necesarias para establecer y organizar un sistema de educación común, pudiendo también organizar la enseñanza secundaria, superior, normal, industrial y universitaria, cuando lo juzgue conveniente". En los artículos 212/217 establece las bases a que deberán sujetarse las leyes que organicen y reglamenten la educación.

En cumplimiento de la Ley N° 3813, las funciones de educación se desarrollan a través de la Subsecretaría de Educación pero, encontrándose vigente la Constitución de la Provincia, de hecho, las disposiciones de la Ley N° 3813, sólo pueden abarcar el ámbito de la enseñanza media, el planeamiento educativo y todos aquellos aspectos vinculados con la educación que no fueron previstos por la Constitución, como por ejemplo la supervisión y fiscalización de la enseñanza privada, salvo en lo relativo a la higiene escolar.

La Dirección General de Escuelas, por su parte, responde a los preceptos constitucionales, desarrollando fundamentalmente todos los aspectos vinculados con la enseñanza primaria, también denominada básica o común. Al frente de la misma se encuentra el Director General de Escuelas, funcionario designado por el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado. Además, la administración general de las escuelas, en cuanto no afecte su carácter técni-

co, está a cargo del Consejo Administrativo de la Enseñanza Pública.

Como podemos observar, la situación de la educación, desde el punto de vista de las competencias otorgadas por las disposiciones legales, se manifiesta en forma atípica, con superposición de atribuciones entre las autoridades del Ministerio-Ministro y Subsecretario de Educación-y las correspondientes a las autoridades de la Dirección General de Escuelas, lo que puede plantear situaciones conflictivas en el proceso de toma de decisiones.

En la jurisdicción provincial, la educación se divide en oficial y privada. En la educación oficial el Estado provincial asume la totalidad de los gastos docentes y de la infraestructura logística (edificios, gabinetes, material didáctico, etc.), la educación privada en cambio es desarrollada por diversos entes de utilidad pública, cuyos propietarios pueden ser sociedades, cooperativas, entidades de bien público, asociaciones, congregaciones religiosas, etc. En estos casos los prestatarios de los servicios designan al personal docente y se hacen cargo de la estructura edilicia, material didáctico, etc. y el Estado supervisa los contenidos pedagógicos de la enseñanza y contribuye generalmente al pago de los sueldos del personal docente, en porcentajes que oscilan entre el 40% y el 100% de los mismos.

La prestación de servicios de enseñanza de jurisdicción provincial cubre prácticamente la totalidad del territorio, fundamentalmente en los niveles preprimario y primario, ya que el 97% de los alumnos que concurren a estos niveles lo hacen en establecimientos estatales.

Los servicios educativos básicos poseen el más alto grado de racionalidad y homogeneidad en la distribución especial de servicios de la Provincia y esta situación obedece a la intervención de la Dirección de Planificación Docente y Educativa, que ha permitido que la distribución, aún con problemas, no sea arbitraria. Para este logro se desarrolla un proyecto denominado "Carta Escolar", cuyo objetivo es efectuar la caracterización del asentamiento de cada establecimiento escolar existente o a crearse. Dicho estudio incluye un diagnóstico de la infraestructura edilicia y de los distintos servicios que requiere la comunidad respecto a variables como: Centros de Salud, de Seguridad Pública, medios de transporte, asentamientos humanos, nivel socio-económico de la población, distancia entre distintos establecimientos, establecimientos cabecera, etc., variables todas que deben tenerse en cuenta en la radicación de los establecimientos escolares.

Consideramos de fundamental importancia continuar dicho proyecto y mantenerlo permanentemente actualizado, no sólo a los fines educacionales, sino para que sirva, por la información que brinda, para la distribución espacial de las prestaciones que brindan otros sectores del Gobierno.

A los efectos de este estudio se ha relevado en el ámbito del Ministerio de Cultura y Educación, la existencia de 924 establecimientos escolares (oficiales y privados), en los que se desempeñan 11.705 servidores de la educación: 9.674, en la enseñanza primaria común; 218, en adultos; 492, en especial; 193, en capacitación laboral y 1.128 celadores. A estas cifras debemos agregar 448 establecimientos nacionales primarios, con 6 establecimientos primarios común y 442 primario de adultos, en los que se desempeñan 574 docentes, diferenciados en 153 docentes en la primaria común y 421 docentes en primaria de adultos.

Ante la ausencia de datos actualizados de población en general y de la comprendida en edad escolar en especial, se ha efectuado la proyección a diciembre de 1986 de los datos del Censo General de Población del año 1980. Los datos mencionados, unidos a los de matrícula escolar, establecimientos y docentes nos han permitido confeccionar el Cuadro N° 2.

Con los datos consignados en el mencionado cuadro hemos elaborado algunas conclusiones que pueden servir de indicios respecto al grado de distribución y penetración de los servicios escolares básicos por zonas.

La diferencia entre el total de población estimada en edad escolar, a diciembre de 1986, y la matriculada asciende a 27.764 niños, lo que evidencia que, aproximadamente, el 11,26% de dicha población no se ha matriculado y por lo tanto no asiste a establecimientos de educación básica.

La relación promedio general entre establecimientos escolares y alumnos matriculados es de: 1 establecimiento cada 278 alumnos pero, si se considera la distribución por zonas, observamos diferencias entre ellas: Gran Mendoza, 1 cada 390 alumnos; Este, 1 cada 234 alumnos; Noreste, 1 cada 135 alumnos; Centro Oeste, 1 cada 172 alumnos y Sur, 1 cada 200 alumnos.

La relación promedio general entre docentes y alumnos matriculados es de: 1 docente cada 23,3 alumnos, pero por zonas se observan los siguientes promedios: Gran Mendoza, 1 cada 25 alumnos; Este, 1 cada 21,3 alumnos; Noreste, 1 cada 20,5 alumnos; Centro Oeste, 1 cada 24 alumnos y Sur, 1 cada 20,5 alumnos.

CUADRO N° 2

ZONAS DEPARTAMENTOS	POBLACION EN EDAD ESCOLAR (Estimada 1987)	MATRICULA ESCOLAR	DIFERENCIAS	ESTABLEC. ENSEÑANZA PRIMARIA	DOCENTES
GRAN MENDOZA					
Capital-Godoy Cruz-Guaymallén-Las Heras-Luján-Maipú	164.600	147.756	16.844	378	5.923
ESTE					
San Martín-Rivadavia-Junín	35.663	31.477	4.186	134	1.480
NORESTE					
Lavalle-Santa Rosa-La Paz	10.973	10.838	135	80	528
CENTRO OESTE					
Tunuyán-Tupungato-San Carlos	16.460	15.291	1.169	89	635
SUR					
San Rafael-General Alvear-Malargüe	46.638	41.208	5.430	206	2.011
TOTALES GENERALES	274.334	245.370	27.764	887	10.577

FUENTE: Dirección de Planificación Docente y Educativa - Ministerio de Cultura y Educación.

La relación promedio general entre docentes y población matriculada puede considerarse aceptable desde el punto de vista pedagógico; incluso si concurrieran todos los niños que se estiman en edad escolar, la relación sería de 1 docente cada 25,9 alumnos. No ocurre lo mismo respecto a los establecimientos escolares ya que, si concurrieran a clase todos los niños, la relación total sería de 1 establecimiento cada 309 alumnos y, en la zona del Gran Mendoza, de 1 establecimiento cada 435 alumnos, lo cual nos estaría indicando la necesidad de construir nuevos edificios escolares para satisfacer los requerimientos de una población creciente y evitar así los establecimientos multitudinarios o con turnos consecutivos que provocan inconvenientes de todo tipo en la población escolar y en los docentes y agotamiento de los edificios.

No obstante la ausencia de estadísticas de retención para cada zona, debemos tener en cuenta que no sólo no asisten a clase los niños no matriculados, sino también que tampoco lo hacen todos los matriculados. Esto ocurre sobre todo, en el interior de la Provincia, en las zonas rurales, fundamentalmente por razones económicas, ya que deben ayudar a sus padres en las labores agrícolas y por ello dejan de concurrir a la escuela; también influyen las grandes distancias a recorrer y la falta de medios de transporte con la frecuencia apropiada.

El nivel de enseñanza media es competencia de la jurisdicción provincial, aunque se desarrolla mayoritariamente en la jurisdicción nacional, absorviendo la Provincia sólo el 20% del alumnado: 21.284 alumnos. De éstos el 98% concurren a establecimientos oficiales provinciales.

La enseñanza media está a cargo de la Dirección de Educación Media, organismo del cual dependen 47 establecimientos destinados a las siguientes modalidades de enseñanza: 10 a Ciclos Básicos; 6 a Comerciales, 5 a Especialidades Técnicas; 9 a Bachilleratos Técnicos Agrarios; 9 a Bachilleratos Técnicos Artesanales; 7 a Bachilleratos Técnicos Industriales y 5 a Magisterio Artístico. Los bachilleratos especializados agrupan el 42% del alumnado; le sigue en importancia la modalidad Comercial con el 36% y luego la Técnica con el 19%. Fundamentalmente se encuentran concentrados en las zonas del Gran Mendoza: 60%; en las Zonas Este y Noreste: el 9% en cada una; en la Centro-Oeste el 4% y en la Sur el 18% restante. A diferencia de la enseñanza media de jurisdicción nacional, se estima que los estudiantes de jurisdicción provincial poseen mayores posibilidades de ubicación laboral el egresar de sus estudios.

La educación de la población activa "adulta" de la Provincia es reciente. Por Decreto N° 1158/87 se transformó el cargo de Director de Educación Deportiva en el de Director de Educación Permanente; la misión y funciones que debe cumplir el organismo no han sido definidas formalmente, los recursos presupuestarios asignados son escasos. Sorprende esta situación, sobre todo por la importancia que debería tener en nuestra Provincia la educación de la población en edad activa-adulta especialmente en un marco político democrático que sostiene los principios de justicia, libertad y compromiso, conducentes a la auto revalorización del potencial de cada hombre y a reducir las diferencias de nivel intelectual, cultural y económico de la población.

Decimos "población activa" y no "económicamente activa", porque deseamos referirnos a toda la población adulta, se halle o no vinculada con la actividad productiva y porque consideramos que la educación permanente no debe ser un mero enunciado retórico, como se ha detectado en la Provincia, sino que debe constituir una de las estrategias centrales para el avance y desarrollo de nuestra comunidad, basada en la potenciación de las posibilidades de acción de la población adulta, a través de una adecuada educación, que se extienda a lo largo de toda su vida.

Si la Provincia no cumple con las exigencias de atención educacional de los adultos, está violando los derechos de igualdad de oportunidades, derechos que se mantienen a lo largo de la existencia de todas las personas y su incumplimiento genera injusticia.

Además la desatención de la población adulta, en situaciones de cambio como las que vive el país y la Provincia, margina al grupo afectado privándolo de los instrumentos requeridos para la acción en la esfera personal y limita u obstaculiza su participación en las actividades colectivas.

La educación formal inicial, cualquiera sea el nivel logrado, sólo constituye un punto de partida, incompleto y de validez limitada en el tiempo, por ello se halla sujeto a los riesgos del empobrecimiento progresivo, a la absolescencia y pérdida de operatividad real, en su contribución a la producción de innovaciones y transformaciones sociales.

En las actuales circunstancias, se impone reformular las funciones de toda la oferta de educación y su redistribución más allá del sistema escolar y la educación formal, centrada en la población juvenil, para incluir la atención de la población mayor con servicios que respondan a las necesidades

e intereses en materia de actualización, ampliación, perfeccionamiento y reconversión de competencias.

No obstante la importancia que reviste en este tiempo el circuito de la educación no formal, las autoridades públicas, en materia de educación, no han asumido las responsabilidades pertinentes para asegurar su generalización en beneficio de la población en edad activa.

Lo dicho no supone que el sector estatal deba asumir la responsabilidad de instalar un sistema de servicios educativos permanentes para la población adulta, equivalente al de la enseñanza básica, pero lo que sí debe cumplir, necesariamente, son funciones de estímulo, incentivo, apoyo, asistencia técnica y, supletoriamente, acciones directas frente a carencias notorias, a fin de asegurar que toda la población reciba una oferta adecuada de educación no formal para su educación recurrente, con el objeto de no dejarla desprotegida.

OPINION DE LOS USUARIOS EN MATERIA DE EDUCACION

En el marco de las encuestas de opinión realizadas en sectores no pertenecientes a la Administración Pública, es importante analizar la imagen que, del servicio educativo, se tiene en entidades intermedias de finalidades diferentes como son las Uniones Vecinales y los Sindicatos Profesionales.

El aporte de estos sectores se consideró vital por entender que representan una corriente válida de opinión, obtenida a través de las experiencias de sus asociados y que, aunque con distintos rasgos políticos, podían proporcionar una diversidad de ideas acerca del servicio que se brinda.

Los miembros de entidades vecinales, en su mayoría, se limitaron a elaborar sus respuestas valorando la experiencia o sumatoria de experiencias individuales. De este modo respondieron teniendo en cuenta los problemas que los vecinos tienen cotidianamente con el servicio escolar. En consecuencia, podríamos decir que la actitud de estas entidades frente a la encuesta fue, en mayor grado, de tipo "emocional".

Los sindicatos, por su parte, en tanto que entidades más estructuradas y habituadas a análisis más técnicos, donde "lo político" tiene un peso considerable, reflejaron respuestas de tipo "racional".

No obstante la diferencia de matices apuntada , las respuestas arrojan conclusiones que merecen ser analizadas, no sólo en sus coinciden-

cias, sino también en los aspectos en que éstas reflejan discrepancias.

La encuesta abarcó los siguientes aspectos:

1. Juicio valorativo de la enseñanza a cargo del Gobierno Provincial.
2. Opinión sobre la infraestructura edilicia.
3. Opinión sobre las tareas de mantenimiento.
4. Propuestas.

1. Juicio valorativo de la enseñanza a cargo del Gobierno Provincial:

Del 100% de encuestas realizadas en Uniones Vecinales se obtuvieron las siguientes calificaciones:

Excelente	3%
Buena	49%
Regular	37%
Mala	11%

En los sindicatos las respuestas se distribuyen el siguiente modo:

Buena	8%
Regular	68%
Mala	8%
No contestan	16%

Como vemos, en las Uniones Vecinales, hay mayoría de opinión respecto a que la educación que brinda el gobierno es, en el 52%, entre excelente y buena. En cambio, en los Sindicatos, sólo el 8% la considera buena y el 68% regular, aunque creemos que, en este último caso, las opiniones pueden estar impregnadas, en alguna medida, de prejuicios políticos o intereses sectoriales.

Lo importante y rescatable es que, en general, son minoritarios los que la califican de mala, lo que nos permite obtener indicios de que la población, no obstante los problemas existentes, aprueba el tipo de educación que reciben los alumnos a través de los organismos estatales de jurisdicción provincial.

2. Opinión sobre la infraestructura edilicia: Las respuestas obtenidas se distribuyen del siguiente modo: Las Uniones Vecinales consideran en un 29% que la infraestructura edilicia es suficiente o apropiada y el 71% restante entiende que no lo es.

Los Sindicatos respondieron, en un 12%, que es apropiada y el 88% res

tante que es insuficiente.

Evidentemente, las respuestas demuestran que, mayoritariamente, existe consenso respecto a la insuficiencia de estructura edilicia escolar, opinión que debe surgir, fundamentalmente, del funcionamiento de turnos numerosos en los establecimientos escolares e incluso de la utilización de los mismos por distintos niveles de enseñanza, situación que afecta a la población escolar, especialmente a la de nivel primario.

3. En relación a la eficiencia de los trabajos de mantenimiento que se realizan, las respuestas son similares en ambas organizaciones intermedias. Mayoritariamente, el 84% y 85% respectivamente, considera que no son eficientes.

4. Propuestas:

Las propuestas para el mejoramiento de los servicios educativos se distribuyeron del siguiente modo:

Uniones Vecinales:

- Mayor infraestructura	51%
- Educación acorde a la zona	15%
- Mejores condiciones de enseñanza	8%
- No conoce	26%

Sindicatos:

- Mayor infraesturctura	52%
- Adecuar el sistema educativo a la realidad	20%
- Dar participación a padres y docentes	16%
- Descentralizar la educación	10%
- Especializar al ciudadano a corto plazo	2%

De los resultados obtenidos podemos observar:

1. Coincidencia porcentual respecto a demanda de mayor infraestructura, aspecto éste vinculado directamente con la necesidad de contar con más y mejores edificios escolares.

Para dar satisfacción a este reclamo, el presupuesto debe reflejar esta decisión, pero, indudablemente, aunque existan tendencias favorables, éstas se ven permanentemente limitadas por las exigencias que plantean las inversiones económicas y las presiones que ejercen otros sectores de la acción social pública.

Es así que, si analizamos la evolución del gasto público ejecutado en educación, en el período 1976/86, obtenemos los siguientes porcentajes respecto al gasto público total:

Año 1976:	14,3%	Año 1981:	11,3%
" 1977:	11,5%	" 1982:	13,6%
" 1978:	15,0%	" 1983:	13,8%
" 1979:	19,7%	" 1984:	17,8%
" 1980:	16,7%	" 1985:	16,7%
		" 1986:	15,7%

En el período tomado como referencia observamos algunos ejercicios picos, tanto en el crecimiento como en la caída del peso relativo del gasto.

Este hecho llama la atención porque la lógica nos dice que la tendencia debería mantenerse creciente, respondiendo así a las características de la demanda, también creciente, por servicios educativos.

El significativo incremento que se observa en los años 1978 y 1979, no obedece a un cambio de políticas del gobierno en materia de educación, sino que se produce porque la Provincia se hace cargo de las escuelas nacionales y el personal de las mismas, por lo que, la parte más significativa del incremento estuvo dirigida a atender gastos de personal, y también la refacción de los edificios recibidos de la jurisdicción nacional.

Así vemos que el año siguiente, 1980, la porción asignada cayó al 16%, un 3,7% inferior al año anterior.

En el año 1981, se observa el porcentaje más bajo de los once años, 11,3%. Un 0,2% menor al de 1976 y un 8,4% inferior al de 1979.

Además, si del presupuesto asignado al área, una parte, la más importante, se destina a atender gastos de personal, difíciles de recortar, es de suponer que en los ejercicios fiscales en que se operó una reducción del monto asignado, ésta afectó básicamente a las partidas destinadas a construcciones y mantenimiento de edificios; con lo cual se reforzaría el reclamo de mayor presupuesto para el mantenimiento de los edificios existentes y para realizar nuevas construcciones que demandan las organizaciones encuestadas.

Atender el reclamo comunitario de mayor y mejor infraestructura, exige modificar los criterios de asignación de recursos y en el período

1987 éstas no variaron sustancialmente. Así vemos que del presupuesto total del área educación, incluída la Dirección General de Escuelas, el 99,40% se destinó a erogaciones corrientes, y el 0,60% a erogaciones de capital y dentro de la partida erogaciones corrientes, el 96,20% fue a la partida personal y sólo el 3,80% a bienes y servicios corrientes.

2. Es llamativa la propuesta de "educación acorde a la zona" que postula el 15% de las Uniones Vecinales.

No obstante su expansión, el sistema escolar primario ha conservado intactos, hasta la fecha, los programas y sistemas de promoción concebidos para escuelas urbanas dedicadas, fundamentalmente, a preparar niños de la clase media para la escuela secundaria, sin considerar la problemática de las zonas suburbanas y rurales.

La mayoría de las familias urbanas y rurales de bajos ingresos retiran los niños de la escuela porque los padres necesitan su contribución económica al presupuesto familiar.

En las zonas rurales, tal vez podría obviarse en parte este problema haciendo más flexible la educación en el año escolar, con el propósito de dejar libres a los niños en los períodos de mayor actividad laboral de sus padres.

3. La propuesta de los Sindicatos respecto a adecuar el sistema educativo a la realidad, con el 20% de respuestas, está vinculado con el punto anterior, pero también con un enfoque de crecimiento adecuado.

La ampliación del sistema educativo se justifica sobre la base de dos conceptos fundamentales. Uno: el de los derechos humanos; y Dos: el del desarrollo de los recursos humanos, entendidos éstos como la población en edad de trabajar, estimada en función de las calificaciones necesarias, no sólo para el funcionamiento del sistema productivo, sino también para el funcionamiento de una sociedad moderna y democrática, predominantemente urbana.

Hasta la fecha el influjo del concepto de los derechos humanos en la educación se ha centrado en la universalización de la educación primaria que, evidentemente, es un requisito indispensable para nuevos avances, pero, la ampliación de los sistemas escolares, los ha colocado en mayor contacto con los estratos inferiores de los medios urbanos y rurales demostrando que este enfoque no es adecuado, ya que cuando los niveles genera-

les de educación se elevan con mayor rapidez que el número de empleos en los distintos sectores de actividad económica, la educación mínima que se exige a los postulantes a un empleo también se eleva, y en este caso la educación primaria no satisface los objetivos mínimos de igualar oportunidades.

Un cálculo realista del costo de llevar a los estratos de bajos ingresos educación primaria que, por su duración y calidad, sea instrumento para igualar oportunidades, no puede considerar solamente los costos directos de los edificios y material pedagógico de los maestros y alumnos, sino que es preciso considerar también el costo de otros servicios complementarios que permitan robustecer la capacidad de la familia para desempeñar sus funciones peculiares de apoyo material y sicológico al niño.

Esta última circunstancia hace que el progreso educativo dependa fundamentalmente del avance simultáneo en las oportunidades de empleo, del nivel de vida y del mejoramiento de la calidad de vida tanto en el ámbito urbano como rural.

4. Dar participación a padres y docentes: propuesta por el 16% de los Sindicatos entrevistados.

La educación debe concebirse como uno de los elementos de cambio. En el caso de que se considere deseable la existencia de una democracia participativa, creemos conveniente que los hombres, en este caso padres y docentes, abandonen su pasividad y tomen en sus manos la responsabilidad de construir su propia historia, es decir, desempeñar un papel activo y consciente en su desarrollo personal y en el de la sociedad en que se desenvuelven; para ello las autoridades educativas deberán prever las oportunidades y canales de participación más adecuados.

GESTION PUBLICA DEL SECTOR SALUD

IMPORTANCIA DE LA GESTION PUBLICA DE LA SALUD

El ser humano tiene pleno derecho a la preservación de su salud, bienestar y seguridad social. Esos derechos han sido consagrados en los artículos 22° al 27° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Pero tal definición y derechos poco significarían si la comunidad en la era actual no estuviese adquieriendo conciencia de que la salud integral de los pueblos, debe ser preservada, exigiendo a los gobiernos, en primer término, y luego a otras organizaciones sociales y económicas, tales como empresas y sindicatos, una actuación cada día mejor y más completa en pro de su bienestar físico, síquico, moral y social, a través del ordenamiento, promoción y acción directa en materia de previsión, seguridad y justicia social.

El hombre ha sido definido como un ser que vive, goza, sufre, lucha, se alimenta, se reproduce y necesita trabajar con dignidad. "Su salud es su mayor tesoro".

Por lo tanto debe enseñarse al pueblo a vivir en salud y asegurar su derecho a preservarla, mediante la acción coordinada de la medicina preventiva, curativa y social.

La salud, tal como ha sido definida precedentemente debe ser una de las primeras preocupaciones del Gobierno, pero la burocracia, la rigidez de las reglamentaciones, los procedimientos rutinarios y la deficiente planificación, financiación, organización y coordinación son factores que conspiran para el logro de una administración estatal racional, dinámica, efectiva y económicamente eficiente.

Dichos problemas, observados en casi todas las actividades estatales, resultan más perniciosos aún cuando caracterizan las acciones tendientes a organizar y dirigir los esfuerzos destinados a proteger, formular y restituir la salud de las habitantes de una comunidad.

Siendo la salud integral del pueblo uno de los problemas que más deben preocupar al gobierno, se impone una racionalización adecuada de la administración sanitaria para dotarla de efectividad y, tratando de superar la escasez de recursos y procurando una distribución espacial coherente de establecimientos asistenciales y sanitarios adecuadamente integrados.

Los indicadores destinados a medir el progreso alcanzado en materia de salud pública, se han reducido hasta ahora a determinar tasas de mor-

bimortalidad y a observar los cambios en la esperanza de la vida. Se dificulta la utilización de los indicadores como consecuencia de lo incompleto de las estadísticas vitales en la Provincia, por lo que, pese a la importancia que deben tener para la gestión pública de la salud, resulta difícil utilizarlas como base para la determinación de políticas en esta materia.

ORGANIZACION DEL SECTOR ESTATAL

La gestión estatal en materia de salud está inserta, estructuralmente, dentro del área del Ministerio de Bienestar Social, con nivel jerárquico de Sub-secretaría. No siempre fue así, ya que en la evolución histórica de los Ministerios se han detectado períodos en los que esta función ha tenido rango ministerial.

Tal vez sería conveniente evaluar la conveniencia de mantener las funciones de gestión sanitaria, agrupadas a nivel de Subsecretaría, junto con las de promoción social y vivienda, que completan con igual nivel y jerarquía la estructura del Ministerio, ya que la importancia, amplitud y complejidad de la temática de estas áreas haría aconsejable desdoblarla en dos Ministerios. No obstante, es difícil establecer la distinción entre saneamiento, medicina preventiva, medicina curativa y fomento de la salud por un lado y el mejoramiento de los niveles de vida por otro, ya que todas son partes de un programa sanitario integral de sanidad moderna.

La conocida definición, aceptada por la Organización Mundial de la Salud, según la cual ésta es un "estado de completo bienestar físico, mental y social", asimila el nivel de salud al nivel de vida, y lo sujeta a todas las dificultades de medición de este último concepto, y a la gama de medidas relacionadas con el bienestar social.

Aunque retrocediéramos hasta la concepción más limitada de salud, como ausencia de enfermedad, el avance hacia ese objetivo dependería tanto de medidas destinadas a combatir directamente las enfermedades, como de acciones sociales y económicas.

Las demandas que se hacen al sector salud se originan, generalmente, en sucesos sobre los que cabe ejercer una actuación preventiva, pero ésta cae, frecuentemente, fuera del alcance que corresponde a una política específica de salud, como es la adopción de medidas que disminuyan la desnutrición, los accidentes, etc. ya que alcanzar un grado conveniente de consumo de alimentos por la población, que disminuya la desnutrición, depende de la evolución de problemas de naturaleza socio-económica. De igual modo

concluiríamos respecto a la vinculación entre la vivienda o la educación con la salud.

En el sector estatal la medicina preventiva y sanitaria está a cargo de la Dirección del mismo nombre. A ella le corresponde la promoción del mejoramiento del nivel de salud de la población en base al control del medio ambiente, el control y prevención de las enfermedades transmisibles y el desarrollo de programas de educación para la salud.

No obstante la competencia de esta Repartición se observa la presencia de otros organismos cuyas atribuciones y responsabilidades, en muchos casos, son concurrentes al mismo fin, generando una evidente falta de coordinación que sólo contribuye a encarecer el costo de atención de la salud. Esta situación se produce por la falta de definición de la esfera de acción, en esta materia, de distintas reparticiones de la Administración Pública Provincial y la correspondiente a los municipios. Identificados con este problema podemos mencionar algunos casos como:

* Saneamiento ambiental: detectamos superposición en los aspectos vinculados con la disminución de ruidos molestos, eliminación de excretas, tratamiento de la basura, contaminación del aire, tratamiento y potabilidad del agua, etc., acciones que suelen ser desarrolladas además, por Obras Sanitarias Mendoza y por los Municipios.

* Control de zoonosis: actividad que desarrolla en superposición con algunos Municipios.

* Control de alimentos: esta función es realizada por inspectores del Ministerio de Bienestar Social y también por inspectores municipales.

Evidentemente es imprescindible establecer la competencia de cada jurisdicción a los efectos de coordinar debidamente su acción para preservar la Salud del pueblo, ya que la superposición origina mayores costos y no logra una mejor atención del problema sanitario.

La educación para la salud se desarrolla como una función aislada, no obstante ser una responsabilidad de los profesionales de la salud que debería estar incorporada a su accionar diario en todo centro asistencial, ya que el paciente que concurre a un profesional en busca de "medicina personalizada" espera del mismo que le provea las normas y preceptos que le ayuden a vivir mejor y a desarrollar un proceso contínuo de enseñanza-aprendizaje.

Es probable que para desarrollar integralmente estas funciones sea necesario concebir un equipo de salud con características multidisciplinarias, de manera tal de no pretender que al conocimiento sobre medicina, el médico deba agregar nociones sobre urbanismo, educación sistemática, ingeniería sanitaria, arquitectura sanitaria, administración, técnicas presupuestarias, psicología y otras. Este equipo multidisciplinario y su accionar debe tener como uno de sus objetivos que en las organizaciones de salud la tecnología básica (médica) tenga el mismo nivel de desarrollo que las tecnologías de apoyo o administrativas, ya que estas últimas aparecen totalmente rezagadas en su actualidad frente a la primera.

Quizás en la formación de este equipo multidisciplinario merezca un párrafo especial el sector de enfermería, que presenta ciertas características, que le son propias como por ejemplo:

* Continuidad: es el personal que está más cerca y en forma continuada con el paciente;

* Contingencia: es la persona que debe resolver problemas que emergen en forma imprevista y no siempre está acompañada en esos momentos por profesional médico.

* Alta emotividad: las tareas del servicio de enfermería provocan en este personal alto grado de estress, fundamentalmente en aquellos que trabajan en áreas críticas.

Actualmente en la Provincia no se cuenta con suficiente cantidad de enfermeros profesionales y esto acarrea serios inconvenientes en el desenvolvimiento de los servicios asistenciales. El Ministerio de Bienestar Social posee una Escuela de Enfermería Profesional, que sería conveniente incorporar a la estructura universitaria, como ocurre en otras provincias para asegurar la formación permanente de un recurso humano especializado de alto nivel a través de instituciones dedicadas a la calificación profesional.

La medicina asistencial, en los aspectos de control, coordinación y ordenamiento administrativo de los Hospitales Públicos está cargo de la Dirección de Atención Médica.

Desde hace unos años se está implementando, una política de desconcentración geográfica de los servicios basada en la formación de cuatro zonas que han sido dispuestas coordinando la acción de los Hospitales y Centros de Salud estatales.

Las zonas sanitarias definidas son:

Zona I - Gran Mendoza: integrada por los Departamentos de Capital, Las Heras, Guaymallén, Lavalle, Godoy Cruz, Luján y Maipú.

Zona II - Oeste: integrada por los Departamentos Tupungato, Tunuyán y San Carlos.

Zona III - Este: integrada por los Departamentos San Martín, Junín, Rivadavia, Santa Rosa, La Paz, y distrito Fray Luis Beltrán.

Zona IV - integrada por los Departamentos: San Rafael, Malargüe y General Alvear.

Para su determinación se han considerado aspectos tales como: la población existente en cada zona de influencia, el radio de acción, las distancias geográficas, los medios de transporte y comunicación y los distintos niveles de complejidad de los centros asistenciales. Este último aspecto es fundamental, ya que permite conocer cuál es el sistema de derivación más eficaz y eficiente para obtener una respuesta adecuada a la demanda del paciente.

Además se han establecido algunas medidas de carácter financiero con el objeto de otorgarle mayor agilidad operativa. Para ello se han individualizado presupuestariamente los Hospitales y se les han asignado fondos permanentes con el propósito de que puedan decidir las adquisiciones que pueden contratarse en forma directa o por licitación privada. En este último caso, la contratación debe ser aprobada posteriormente por el Ministerio. Las contrataciones que se tramitan por licitación pública, se inician en el respectivo Hospital, allí se efectúa también la preadjudicación y el resto del procedimiento se desarrolla conforme a los trámites y normas convencionales.

Los servicios de atención médica de la Provincia están clasificados conforme a los niveles de complejidad definidos por la Secretaría de Estado de Salud Pública.

Las características de los servicios de atención médica, según dichos niveles, son las siguientes:

a) Nivel I: Es el servicio de menor complejidad y depende administrativamente de un establecimiento de mayor nivel, cuenta con personal de enfermería constituído por un auxiliar con título o en su defecto con un agente sanitario. Reciben visita médica, en forma periódica para supervisión y aten-

ción de pacientes ambulatorios. No tienen internación. Con estas características existen 35 Centros de Salud en la Zona Sanitaria N° I Gran Mendoza; 16 en la Zona Sanitaria N° II (Oeste); 22 en la Zona III (Este) y 22 en la Zona N° IV (Sur).

b) Nivel II: Además de las actividades descriptas en el nivel I cuentan con médico general en forma permanente o diaria y servicios de odontología en forma periódica.

De este tipo encontramos: 21 Centros de Salud en la Zona N° I: 5 en la Zona N° II; 8 en la Zona N° III y 8 en la Zona N° IV.

c) Nivel III: Es el primer nivel con internación, atiende en forma permanente la demanda de atención médica en régimen de consultas, visitas e internación, siendo ésta indiferenciada en las clínicas básicas y diferenciada en cuanto a sexo y edad. Realiza partos, excluyendo la cirugía obstétrica, prestaciones periódicas o permanentes de odontología y efectiva actividad de promoción y protección de la salud a nivel domiciliario y del establecimiento.

Dispone de médico general en forma permanente, pero no cuenta con personal especializado en laboratorio, radiología, banco de sangre, estadísticas y alimentación de modo que estas actividades son realizadas por personal de nivel auxiliar.

Con estas características existen: 1 Hospital en la Zona N° I; 2 Hospitales en la Zona N° II; 2 Hospitales y 3 Centros de Salud en la Zona N° III y 2 Centros de Salud en la Zona N° IV.

d) Nivel IV: Es el nivel primario en el que la internación se diferencia en las cuatro clínicas básicas: clínica médica, clínica quirúrgica, tocoginecología y pediatría: cuenta con médicos generales adiestrados específicamente en dichas clínicas, así como médicos generales capacitados específicamente en radiología y hemoterapia.

Dispone de profesionales bioquímico y odontólogo permanente, no se realizan actividades de anatomía patológica derivándose las piezas operatorias o biopsias al centro de complejidad superior más próximo.

Los servicios técnicos de enfermería, servicio social, estadística, alimentación y farmacia se realizan con personal técnico o auxiliar.

Este nivel recibe del establecimiento de mayor complejidad visitas periódicas de las llamadas Especialidades Críticas: Otorrinolaringología, Oftalmología y Traumatología. Con estas características encontramos: en la zona N° II: 1 Hospital; en la Zona N° III: 1 Hospital y en la Zona N° IV: 1 Hospital.

e) Nivel V: No dispone de internación, brinda sólo consulta y visita con médicos especializados en clínica médica, tocoginecología y pediatría.

Los servicios técnicos cuentan sólo con auxiliares de enfermería, servicio social, de estadística y farmacia, siendo optativo disponer de auxiliar de radiología y laboratorio por cuanto estas prestaciones se brindan sólo si la demanda lo justifica.

Con estas características sólo encontramos 1 Centro de Salud periférico del Hospital Néstor Lencinas en la Zona N° I.

f) Nivel VI: Es un establecimiento primario que brinda en forma permanente consulta, visita e internación por médicos especialistas en las cuatro clínicas básicas (medicina, cirugía, tocoginecología y pediatría), además de las especialidades críticas de otorrinolaringología, oftalmología, traumatología y ortopedia, cardiología y siquiatría.

Brinda en forma permanente prestaciones de odontología e incluye odontopediatría.

Las actividades intermedias o de diagnóstico y tratamiento son realizados por profesionales o médicos especialistas debiendo contar con: profesional laboratorista, médico especialista en radiología, hemoterapia, anestesiología, anatomopatología y fisiatría.

Las actividades técnicas deben estar a cargo de personal profesional: enfermera profesional, dietista-nutricionista, estadístico, farmaceútico, asistente social, además de los auxiliares que colaboran tanto en los servicios técnicos como en los de diagnóstico y tratamiento.

Con estas características se ubica: 1 Hospital en Zona I; 1 Hospital en Zona III y 2 en la zona IV.

g) Nivel VIII: Es un servicio de alta complejidad. Brinda prestaciones en visita, consulta e internación en las clínicas básicas y especialidades críticas menores: dermatología, proctología y algunas mayores: neurocirugía, endocrinología, cirugía cardiovascular. También como objetivo específico

realizar actividades docentes y de investigaciones en el campo de las Ciencias Médicas y afines y en el de la Salud Pública. Todas las prestaciones son realizadas por personal especializado. Con estas características encontramos 2 Hospitales en la Zona N° I.

Para una mejor visualización de la situación hemos elaborado el Cuadro N° 3

Si consideramos que la atención sanitaria básica, fundamentalmente la correspondiente a medicina preventiva, es desarrollada prácticamente por el sector estatal, y que ésta debería efectuarse en los centros asistenciales de baja complejidad, podríamos obtener del cuadro algunos indicios de equidad respecto a la distribución espacial de los servicios. Por ejemplo, respecto a Centros de Salud observamos la siguiente distribución:

Zona I: 1 establecimiento cada 13.345 habitantes y 1 trabajador asistencial cada 2.253 habitantes.

Zona II: 1 establecimiento cada 3.756 habitantes y 1 trabajador asistencial cada 1.143 habitantes.

Zona III: 1 establecimiento cada 6.182 habitantes y 1 trabajador asistencial cada 1.378 habitantes.

Zona IV: 1 establecimiento cada 7.332 habitantes y 1 trabajador asistencial cada 2.370 habitantes.

Especialmente en la Zona I (Gran Mendoza) observamos que la relación Habitante/Centro de Salud/Personal, duplica, como mínimo, la correspondiente a otras zonas. Esta situación debe provocar rápida saturación en materia de servicios elementales en los Centros de menor complejidad y como lógica consecuencia la derivación automática a Centros de Mayor complejidad, los que se ven obligados a prestar servicios que competen a niveles de menor complejidad y esta situación finalmente debe resentir los servicios de los hospitales.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA

CUADRO N° 3

ZONAS SANITARIAS - COMPOSICION Y DOTACION DE PERSONAL

ZONAS	HOSPITALES								CENTROS DE SALUD							
	Nominación Hospital	Cantidad de Hospitales	Especializados o Monovalentes	Nivel de Complejidad III	IV	VI	VIII	Cantidad de Personal	Cantidad de Centros	Nivel de Complejidad S.A.S	I	II	III	V	Cantidad de Personal	Total de Población A Atender
I	GRAN MENDOZA	9	5	1	-	1	2	3.338	64	7	35	21		1	409	854.110
	CENTRAL						x		16		8	8				
	H.GAILHAC		GERIATRICO						3		3					
	D.PAROISIEN					x			16		10	6				
	D.SICOLI			x					15	7	7	1				
	L.LAGOMAGGIORE						x		10		6	4				
	N.LENCINAS		NEUMO-INFECCIOSO						4		1	2		1		
	E.CIVIT		PEDIATRICO						-	-	-	-	-	-		
	C.PEREYRA		NEURO-SIGUIATRICO						-	-	-	-	-	-		
	EL SAUCE		NEURO-SIQUIATRICO						-	-	-	-	-	-		
II	OESTE	3		2	1	-	-	252	21	-	16	5		-	40	78.886
	C.PONCE				x				7		5	2				
	E.BUSTOS			x					9		6	3				
	GRAL.LAS HERAS			x					5		5	-				
III	ESTE	4		2	1	1	-	566	33		22	8	3	-	128	204.035
	I.PERRUPATO					x			19		11	5	3			
	A.METRAUX			x					4		4	x				
	C.SAPORITI				x				8		6	2				
	A.ILLIA			x					2		1	1				
IV	SUR	4	1	-	1	2	-	760	32		22	8	2		79	234.640
	T.SHESTAKOW					x			12		7	5				
	G.ALVEAR					x			13		8	3	2			
	MALARGUE				x				7		7	-	-			
	O.PRATS		GERIATRICO						-		-	-	-			
TOTALES GENERALES		20	6	5	3	4	2	4.906	150	7	95	42	5	1	656	1.371.671

OPINION DE LOS SECTORES QUE RECIBEN LOS SERVICIOS

Como resultado de las encuestas realizadas en organizaciones intermedias de la Provincia (Uniones Vecinales y Sindicatos), surgen algunos indicios respecto a cómo la población califica el producto que las organizaciones estatales le brindan en materia de salud.

La respuesta referida al nivel de satisfacción por la atención recibida es que un 76% de los encuestados considera que no es adecuado y no le satisface. Entre las fallas que mencionan como significativas de estos conceptos se encuentran: "mala atención" (48%): "falta de materiales y equipo" (46%) y "falta de personal" (20%).

Quizás pueda relacionarse la categoría "mala atención" con la "falta de personal", de manera que el usuario reciba atención incorrecta por parte de agentes que ven sobrepasadas sus capacidades por las demandas a los servicios. Este supuesto habría que descartarlo si se relaciona el número de consultas y egresos promedio que realizan los médicos en cada zona y por año. Observamos la siguiente estadística correspondiente al año 1986:

La Zona I: 1.494 consultas y 298 egresos.
La Zona II: 1.880 consultas y 92 egresos.
La Zona III: 2.502 consultas y 64 egresos.
La Zona IV: 1.721 consultas y 125 egresos.

Si partimos del supuesto que un profesional debe repartir su tiempo entre la atención de la consulta externa y los pacientes internados debería destinar aproximadamente 1/3 de su tiempo a los primeros (con aproximadamente 4 consultas por hora) y 2/3 a los segundos (donde se incluyen cirugías, prácticas especializadas, atención y formación de equipos de estudios, etc.). Por lo tanto el profesional médico debería atender alrededor de 1.400 consultas externas por año y 2.210 egresos. Como vemos, en los efectores estatales, los profesionales se encuentran por encima de la media en atención de consultas externas y por debajo en los egresos, con lo cual quedaría equipado su tiempo de trabajo.

Es decir:en estas prestaciones no se observa una sobrecarga de demanda sobre la oferta de las horas de atención disponibles.

En el área de enfermería es de destacar otro factor: el nivel de capacitación. Es evidente el avance de los enfermeros con títulos en los hospitales públicos y centros de salud, ya que desde 1973 se pide título habilitante para el ingreso, ya sea de auxiliar o de enfermero profesional; esto

es significativo pues el primer contacto del paciente con el efector de salud se realiza a través de este personal y se infiere teóricamente que a mayor capacitación debería ser mejor el trato que se dispensa al enfermo.

Sin embargo no es así, el paciente se queja de "mala atención", entonces, si podemos asegurar la idoneidad del personal médico y de enfermería, la crítica "mala atención" proviene de una fuerte dosis de sensibilidad del minusválido o de sus familiares que receptan ser tratados con rudeza, sin cordialidad, sin verdadero espíritu de "servidor público". Fundamentalmente creemos que este es un problema de relaciones humanas que debería tratarse especialmente a través de programas adecuados de administración de personal.

No obstante, no debe descartarse la búsqueda de las causas de quejas en otras variables de tipo organizativo, como puede ser el sistema de otorgamiento de turnos y en especial los horarios en los que el enfermo o sus familiares deben concurrir al efector para conseguir atención médica.

Además, es importante realizar una buena derivación de las patologías, nuestros hospitales de mayor complejidad son los que reciben mayores críticas por la atención y es probable que atiendan patologías que pueden ser resueltas en otros niveles de complejidad con menor demanda.

Respecto a la respuesta sobre "falta de materiales y equipos" puede resultar significativo analizar la relación en el período 1976/1986, entre el presupuesto de gastos ejecutados en concepto de salud (calculado en % sobre el total del gasto público de cada ejercicio fiscal), y los indicadores de producción (consultas externas y egresos), veamos la siguiente estadística.

Años	Presupuesto Ejecutado en %	Consultas Externas	Egresos
1976	15,4	1.760.376	67.614
1977	12,9	1.554.040	62.532
1978	12,3	1.615.978	62.298
1979	13,1	1.436.313	60.942
1980	13,4	1.334.991	61.452
1981	6,1	1.467.072	65.101
1982	10,9	1.597.014	67.936
1983	12,0	1.800.279	68.710
1984	13,6	1.967.870	67.364
1985	12,6	1.942.775	66.249
1986	12,8	1.978.422	74.864

Como puede observarse, el presupuesto ejecutado ha tenido diversos altibajos durante el período considerado, pero con reducción evidente del año 1986 respecto a 1976. En cambio la producción del sector ha crecido (12% en consultas externas y aproximadamente el 10% en egresos). Puede deducirse de ésto un mayor grado de eficiencia ya que con menores recursos se ha satisfecho mayor demanda; pero la realidad es que si bien la producción creció, la reducción del presupuesto afectó la provisión de materiales y equipos, los pacientes lo advierten, por lo menos surge así de las opiniones vertidas en las encuestas.

Si bien esta conclusión surge de las encuestas, y de la comparación entre lo gastado/producido, se haría necesario relacionar ese gasto con el objeto del mismo y de allí obtendremos, tal vez, conclusiones más certeras: En el año 1986 el 95% del presupuesto del Ministerio fue destinado a erogaciones corrientes y sólo el 5% a erogaciones de capital. Las erogaciones corrientes se distribuyeron: 51% en personal y el resto en bienes y servicios corrientes. En el año 1987, el 99% se destina a erogaciones corrientes y el 1% a erogaciones de capital. El destino de las partidas correspondientes a erogaciones corrientes es: 75% a personal y el resto a bienes y servicios corrientes. Como podemos observar se manifiesta una reducción notable del presupuesto destinado a infraestructura, equipamiento, medicamentos, etc., cuyos efectos ha sufrido la población más desposeída, que es la que concurre normalmente a los establecimientos estatales de salud.

La segunda respuesta de la encuesta es sobre a qué efector prefiere concurrir y el resultado es el siguiente: 50% a hospitales públicos, 43% a centros privados y 41% a centros de salud; por lo tanto casi el 90% recurre a los servicios del estado (recordemos que el encuestado podía elegir más de una respuesta).

Las razones de estas preferencias pueden estar determinadas, fundamentalmente, por factores económicos y horarios de atención. La barrera económica hace que en el momento que el enfermo requiere atención de urgencia puede no contar con los recursos que el efector privado le cobra, mientras que en el sector estatal tal inconveniente no existe.

En lo que se refiera los horarios de atención, la población está consciente de que en el hospital siempre será atendida su patología. Vale ver para ello las estadísticas del número de consultas que se prestan en los servicios de Guardias Hospitalarias: en la Zona I:-300.097 sobre un total de 1.104.920 consultas en horarios normales, lo que representa el 27%; -Zona II:

43.881 sobre 169.878 (26%); -Zona III: 59.912 de 410.315 (15%) y -Zona IV: 41.633 de 259.736 (16%). En el total de la Provincia las consultas de guardia representan el 23% del total de las realizadas en los efectores estatales.

Es evidente que las dos zonas que atienden mayor número de consultas de guardia son la I y II, en la primera que cuenta con 9 hospitales, puede concluirse que el promedio diario de atención es de alrededor de 90 consultas externas.

Esta cifra resulta un tanto elevada y quizás no contribuye a uno de los objetivos de la medicina sanitaria moderna, que es la atención personalizada; ya que el paciente es atendido por distintos profesionales que, por lo general, no pueden conocer sustantivamente al mismo y que tampoco cuentan con los antecedentes, pues no poseenla respectiva historia clínica, elemento éste indispensable para un buen seguimiento y diagnóstico del enfermo.

Respecto a las campañas sanitarias y el grado de conocimiento que las personas encuestadas manifiestan tener es relativamente elevado y oscila alrededor del 65%; asimismo afirman recibirlo a través de medios de comunicación masivos en un 60%, aproximadamente. Esto es altamente significativo pues, en alguna medida, asegura al sector estatal tener abierto un canal de penetración en los hogares para ejercer acciones de información, educación y promoción de la salud en grandes núcleos de población.

Probablemente sea posible utilizarlos en las modalidades de la medicina preventiva, con el propósito de buscar y atraer al sujeto sano para poder actuar sobre él, su núcleo social y el ambiente que lo rodea. Actuar sobre la población para evitar que cuando llegue a los efectores de salud se haya transformado en un enfermo y brindar informaciones sobre diversas acciones que le permitan vivir en concordancia armónica con su habitat.

Una campaña necesaria para intentar disminuir las tasas de mortalidad materna e infantil, sería difundir la necesidad de mayor control de la embarazada, ya que, si relacionamos el número de partos efectuados en el sector estatal (17.914) con el número de consultas de control de embarazadas (66.881) se obtiene un promedio de 4 (cuatro) consultas por parto en el año 1986. Este indicador se encuentra muy por debajo de la medida de 6 (seis), como mínimo, que es la considerada adecuada para obtener un buen control del embarazo.

Realizar campañas de educación para la población en general y en especial dirigida a las mujeres en edad fértil a través de los medios disponibles, constituirían otra temática indispensable de realizar en el área de la medicina preventiva.

También podrían utilizarse esos medios de comunicación masivos a fin de proveer a la población información sobre la oferta de servicios que brinda el Estado en materia de medicina asistencial. Fundamentalmente de aquellos servicios que integran las distintas zonas sanitarias y niveles de complejidad (tipos de especialidades y profundidad de las mismas) que le indiquen los efectores que están más cercanos a su vivienda, horario de atención y sistemas de derivación, de los menos complejos a los más complejos. Esto último ayudaría a descongestionar los consultorios externos de los hospitales complejos y satisfacer la demanda, en el nivel adecuado a la misma, evitando largas esperas y aglomeraciones innecesarias a fin de lograr disminuir, quizás, ese alto grado de insatisfacción manifestada en las encuestas.

El sector de la salud está condenado a luchar para mitigar las consecuencias del defectuoso funcionamiento de la totalidad de la economía, del orden social y de los patrones culturales que hacen que los individuos y las familias se resignen a los peligros evitables que afectan a la salud, y no puede afirmarse que está resignación se deba a la ignorancia de las clases más desposeídas, ya que los estratos medianos y altos contribuyen directamente a producir las nuevas amenazas contra su propia salud y la del resto de la sociedad urbana. Si el orden social funcionase de modo que se consiguiera reducir las causas de mortalidad y morbilidad sobre las que es más factible la actuación preventiva, no por ello disminuiría la importancia de los servicios de salud como sector de la actuación social pública, pero la contribución al bienestar social de la Provincia sería mayor.

GESTION PUBLICA DEL SECTOR ACCION SOCIAL

IMPORTANCIA DE LA GESTION PUBLICA EN LA ACCION SOCIAL

Siendo el hombre por naturaleza un ser indefenso, incapaz de satisfacer todas sus necesidades por si mismo, necesita de una sociedad más perfecta que cubra todas sus carencias. Tal sociedad es el Estado, esa asociación humana munida de la organización y la autoridad necesaria para procurar el bien común en toda su extensión.

El área de Acción Social es quizás la que requiere de mayor esfuerzo por parte del Estado ya que sus problemas son generalmente una consecuencia directa de las crisis de índole económica que debe afrontar la Provincia y el país en general. Es por ello que, para mejorar la calidad de vida de la comunidad, se hace necesario implementar políticas que tiendan a que todos los organismos del Estado, que se ocupan de atender estos servicios, actuén coordinadamente y con una planificación que asegure la satisfacción de las necesidades reales y concretas de cada sector de la comunidad.

Es decir, que el Estado debe disponer de los recursos y posibilidades que le permitan crear las condiciones del desarrollo y perfeccionamiento integral de sus miembros. Y en esto tiene un papel importantísimo la Acción Social, entendiendo ésta "como el medio para construir la comunidad, para lograr que sus miembros sean sujetos de cambio, conscientes de sus necesidades reales, aspiraciones y valores; para ayudar en su organización y definición de objetivos, para capacitar a la población en la apropiación de instrumentos que les permitan continuar por sí el permanente proceso de promoción. Para esto último es importante que participen en todas las etapas del proceso, que se les permita la comprensión de las mismas y se les transfieran conocimientos en contenidos y habilidades. El trabajo social es un medio para que los organismos de Bienestar Social, revisen y reestructuren sus instrumentos operativos, superando la ideología asistencialista y la estructura paternalista de las actividades sociales (8)".

Vemos así, como la "Acción Social" puede contribuir al logro del "bien común", a través de la promoción y dignificación humana pero, para que esto ocurra, el Estado, como marco en el cual se desenvuelve el accionar social, debe especificarla y clarificarla a través de la fijación de políticas lo suficientemente comprensivas que otorguen a la familia y a los aspectos que hacen a ella, tales como: educación, vivienda, trabajo, salud y rehabilitación, el apoyo necesario.

"El contenido de una política social global debe manifestarse en distintos aspectos:

1. En cuanto a la base social del bienestar de la comunidad porque va dirigido al conjunto de la población.

2. En cuanto al ámbito de cobertura social, porque se extiende al conjunto de necesidades sociales básicas y a la promoción de la calidad de vida;

3. En cuanto a la forma de tratar las necesidades sociales porque la acción asistencial trata tanto la prevención como la promoción social;

4. En cuanto al carácter de su función, porque establece la síntesis entre lo económico y lo social, mediante la interconexión de las necesidades sociales del conjunto de los sectores de la población y de los recursos de las distintas áreas.

La coherencia de esta política se logra al conectar su núcleo básico de actuación integral que es la comunidad, verdadera, autónoma y participativa, con la planificación social a todos los niveles de la Administración" (9).

No obstante, la gestión pública en esta materia no es tan simple. El problema más arduo es idear sus propios principios en materia de planificación, ya que debe aceptar las características especiales del bienestar social, la limitada posibilidad de usar la cuantificación en su trabajo y la situación, inevitable, de encontrar heterogeneidad y dispersión en su organización. Sin embargo, su objetivo esencial deberá ser lograr que todas las actividades correspondan, en medida razonable, a conceptos claros sobre las necesidades provinciales prioritarias, robusteciendo el respaldo mutuo entre las distintas formas de acción social y asegurando que una elevada proporción de los servicios que se realicen lleguen, efectivamente, a los estratos de la población menos capaces de hacer valer sus derechos a ellos o de sobrevivir sin ellos.

ORGANIZACION ESTATAL EN ACCION SOCIAL

El área de acción social se ubica, estructuralmente, en el Ministerio de Bienestar Social, Ministerio complejo, que se ocupa, además, de la salud pública. La acción social se desarrolla a través de diversos organismos que se agrupan en la Subsecretaría de Promoción Social y Vivienda.

Las áreas comprendidas en su estructura son:

1. ACCION SOCIAL

Se realiza acción social directa, desarrollo de mutualidades, promoción de artesanías y mano de obra, comedores infantiles, acción de centros comunitarios y otros.

Las distintas actividades que se llevan a cabo son canalizadas a través de programas que tienden a lograr la integración de grupos y comunidades mediante una participación efectiva para la creación de bienes y servicios y la utilización adecuada de los recursos. Entre los programas correspondientes al año 1987 encontramos: "Promoción social, integrada a planes de viviendas financiadas por FONAVI"; "Promoción social para la erradicación o radicación de los pobladores de villas inestables" y Programas de índole nutricional: En estos se incluye "promoción de asistencia a la familia", que beneficia a 2.964 niños; "comedores infantiles", para 410 niños; "cocinas comunitarias", destinadas a 625 niños y "comedores escolares" para 31.161 niños. La finalidad última de estos programas es la promoción de la comunidad, y no sólo la ayuda alimentaria. Los responsables del área afirman no contar con otros indicadores que no sean la cantidad de niños dentro de cada programa, y que se necesitarían nuevos indicadores que permitieran evaluar la transformación de las comunidades que son atendidas, tarea difícil que necesita creatividad y suficiente tiempo de ejecución de las diversas actividades para el desarrollo de la metodología apropiada.

En los programas de ayuda social directa se incluyen subsidios por diversos rubros: por problemas de salud: 162; de asistencia familiar: 32; promoción laboral y asistencia previsional: 115; por problemas habitacionales: 315; pasajes por medios terrestres: 189; por guarda muebles: 1; por sepelios y traslados: 91 y sin discriminar: 3.

También se brinda atención técnica y administrativa a mutualidades y entidades de bien público.

2. DEPORTE, RECREACION Y TURISMO SOCIAL

Estas actividades están a cargo de la Dirección del mismo nombre. Su acción está dirigida a la planificación y programación, intentando que la ejecución sea transferida a clubes y asociaciones intermedias. Actualmente se está realizando un censo de las mismas respecto a: actividades que desarrollan, recursos disponibles, etc. Actúa también como

ejecutor de algunas acciones deportivas que se desarrollan en el Estadio "Islas Malvinas".

Fomenta además el deporte aficionado ya sea a través de subsidios o de aportes de tipo material.

En cuanto a la recreación y turismo social actúa como nexo para la implementación de programas de la Subsecretaría de Acción Social de la Nación a villas o centros turísticos, por ejemplo a Chapadmalal

No obstante lo desarrollado en esta área, se advierte falta de promoción de su accionar a fin que la comunidad tenga conocimiento de la misma, ya que las encuestas realizadas a organizaciones intermedias, revelan que el 44% de las mismas no conocen las actividades de esta Repartición.

En relación a la acción que realiza cabe destacar que, en su mayoría, se ejecuta con aportes de la Nación, siendo escasos los aportes provinciales en la materia.

3. DISCAPACITADOS

Con la creación de la Dirección del Discapacitado y la promulgación de la Ley N° 5041, se ha comenzado a trabajar en forma mancomunada entre el Estado y los organismos privados. En general se planifica y elaboran programas de asistencia al discapacitado, no sólo en la faz sanitaria, sino también abarcando aspectos tales como: deporte comunitario, actividades laborales, desenvolvimiento social, creación del banco de prótesis, promoción de la inserción del discapacitado en establecimientos educativos. Estas acciones son todas incipientes, dada la reciente creación de la Dirección y de la vigencia de legislación específica; no obstante, ya cuentan con edificio propio y se han comenzado a desarrollar algunas de estas actividades, fundamentalmente las referidas al área de deportes.

4. MINORIDAD

Area a cargo de la Dirección Provincial del Menor, Organismo descentralizado que se ocupa, fundamentalmente, del aspecto asistencial a través de la internación de menores en la Colonia 20 de Junio; programas de hogares sustitutos, de amas externas, mini hogares y guarderías; estos últimos en cumplimiento de la política de desmasificación de los ho-

gares de menores. Sin embargo, no son muy conocidas las actividades del área de prevención de la minoridad con riesgos.

Se observa la falta de acciones de servicio a la familia con problemas de menores, dentro de una política global de promoción familiar.

Tanto los Sindicatos como las Uniones Vecinales que fueron sometidos a encuestas, contestaron que la prestación del servicio estatal en esta área es "mala", según el 48% de los primeros, y entre "regular y mala" según el 59% de las segundas. Además un alto porcentaje de las Uniones Vecinales (33%), manifestaron "no conocer" los servicios que presta la Dirección Provincial del Menor.

Inquiridos sobre distintas propuestas para mejorar estas prestaciones sugieren: los sindicatos, más infraestructura, (58%) y mayor capacitación del personal (32%). Las Uniones Vecinales: creación de instituciones específicas (38%), y capacitación del personal (25%). Seguramente son poco conocidas las distintas modalidades de atención del problema de la minoridad: las cifras nos indican que 705 niños se encuentran internados en la Colonia 20 de Junio, Agrelo, Reta y otras de carácter masivo; y alrededor de 4.500 niños reciben prestaciones en diferentes formas: 16 pensiones, 70 en amas externas, 9 en familia cuidadora, 144 en familia de apoyo, 2.194 en estipendio, 2.313 en guarderías y 24 en instituciones privadas por convenio.

Al referirse a la cifra de internación masiva se recalca la cantidad, 705, porque las experiencias dentro del área conforman que es una modalidad de atención no recomendable para el bienestar físico-psíquico del menor. No obstante se hallan en ejecución otros sistemas, que poco a poco, deberán alcanzar mayor nivel de desarrollo, tendiendo a formas más naturales de convivencia humana, es decir, en grupos familiares o de pocos niños.

Por lo tanto, resulta necesario considerar lo expuesto por las Uniones Vecinales y Sindicatos como demandas importantes y reales, que tienden a lograr nuevas formas de satisfacción del problema de la minoridad. Quizás algo similar sucede con el tratamiento del tema "recurso humano" en esta área y la necesidad real de que se le brinde mayor capacitación, formas adecuadas de selección para su incorporación y nuevas motivaciones, que aseguren la calidad de su trabajo y su permanencia en el

servicio.

5. ANCIANIDAD

La institución oficial responsabilizada de procurar la asistencia integral del anciano y discapacitado en estado de desamparo, es la Dirección de Asistencia a la Ancianidad e Invalidez.

Fue creada por Ley 854 del año 1923, y, con posterioridad, sucesivas leyes la reestructuraron hasta que, con la sanción de la Ley 1828 y subsiguientes, modificatorias y complementarias, se conforma el Organismo tal como es en la actualidad.

Es un ente descentralizado que depende de la Subsecretaría de Promoción Social y Vivienda del Ministerio de Bienestar Social, y sus recursos provienen de Rentas Generales de la Provincia.

Su objetivo general es el de garantizar el derecho de asistencia integral a todo anciano o discapacitado mayor de edad en estado de desamparo, sin interferir en el ámbito de los derechos privados, ni en la esfera de competencia de otros organismos del Estado.

Sus objetivos específicos son de carácter previsional, entre los que podemos destacar: gestionar y otorgar pensiones por vejez o invalidez a aquellos que han acreditado los requisitos establecidos por la Ley 1828 en sus arts. 138 y 139. Las pensiones que otorga son graciables.

El organismo cuenta con delegaciones en cada uno de los diecisiete departamentos de la Provincia. Cada delegado departamental tiene, como función específica, la de iniciar el trámite pensionario y efectivizar el monto mensual en el domicilio de los beneficiarios que se encuentren imposibilitados de acudir a cobrar.

El incremento del monto pensionario se realiza por Decreto Provincial del Poder Ejecutivo y es coincidente con los aumentos salariales de la Administración Pública en el orden provincial.

La Repartición está facultada por la Dirección General de Protección Social-Secretaría de Estado de Seguridad Social-Ministerio de Trabajo de la Nación, a gestionar las pensiones nacionales que corresponden a la Provincia de Mendoza. El trámite consiste en coordinar el servicio social con las Delegaciones Departamentales quienes receptan los casos, como, asimismo, los detectados por otras instituciones que son derivados para

la cumplimentación de formularios y solicitudes de documentación que se elevan para resolución del ente nacional.

En cumplimiento de sus objetivos de carácter asistencial se brinda, además, atención médico-psico-social en consultorios externos y en los hogares de su dependencia.

Cuenta con 4 Hogares, distribuidos por zonas geográficas, destinados a la atención de ancianos carenciados.

A la zona Norte le corresponde el de mayor complejidad que es el Hogar de Capital, que alberga a 120 ancianos; a la zona Este, el Hogar Rivadavia que atiende 40 ancianos; a la zona Oeste, el Hogar de Tunuyán para atender 40 ancianos y por último, a la zona Sur, el Hogar de General Alvear que puede dar servicio a 40 ancianos.

Es importante destacar que esta Dirección, hasta la creación reciente de la Dirección del Discpacitado, ha albergado a discapacitados jóvenes mayores de 21 años en sus Hogares, aunque no en número muy significativo.

Para la prestación médica en estos Hogares se han formalizado convenios con los hospitales regionales cercanos a los Hogares considerados periféricos, es decir, a los Hogares de Tunuyán, Rivadavia y General Alvear, a los efectos de evitar la derivación innecesaria de los ancianos al Hogar de Capital, que es el más complejo desde el punto de vista asistencial.

Entre los objetivos de la Dirección se encuentra también el de la fiscalización y control de los Hogares privados, función que no se cumple integralmente generando, en consecuencia, falta de conocimiento sobre la cantidad de hogares que funcionan clandestinamente -estimados en 50- y, lo que es más importante, sobre el tipo de atención que reciben los internados en los mismos.

La imagen que las organizaciones intermedias encuestadas tienen, sobre la prestación del servicio en esta área, queda reflejada en los siguientes porcentajes: Tanto los Sindicatos (40%), como las Uniones Vecinales (21%), consideran que la labor desarrollada por el Gobierno en esta área no es buena. Para los primeros "es mala", mientras que las segundas la consideran "regular" (21), y otros manifiestan "no conocer" la tarea gubernamental en el área de la ancianidad (45%).

Es notable el porcentaje de organizaciones consultadas que desconocen las actividades que, en esta materia, desarrolla el Gobierno Provincial, a pesar de que éste mantiene Hogares para ancianos carenciados, es decir, para aquellos que no poseen familiares y se encuentran amparados sólo por el Estado; y de que se abonan 6.300 pensiones de A 51.- cada una, aunque esta cifra resulte totalmente insuficiente para atender las mínimas necesidades de un anciano.

Consideramos que los servicios que presta la Dirección de Asistencia a la Ancianidad e Invalidez, deberían ser conocidos por la comunidad en general, puesto que la problemática de la ancianidad es un elemento que gravitará cada vez con mayor peso en nuestra sociedad, a medida que las expectativas de vida se alarguen y la pirámide de población se comience a deformar por la cantidad de personas que llegarán a mayor edad.

En consecuencia, no sólo el Estado deberá dar una respuesta orgánica a los ancianos, sino también la sociedad, a través de sus cuerpos orgánicos. Tendrán que buscar, coordinadamente, formas nuevas y alternativas de acción para satisfacer solidariamente esa demanda. Se debería comenzar a disminuir la tendencia a la internación de ancianos en hogares masivos, como los actualmente existentes, e incrementar sistemas como hogares sustitutos, mini-hogares o familias protegidas.

6. VIVIENDAS

Está a cargo del Instituto Provincial de la Vivienda (IPV), organismo descentralizado, que se rige por el Decreto-Ley N° 4203.

Sus funciones específicas son las de cumplir las políticas del Gobierno en el área de vivienda; ejecutar y programar la construcción de barrios y promover el acceso a la vivienda de los grupos de menores recursos. Para ello el IPV cuenta con fondos y recursos del FONAVI, del PEVI y de la operatoria "sismo". En este período se han entregado, en general, más de 19.000 viviendas, pero la demanda de postulantes constituye una labor ininterrumpida. El problema más grave que plantea la construcción de nuevas viviendas es el de la falta de disponibilidad de terrenos y la planificación urbana.

Tal vez sería conveniente planificar una variedad más amplia de técnicas optativas o complementarias para mejorar la situación. Entre otras medidas se proponen las facilidades de crédito de bajo costo, a través de

asociaciones de ahorro y préstamo; la asistencia material y técnica a familias dispuestas a construir ellas mismas su propia vivienda; la racionalización de las industrias de materiales de construcción y edificación; las condiciones favorables para la importación de materiales y máquinas de construcción. A la vez pueden destinarse recursos a mejorar la calidad de la viviendas existentes, detener el deterioro, e incluso hacer más habitables los barrios improvisados o de emergencia.

Parece faltar, además, una política de ordenamiento urbano, especialmente respecto al tema de infraestructura, equipamiento, medios de transportes, etc., advirtiéndose que el problema del terreno y su valor actúan como factor determinante. Asimismo se puede recalcar la falta de coordinación entre los distintos organismos encargados de la oferta de viviendas, existiendo desconexión entre lo que realiza el Banco Hipotecario Nacional; Comité de Reconstrucción Provincial y el IPV.

La opinión que los Sindicatos y las Uniones Vecinales vertieron sobre este servicio reflejan que, entre los primeros, el 40% estiman que el producto es "regular" y para el 55% de los segundos es "bueno"; ambos proponen que se realicen más viviendas, con mayor control en el sistema de adjudicación, con intervención sindical en el manejo del sector y que la actividad se realice en forma más planificada.

Respecto al fuerte déficit habitacional existente en la Provincia, calculado para 1983 en alrededor de 100.000 viviendas, debe hacerse notar, que el sismo de 1985 agravó sensiblemente el problema y aumentó ese guarismo. En el período 1984-1987 el Instituto Provincial de la Vivienda alcanzó la cifra de 20.000 viviendas entregadas y en vía de ejecución. Evidentemente la brecha entre ambas cifras es enorme y sólo se alcanzaría a satisfacer un 20% de la demanda de viviendas.

También hay que señalar que existen dificultades a superar, fundamentalmente aquellas referidas a la planificación de los barrios a edificar y su emplazamiento. Esta temática se refiere a las diversas formas de coordinación entre los organismos ejecutores de vivienda y las entidades prestadoras de servicios indispensables para desarrollar la vida en un hábitat adecuado. Tal es el caso de la provisión de agua potable, luz, medios de transporte público de pasajeros, emplazamiento de escuelas y centros de salud, teléfonos, servicios municipales de recolección de residuos

y otros más. Se hace necesario e indispensable realizar obras planificadas correctamente, estableciendo mecanismos de coordinación permanente entre los distintos ejecutores.

Respecto de los recursos humanos afectados a esta gestión,es conveniente destacar que un grupo importante está constituído por profesionales Asistentes Sociales que, en diversas oportunidades, tienden a constituirse en gestores de los grupos carenciados frente a la falta de respuestas adecuadas del sistema burocrático estatal. Esta situación puede presentarse como tema de conflicto entre ambas áreas, la burocracia estatal y los grupos carenciados. Este conflicto debe ser superado a fin de evitar que estos últimos se sientan más separados de los recursos que pueden solucionar sus problemas y acrecentar la sensación de marginados que ya sienten y que se mal ubique al profesional Asistente Social respecto a buscar soluciones de carácter institucional estatal.

Tampoco se fomenta la tan mencionada participación de aquéllos que presentan problemas y no se ha intentado llegar al concepto de autodeterminación que implica, en último grado, el concepto de libertad de la comunidad en la búsqueda de soluciones a sus propios problemas.

Es de destacar también que, en algunos casos, existe falta de coordinación entre los esfuerzos que realizan el Gobierno Provincial, los municipios y las organizaciones sociales existentes.

Consideramos que es necesario promover y fomentar actividades, en las distintas áreas de acción social, que permitan cumplir la función social transformadora del Estado, a través de la coordinación de todos sus organismos en su tarea de prevención, promoción y asistencia a la comunidad, con la utilización eficiente de todos sus recursos.

No es extraño que, en la acción social, más aún que en otros sectores de la acción estatal, se note una gran diferencia entre los objetivos explícitos y las realizaciones efectivas, y una renuencia generalizada a aclarar las prioridades o evaluar el trabajo. Proliferan leyes y declaraciones; los programas pueden distribuir cierta cantidad de contribuciones directas, especialmente en forma de alimentos, entre los estratos más necesitados y pueden organizar el cuidado de muchos niños sin hogar y de ancianos e inválidos, pueden asimismo estimular a los grupos locales a superar algunas de las deficiencias de su ambiente; pero las instituciones continúan siendo altamente burocráticas y, lo que es más importante, su

actuación es desconocida por la mayoría de la población, aspectos ambos que deben revertirse.

Como los estratos marginales no pueden salir de la marginalidad si no tienen medios de ganarse la vida, el bienestar social debe complementarse con otras orientaciones de la política económica y social, buscando técnicas para ayudar a la población activa a prepararse para el trabajo, a encontrar empleo y a conservarlo.

Las medidas mencionadas pueden dejar sin atender importantes problemas residuales, como los que plantean los niños sin hogar, las personas que sufren alguna deficiencia física o mental, o los ancianos, por lo que se ha de continuar luchando para resolverlos en forma satisfactoria. Para ello se requieren informaciones más exactas sobre las dimensiones y características de las necesidades y potenciar la ayuda del sector privado, mediante una acción coordinada y planificada.

En lo que hace a los procedimientos de adjudicación, la opinión corriente es que no son publicitados eficazmente por el organismo encargado de hacerlo y el público manifiesta desconocer los mismos y peticiona para que sean divulgados.

Podemos afirmar que, en general, las encuestas realizadas a las organizaciones intermedias dan como resultado una valorización negativa por parte de los encuestados respecto a los servicios y/o productos que el Estado brinda en materia de acción social.

Pareciera deducirse del desarrollo de las distintas acciones, que no hubiera una política global de Acción Social que enmarque todas las actividades básicas referidas al tema.

Tampoco está incorporado, de manera sistemática, el tema de la prevención social que intenta conocer el por qué de los riesgos y necesidades sociales, para actuar más sobre las causas de los riesgos que sobre los meros efectos, como sucede ahora. Por eso entendemos que debe dársele prioridad al tema de la Prevención social, en las políticas de gobierno.

La Acción Social de hoy es sobre todo asistencial, actúa sobre la urgencia, la inmediatez, la coyuntura, más que sobre la investigación y la planificación. Sin embargo deberían ser estas funciones los pilares de una verdadera política de acción social.

Entre las actividades de acción social no hemos podido detectar el uso de métodos de selección de recursos humanos, que no sean aquéllos que son comunes al resto de los agentes de la Administración Pública. Tampoco parecen existir sistemas de capacitación específicos, que garanticen una atención personalizada o individual eficaz para quienes están en situación de minusvalía y que, por estas características especiales, se consideran en estado de absoluta necesidad.

Deberían también considerarse las motivaciones que presentan los sujetos que intentan ser incorporados al sistema de la acción social. Aspectos que, en algunas áreas, parecieran no haber sido considerado.

GESTION PUBLICA DEL SECTOR SEGURIDAD

IMPORTANCIA DE LA GESTION PUBLICA EN MATERIA DE SEGURIDAD

Desde tiempos inmemoriales el hombre se ha esforzado, en distintas formas, para obtener los recursos que necesita a fin de asegurar su subsistencia, y en ese sentido, ha procurado satisfacer sus necesidades a cubierto de todo peligro.

Es su naturaleza social lo que lo mueve a convivir con sus semejantes y no en forma aislada, y es precisamente la vida en sociedad la que lo lleva, frente a los conflictos que pudieran suscitarse, a contar con seguridad.

En su afán por obtenerla, el hombre apeló, en primer lugar, a la fuerza física y a la astucia, luego evolucionó hacia formas más civilizadas, como la diplomacia y la política, hasta llegar a nuestros días en que encuentran seguridad en el ordenamiento jurídico y en el Estado. Este último, a través de controles y fuerzas disciplinadas que llamamos "policía de seguridad", debe proporcionarla a la sociedad, asegurando la convivencia, la concordia y la paz social.

El Estado, al tener como objetivo fundamental la preservación del orden, de la seguridad, de la paz social y la satisfacción del interés general, persigue, en definitiva, el bien común.

En síntesis, antes el problema se resolvía por la superioridad del más fuerte pero, con la renuncia al predominio de la fuerza privada, ha sustituído al hombre en la defensa de su persona y de sus bienes el Estado.

En nuestra Administración, la seguridad tiene por finalidad el mantenimiento del orden público interno y la reclusión y corrección de quienes resulten condenados por infringirlo.

Las acciones destinadas a preservar la seguridad de la población y de sus bienes, constituyen la función de policía interior.

Ahora bien, cabe preguntarse ¿Qué es la policía? Para unos es una organización civil y no militar. En todo caso su militarización responde a una forma de obrar más eficaz y se refiere al tipo de organización, disciplina, instrucción y equipamiento. Otros entienden por policía de seguridad la que defiende preventiva y progresivamente la vida de las personas y la propiedad de las cosas o el orden social y político. También se la caracteriza como elemento de la Administración Pública u organismo centraliza

do en el Poder Ejecutivo, o como fuerza pública que posee medios materiales para ejecutar coerción física. Todas esas definiciones aparejan una verdad parcial.

En forma análoga a lo que sucede con el Estado, la Policía también se puede definir y fundamentar por las cuatro causas o presupuestos básicos de los que hablaba Aristóteles: material, eficiente, formal y final.

¿Cuál es la causa material de la Policía? Sin duda es la propia existencia de policías, hombres de carne y hueso, que representan un sector de la Administración Pública, en un medio geográfico determinado. Agrupación humana que se distingue por su lenguaje, saludo particular, uniforme especial y entrenamiento funcional para su actuación y que se expresa como agrupamiento armado para la protección básica de la comunidad y defensa del Estado, empleando equipos y armamentos.

En segundo lugar, la causa formal que determina el agrupamiento armado de un sector de la Administración y que lo especifica, a través de un ordenamiento jurídico, es la "fuerza pública". Esta, encarnada en la policía de seguridad, deviene del poder político, no como algo distinto y separado, sino como el mismo poder en una de sus modalidades. Aparece como el conjunto de agentes de la autoridad, encargados de mantener el orden y la paz.

Según Rafael Bielsa, la expresión fuerza pública equivale a policía armada, esto es, fuerza que dispone de elementos para ejecutar medidas; implica presión, compulsión y coerción como fuerza irresistible, que obliga a cumplir una orden o soportar la acción policial, pero, igualmente, responde a la idea de poder, facultad o atribución del sujeto que la ejerce.

La fuerza pública es forma del órgano policial y de cada uno de sus elementos, y como tal produce o tiende a causar un efecto. La fuerza pública en movimiento da lugar a los procedimientos u operaciones. Constituye, junto con la causa final, la dinámica de la organización policial.

En tercer lugar, la causa eficiente por cuanto la policía es una creación de la ley: la ley se nos presenta como fuente u origen de donde procede. Pero la ley, en realidad, constituye la expresión, exteriorización y fijación de la voluntad de los hombres, que responden a una necesidad de la vida social. Así, pues, la ley es una causa instrumental, no original ni

creadora por sí misma, que tiene como función exteriorizar la voluntad de los hombres y revestirla en forma de norma escrita.

El profesor Rubén Calderón Bouchet expresa que el hombre actúa como causa eficiente impulsado por su instinto social, que posee un contenido intencional común. En consecuencia, la policía de seguridad es el resultado de la actividad humana en su búsqueda de satisfacción de necesidades a cubierto de todo peligro y, en ese afán, el hombre recurrió a sus semejantes para el auxilio mutuo, mancomunando esfuerzos, logrando la seguridad individual en la colectiva. Esta acción recíproca de los hombres hunde sus raíces en lo más íntimo de su naturaleza: su instinto de conservación y perpetuidad y su sensibilidad al miedo y al pánico, que condicionan su capacidad para satisfacer necesidades, pero que racionaliza e intelectualiza creando instrumentos y vínculos de defensa.

La policía se nos aparece, así, como una consecuencia de las exigencias naturales de orden y seguridad en la vida de relación social, creada por un acto voluntario del hombre, pero impuesta por la propia naturaleza humana.

En cuarto lugar, podemos decir que en razón de la causa final ha sido constituida la Policía, es decir, con vistas a un fin que actúa como motivación, guía, y orientación de la acción. La causa final propone la meta u objetivo y provoca, al mismo tiempo, las operaciones para su consecución. La Policía tiene un fin propio que cumplir por cuanto el Estado no puede promover el bienestar general de la población sin la seguridad.

La seguridad, en cuanto fin, se predica en lo externo como en lo interno. En el primer caso se trata de la defensa de la comunidad política contra la agresión de un país extranjero y está a cargo de las fuerzas militares. En el segundo, que es el que interesa en este trabajo, se trata de la defensa y protección de las personas, de los bienes, del orden social y de la administración pública contra la violencia de sus propios miembros y está a cargo de las fuerzas policiales.

La seguridad interna, en el plano constitucional, está prevista en la estructura orgánica del Estado con el propósito de "proveer a la seguridad común", según reza el Preámbulo y se la articula como misión del Poder Ejecutivo. Para conservar la paz y el orden público tiene bajo su vigilancia la seguridad del territorio, la de sus habitantes, reparticiones y establecimientos públicos de la Provincia.

Por el inc. 16 del art. 128 de la Constitución Provincial, el Poder Ejecutivo está facultado para tomar "las medidas necesarias para conservar la paz y el orden público, por todos los medios que no estén expresamente prohibidos". Estas actividades las cumple el Gobernador de la Provincia, en su carácter de Jefe de la Administración Pública y por intermedio de la fuerza pública, es decir, la Policía (art. 128, inc. 15). Es, pues, la policía de seguridad, como organismo administrativo que desarrolla su acción en relación de subordinación jerárquica, un instrumento de gobierno.

Por lo expuesto, podemos afirmar que el fin de la Policía es el mismo del Estado, pero limitado al "mantenimiento del orden público y la paz de sus habitantes", como prescribe el art. 1° de la Ley N° 4697 "Orgánica de la Policía de Mendoza". Y este fin se cumple a través del desarrollo de diversas funciones que se encuentran expresamente puntualizadas en el art. 3° de esta ley en sus 23 incisos, funciones que, en definitiva, pueden reducirse a la protección de las personas y de sus bienes y a la defensa del orden social y político. Veamos, sintéticamente, en qué consiste cada una de ellas.

Por protección de las personas, entendemos la protección de la vida, de la integridad física y moral, tanto de particulares como de funcionarios. La de bienes, comprende tanto la propiedad pública como la privada. Defensa del orden social implica limitación de riesgos de desorden. Y defensa del orden político, asegurar el normal funcionamiento de las instituciones públicas.

En conclusión, la causa final de la Policía no sólo es la seguridad que se desea, orden y paz, sino también la situación en que se concreta: mantenimiento o restablecimiento.

Como vemos, de las cuatro causas apuntadas deriva un cierto orden de elementos distintos que se influyen mutuamente. Las causas reconocen un principio ordenador común: la propia naturaleza humana, que descubre su necesidad de seguridad y predisposición a la defensa.

Si bien el brindar seguridad es una función indelegable del Estado, y en ese sentido la prevención del delito es uno de los objetivos básicos de la policía de seguridad, el tratamiento penitenciario, cuando el delito se ha cometido y ha sido juzgado, resulta no menos importante, por lo que la política penitenciaria y las funciones de reclusión y corrección requieren atención especial del Estado provincial.

ORGANIZACION ESTATAL EN MATERIA DE SEGURIDAD PUBLICA

Las funciones de policía interior están a cargo de la Policía de Mendoza, organismo que depende de la Subsecretaría de Gobierno y Municipalidades.

Ella surgió en el año 1561, con la fundación de la Ciudad por Pedro del Castillo. La policía formó parte de la organización comunal mendocina, representada por su "Cabildo, Justicia y Regimiento". Estaba formada por Alguaciles Mayores, que ejercían funciones de seguridad urbana y Alcaldes de la Santa Hermandad, que se desempeñaban como policía de campaña.

Más tarde se incorporan el Alcalde Provincial de la Hermandad, especie de Jefe de Policía Rural y, a principios del Siglo XVIII, aparecen los Jueces o Alcaldes de Barrio llamados Decuriones, con funciones de vigilancia en los cuarteles en que se dividía la Ciudad y las Villas de la campaña. En general, sus tareas eran meramente de ejecución, sin llegar a constituir una unidad institucionalizada, con autoridad y actividad propia como organismo específico de seguridad.

La función policial durante el período hispano es principalmente integradora de la múltiple acción del Cabildo y, por ende, está incorporada a su estructura.

Al producirse la independencia de España, y hasta el año 1824, la función policial continuó siendo municipal, pero con ingerencia de los Gobernadores Intendentes. En este período, que podemos llamar intermedio, se crea en el Cabildo el cargo de "Regidor Juez de Policía", con funciones no sólo de seguridad de las personas, sino también de los edificios.

Sin embargo, institucionalmente, la Policía de Seguridad, como organismo específico, surge el 8 de julio de 1824, al extinguirse el Cabildo y crearse la Policía de Estado, la que fue instrumentada legalmente el 18 de marzo de 1828 por la H. Junta de Representantes de la Provincia.

Por el Reglamento de Policía de 1828 se la organiza bajo la dependencia del Poder Ejecutivo, mediante una estructura lineal o militar, que partiendo del Jefe de Policía llega a los Decuriones de Barrio o Cuartel. Aplica, igualmente, principios de organización geográfica al dividir el territorio provincial en Departamentos y éstos, a su vez, en Cuarteles; los primeros a cargo de Comisarios (excepto el de la Ciudad que está bajo la autoridad del Comisario General) y los segundos, sujetos a la vigilan-

cia de los Decuriones y sus ayudantes.

Esta estructura lineal continuó vigente, con ligeras variantes, hasta el año 1900, pues ninguna innovación en este orden se produce con la creación, por ley del 22 de junio de 1875, del Departamento General de Policía.

En cuanto a la evolución orgánica de esta Institución, con la sanción del Código de Policía en el año 1900, y del Reglamento General de Policía en el año 1945, se amplía su estructura lineal con la incorporación, en forma sucesiva, de unidades asesoras de la Jefatura de Policía, entre ellas, las Direcciones Administrativas y Judicial. Esta nueva estructura se desarrolla a través de los regímenes de la Ley 2352/54 (Estatuto) y Decretos Leyes 5036/57 y 3548/63 (Leyes Orgánicas) y se caracterizan por su especialización técnica.

A su vez, durante este período se van creando distintas unidades: Investigaciones (1901); Escuadrón de Seguridad de Policía Montada (1907); División Tránsito (1953).

En 1970, a requerimiento del Ministerio del Interior, y sobre la base del modelo tipo elaborado por el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE), por Decreto-Ley 3677/70, se efectúa una reorganización de las fuerzas policiales provinciales, tratando de lograr una mejor adecuación de la seguridad pública. Con ese mismo propósito se le incorpora la Plana Mayor (Personal, Informaciones, Operaciones, Logística y Judicial), como un tercer ámbito de autoridad delegada, que auxilia a la condu cción, coordina y controla las fuerzas policiales en sus operaciones. Esta nueva organización, extraída de los reglamentos militares pero elaborada con ingredientes policiales, se configura como una estructura lineal funcional.

Posteriormente, esta organización fue modificada por los Decretos -Leyes 3860/72; 1605/75 y 4103/76, que segregaron elementos de la Plana Mayor y de las Unidades Regionales, elevándolos a la categoría de Direcciones (Comunicaciones, Institutos Policiales, Servicios Sociales, Criminalística, Bomberos, Tránsito e Investigaciones).

Diversas resoluciones de la Jefatura de Policía, dictadas a título experimental y sujetas a la aprobación del Poder Ejecutivo, producen modificaciones que, en lo fundamental, desvirtúan la estructura lineal funcional.

Culmina esta evolución con la aprobación de la Ley N° 4697 el 14 de setiembre de 1982, actualmente vigente, que incorpora nuevamente la Plana Mayor y,

por lo tanto, restablece la estructura lineal-funcional.

La Ley 4697 en su art. 1° establece la misión de la Policía de Mendoza, al decir que "... tiene a su cargo el mantenimiento de orden público y la paz de sus habitantes; ejerce por sí las funciones de seguridad con arreglo a la presente ley y demás normas jurídicas establecidas para resguardar la vida, bienes y otros derechos de la población. Ejerce, asimismo, la función de auxiliar permanente de las autoridades competentes del órgano judicial".

El art. 2° determina la dependencia, estableciendo que "la Policía de Mendoza es un órgano administrativo descentralizado que actúa por sí bajo el control del Poder Ejecutivo por intermedio del Mínisterio de Gobierno".

A su vez, el art. 3°, en sus 23 incisos, precisa las funciones de esta Institución.

También la Ley Orgánica señala la colaboración que la Policía de Mendoza prestará a otras instituciones públicas nacionales, provinciales y municipales (art. 16° y 17°).

Finalmente, podemos decir que, en el Título II, refiere todo lo atinente a la estructura orgánica de la Repartición, señalando las funciones específicas de cada una de las unidades administrativas que la integran, siendo las más importantes:

1. PREVENCION DEL DELITO

La prevención del delito se inicia en el propio seno familiar, luego se traslada a la escuela y, finalmente, es el Gobierno el que debe impulsar políticas concretas en la lucha contra este flagelo, a través del accionar de los organismos de seguridad.

Para prevenir el delito se debe partir de un análisis exhaustivo de la realidad social y efectuar un ejercicio de prospectiva, tratando de imaginar futuras hipótesis de conflictos sociales, a fin de arbitrar las medidas necesarias para su contralor. Dicho análisis debe efectuarse a nivel provincial, pero enmarcándolo en el contexto nacional e incluso internacional, por la influencia e interacción permanente que es dable prever.

Evidentemente el conflicto social se manifiesta de modo diferente en las distintas zonas de la Provincia, estando asociado en principio a dos fenómenos: la concentración y dispersión demográfica y geográfica. No

es lo mismo prevenir y combatir el delito en el Gran Mendoza, un área metropolitana de aproximadamente 700.000 habitantes, concentrados en un espacio geográfico reducido, que hacerlo en lugares del interior de la provincia que no alcanzan, por ejemplo, a 10.000 habitantes asentados en un territorio considerablemente mayor. Esto no debe entenderse como un desmerecimiento de los conflictos sociales que pueden existir en el interior de la Provincia, sino que el tratamiento que debe dársele, en uno y otro sector, debe ser distinto, ya que el dinamismo y por ende la agudización de las tensiones sociales, en el primer caso, llevan a una mayor cantidad de ilícitos en las zonas de mayor concentración demográfica.

Según afirmaciones del Subsecretario de Gobierno y Municipalidades, formuladas en edición del diario Los Andes de esta Capital, de fecha 22 de febrero de 1987 "...el fenómeno de crecimiento de la actividad delictual en la década del 80 se manifiesta hasta la actualidad con mayor intensidad en los primeros años (81/83 = 75,75%) para luego desacelerarse notablemente y descender, en el período 83/86, al 20,80% para estabilizarse con cierta relatividad y descender, en valores absolutos, en 776 ilícitos menos en 1986 con relación a 1985 (-2,6%)".

Afirma que, entre 1981 y 1982, la cantidad de ilícitos había crecido en un 50,46%; entre 1982 y 1983 un 16,80%; entre 1983 y 1984 un 8,7% y entre 1984 y 1985 un 14%, mientras que entre 1985 y 1986 el guarismo estadístico ha tenido, por primera vez en mucho tiempo, un comportamiento negativo, es decir, que si comparamos estos dos años, el valor fue de -2,6%. Se deja constancia que, en la publicación de referencia, no se consigna el año base para establecer las comparaciones.

Sin embargo, y pese a lo expuesto, en el Plan de Gobierno del Partido Justicialista para la Provincia de Mendoza, elaborado para el período 1987-1991 se expresa, en el capítulo referido a Seguridad, que "...entre los años 1981/1986, del total de sustracciones domiciliarias se esclareció, aproximadamente, un 10%; los asaltos a mano armada fueron clarificados en alrededor de un 1%; y, en la generalidad delictiva, sólo se trajo a la luz un 30%, aproximadamente, de hechos cometidos; lo que implica un altísimo porcentaje de impunidad. Esto no debe ser interpretado como una ineficacia personal, sino como consecuencia de la existencia de un sistema de trabajo obsoleto y burocrático, que utiliza el 70% del personal policial en tareas de oficina y el resto en tareas operativas pero

de ese 30%, debe explicitarse que una tercera parte está en funciones por turno de guardia y, de éstos, una importante cantidad está atendiendo los problemas que expresan los ciudadanos (denuncias o pedidos de trámites administrativos) y, el resto, tramitando notificaciones o, en el mejor de los casos, velando por la seguridad de la zona".

Retomando las afirmaciones del Subsecretario de Gobierno y Municipalidades, vertidas en el artículo periodístico citado, agrega que "la miseria, las inciertas posibilidades presentes y futuras de poder abandonar su condición de tal, el sumergimiento al que se ven sometidos, hacen del marginal el caldo de cultivo eficaz para el desarrollo de conductas delictuales. Y hablo de marginalidad y no de pobreza, por ser este término más preciso y adecuado. Delincuencia y pobreza no tienen que ir siempre de la mano. Sí marginalidad y delincuencia. Y es a partir de un marco marginal donde aparece el delito que más preocupa y conmueve a la sociedad". Si bien la situación socioeconómica influye sobre el particular, no debemos excluir otras variables psicológicas y sociológicas.

Los cuadros estadísticos delictuales incluidos en este punto, por otra parte, muestran el predominio de los delitos contra la propiedad, "pero hay otros tipos de delitos que se dan en capas sociales donde habitan el contrabando, el narcotráfico, el estafador, el usurero ... La crisis socioeconómica, una sociedad cada día más inmersa en una fiebre consumista, la ciudad que como mito atrae cada vez mayores contingentes humanos en busca de mejores expectativas de vida y que frente al fracaso de sus ilusiones se sumergen en la marginalidad, la inmigración, etc., son nada más que algunas de las aristas principales de este problema ...".

2. CONTROL DE AGENCIAS PRIVADAS DE INVESTIGACION

Según lo expresado por el Director y Subdirector de Judiciales de la Policía de Mendoza, y por el Jefe de División Agencias de Investiganes Privadas, en la provincia de Mendoza existen, aproximadamente, 55 agencias de Investigaciones Privadas, comúnmente llamadas de "vigilancia particular", autorizadas por la Policía Provincial (ver publicación del Diario "Los Andes", de fecha 11 de octubre de 1987).

El funcionamiento de estos entes está reglamentado por las disposiciones del Decreto Provincial N° 3237/71, modificado por sus similares Nros. 136/73 y 575/86. Tienen por misión la realización de actos que no sean competencia de la autoridad pública o de interés público, es decir,

que no realizan una actividad policial o pararela a ella, sino más bien complementaria. Para lograr autorización para funcionar deben cumplir una serie de requisitos, de conformidad con lo establecido por los arts. 3° y 4° del Decreto 3237/71, modificados por el art. 1° del Decreto 575 /86.

Las atribuciones específicas de estas Agencias están detalladas en el art. 14° del decreto reglamentario mencionado, y consisten en efectuar diligencias tendientes a verificar la existencia de hechos, cualquiera sea la naturaleza de los mismos, siempre que ello no se encuentre expresamente prohibido por la ley o implique una transgresión a las normas de la moral y de las buenas costumbres; realizar seguimientos de personas o ubicación de objetos; verificar la solvencia moral o material de las personas y averiguar sus domicilios o residencias. No pueden ejecutar actos de Autoridad Pública, como detenciones o secuestros, salvo en aquellos casos en que las leyes de la materia autoricen la aprehensión por parte de los particulares (art. 18° del Decreto 3237/ 71).

Por otra parte, las Agencias deben comunicar al Jefe de Policía, en forma inmediata, toda información que obtengan y que sea de interés público, no pudiendo realizar vigilancia domiciliarias sin su autorización expresa, ni tampoco portar armas sin previa autorización.

A su vez, el art. 36 y subsiguiente del Decreto 3237/71, reglamenta todo lo atinente a la actividad de los llamados "serenos particulares", al establecer que son todos aquellos sujetos que realicen tareas de vigilancia de personas y cosas, ubicadas en un ámbito territorial determinado, y que sean contratados a ese fin por un individuo, un grupo de individuos, o por una entidad comercial o civil, siendo autorizados expresamente por el Jefe de Policía para actuar como tales, y no pueden realizar detenciones ni cualquier otra clase de acciones que impliquen una restricción a la libertad individual de los ciudadanos, salvo en aquellos casos en que las leyes de la materia autoricen la aprehensión por parte de los particulares. Están obligados a cooperar con la autoridad policial, debiendo comunicar de inmediato, a la Seccional de Policía más cercana, cualquier delito o contravención que se cometiere dentro del ámbito territorial donde ejercen sus funciones, como también dar cuenta de las novedades producidas cuando así se los requiera algún empleado poli-

cial. En caso de portar armas, deben contar con el permiso correspondiente, y el arma debe ser provista por los beneficiarios del servicio. Tienen expresamente prohibido divulgar hechos, circunstancias o datos que deban permanecer en secreto y de los cuales hayan tomado conocimiento en el ejercicio de sus funciones. Tampoco pueden realizar actos propios de su función fuera del ámbito territorial designado al efecto, salvo que mediare autorización expresa de la autoridad policial respectiva.

No obstante lo expuesto, y pese a que tanto las "Agencias de Investigaciones Privadas" como los "Serenos Particulares", no ejercen una actividad policial, tratándose de un servicio totalmente civil, complementario de la actividad del Estado, el análisis de hechos cotidianos, tales como el temor de los ciudadanos a dejar sus domicilios, de padres que acompañan a sus hijos en sus salidas para evitar que transiten solos por la vía pública, etc., dan la sensación de un estado de desprotección de los particulares, que ha llevado a la proliferación de este tipo de agencias privadas que venden seguridad, reemplazando de algún modo esta indelegable función del Estado y han convertido a la seguridad, que debe ser general e igualitaria, en privada y exclusiva de los sectores económicos más pudientes.

3. RECLUSION Y CORRECCION

Las funciones de reclusión y corrección se desarrollan en cumplimiento de órdenes o sentencias de presión preventiva o condena.

La política Penitenciaria está a cargo de la Subsecretaría de Justicia, a través de la Dirección de Asuntos Penales y las acciones operativas se cumplen a través de la Penitenciaría Provincial y de la Cárcel de Encausados de San Rafael.

La lucha contra la delincuencia impone al Estado la obligación de mantener constantemente actualizados los presupuestos de la política criminal que desarrolla. Para combatir el delito eficazmente debe comprender el fenómeno en su cabal complejidad, analizar las distintas variables que influyen en las conductas delictivas (personalidad del delincuente y su mundo circundante); efectuar estudios estadísticos sobre tipos de delitos, clasificación de la población carcelaria por sexo, estado civil, edad, nacionalidad, nivel de instrucción, categoría laboral, situación socio-económica, etc.; compenetrar y capacitar al personal de

- los establecimientos penitenciarios para que pueda cumplir eficientemente sus funciones; y dotar a los organismos carcelarios de las partidas presupuestarias necesarias para contar con infraestructura acorde a los objetivos que debe cumplir.

OPINIONES SOBRE EL ACCIONAR DEL GOBIERNO PROVINCIAL EN MATERIA DE SEGURIDAD PUBLICA

Consideramos oportuno señalar los resultados obtenidos en las encuestas efectuadas a Uniones Vecinales y Sindicatos sobre el tema "seguridad pública".

Consultadas las autoridades de las primeras acerca de la opinión que les merece la labor que desarrolla el Gobierno de la Provincia en la materia, las respuestas fueron las siguientes: el 1,09% opinó que era excelente; el 31,86% buena; el 24,17% regular y el 29,67% mala.

A su vez, los porcentajes obtenidos de las respuestas a las entidades gremiales fueron: 28% buena; 28% regular; 36% mala; y un 8% se excusó de emitir opinión.

Teniendo en cuenta esos datos se procedió a consultar qué medidas propondría para mejorar la labor gubernamental en cuanto a seguridad pública, obteniéndose las siguientes respuestas, consideradas las más significativas:

	Uniones Vecinales	Sindicatos
. Mayor presupuesto para equipamiento	54,96%	60 %
. Mayor control y rapidez de actuación	23,07%	0%
. Más capacitación	21,97%	28%
. Mayor vigilancia vecinal	-	12%

Nos preguntamos cuáles son las razones que llevan a estos grupos tan representativos de la sociedad a opinar de la manera indicada.

La primera respuesta a este interrogante surge del análisis de la evolución del peso relativo que en el total del presupuesto provincial ejecutado se destinó a esta finalidad:

Año	%	Año	%
1976	13,8	1982	7,1
1977	10,0	1983	7,4

Año	%	Año	%
1978	8,3	1984	7,2
1979	9,2	1985	6,6
1980	8,3	1986	7,2
1981	6,1		

Es decir, que en los últimos diez años se ha producido una disminución de aproximadamente el 3%, lo que de algún modo daría la razón a quienes opinan que debe dotarse de mayor presupuesto a la Policía de Mendoza para lograr una labor más eficiente.

A su vez, del análisis del presupuesto de la institución policial para el ejercicio 1987, se infiere que el rubro personal absorbe el 89% del mismo, mientras que, en conjunto, las partidas destinadas a otras erogaciones corrientes y a bienes de capital sólo representan el 11%.

Se deduce que en estos últimos años en el accionar del Gobierno Provincial se han priorizado otras áreas, como vivienda, acción social y educación, en desmedro del área seguridad y, a la luz de los resultados de las encuestas efectuadas, surge que la comunidad está reclamando de las autoridades una mayor protección tanto de personal como de bienes.

Cabe acotar que las encuestas de referencia se han efectuado en el área del Gran Mendoza y parte del área urbana de la zona este, es decir, en zonas donde la densidad de población supera el promedio provincial, donde las actividades comerciales, financieras, industriales, educativas, etc. se encuentran y donde, precisamente por la complejidad de funciones, los conflictos sociales surgen con mayor asiduidad y donde la delincuencia encuentra terreno más propicio para su accionar. Cabría mencionar, además, sólo a modo de hipótesis de trabajo, que la gran cantidad de ciudadanos extranjeros, ingresados ilegalmente, sin documentación en regla, facilitado su ingreso en la provincia por ser zona de frontera, que generalmente se desempeñan como vendedores ambulantes en el casco céntrico y/o ejerciendo actividades esporádicas no muy claras, coadyuvan a incrementar los problemas urbanos.

Por último, y a modo de síntesis, podemos decir que pese a los cambios aprobados en los planes de estudios de las escuelas policiales; de los estudios efectuados para la modificación de la actual Ley Orgánica de la Policía de Mendoza; de los cambios operados a fin de mejorar la operatividad de las tareas que realiza el personal policial; etc. se hace necesa-

rio dar respuesta a los requerimientos planteados por la comunidad.

OPINIONES DE LOS PROPIOS AGENTES DE POLICIA

Además de las encuestas efectuadas a uniones vecinales y entidades gremiales, se consideró conveniente efectuar algunas encuestas a "agentes de policía" a fin de conocer sus propios puntos de vista.

En general, las opiniones fueron coincidentes en manifestar que resulta insuficiente la cantidad de agentes en relación a la cantidad de población de la provincia de Mendoza, pese a considerar a ésta como "sana"; y "tran quila"; que ello motiva recargos de servicio, especialmente en días festivos, de paros y ante distintos tipos de concentraciones populares; que, además, los medios de que disponen son insuficientes: vehículos muy antiguos, máquinas y elementos de oficina obsoletos, locales prácticamente inhabitables, necesitando para un accionar ágil y eficiente vehículos más modernos, helicópteros, computadoras, etc. que, todo ello se ve agravado por las bajas remuneraciones que perciben, sobre todo por el alto riesgo al que están expuestos y la imposibilidad de acceder a un doble empleo (sólo pueden desempeñarse en servicios extraordinarios afectando el descanso reparador que todo ser humano necesita).

Finalmente, consultados acerca del concepto que estiman posee la población sobre el agente de policía, manifestaron que en general los consideran "analfabetos", como el "aparato represor" con el arma bajo el brazo y que, de ningún modo, son vistos como amigos que cuidan por la seguridad y el mantenimiento del orden; que existe un desconocimiento total del régimen policial, del grado de instrucción que reciben y de los motivos que los llevan a usar sus armas en situaciones límites.

En consecuencia, para evitar la comisión de delitos, es menester que la Policía de Seguridad vigile personas, cosas y lugares que representen un peligro potencial para la población. Esto implica la presencia policial en la calle, es decir, que el hombre policía conozca a la gente del lugar (al comerciante, al industrial, al educador, al empleado, etc.), como así también el terreno donde debe ejercer su función y los modos de operar cada vez más sofisticados de la delincuencia; y ante la presencia de desconocidos o de personas sin motivos aparentemente lícitos para permanecer en un lugar determinado, observar su conducta e interrogarlos y/o detenerlos si es preciso.

Sin presencia policial en la calle, la población se siente desprotegida y los transgresores pueden actuar con impunidad, no cumpliéndose el fin para el cual fue organizada la policía de seguridad, cual es, "mantener el orden público y la paz entre los habitantes" (art. 1° Ley 4697 - Orgánica de la Policía de Mendoza).

Una conveniente planificación, organización, dirección, ejecución y control de las actividades operacionales, a través de la modernización, tecnificación, automatización, desburocratización y agilitación en el accionar policial, permitirá acciones más eficaces, traerá aparejada una mayor seguridad para la comunidad y redundará en una disminución de delitos, con la consiguiente reducción de costos en tiempo, dinero, vidas y propiedades vulneradas, alcanzándose el clima de convivencia necesario para la realización espiritual y material del ser humano.

Por otra parte, podemos afirmar que, por la trascendencia de la función policial, es de vital importancia contar con un adecuado método de selección de personal, incorporando a la Institución sólo a aquéllos que cuenten con un nivel cultural y de instrucción acorde a las funciones a desempeñar, posibilitándoles, una vez incorporados, una adecuada actualización y perfeccionamiento y, paralelamente, brindarles remuneraciones satisfactorias que respondan a las aspiraciones personales y a la responsabilidad de sus labores y a su vez garanticen su permanencia en la Institución. Esto redundará en beneficio de la propia Entidad y la comunidad en general que verá cumplidos sus anhelos de seguridad.

GESTION PUBLICA DEL SECTOR DE ECONOMIA

IMPORTANCIA DE LA GESTION PUBLICA EN LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS

El Estado ha asumido siempre, respecto a la sociedad, al menos teóricamente, la finalidad de asegurar el bien común o interés general. Su extensión y alcance han dependido de las distintas formas de manifestarse la relación entre aquél y ésta. Dicha finalidad recibe el nombre de "orden" en el Estado productor de seguridad del liberalismo, "servicio público" en el Estado prestador de servicios de la segunda revolución industrial y abiertamente "interés general" en el Estado productor de bienes y servicios de nuestros días o Estado Empresario. El orden, el servicio público y el interés general han sido pues los tres conceptos abstractos e indeterminados que han capitalizado en diferentes épocas ese bien común en que consiste la finalidad de todo Estado.

La expansión del concepto de "servicio público" hacia actividades como la salud o la educación y del "ordenamiento" hacia la gestión económica, produjeron la crisis de los respectivos conceptos y con ello la de los medios de que se valía la Administración para alcanzarlos.

El concepto actual de interés general en que se condensa la finalidad del Estado supone, por un lado, el límite de su actividad y, por el otro, el fundamento de la misma. Sin embargo, dada la amplitud del concepto, su vaguedad y las facultades de la Administración de determinar su ámbito, da lugar a situaciones conflictivas.

El ámbito de lo privado y lo público no ha sido nunca algo definido, sino dependiente de la ideología imperante en cada momento, y se enfrenta con dos tipos de problemas a los que intenta dar solución, el primero se refiere a qué clase de actividades o bienes tienen carácter público o privado y la segunda, en qué casos o momentos debe operarse un trasvase de un sector a otro o definir una acción conjunta. Esto nos lleva a contemplar el fenómeno desde un punto de vista estático y otro dinámico.

En lo que se refiere al primer aspecto, el Estado, para la consecusión del "bien común temporal", realiza una serie de actividades, parte de las cuales son esenciales para su existencia tales como la legislación, justicia, hacienda, orden público y parte, de mera utilidad, cuya realización depende de las razones políticas que en cada lugar y momento predominan. Es respecto de este segundo tipo de actividades del que cabe afirmar el carácter contingente y variable de los fines del Estado o, en otras palabras, de la actividad administrativa, ya que la Administración es el órgano fundamen-

tal del Estado para el cumplimiento de sus fines. Desde esta perspectiva, las ideologías políticas extremas se corresponden con el Estado inhibicionista y con el totalitario.

En el primero, la relación Estado-sociedad es de separación, adoptándose la postura individualista del "laissez-faire", con lo que la decisión de los bienes que han de producir corresponde a la empresa privada (economía de mercado) y la actividad financiera prestadora de servicios públicos --"indivisibles y consolidados" según la expresión de Eiesandi- al Estado. En el Estado totalitario se produce una confusión de los fines de la sociedad y del Estado en beneficio de éste mediante una transformación del sector privado en público, como corresponde, en definición, a la composición socialista. El Estado se convierte no sólo en la única unidad de producción, sino que determina lo que deben adquirir las unidades de consumo (economía dirigida).

En realidad nunca han existido formas puras de ambos sistemas, sino que cada uno, en un proceso mutuo de acercamiento, va admitiendo principios del otro para salvar las propias deficiencias.

La delimitación de las esferas de acción del individuo y del Estado en la realización de aquellas actividades consideradas como no esenciales para la consecución de los fines públicos ha sido resuelta de forma maximalista para el liberalismo en favor de aquél y por el socialismo en favor de éste. Entonces, en los países que adoptan un sistema intermedio, o intervencionista, el problema recibe una solución de compromiso, conocida con el nombre de subsidiaridad, de la cual va a depender el fundamento de la actividad económica del Estado.

Actualmente podemos afirmar que la actividad estatal está presente, en alguna forma, en casi todos los sectores de la vida económica de la Provincia, obstentando, en muchos de ellos, un auténtico protagonismo.

En este trabajo no discutimos si el Estado debe intervenir o no en la actividad económica, sino cómo, cuándo y para qué debe intervenir, lógicamente, apartándonos de toda concepción dogmática y utilizando a la "ley de la situación" como base de una apreciación pragmática.

Vivimos en una sociedad que concede mucho valor a las consideraciones de eficiencia, el repliegue del político frente al tecnócrata, la tensión entre el principio de legalidad y el de eficacia, el auge de las técnicas de previsión y estimación y la nueva concepción del principio de subsidiaridad son manifestaciones de la importancia que hoy reviste la eficiencia. (10). A

la Administración se le exige eficacia y eficiencia y, por eso, su papel no puede ser en el plano económico el de la inhibición con excepciones, sino el de la actuación, con limitaciones.

Por ello se torna imprescindible analizar la organización de las actividades económicas del Gobierno Provincial.

ORGANIZACION DE LA GESTION ESTATAL EN LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS DE LA PROVINCIA

1. GESTION DE LOS RECURSOS NATURALES

La administración provincial de los recursos naturales se encuentra en la etapa denominada "de la administración por usos" (11) primero y más primitivo de los estadios en la materia. Este tipo de organización ignora el concepto básico de la interdependencia entre los recursos naturales, entendiendo como tal a la recíproca influencia, positiva o negativa, que ejercen entre sí los distintos recursos a causa de cómo el hombre los usa. Esta influencia debe entenderse en un doble sentido: entre diferentes usos de un mismo recurso y entre diferentes recursos.

En ambos casos la interdependencia engendra la necesidad de que la política sea global, de conjunto, contemplando a todos los recursos vinculados entre sí y, por consiguiente, la de que el gobierno se organice para instrumentarla de igual modo.

El manejo de los recursos naturales está a cargo de diversos organismos, de distinta naturaleza jurídica, jerarquía presupuestaria y dependencia institucional, conformando un mosaico de entidades que no tienen coordinación institucionalizada, donde la comunicación es eventual y esporádica y el funcionamiento de los mismos a veces contradictorio por la superposición de competencias, sobre todo en los aspectos de regulación y control.

A ese panorama institucional debe sumarse la ausencia total de políticas provinciales integradas en la materia, frente a un contexto provincial -económico social- que ha sufrido cambios cualitativos y cuantitativos importantes y que presenta nuevas y crecientes demandas en relación con el manejo de los recursos.

La falta de políticas deriva en la ausencia de planificación en la materia. No existen, en tal sentido planes integrales que contemplen el conjunto de los recursos de interés para la Provincia, ni tampo-

co -salvo rarísimas excepciones- planes sectoriales a mediano y largo plazo.

Finalmente debe señalarse un rasgo que se observa nítidamente en la administración provincial, y que es característico también de la nacional: y es la escasez de personal administrativo, técnico y directivo especializado. Sobre el particular dice Guillermo Cano que "la escasez de personal altamente entrenado para el manejo de los recursos en sus diversas etapas, se acentúa con el grado de evolución de la moderna tecnología, que coloca a los países que no la poseen a la zaga de los demás. Esta escasez puede comprender dos aspectos: Uno: falta de especialistas en ciertos sectores y Dos: falta de entrenamiento interdisciplinario que hace a la esencia misma de una moderna administración de recursos. Un programa de manejo racional, agrega, debe atender a este problema como primera prioridad, pues su solución es determinante de sus propias posibilidades de éxito" (12).

1.1. RECURSOS HIDRICOS Y ENERGETICOS

En el recurso hídrico encontramos el caso típico de una administración organizada en función de los usos. Con este criterio tenemos: Departamento General de Irrigación que se ocupa de todos los problemas vinculados con el riego; Dirección de Hidráulica para el proyecto y construcción de obras aluvionales; Energía Mendoza, Sociedad del Estado que distribuye la energía hidroeléctrica generada en la Provincia; Obras Sanitarias Mendoza, Sociedad del Estado, dedicada al abastecimiento de agua potable para uso doméstico e industrial y disposición de los efluídos; Subsecretaría de Energía, Combustibles y Recursos Hídricos que tiene actualmente como misión esencial la de gestionar la defensa de los intereses provinciales en materia de recursos frente a los de otras jurisdicciones, aunque cabe mencionar que esta Subsecretaría tiene además en virtud de la norma de creación, competencia para efectuar estudios, proyectos y coordinación, a nivel de política hídrica provincial y de tareas administrativas vinculadas con un mejor aprovechamiento de los recursos.

A este panorama institucional hay que agregar una serie de organismos nacionales con competencia en materias vinculadas con usos específicos del agua y con la investigación básica y aplicada acerca de los recursos hídricos entre ellos: Agua y Energía Eléctrica, Yaci-

mientos Petrolíferos Fiscales, Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídrica y el Centro Regional de Aguas Subterráneas.

"La actuación de ese conjunto de organismos -expresa Joaquín López- pertenecientes a distintas jurisdicciones crea superposiciones y problemas de jurisdicción y competencia que es necesario solucionar para lograr un adecuado gobierno de las aguas. Teniendo en cuenta que las normas constitucionales son difíciles de modificar y que existe una estructura creada en materia administrativa que no se puede alterar fácilmente, es necesario, con los elementos existentes, tratar de lograr una mayor eficiencia en la administración hídrica" (13).

Para evitar tales superposiciones, y lograr coordinación entre los diversos organismos, es decir, para estructurar una política hídrica provincial, que es la primera e ineludible función del Estado en esta materia, comentaremos dos de las propuestas más integrales expresadas por expertos en el área y que, si bien se asemejan en algunos aspectos, tienen matices diferentes:

Sobre el particular opina el Dr. Guillermo Cano que "...si bien la Constitución de 1916 sólo atribuye con exclusividad al Departamento General de Irrigación el manejo de la irrigación, nada obsta a que una ley le asigne competencias adicionales y centralice en él absolutamente todo lo referente a la administración de todas las aguas superficiales, subterráneas y atmosféricas; todos sus usos; toda clase de obras hidráulicas (mayores y menores) y la medición cuali y cuantitativa de todos los recursos hídricos, convirtiéndolo así en "Departamento General de Aguas" y terminando de este modo con mini-imperios sectoriales. En el Consejo de Irrigación deben sentarse representantes del Poder Ejecutivo, de las empresas hídricas y energéticas provinciales, y también de los usuarios, elegidos éstos por los usuarios de cada río. El Superintendente debería participar en todas las reuniones de gabinete provincial, para de este modo integrarse a la conducción política general de la Provincia, de la cual la hídrica debiera ser un pilar fundamental" (14).

Por su parte, el Dr. Joaquín López considera que "es necesario, para coordinar la actuación del Departamento General de Irrigación, Obras Sanitarias Mendoza y Energía Mendoza S.E., que estos últimos

organismos integren el Consejo y Tribunal Administrativo del Departamento General de Irrigación, ente al que puede atribuírsele competencia para aconsejar y ejecutar la política hídrica provincial (15). En tal sentido, la Subsecretaría de Energía, Combustibles y Recursos Hídricos, debería ser el nexo entre el Poder Ejeuctivo y el Departamento General de Irrigación, depender directamente de aquél y asesorarle en política hídrica interprovincial.

Otros expertos opinaron en cambio sobre la necesidad de mejorar la eficiencia de las administraciones hídricas tal como están actualmente organizadas, priorizan en tal sentido este aspecto al de una reforma estructural.

El Ing. Armando Llop considera que la principal falencia de la administración hídrica provincial es "la lenta capacidad de respuesta frente a los problemas detectados en relación al manejo del recurso, y a las demandas de distintos sectores de la economía". Otra falencia que señala es la desconexión de las distintas administraciones individuales. Considera además de gran importancia la problemática del agua subterránea sobre la cual -sostiene- se produce una situación de externalidad; los costos privados son superados por los costos sociales al producirse una mala explotación o sobreexplotación; el libre mercado destruye el recurso, es necesario por tanto que el Estado cuente con los medios suficientes para preservarlos. A su vez el Departamento General de Irrigación debería considerar las actividades de conservación de las estructuras de riego como de naturaleza permanente y priorizada y no incorporar las mismas como proyectos nuevos, ante la inminencia de problemas en el sector. Igual criterio debería aplicar para el caso de las defensas aluvionales, para lo cual el Departamento General de Irrigación debería contar con los recursos necesarios.

En materia de saneamiento hídrico los expertos coinciden en que constituye uno de los principales problemas que debe encarar la administración hídrica provincial. Son numerosos los organismos con atribuciones respecto al problema de la calidad del agua:

- Compete al Departamento General de Irrigación en el caso de efluentes que vierten en cauces de riego;
- A los municipios en los casos de aguas vertidas en las acequias;

. A la Dirección de Industrias el vertido de efluentes industriales;
. Al Departamento de Saneamiento Ambiental del Ministerio de Bienestar Social el control de los efluentes residuales de distinta naturaleza y origen.
. A la Dirección de Hidráulica cuando se trata de cauces aluvionales;
. A Obras Sanitarias Mendoza la disposición y tratamiento de residuos cloacales.

Ante este panorama es necesario establecer una coordinación permanente, y unificar criterios respecto a las acciones a realizar, centralizando estas actividades en un organismo del Gobierno Provincial, de nivel jerárquico adecuado, y dejar la ejecución en manos de los organismos pertinentes según prevé la legislación vigente.

1.2. SUELOS

En lo que respecta al uso agrario del suelo existe un organismo provincial con competencia específica: la Dirección Agropecuaria. La función más importante de la mencionada Dirección es, desde 1981, la aplicación a nivel provincial de la Ley Nacional N° 22428 de fomento a la conservación de suelos, mediante mecanismos promocionales, subsidios, créditos bancarios en condiciones especiales, etc. Se alienta a los productores, organizados en "consorcios de conservación de suelos" a adoptar las prácticas adecuadas a la recuperación de los que están afectados por procesos de carácter antrópico.

Al margen de la importante acción que sobre el particular lleva esta Repartición, es necesario señalar que no hay política provincial en materia de suelos, en el sentido de integrar en una concepción unificadora a los distintos problemas vinculados con el uso del recurso: uso agrario y procesos que afectan la productividad de los suelos; uso óptimo del recurso hídrico y manejo conjunto; uso urbano y radicación industrial, aspecto éste en el que es imprescindible la acción mancomunada de los municipios del Gran Mendoza para unificar criterios y establecer pautas comunes de asentamiento.

Lamentablemente, no existe coordinación entre la Dirección Agropecuaria y el Departamento General de Irrigación en lo que hace al manejo conjunto de los recursos agua y suelo, necesidad imperiosa que surge de la estrecha interdependencia de los mismos. Esta situación se mantiene, básicamente, porque como dijimos anteriormente, la Pro-

vincia continúa con un esquema de administración de los recursos naturales en función de los "usos" de cada recurso, individualmente considerados.

Otra desconexión significativa, y que atenta contra la imperiosa necesidad de hacer más eficaz la administración de los suelos de Mendoza, es la que existe entre el organismo provincial específico, Dirección Agropecuaria en este caso, y los organismos científicos y técnicos nacionales que desarrollan investigación en el ámbito del desarrollo agropecuario, básicamente el INTA y la Universidad Nacional de Cuyo a través de la Facultad de Ciencias Agrarias.

Además, es necesario implementar mecanismos de transferencia para que la Administración Provincial utilice los estudios realizados por dichos organismos y lleve a la práctica las medidas aconsejadas por los expertos en la materia. A tal fin podría usarse el mecanismo de los convenios, que ya ha sido probado, por ejemplo, con la Facultad de Ciencias Agrarias, arrojando óptimos resultados, para el desarrollo de algunos planes concretos a cargo de la Dirección Agropecuaria.

Respecto de esta Repartición, se ha observado además, un sobredimensionamiento de competencias, en relación con la disponibilidad actual de recursos, materiales y financieros.

Esta situación produce dos efectos. El primero se refiere a la imposibilidad que mencionamos de realizar tareas de investigación aplicada en el área del desarrollo agrícola-ganadero provincial y, el segundo la escasa actividad que despliega la Repartición en el campo de la colonización de tierras. En esta área de actividades se detecta con mayor intensidad la carencia de recursos, que impide a la Provincia definir y llevar a cabo un plan de colonización. En consecuencia, se deben incrementar los recursos destinados a tal función, o bien implementar mecanismos de coordinación con otros organismos a los efectos de optimizar la utilización de recursos ya disponibles para el desarrollo de planes de colonización. En este sentido podría coordinarse el accionar de la Dirección Agropecuaria con la Dirección de Recursos Naturales Renovables, el Departamento General de Irrigación y los municipios donde existan áreas a colonizar.

Debe lograrse, además, la participación permanente de la Dirección

Provincial de Catastro a través de algún mecanismo institucional de coordinación. Por supuesto que ello requiere, como paso previo, definir desde los niveles superiores del Gobierno Provincial, con la participación de representantes de los organismos provinciales mencionados, los nacionales de ciencia y técnica vinculados con el tema y eventualmente del sector privado, un plan coherente y a largo plazo en materia de colonización.

1.3. RECURSOS FORESTALES

Las funciones de promoción y asesoramiento para el desarrollo de planes de forestación comercial -esto es, la implantación de bosques con especies maderables- está a cargo, en la Provincia, de la Dirección de Bosques y Recursos Naturales Renovables.

Mendoza no cuenta actualmente con regímenes de promoción propios para el fomento forestal, pero aplica el régimen nacional de crédito fiscal de la Ley 21.695, a la cual la Provincia está adherida.

En virtud de ese régimen nacional la Provincia recibe anualmente un crédito fiscal -por cupos determinados- para la implantación de bosques. Dicha implantación la realizanlos productores cuyos planes resultan aprobado por el organismo de aplicación. En el caso de Mendoza, según lo establecido por Ley N° 2.088 de adhesión al Régimen Nacional de la Ley N° 13.273 de Defensa de la Riqueza Forestal, el organismo de aplicación de toda la legislación forestal es la actual Dirección de Bosques de la Provincia. Según dicha ley nacional es el Gobierno Provincial al que corresponde la aplicación de los regímenes nacionales de promoción dentro del ámbito de su jurisdicción.

Sin embargo, en el caso del Crédito Fiscal de la Ley N° 21.695, la distribución y el control de los beneficios promocionales -que son en realidad subsidios no reintegrables- ha estado a cargo, desde la sanción de la Ley, del Instituto Forestal Nacional. Este Organismo ha requerido la participación de la repartición provincial competente en la materia para la evaluación de factibilidad de los planes y luego para el imprescindible contralor de las forestaciones realizadas en el territorio provincial. A tal fin se utilizó el mecanismo de los convenios, a través de los cuales el IFONA delegó en la Dirección de Bosques tan importantes funciones.

Recientemente este organismo nacional ubicó en la ciudad de Mendoza una Delegación para la región Cuyo. Observamos, en consecuencia, dos organismos de distinta jurisdicción que, en la práctica, están facultados para realizar las mismas funciones. A pesar de que la duplicidad se sortea a través de la labor de los técnicos que tratan de coordinar lo mejor posible sus funciones, creemos que el organismo provincial es el más idóneo para aprobar los planes y controlar luego su efectiva implementación -tal como ocurre con la Dirección Agropecuaria en el caso del Régimen Nacional de Fomento a la Conservación de Suelos. La innecesaria duplicidad de organismos que estamos observando no aporta nada al mejor desarrollo de la actividad forestal.

1.4. FLORA Y FAUNA

La administración de los recursos que proveen la flora y fauna silvestres están a cargo de la Dirección de Bosques y Recursos Naturales Renovables. El organismo tiene como función esencial el contralor de la explotación de dichos recursos. Dicha función deriva de la circunstancia de ser autoridad de aplicación de las leyes nacionales Nros. 13273 de defensa de la riqueza forestal y 22421 de conservación de la fauna silvestre, leyes que la Provincia aplica por adhesión a los regímenes nacionales.

En general se considera aceptable la acción desarrollada por este organismo en materia de protección y conservación de los recursos de la flora y fauna; sobre todo en lo que se refiere al contralor de:

- La tala de toda vegetación natural de la Provincia, que ha sido declarada por Ley " Monte protector".
- La caza de animales de la fauna silvestre, protegidos por una moderna y completa legislación provincial, la mejor del país en esta materia (Ley N° 4386 y Decreto N° 855/80).
- Las áreas protegidas y reservas provinciales.

A pesar de que la Dirección de Bosques ha reforzado las acciones de contralor y despertado una creciente conciencia acerca de la necesidad de proteger los recursos naturales renovables, sobre todo en los últimos años, es preciso destacar -en posición que compartimos con los expertos en la materia- que el organismo no tiene el nivel administrativo y presupuestario suficiente, careciendo de recursos huma-

nos y financieros para abordar tan complejas funciones en un espacio territorial tan extenso (16). Es significativo, por ejemplo, que desde 1984 se hayan establecido, por leyes provinciales, nuevas reservas de flora y fauna así como parques provinciales, y no se haya previsto en ellas los mecanismos necesarios para hacer efectivos los controles sobre esas áreas. Simplemente se ha ido transfiriendo a la Dirección de Bosques el mantenimiento y contralor de las mismas, sin modificar correlativamente la planta de personal y las asignaciones presupuestarias que se requieren para el cumplimiento efectivo de tales cometidos.

2. INFRAESTRUCTURA ECONOMICA

Las obras de infraestructura económica, son desarrolladas generalmente por entidades descentralizadas, de distinta naturaleza jurídica.

Las de irrigación están a cargo del Departamento General de Irrigación.

La oferta de energía, a cargo de EMSE-Energía Mendoza, Sociedad del Estado.

Las comunicaciones se encuentran fundamentalmente a cargo de una empresa privada y las actividades que desarrolla la Provincia en esta materia competen a la Dirección de Comunicaciones.

La construcción de obras camineras; de tránsito urbano, pavimentación, su conservación y mejoramiento, a cargo de la Dirección Provincial de Vialidad.

El estudio de estas entidades no está comprendida en los alcances de este trabajo, únicamente comentaremos que debe priorizarse la coordinación entre dos Ministerios, el de Economía, que debe fijar las políticas de las cuales es responsable y efectuar la promoción del aprovechamiento de dichos recursos y el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, en cuyo ámbito se ubican los entes que manejan la infraestructura económica.

3. GESTION EN LOS SECTORES DE PRODUCCION Y COMERCIALIZACION

3.1. AGRO INDUSTRIAL

No obstante reconocer las autoridades gubernamentales que el aprovechamiento más eficiente de los recursos agrícolas es requisito indispensable para obtener el desarrollo logrando, además de un ade-

cuado abastecimiento del mercado interno, la generación de saldos exportables, no se ha apoyado orgánicamente el crecimiento de las actividades agro-industriales en la Provincia.

Como estas acciones no se producen en forma espontánea, es necesario dinamizar el sector y para ello es fundamental la acción concertada del Gobierno Provincial, a través de sus organismos específicos y de los sectores privados que estén interesados en la producción, provisión de insumos y comercialización agrícola.

En nuestra Provincia, debería ser competencia de la Subsecretaría de Agricultura y Ganadería, a través de la Dirección Agropecuaria, el desarrollo de un proceso coherente, no limitado en el tiempo por aspectos coyunturales, en el que se coordine el accionar de los organismos públicos, entre sí, y con los representantes del sector privado y se diseñen además mecanismos eficientes de recolección. análisis y difusión de información estadística fundamental para la toma de decisiones empresariales.

La Dirección Agropecuaria, organismo específico de nuestra administración, carece del desarrollo organizativo que le permita asumir las responsabilidades mencionadas. Este organismo no tiene definida su estructura y además, aún cuando existe un Departamento de Planificación, no se ha detectado el cumplimiento integral de esta importante función sino tan solo, el desarrollo de programas aislados que responden a exigencias de los entes que aportan recursos financieros para el cumplimiento de esos programas.

Los recursos humanos y tecnológicos existentes deben aplicarse a la elaboración de programas concretos de acción, interrelacionados entre sí, y elaborados con la participación de los sectores interesados, con prioridades claramente definidas, basados en presupuestos y organizados con una inexcusable asignación de responsabilidades para su cumplimiento, evaluación y ajustes periódicos.

El ente estatal no debe circunscribir su accionar a labores de fiscalización de normas en materia de agricultura, ganadería, colonización, suelos y riego o a la certificación de daños producidos por accidentes climáticos o a la elaboración de estadísticas determinadas por entes nacionales. Debe ampliar su competencia para poder discutir, con la autoridad suficiente, con los organismos públicos y entidades represen-

tativas del quehacer agro-industrial, las metas físicas de producción y los modos de alcanzarlos. Estas, aún cuando factibles, deben incorporar la realización de un esfuerzo serio para obtener aumentos de productividad e incorporación de nuevas áreas.

El cumplimiento de metas fijadas en programas racionales, requiere normalmente inversiones y la adopción de nueva tecnología, por lo que el ente estatal deberá prever e impulsar la adopción de las medidas necesarias y convenientes en materia de tributación, crédito, tecnología, producción, sanidad, industrialización y comercialización. Sólo así se podrá lograr la tasa de crecimiento necesaria para sostener el desarrollo programado de la Provincia.

3.2. MINERO-INDUSTRIAL

Es opinión coincidente entre los expertos en la materia que ningún Estado que desee proveer el desarrollo minero puede dejar de cumplir con las siguientes funciones:

. El ejercicio de la policía minera para la seguridad de las labores y la preservación del ambiente.

. Las vinculadas con el otorgamiento de concesiones mineras, que se derivan del hecho de que es del Estado el dominio originario de todos los recursos mineros y por lo tanto debe haber un servicio minero que actúe como autoridad concedente en la materia.

. Centralización de la información minera y geológica disponible y la actualización y difusión de estadísticas mineras. Esto es importante por cuanto el fomento de las inversiones y decisiones empresarias en el campo de la minería, requiere información actualizada y confiable que sólo una institución estatal puede brindar. En ese sentido "es posible afirmar que no cuenta nuestro país y menos nuestra Provincia, con servicios geológicos aptos para evaluar las posibilidades mineras y brindar la información básica que requiere una política de fomento de las inversiones. Es decir que uno de los incentivos para fomentar el crecimiento y desarrollo de la minería debe encontrarse en lo que podríamos llamar la "ayuda tecnológica" de un buen servicio estatal de minería" (17).

. La promoción minera, que en el caso de la Provincia de Mendoza realiza la Dirección de Minería en virtud de un régimen ad-hoc.

Los expertos en materia minera han señalado, a este respecto, que no es imprescindible que el Estado realice una promoción de la actividad minera, en cuanto se entienda como apoyo al capital privado para alentar inversiones en este sector. Más bien lo que debe plantearse el Estado en función del desarrollo de un programa minero, es la decisión política de la promoción, o no, respecto a cada mineral en particular, evitando regímenes de promoción generalizados e indiscirminados que, en definitiva, redundan en perjuicio de las finanzas del Estado, sin obtener los resultados buscados.

En los casos en que efectivamente se opte por promover determinada explotación minera, el Estado no puede desatender las funciones de control de los proyectos promovidos. En tal sentido debe garantizarse que el organismo cuente con los recursos humanos, materiales y financieros suficientes para llevar a cabo tal actividad.

Todas las funciones mencionadas están, en el caso de Mendoza, a cargo de la Dirección General de Minería.

Esta repartición no cuenta con un servicio eficiente y actualizado de información minera, dado que hasta 1985 no tuvo recursos suficientes para el desarrollo de tal actividad, recuérdese que sólo recientemente cuenta con recursos propios, provenientes del Fondo Provincial de Minería, con los que está reforzando áreas de trabajo.

El resto de las funciones -promoción, policía minera y otorgamiento de concesiones- las desarrolla en forma regular.

La principal falencia en materia minera, según se ha detectado, no deriva estrictamente del funcionamiento del organismo provincial, sino de la carencia absoluta de conciencia minera -tanto a nivel privado como del gobierno- y de la ausencia de un plan minero a largo plazo que oriente el desarrollo sostenido de la actividad en la Provincia.

Si bien la Dirección referida cuenta actualmente con un Programa Minero, elaborado en 1984, el mismo no se encuentra conectado a otras actividades económicas, como por ejemplo la industria, siendo que la definición de proyectos minero-industriales integrados es esencial para el desarrollo provincial. Esos objetivos sólo pueden lograrse superando la desconexión existente entre los organismos interesados que integran el Ministerio de Economía.

3.3. DESARROLLO INDUSTRIAL

Destacamos como débil en esta materia la acción del Gobierno Provincial, a través de su ente específico, ya que no ha cumplido con su rol fundamental de orientador de planes básicos de promoción y desarrollo de mediano y largo plazo que señalen con claridad los objetivos y metas del sector.

La Dirección de Industrias, desarticulada, con el Departamento de Promoción y Asesoramiento Industrial dependiente directamente del Subsecretario de Industria, Comercio y Minería, no sólo no pudo cumplir integralmente esta función sino que quedó relegada al desarrollo de funciones de inspección, registro de industrias, fundamentalmente de base agraria, y análisis industriales.

La ley de promoción industrial elaborada por el Gobierno Provincial tuvo poca aceptación por parte de los empresarios y, en consecuencia, fueron muy limitadas las acciones vinculadas a la aplicación de las normas de fomento industrial, registro de establecimientos acogidos a ellas y asesoramiento técnico a las industrias.

Creemos que el ente específico estatal tiene que ampliar sus funciones, adecuándolas a las necesidades de una Provincia que necesita desarrollar su sector industrial. Para ello deberá prever la realización de relevamientos y estudios que permitan evaluar la disponibilidad de materia prima, mano de obra, costos de producción, condiciones del mercado, conveniencia de exenciones tributarias, de crédito industrial diferenciado, líneas de financiamiento, etc.

Otro aspecto que debe cumplir cabalmente es el de suministrar información básica a empresarios e inversores potenciales en otras áreas, además de las de base agraria, como la industria minera, química, maderera, etc.

Le compete también la determinación de los distintos factores de localización industrial y la zonificación y selección de terrenos aptos para la radicación de parques industriales.

Tampoco debe dejarse de señalar su función coordinadora de estímulos, a través del diligenciamiento de la obtención de créditos y la aplicación de medidas tributarias y arancelarias compatibles; la promoción de las exportaciones y la gestión de un "régimen de promo-

ción" adecuado, que permita la instalación de nuevas empresas y la reactivación y expansión de las existentes.

En consecuencia, creemos que debe redefinirse la estructura orgánica y funcional de la Dirección de Industrias, a la vez que debe dotársela de los recursos humanos y tecnológicos necesarios para el desarrollo de las funciones mencionadas anteriormente, que consideramos vitales para el crecimiento armónico del sector.

3.4. COMERCIALIZACION

Esta importante función deber ser analizada tanto desde el punto de vista interno como del externo y, en ambos casos, atendiendo a su natural y necesaria vinculación con la producción y la industrialización.

Las funciones vinculadas con la comercialización interna, deberían ser competencia de la Dirección de Comercio Interior. Sin embargo, esta repartición hasta la fecha, sólo ha desarrollado labores de control de precios y fiscalización de regímenes nacionales tales como la Ley Nacional de "Lealtad Comercial" y "Metrología Legal".

Entendemos que su competencia debe comprender también la promoción de instrumentos apropiados tales como las cooperativas destinadas a la comercialización interna de la producción primaria e industrial y a la provisión de insumos y servicios propios de estas actividades. Le corresponde asimismo la promoción del establecimiento de mercados de concentración para productos perecederos en los principales centros urbanos de la Provincia y proveer, además, a la reducción y racionalización del proceso de intermediación, acortando los canales de distribución.

En cuanto a la comercialización externa, debemos advertir que esta actividad es muy reciente en nuestra Administración y se encuentra a cargo de la Dirección de Comercio Exterior. Básicamente le compete, según la legislación actual, "promover con énfasis las exportaciones de productos de la Provincia, acrecentando la venta de los tradicionales, utilizando y asegurando mercados ya ganados y buscando otros nuevos.

En verdad es necesaria la presencia de un ente que centralice y

programe la acción promotora del Estado provincial en este campo; que fundamentalmente, sirva de apoyo y fomento para un mayor acceso a los mercados externos de la producción, desvinculando las necesidades y oportunidades de comercio de toda consideración ideológica.

La organización interna y los procedimientos de gestión de este ente deben ser extremadamente flexibles de modo que le permita adaptarse rápidamente a las demandas cambiantes de los mercados externos; debe además, asegurar a los posibles exportadores el funcionamiento de un sistema eficiente de relevamiento de información que ilustre tanto sobre la evolución de las condiciones internas como sobre la situación en los países compradores y competidores actuales y potenciales.

Le compete también el análisis de los sistemas legales nacionales, provinciales y municipales con el objeto de evitar superposiciones tributarias o disparidades reglamentarias que encarezcan o dificulten la circulación de las mercaderías o productos.

Deberá ejercer asimismo el liderazgo en la formulación de estrategias de exportación que aseguren la permanencia de los productos de de la Provincia en los mercados mundiales e implementar sistemas de defensa del precio en el exterior, en la medida en que ello sea factible.

Para los aspectos mencionados, consideramos que la Dirección de Comercio Exterior debe ampliar sus funciones y además desarrollarlas en forma coordinada con los organismos públicos competentes y en estrecha relación con los sectores privados interesados en exportar, adoptando mecanismos de acción que se correlacionen con la dinámica de esta actividad.

3.5. TURISMO

La gestión pública en materia de turismo, está a cargo de la Dirección Provincial de Turismo, organismo dependiente de la Subsecretaría De Industria, Comercio y Minería.

La última disposición legal que estableció la misión de esta Repartición, es la Ley N° 4530 de 1981, complementada por el Decreto N° 947/81 que reglamenta la mencionada Ley, pero su estructura orgánica ha sufrido várias modificaciones a través del tiempo, no siempre producto de estudios e investigaciones sistemáticas ni de objetivos y

políticas claramente definidas cuya resultante es, justamente, una estructura apta para su gestión. Es probable que, por estas causas, esas modificaciones no han logrado satisfacer las expectativas que permanentemente se han tenido sobre su accionar.

Tal vez sea ésta una de las reparticiones que en forma más acuciante requieren un estudio profundo de su organización administrativa, de modo tal que pueda hacer frente a un mercado turístico, interno e incluso internacional, en franca expansión.

Existía una infraestructura básica de servicios que ha crecido, sobre todo en los últimos años, en lo que hace a la atención especializada en montaña, destinada a transportar, alojar, cuidar, alimentar y distraer a los viajeros, que permite afirmar la existencia de elementos físicos, institucionales y humanos, suficientes como para generar una verdadera "industria" turística, a poco que se avance en el desasorrollo de una conciencia colectiva acerca de la importancia de estas actividades, del papel de cada uno en su desarrollo y de la necesidad de ordenar esas acciones en función de objetivos y políticas claras y compartidas.

Por otra parte, la diversidad de intereses que confluyen en la actividad turística, unido al hecho de que, además de las consecuencias económicas, el turismo tiene importantes consecuencias sociales, particularmente para la comunidad residente de la Provincia, conduce a aceptar que, para que el turismo sea realmente beneficioso, debe ser dirigido y su crecimiento debe ser controlado.

La situación actual de esta importante actividad, su diferente dinamismo, sus nuevas posibilidades y necesidades hace imprescindible una nueva institucionalización que pueda efectivamente, ser un instrumento más adecuado a esa situación y que, simultáneamente, sancione formas y métodos de participación en la discusión y solución de los problemas existentes de las fuerzas políticas, sociales y económicas interesadas en el desarrollo del turismo.

Consideramos conveniente y oportuno conceder a este organismo estatal las mayores ventajas operativas que implica la descentralización.

No obstante, la autarquía que se propone no debe ser entendida en el sentido de otorgarle posibilidades de gestión en desmedro de lo

que, legítimamente, le corresponde a la actividad privada, o facultades de decisiones políticas respecto a sus fines u objetivos, lo que involucraría una disminución indebida de las facultades propias del Poder Ejecutivo, ni plantear una actividad excluyente del Estado provincial en desmedro del Municipio.

Lo que debe preverse es un ente autárquico que no represente un aumento en las cargas del Presupuesto Público de la Provincia, por lo que, utilizando la mayor libertad decisional posible a nivel operativo y administrativo, actúe, no sólo en el sentido de racionalizar los gastos a efectuar sino también para obtener, en el ejercicio de sus funciones, los recursos necesarios para actuar.

4. ACTIVIDAD EMPRESARIA DEL ESTADO

Distinguiremos dos entidades descentralizadas:

* En el ámbito agro-industrial; Bodegas y Viñedos Giol. Empresa del Estado.
* En el ámbito financiero: Banco de Mendoza-Sociedad del Estado y Banco de Previsión Social.

El estudio de estas organizaciones no esta incluída en esta etapa del proyecto.

OPINION DE LOS EMPRESARIOS-COMERCIANTES E INDUSTRIALES SOBRE LAS ACTIVIVIDADES ECONOMICAS DEL GOBIERNO

1. METODOLOGIA

La información relativa a este punto se obtuvo a través de una encuesta que se planificó tomando como universo el listado de establecimientos industriales y comerciales del Registro Unico de Proveedores de la Provincia, completándose con algunos datos de la Guía de la Industria.

De este universo se seleccionaron 60 empresas, utilizando el criterio del muestreo por "individuos más representativos" y tomando dos por cada ramo industrial o comercial, en cada caso. Ese conjunto constituye la muestra que fue objeto de análisis.

La encuesta se orientó a obtener información específica acerca de los temas que hacen a la relación de los empresarios con el Gobierno Provincial; las dificultades que plantea esa relación y las ideas respecto de la intervención del Estado en actividades específicamente económicas, ya

sea una intervención directa, o a través de alguna forma de regulación.

2. RESULTADOS OBTENIDOS

El 65% de las empresas encuestadas se ubica, según el criterio de los propios empresarios, en la categoría de "mediana empresa", en función del volumen de sus operaciones. Las restantes se clasifican: un 20% en la de "pequeña empresa" y un 15% en la de "gran empresa".

2.1. RELACIONES GOBIERNO-EMPRESARIOS

El 56% de los empresarios encuestados manifestó haber tenido algu vinculación con organismos estatales -(nacionales, provinciales o mu nicipales)- en el curso de las acciones destinadas a la puesta en marcha de su empresa.

Exceptuando los trámites de carácter impositivo, las vinculaciones entre los empresarios y el Gobierno Provincial estuvieron motiva das básicamente en: autorizaciones para el funcionamiento, en el 28,5% de los casos, y gestión de algún beneficio de promoción industrial, en el 25,4%.

Además, la mayoría de los empresarios, (66,67%) manifestaron que no incidió en la decisión inicial de instalar su industria o comercio, la vigencia de ninguna norma legal. Tampoco pesó en su decisión según el 76,67%, ninguna disposición referida a localización de la industria. Estas expresiones estarían demostrando, en principio, que el Gobierno de la Provincia no ha sido efectivo en su política de lo calización industrial, ya que, con excepción de la iniciativa vinculada con la instalación del Parque Industrial, la industria se ha ra dicado fundamentalmente atendiendo al interés particular de los empresarios y no al de la población en general.

Dentro del conjunto de instrumentos promocionales para la industria, tanto de orden nacional como provincial, que han tenido vigen cia en la Provincia, los empresarios se han inclinado hacia los de carácter financiero. Señalan que han solicitado:

- Crédito bancario: el 30%.
- Desgravación impositiva: el 30%.
- Tarifas preferenciales: el 10%.

Las gestión de esos beneficios parece haber presentado algunas di

ficultades. Resaltaron demoras en las tramitaciones y excesiva burocracia administrativa, que trabó sistematicamente las acciones tendientes a la aprobación de las solicitudes.

2.2. FUNCIONES QUE DEBE CUMPLIR EL ESTADO

Aún a pesar de los problemas que generalmente se adjudican al Gobierno, en particular la lentitud "burocrática" que lo caracteriza, los empresarios opinaron que debe intervenir en algunas actividades, particularmente:

1. Fiscalizar y controlar efluentes, emanaciones, ruidos y deshechos industriales, el	96,7%
2. Difundir innovaciones tecnológicas adecuadas a la industria provincial.	93,3%
3. Estudiar, en coordinación con los sectores privados, posibilidades y condiciones de exportación de los productos.	90,0%
4. Controlar y certificar la calidad y el origen de los productos.	90,0%
5. Fiscalizar la aplicación de la legislación antimonopólica, identificación de productos, envases, ventas con premio, etc.	90,0%
6. Coordinar la acción de los distintos entes que realizan investigación y experimentación agro-industrial y minero-químico-industrial.	86,7%
7. Brindar servicios de extensión en materia agraria.	86,7%
8. Promocionar y divulgar productos y novedades locales en el ámbito nacional, e internacional, en coordinación con las empresas privadas.	86,7%
9. Brindar asesoramiento técnico a productores e industriales de actividades no agrarias.	83,0%
10. Estudiar las características, composición y tendencias del comercio exterior nacional, regional y provincial.	83,0%
11. Realizar explotaciones y estudios para localizar áreas y fuentes de abastecimiento de materias primas minerales.	80,0%
12. Estudiar y desarrollar tecnologías adecuada a la agroindustria.	80,0%

13. Estudiar e investigar mercados y en general mecanismos de comercialización y distribución de productos industriales. 76,7%
14. Administrar y controlar derechos mineros. 60,0%

Del análisis de porcentajes que revela la encuesta se observa que la participación ordenadora del Estado es considerada prácticamente imprescindible en los siguientes aspectos:

- El contralor en materia ambiental, que comprende la aplicación de normas legales y de administración relativas al mantenimiento de la calidad de los recursos naturales renovables y el ambiente en su conjunto y,
- La fiscalización de las actividades comerciales, sobre todo el control de calidad de los productos, envases, marcas, etc.

2.3. FUNCIONES CONCURRENTES ENTRE EL ESTADO Y LOS SECTORES PRIVADOS

Se detectaron algunas áreas del accionar del Gobierno, en las que se considera que deberían existir mecanismos de participación de los empresarios y de otras fuerzas sociales en la toma de decisiones. Dichas áreas son:

- Coordinación de la concurrencia de recursos básicos de la actividad económica, tales como: materiales, crédito financiero, etc. 83 %
- Mejora de la calidad de vida de la población. 70 %
- Desarrollo de investigaciones sociales y tecnológicas destinadas a implementar el cambio. 67 %
- Control ambiental y ecológico. 67 %
- Organización y administración del urbanismo. 57 %

Los mecanismos más aptos para lograr esa coordinación son: la concertación, que el 50% de los encuestados señaló como idónea; la planificación, como medio para ordenar y proyectar la intervención de los sectores económicos y sociales en las decisiones gubernamentales trascendentes para la Provincia (47%), y el establecimiento de organismos de consulta permanente de carácter colegiado, integrado por representantes de los sectores público y privado (43%). Sobre este particular el Gobierno Provincial ha ensayado hasta el presente no pocas experiencias de organismos colegiados, con resultados, en general, inferiores a lo esperado, como puede verse en el

Capítulo II de este trabajo.

Hay otro conjunto de actividades respecto a las cuales los empre rios consideran que el Estado debe intervenir en forma directa. Se trata de las actividades vinculadas con la investigación y el desarrollo de tecnologías aptas para el crecimiento industrial de la Provincia y, como consecuencia del mismo, el asesoramiento técnico correspondiente a través de los organismos especializados. En estos aspectos no descartaron la importancia de la concurrencia de los sectores privados en apoyo de la gestión del Estado, dada la hipóte sis de una política clara en tal sentido encarada por el Gobierno Provincial.

24. SERVICIOS QUE LOS EMPRESARIOS DEMANDAN DE LOS ORGANISMOS PROVINCIALES

Cabe señalar que sólo el 50% de los encuestados ha manifestado re querir, en forma permanente, de alguno de los organismos del Gobierno de la Provincia servicios públicos de distinta naturaleza, exceptuando obviamente, los de luz, agua y municipales. Un porcentaje menor, alrededor del 17%, manifiesta que los requiere sólo excepcionalmente y el 33% restante nunca los ha requerido.

Los organismos hacia los cuales canaliza sus demandas son: el Banco de Mendoza en primer lugar y las Direcciones de Industrias y de Comer cio en segundo lugar. En menor medida demandan los servicios de las Direcciones de Estadísticas e Investigaciones Económicas; de Bosques y Recursos Naturales Renovables; Provincial de Vialidad y Minería.

Las respuestas reafirman que lo que los sectores económicos priva dos esperan obtener del Gobierno Provincial, en forma más significativa y permanente, es apoyo económico, particularmente a través de créditos.

En cambio, la mayoría de ellos (el 60%), manfiesta no haber demanda do nunca los servicios que en materia de información brindan los organis mos del Estado. Es más, afirman que no consideran confiables los datos provenientes de esas fuentes.

En consecuencia, recurren a estadísticas e índices económicos, fi nancieros y comerciales privados, que son sus mecanismos de información permanente.

Los datos vinculados con análisis de mercado, planificación de ventas, computación, etc. los obtienen directamente del personal de las

propias empresas (el 50%), o bien de asesores privados (el 23,3%).

¿Qué ocurre entonces con los servicios que brinda la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia?

Sólo algo más del 50% de los encuestados los conoce, siendo aún mucho más significativa la cantidad de los que no los han utilizado nunca por considerarlos poco confiables, como se ha dicho más arriba.

Se mostraron indiferentes al ser interrogados sobre algún requerimiento de información eventual. Al respecto sólo el 30% manifestó estar interesado por algún tipo de datos muy puntuales, básicamente sobre vitivinicultura y ventas en general.

En cuanto a los servicios que presta la Dirección de Industrias el 60% de los empresarios los conoce pero sólo aquellos que alguna vez los han utilizado consideran que son necesarios.

Más del 50% de los encuestados manifestó no requerir otros servicios de este organismo; es particularmente notable que sólo el 6,7% de los mismos cree que debe realizar algún tipo de control sobre localización industrial. En este sentido se revelan excesivamente conservadores, sin ánimo de sujeción a ningún tipo de normas limitativas en materia de localización industrial. Esta afirmación refleja la priorización del interés privado económico sobre la más mínimas de las normas de interés general, cuales son por ejemplo las vinculadas con la conservación ambiental.

Sí parecen requerir, en cambio, apoyo técnico y asesoramiento en materia industrial. Estas funciones, típicas de la Dirección de Industrias, son prestadas actualmente por el Departamento de Promoción y Asesoramiento Industrial.

En lo que respecta a la Dirección de Minería, es mucho más generalizado el desconocimiento y la indiferencia de los sectores privados.

El 60% de los encuestados no conoce los servicios que puede prestarle este Organismo y más del 85% del total de las empresas declara que no los ha utilizado nunca, considerando además que no son necesarios.

La indiferencia, el desconocimiento y aún el descreimiento acerca de la funciones que el Gobierno Provincial cumple en distintas áreas vinculadas con el accionar del sector privado, parecen derivar de las si-

guientes causas principales:

- Sus protagonistas no se sienten partícipes de las decisiones del Gobierno que les afectan directamente. Tanto es así que el 50% de los empresarios manifestó no haber sido consultado nunca por el Gobierno de la Provincia.
- Han tenido dificultades cuando, por alguna razón, debieron entablar algún tipo de relación con organismos públicos. Las dificultades más importantes manifestadas son: la excesiva burocracia que demora y complica las gestiones de los empresarios y, muy vinculada con ella, la demora en los pagos, en el caso de los que son proveedores de bienes y/o servicios al Estado.

También señalan como importante a la política crediticia, que consideran totalmente deficiente, como veremos más adelante.

El dato más significativo encontrado en estos aspectos es que el 76,7% de los empresarios dijo que ha obtenido resultados negativos en las ocasiones en que se vinculó con el Gobierno provincial, lo cual incide en la forma como conceptúan al Estado y sus organismos y, aún más, acerca de cómo ven la participación del mismo en diversas actividades vinculadas con el accionar de los sectores económicos.

2.5. LA PROMOCION DE ACTIVIDADES ECONOMICAS POR PARTE DEL ESTADO

La asistencia a la actividad económica, que el Gobierno realiza a través de diversos instrumentos de fomento, fue una de las relaciones Estado-particulares sobre las que se indagó en forma específica.

Se encontró un porcentaje muy elevado (47%) que no está conforme con la política del Gobierno Provincial, por considerar insuficiente la promoción. Es importante también la cantidad de empresarios que desconocen la legislación vigente en la materia: 30% de los encuestados.

Dado que todas las respuestas en materia de promoción parecen apuntar hacia los mecanismos de tipo económico-financiero, se los interrogó sobre la opinión que les merece la política crediticia del Gobierno provincial.

En todos los casos las respuestas indican que se la considera totalmente insuficiente. En particular para las siguientes actividades:

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA

Actividad	Opinión	
	Insuficiente	Inexistente
- Vitivinicultura	40%	40%
- Agricultura en general	20%	80%
- Minería	10%	90%
- Vivienda	50%	0%
- Comercio	17%	23%

Respecto de otros mecanismos de promoción, como son los consorcios y cooperativas de exportación fomentados por el Estado, se manifestaron ampliamente favorables a los mismos, básicamente por que consideran viable que, a través de ellos, puedan aunar los esfuerzos de pequeños productores.

Sin embargo, el 50% de los empresarios encuestados no conoce los servicios que brinda la Dirección de Comercio Exterior, que ha llevado a cabo importantes iniciativas en estos temas. Es más, el 80% no los ha utilizado nunca y considera que no requiría servicios de esta Dirección.

Esto se debe, en nuestro criterio, a que se trata de un organismo de reciente creación. Pero, además, como fenómeno común a todos los demás organismos, se advierte una escasa o nula difusión por parte de los funcionarios, sobre los importantes servicios que pueden brindar al medio. En el caso que nos ocupa, el asesoramiento y la promoción de las exportaciones de todo tipo de productos de origen local.

En lo que hace a la importación, el porcentaje más significativo de empresarios manifestó que sólo requiere importar en forma regular bienes de capital y señaló que la principal dificultad es el exceso de trámites burocráticos.

Aunque, criticaron también en este punto, tanto las escasas posibilidades que tienen para obtener créditos bancarios, como los aranceles de importación, que consideran muy elevados.

Es sabido que, exceptuando los créditos bancarios, tanto la naturaleza y extensión de las tramitaciones, como los aranceles de exportación, son resortes naturales de organismos nacionales.

Cuando el 33% de los encuestados señaló que la principal dificultad son los trámites burocráticos vinculados con esos trámites es proba

ble que no tuvieran en cuenta que los mismos no son atribuibles al Gobierno provincial, aunque las características de lentitud sean comunes a los organismos de ambas jurisdicciones.

En relación con el cambio tecnológico, más de la mitad de los empresarios opinó que, tanto la investigación como la promoción y la difusión, deberían ser responsabilidades del Estado. Esto equivale a afirmar que para una porción importante del sector, la innovación tecnológica es uno de los instrumentos promocionales con los que el Estado debe favorecer a la industria.

Son muchos, en consecuencia, los recursos que con carácter de promoción, se espera obtener del Gobierno provincial. Cabe entonces preguntarse si un Gobierno catalogado de ineficiente en su funcionamiento, y totalmente carente de recursos, puede dar respuesta a estas demandas. Pero, cabe inquirir, además, si son del todo lógicas las aspiraciones de los empresarios que esperan que el Estado supla, con sus escasos recursos, el capital y la iniciativa no siempre dispuesta por parte de los mismos.

CONCLUSIONES

- Conceptúan de ineficiente al Estado.
- Las soluciones que proponen giran siempre alrededor de la disminución de trámites administrativos. Dicho en otros términos; rechazan la burocracia que es demasiado lenta en relación con el ritmo a que se mueve la actividad privada.
- Requieren apoyo del Estado, a través de los más diversos mecanismos, consideran ineficiente la política hasta hoy desplegada en esta materia, sobre todo con referencia a un instrumento de promoción que catalogan esencial: el crédito.
- No aceptan el control o la regulación estatales en temas tan importantes como la localización industrial y la transferencia de tecnología.
- Respetan en cambio la planificación como modo de evitar reiteradas improvisaciones, pero desean ser consultados para ello. (Sería una planificación concertada el mecanismo más acertado).

GESTION DE LA

ADMINISTRACION GENERAL

PLANIFICACION

¿QUE ES LA PLANIFICACION?

La planificación que, como instrumento o herramienta del desarrollo económico-social y administrativo surgiera en forma relativamente reciente, resulta en realidad y en cuanto actividad inteligente de previsión, tan antigua como el hombre mismo. En su sentido más simple planificar equivale a "prever una acción o hecho con anterioridad a que ocurra"; y el hombre, desde el primer momento de su existencia ha pensado antes de actuar, ha previsto, aunque no simpre en forma metódica y ordenada.

Hoy, que nos enfrentamos a una crisis económica profunda y que vivimos un proceso político de gran trascendencia histórica, debemos más que nunca, detenernos a pensar, a prever, incluso a soñar con el futuro, aunque se considere una utopía.

"Las utopías deben ser apoyadas en la vida" dice Berenson (18), no son productos de imaginaciones patológicas, ni mero escape de espíritus oprimidos. Son extrapolaciones empíricas de la historia, anticipaciones posibles del comportamiento social, vistas en perspectiva y deseadas por personas a quienes consume la pasión por el progreso humano. Las grandes utopías significan el progreso de la razón en la historia.

En la actualidad, el endeudamiento externo entorpece gravemente el desarrollo de nuestra democracia, es el indicador que nos muestra la medida de cuáles son nuestras oportunidades y limitaciones efectivas de recuperación y desarrollo; las relaciones en materia de intercambio siguen descendiendo y continuamos perdiendo presencia en el comercio mundial, estamos a merced de la fluctuación errática de los tipos de cambio y de los saltos sopresivos en materia de tasas de interés y, no obstante, nos hemos transformado en exportadores de capital. El hemisferio norte mantiene control absoluto sobre el proceso de innovaciones tecnológicas y a través de él acumula más poder, mientras que nosotros mayor dependencia, la suficiente para reducir nuestra capacidad o libertad para formular políticas públicas, adecuadas, en los aspectos económicos y sociales.

Nos enfrentamos a problemas aparentemente de difícil solución. La apertura política nos impulsa a contemplar el desarrollo como acumulación y producción física de bienes y servicios y a la vez como satisfacción real de las necesidades sociales que se han acumulado a través del tiempo; con decisión debemos impulsar las transformaciones que requiere

nuestra economía de mercado para atender a dichas necesidades.

Dentro de este contexto aceptamos ya que, en el entrejuego de las fuerzas del mercado, participe el Estado, en forma organizada, como agente amortizador y jamás dictatorial de los intereses en conflicto.

Por ello, si esta Provincia pretende ejercer algún control sobre sus oportunidades futuras de desarrollo, necesitará, con seguridad, institucionalizar la planificación en nuestro esquema organizativo, combinando sabiamente, en dicho marco, democracia con planificación y mercado. En ese entendimiento es aquí donde debemos preguntarnos: ¿Qué es la planificación?

Son tantos los especialistas que se han dedicado a estudiar y desarrollar esta técnica, que es imposible dar una definición única y exacta de lo que es planificación, ya que cada uno la ha definido desde su particular punto de vista y en función de necesidades y técnicas particulares.

Por lo tanto, y para no agregar nuevos intentos nos limitaremos a presentar y analizar algunas de las definiciones a las que se les adjudica mayor profundidad y amplitud.

Para Friedmann (19), el planeamiento no es simplemente una técnica social, es una técnica social al servicio del bien público. Su filosofía del planeamiento es "racional y científica", pero también "vitalista y humanista".

En plena armonía con uno de los postulados básicos del humanismo, el autor coloca al hombre, "invencible e indestructible, en el centro de un sistema de valores". Es otra manera de repetir el viejo aforismo de Protágoras: "el hombre es la medida de todas las cosas". Exteriorizа y reitera la convicción de que el objeto central de interés debe ser la humanidad. Friedmann no admite la práctica del planeamiento sino para enseñar, reconocer y defender la "dignidad del hombre, concebido en libertad y nacido para el amor".

Las consideraciones de Friedmann se desenvuelven alrededor de la necesidad de reformar las cosas humanas: instituciones, concepciones, cultura. El inconformismo impulsa el esfuerzo del planificador. El planeamiento es una actividad creativa: exige conocimientos científicos, pero también imaginación y osadía. Corresponde que el planificador, sobre

todo el que elabora planes para la comunidad, alce su mira. Dice Bernard Shaw que "el género humano está dividido en dos grupos: los que aceptan el mundo como es y los que se revelan contra él. Estos últimos son los forjadores del progreso".

En la filosofía del planeamiento hay lugar para el pensamiento utópico, esto es, dedicado a la búsqueda y la realización de utopías.

Una gran utopía es, en esencia, una especie de plan porque incorpora la concepción de un nuevo futuro. Como cualquier plan de largo alcance da mayor importancia a las metas a ser alcanzadas que a los medios para alcanzarlas. Aquello que planificamos es ciertamente tan importante como la manera de planificarlo. La preocupación por las metas es, exactamente, la función de los planes de largo plazo. Los planes que carezcan de visión y ofrezcan solamente relaciones temporarias, sin atacar las causas fundamentales de nuestros males presentes, mal valen el esfuerzo. Las utopías actúan como principios directivos para el planeamiento: imaginan el incierto futuro que esperamos algún día alcanzar.

El planeamiento es un proceso de buscar, identificar y formular decisiones "racionales", siempre que la dignidad y la felicidad del hombre sean uno de sus valores centrales.

También pueden citarse los conceptos utilizados por la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) que a la planificación define observándola desde dos ángulos diferentes: como un proceso y como un resultado.

Así, si se observa a la planificación como un proceso, se aprecia que en este sentido, ella queda definida por las acciones de coordinar, prever, anticiparse al futuro, determinar una conducta a seguir, etc.

Planificar sería en consecuencia, un proceso en virtud del cual la "actitud racional" que se ha adoptado, se transforma en actividad, se coordinan objetivos, se preven hechos, se proyectan tendencias.

Desde el punto de vista del trabajo a realizar, planificar es una disciplina intelectual de ordenamiento racional de recursos escasos tras objetivos precisos; implica además del diagnóstico, la tarea de pronosticar el futuro. Es un proceso de asimilación y sustanciación de

un enorme caudal de informaciones que permiten apreciar todos los cauces posibles de acción, y el lento y complejo proceso de seleccionar las alternativas a seguir entre todas las posibles, luego de una evaluación científica de las ventajas e inconvenientes que cada una de ellas ofrecen.

Si se atiende al resultado, planificación es la actividad de conseguir ciertos logros para el futuro. Es la fijación concreta de metas a la conducta dentro de un plazo determinado, y la asignación precisa de medios en función de aquellos objetivos. Planificar implicaría dar forma orgánica a un conjunto de decisiones integradas y compatibles entre sí que guiarán las actividades de una empresa, de un gobierno o de la familia.

Es hacer planes, programas y proyectos; es fijar metas cuantitativas a la actividad, destinar recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear; fijar la cantidad y calidad de los resultados y determinar la localización de obras y actividades, todo ello para conseguir un resultado o meta u objetivo preciso en el tiempo y espacio.

También podría decirse que planificar es valerse de un método racional para fijar metas a alcanzar, en función de los recursos disponibles. Significa la adopción de normas o decisiones previas a la acción, en sustitución de una conducta improvisada frente a los acontecimientos que se suscitan.

En este punto es necesario aclarar que no existe uniformidad de criterio entre los expertos en esta materia, que permita afirmar, sin dudas, dónde comienza y hasta dónde llega el proceso de la planificación y, por consiguiente, su definición. Algunos estiman que concluye con la formulación de los planes, mientras otros sostienen que la planificación tiene lugar solamente cuando hay "acción planificada" en forma continua.

Conforme a esta última posición, planificar sería actuar racionalmente en función de ciertos objetivos, y no sólo prever.

La verdad, es que el solo hecho de formular planes, programas y proyectos, no resulta suficiente, pues esta labor no tendría sentido si no se tradujera en acción. El hacer planes por hacer planes, sin que medie el firme propósito de llevarlos a cabo y las acciones consiguientes no es planificación, es un simple ejercicio académico.

La formulación del plan es indispensable dentro del proceso de la planificación, pero también es igualmente indispensable la realización de estos planes, lo que se logra sólo con la acción. En consecuencia, para que exista realmente planificación, la idea de la formulación de los planes debe estar sustentada por la ejecución y formar con ambos, un todo individual y armónico.

Podríamos continuar mencionando más definiciones sobre planificación y abrir interesantes puntos de debate pero, no siendo ese el propósito de este trabajo, es oportuno destacar, para nuestros fines, que el análisis de esas definiciones revela, rápidamente, que la gran mayoría de ellas contienen los mismos elementos.

Estos elementos, importantes y comunes a todas ellas, son:

. La concepción de un nuevo futuro;
. El deseo de anticiparse a la acción;
. El empleo de la racionalidad, esto es, pensar adecuada u óptimamente, para seleccionar fines y medios;
. Un acto de decisión al tener que elegir entre las múltiples alternativas;
. La determinación de metas;
. La selección de medios para alcanzarlas, y
. El firme propósito de realizar lo planeado.

¡PERO NO SE PLANIFICA!

A partir de los años cincuenta se han hecho esfuerzos importantes aunque esporádicos en cada década, no obstante, la planificación no se consolidó ni en esa década, ni en la del sesenta, ni en la del setenta y en la del ochenta continúa postergada. En casi cuarenta años se han sucedido gobiernos constitucionales y de "facto", pero ninguno planificó realmente, aunque es necesario reconocer que se intentó seriamente más de una vez.

A modo de ejemplo de lo manifestado valen los intentos efectuados en las dos últimas décadas:

El primero de ellos se realiza en el año 1968 exteriorizado a través de la creación de la "Comisión Interministerial de Planificación", organismo presidido por un Asesor dependiente de la Secretaría General de la Gobernación. El papel que realmente desempeñaba este organismo era el de embrión de una Asesoría Central de Planificación. Su funcionamiento era

mucho más informal que formal y se concretaba a través de reuniones entre el Asesor y algunos o todos los asesores sectoriales, que eran técnicos designados por cada Ministerio.

En su breve actuación presentó aspectos positivos y negativos. Los positivos podemos sintetizarlos en el hecho de que fue la primera tentativa de hacer planeamiento en un contexto subdesarrollado, con plena conciencia de las limitaciones de orden práctico que se afrontaban y en consecuencia valorizando las estrategias a aplicar.

No poseía la gran estructura que caracteriza a los organismos tradicionales que realizan planificación centralizada, ni la super elaboración técnica en sus trabajos y ponencias pero, en cambio, desarrolló una estrategia de aceptación natural y gradual de sus ponencias, a través de la participación sectorial en la formulación de los planes.

Se trataba de un esquema correcto si se lo examina desde el punto de vista de la acción conjunta y coordinada de representantes de los sectores en la planificación central. Pero lo que existía en realidad era nada más que un embrión de sistema de planificación, que necesitaba mucho más para cumplir con la misión que de él se esperaba. Sin existencia permanente, el "organismo colegiado" sólo existía cuando estaban reunidos sus miembros.

El hecho de no poseer otros integrantes el organismo central, además del asesor, fue la primer limitante de su funcionamiento satisfactorio, ya que no se podía pretender que una persona pudiera llevar a cabo, sola, la magnífica pero ardua función de planificación central, aun cuando ella hubiera sido considerada como función coordinadora de los planeamientos sectoriales. Otra limitación la constituyó el hecho de que los representantes sectoriales, en muchos casos no representaban, con la autoridad y representatividad política necesaria, a sus Ministerios, no obstante sus calificaciones técnicas.

El segundo intento se efectúa en el año 1969 en que se instituye el "Sistema Provincial de Planificación " en reemplazo de la Comisión anterior. El sistema tenía las siguientes finalidades:

* Determinar las políticas y estrategias directamente vinculadas con el desarrollo provincial.
* Coordinar sus actividades con las del Sistema Nacional de Planeamiento

y Acción para el Desarrollo, a fin de procurar el logro conjunto de los objetivos de desarrollo.

* Formular los planes provinciales y sectoriales de largo, mediano y corto plazo; compatibilizarlos con los planes nacionales y regionales, coordinar su ejecución y evaluar y controlar los esfuerzos provinciales para el desarrollo.
* Impartir las directivas para la elaboración del presupuesto, programas y proyectos correspondientes.
* Impartir las directivas a que debe ajustarse el sector público provincial y municipal en lo relativo a la acción para el desarrollo.
* Orientar las actividades privadas hacia el logro de los objetivos de desarrollo.

Para la ejecución de esas actividades se estableció la siguiente estructura:

* Consejo Provincial de Desarrollo: con competencia de decisión final en los asuntos referidos a la planificación socio-económica y administrativa. Este órgano era presidido por el Gobernador de la Provincia e integrado por los Ministros como miembros permanentes, el Asesor de Desarrollo como Secretario y los Subsecretarios como miembros no permanentes.
* Asesoría de Desarrollo: con funciones de Unidad Central del Sistema, le correspondía la planificación socio-económica y administrativa en el largo, mediano y corto plazo, era dirigida por el Asesor de Desarrollo.
* Comisión Interministerial de Planificación: organismo de deliberación colectiva presidido por el Asesor de Desarrollo e integrada por los Subsecretarios y técnicos designados por los organismos sectoriales. Se recurría únicamente para el tratamiento de temas especiales, convocada por el Asesor de Desarrollo.
* Organismos Sectoriales de Planificación: con funciones similares a las de la Asesoría de Desarrollo pero en el ámbito de cada Ministerio y Organismos Subsectoriales correspondientes al ámbito de las reparticiones.

Se pretendió dar solución a los problemas que planteaba la Comisión Interministerial y crear un sistema, que se desarrolló fundamentalmente en los aspectos de planificación administrativa y especialmente en el desarrollo de cursos de capacitación del personal y de selección de postulantes a ingresar a la Administración Pública. Respecto a la pla-

nificación socio-económica, debemos destacar que se encontraba en proceso de estructuración operativa cuando se produjo un cambio de gobierno a los nueve meses de haber iniciado sus actividades, la Asesoría y las autoridades provinciales que asumieron en 1970 consideraron innecesarias las actividades de planificación, desmembraron el grupo técnico que aun no se había consolidado y despreciaron los trabajos y antecedentes que se habían acumulado durante el breve pero fructífero período de funcionamiento de la Asesoría.

El tercer intento se realiza en el año 1974. Con el gobierno democrático se crea nuevamente el Sistema Provincial de Planificación, éste tiene como actividad inicial la responsabilidad de elaborar el Diagnóstico y Formulación del Plan Trienal de la Provincia de Mendoza. Dicho sistema se mantiene, aunque sin implementar efectivamente su estructura, hasta la Intervención Federal de la Provincia en el año 1975.

Los aspectos administrativos de la planificación se habían concebido conforme a la denominada teoría de sistemas y la Intervención Federal continúa este criterio e implementa, aunque con algunas modificaciones, respecto al proyecto elaborado en 1974, el nivel superior y central: es decir:

* Consejo Provincial de Planeamiento, órgano máximo de orientación, integrado por el Gobernador; los Ministros; el Secretario General de la Gobernación y el Secretario de Planeamiento, que actuaba como Secretario Técnico del Consejo y la Secretaría de Planeamiento y Coordinación órgano de operación, consultas y concentración.

El objetivo principal de este sistema fue: "proveer los instrumentos que permitan la elaboración de las orientaciones generales del proceso de gobierno para la reconstrucción y el desarrollo provincial; concretarlos en planes globales y sectoriales; controlar su cumplimiento e introducir las modificaciones que las circunstancias hagan aconsejables".

Al Consejo Provincial de Planeamiento le correspondía establecer los objetivos, políticas, estrategias; definir las prioridades correspondientes a los planes de gobierno; aconsejar las medidas necesarias para armonizar los planes de corto, mediano y largo plazo; dictaba las directivas y normas necesarias para orientar a los organismos en la elaboración e implementación de planes; consideraba la oportunidad y magnitud de

las reformas a introducir en los planes y programas de ejecución y asesorar en todos los aspectos de dirección superior.

La Secretaría de Planeamiento y Coordinación, compatibilizaba y coordinaba la programación de las diferentes áreas de gobierno con el fin de facilitar la toma de decisiones y la gestión pública.

En marzo de 1976 se produce el golpe militar y las autoridades que asumieron el gobierno de la Provincia no sólo mantienen el sistema, sino que lo profundizan, implementando a través del Decreto N° 3039/77 unidades sectoriales de planeamiento en los Ministerios, previéndose también la incorporación de Entidades Descentralizadas, Empresas del Estado y Municipios, hecho éste que en la práctica nunca se concretó.

Las Unidades Sectoriales tenían como función coordinar y compatibilizar los programas y proyectos de sus respectivas áreas de competencia; además centralizaban información sectorial, participaban en la elaboración de los planes y acordaban con la Secretaría de Planeamiento y Coordinación el control de gestión del área.

La Secretaría de Planeamiento conformó su estructura específica con cuatro Direcciones: Planes y Programas; Recursos Humanos y Organización Administrativa; Control de Gestión y Estadísticas y Censos, ésta última era una repartición que provenía del Ministerio de Economía y que fue trasladada presupuestariamente a la Secretaría de Planeamiento, aunque nunca se integró en forma física y mucho menos funcional al planeamiento.

Del análisis de las actividades cumplidas por esta Secretaría observamos un desarrollo inarmónico de las distintas áreas que la componían, ya que la planificación administrativa adquiere rápida importancia en función de los trabajos de organización que asume, al igual que los correspondientes a recursos humanos, que incorpora además la capacidad de personal.

En cambio el área de planes y programas no se desarrolla con igual ritmo, las causas que se argumentan son diversas, algunos opinan que se debió a la inexperiencia del personal que la integró, ya que la mayoría no contaba con antecedentes en tareas de planificación, a pesar de que el reclutamiento se efectuó fundamentalmente entre graduados universitarios con estudios que los capacitaban, teóricamente, para desempeñar los roles que se les asignaron. Sufrieron además la falta de integración con el orga-

nismo que debía proveerles y apoyarlos con las bases estadísticas que requiere la planificación pero fundamentalmente se consideró a la planificación como una herramienta interna del gobierno, sin tener en cuenta los sectores sociales y económicos externos a él. Debido a esta actitud, los planes operativos anuales que formulaban no pasaron de ser un simple ordenamiento de las actividades del sector público central, sin trascendencia ni peso para la consideración de quienes movían el aparato económico provincial. Es más, ni tan siquiera se llegó a abarcar la totalidad de los organismos públicos, ya que las entidades descentralizadas, las empresas del Estado e incluso los Municipios nunca pudieron ser sometidas a un intento serio de planificación.

De esta forma quedó trunca la aspiración de concertación con el sector privado a que hicieron referencia algunos documentos producidos por técnicos del sector que intuían esta necesidad para poder afianzarse y avanzar.

Lo cierto es que la actividad principal del sistema la constituyó el planeamiento administrativo, no obstante efectuarse esfuerzos para institucionalizar el planeamiento socio-económico, incorporándole incluso los aspectos vinculados con el planeamiento físico.

Debemos destacar que el accionar del sistema estuvo siempre, desde el comienzo, sometido a los avatares políticos, así se pasó de épocas de total apoyo por parte de las autoridades superiores de turno, a otras en que éstas ignoraron en forma absoluta, no sólo a las Unidades, sino a los productos que generaban y que, en el algunos casos, merecían ser tenidos en cuenta.

Aun en épocas de total apoyo por parte de esas autoridades superiores, se encontró resistencias muy difíciles de superar, sobre todo en los funcionarios de carrera de los distintos Ministerios que, imbuídos de un profundo apego a su rutina burocrática, usufructuaban su cercanía a los funcionarios de primer nivel para generar opiniones adversas a la planificación en general y a la Secretaría de Planeamiento en particular.

Se llega así al año 1982, en el que un cambio de rumbo político incorpora a la Provincia al mismo grupo que había disuelto la Asesoría de Desarrollo y, para hacer realidad el adagio de que "la historia se repite", Decreto-Ley por medio, el 4061/82, disolvieron este nuevo intento de planificación.

En la actualidad y luego de efectuar un relevamiento de las funciones que se desarrollan en los distintos organismos del Gobierno Provincial, es posible afirmar que la función planificación no es cumplida, salvo en algunos casos muy puntuales y que, aún en ellos no presenta las dimensiones y características mínimas que puedan permitir la utilización, medianamente eficaz, de dicha técnica.

Así, por ejemplo, se elaboran programas o proyectos únicamente en aquellos sectores donde el Gobierno Nacional provee fondos para su ejecución y cuando la condición para efectuar las transferencias es la presentación de los avances en los mencionados proyectos. Con estas características encontramos:

- En el área de vivienda: Instituto Provincial de la Vivienda, Ministerio de Bienestar Social que recibe financiamiento del FONAVI;
- En el área de Salud: Programas de Apoyo en Salud (P.S.A.);
- En el área de Acción Social del Ministerio de Bienestar Social: para comedores infantiles y otros, que reciben fondos del Ministerio de Salud y Acción Social.
- En el Ministerio de Cultura y Educación se realizan programaciones sobre aspectos exclusivamente curriculares y pedagógicos pero no hay programación sobre áreas administrativas, en especial las referidas a competencias, estructuras y funciones en donde se observa un vacío total de planificación.

Los programas mencionados y otros similares no se insertan en un plan de carácter global, pues el mismo no existe a nivel provincial y tampoco se desarrolla dicha actividad en forma continua y orgánica.

Del análisis de los contenidos descriptivos de dichos programas surge que los mismos no son más que previsiones a corto plazo y en ningún caso se ha detectado planificación a mediano o largo plazo. Esas previsiones apuntan, como ya dijimos, más bien a una estimación de recursos financieros que a un conjunto de objetivos, políticas, programas y actividades destinadas al logro de metas preestablecidas.

Sin embargo, es dable destacar que, la mayoría de los funcionarios entrevistados oportunamente, asignaron un rol preponderante a la planificación y remarcaron la necesidad de que dicha función se cumpla en los distintos sectores. Sostuvieron que, para lograrlo se necesita la

capacitación de los funcionarios en dichas técnicas y contar con información estadística adecuada, actualizada y atinente para poder realizar la tarea.

La función de planificar les permitirá, de alguna manera, abandonar la actividad coyuntural y accidental que ocupa la mayor parte de su tiempo y preocuparse más por problemas del mediano o largo plazo dando sentido trascendente y orientación a su propio accionar. Afirmaron, asimismo que, de esta manera, se haría más efectiva la función de evaluación y control de lo que se ejecuta en cada sector de la actividad estatal.

¿POR QUE NO SE PLANIFICA?

Es difícil establecer responsabilidades particularizadas, recriminando a técnicos o a dirigentes. Lo concreto es que, en la mayoría de los casos, las actividades de planificación quedaron circunscriptas a las posibilidades de realización de los grupos técnicos y que éstos se mantuvieron en el nivel formal, buscando la optimización de las relaciones entre medios y fines dados.

Este enfoque, que no es totalmente errado, pero que constituye una sola de las vertientes de la dinámica de la planificación, goza de gran prestigio entre los técnicos porque, de alguna manera, asegura a éstos su neutralidad política, al alejar la consideración de los contenidos ideológicos de las metas perseguidas.

No se advirtió que coexistan en el proceso de planificación esfuerzos de racionalidad formal y de racionalidad sustantiva.

Para que los objetivos formales puedan ser alcanzados se necesita incrementar la racionalidad en las decisiones y un alto grado de cooperación y coordinación entre los organismos públicos, aumentando la capacidad técnica y realizando esfuerzos para lograr una corriente permanente de programas y proyectos sectoriales y regionales.

En cambio, en el esfuerzo de racionalidad sustantiva, las labores se dirigen a la investigación y análisis de la problemática del conjunto social para determinar los fines últimos y los cambios estructurales necesarios para alcanzarlos. Los objetivos sustantivos del planeamiento no pueden lograrse, a menos que exista un método administrativo y una organización que permita y facilite la participación de todos los sectores sociales.

Pero la participación social nunca se efectuó. No es posi-

ble entonces esperar la concreción exitosa de planes que están destinados a afectar a todo el entorno social y que además dependen de él, a menos que se consiga la aceptación colectiva de sus objetivos. Las posibilidades de conseguir dicha aceptación están relacionadas directamente y necesariamente con el grado de participación activa de los diferentes grupos sociales en la formulación y ejecución de los planes, sobre todo, cuando éstos tienden a lograr cambios sociales y políticos.

CONCLUSIONES

Son múltiples los argumentos que se pueden esgrimir para apoyar la necesidad de planificar, entre ellos podemos mencionar los siguientes:

* Nuestra Provincia, al igual que el resto del país, atraviesa una grave y extensa crisis, con fuertes tendencias negativas que son consecuencia del proceso de deterioro a que han sido sometidas nuestras expresiones sociales, políticas y económicas. Pero muy pocas de esas tendencias pueden ser calificadas como de definitivas si se las somete a la acción de efectivas políticas públicas.

  Para definirlas debemos fijar con claridad el tipo de sociedad que queremos construir y estar concientes de las limitaciones que provoca nuestra realidad provincial; pero también seguros de nuestras posibilidades en la medida que exista consenso sobre el camino a recorrer; y en que seamos capaces de canalizar los inevitables conflictos de todo período de cambio hacia un proceso de desarrollo de sólido dinamismo, transformando la corriente de influencias culturales, tecnológicas, políticas y otras de carácter externo, en contribuciones reales al bienestar del pueblo.
* En nuestra sociedad coexisten diversas formas de propiedad: estatal, privada, mixta, etc., cada una de ellas responde a objetivos que les son propios y en consecuencia, es necesario realizar un esfuerzo de coordinación a nivel de sociedad como un todo en beneficio del interés público.
* Las ofertas y demandas efectivas de mercado, difícilmente coordinen, automáticamente, a largo plazo. Por lo tanto, en ese ámbito competitivo es imprescindible el liderazgo político de la acción orientadora global que debe ejercer el Estado, legitimada por el consenso social.
* Los sistemas de precios relativos orientan mal la asignación de recur-

sos desde el punto de vista estructural, porque los afecta el desarrollo de nuevas tecnologías y coyunturalmente, porque padecen una doble inestabilidad: Una, desde afuera del país por la fluctuación de las tasas de cambio; las maniobras especulativas con las tasas de interés y con los precios de los productos básicos. Otra, desde adentro del país porque el proceso inflacionario persistente distorsiona la formación de los precios.

* Por último, si aceptamos que en la situación actual el Estado debe intervenir, activamente, en muchas esferas estratégicas, sociales y económicas, será necesario robustecer la capacidad operativa y reordenar el funcionamiento de los servicios públicos, acudiendo, en la medida de lo posible a la descentralización sobre los niveles municipales y especialmente a robustecer la iniciativa privada.

Para ello, la planificación es en la actualidad la única técnica que puede asegurar la coordinación temporal y espacial de acciones y decisiones, y a la vez brindar alternativas viables de desarrollo futuro.

Si estamos de acuerdo en que debemos planificar, ésta debe ser una planificación distinta a la del pasado, ya que, son otros los tiempos y problemas que vivimos. Por otra parte, no debemos cometer el error de pretender planificar en forma aislada del conjunto social, ya que no se puede constituir un método de gobierno válido para hacer presente los intereses permanentes de la sociedad en su conjunto o para servir de inspiración transformadora de las estructuras de los mecanismos de poder que impiden o retrasan el desarrollo, sin la participación social en la determinación de los objetivos e incluso de las estrategias para lograrlo.

PRESUPUESTO PUBLICO

Financiamiento...

GRADO DE DESARROLLO

Si entendemos el presupuesto como un programa político debidamente planificado y priorizado, presidido por políticas claras que orienten el correcto destino de los recursos, podemos afirmar que la actual administración presupuestaria provincial ha perdido su verdadera significación como instrumento adecuado de gobierno, administración y planificación.

En tal sentido, podemos caracterizar la situación a través de las siguientes consideraciones:

En cuanto a la organización administrativa, no existe un "sistema institucionalizado" de administración presupuestaria; es decir, no existe una oficina u organismo central que planifique y coordine la labor, ni las unidades sectoriales periféricas que desarrollen en su ámbito administración presupuestaria, y se vinculen por relaciones funcionales con la unidad central; se carece de dependencias específicas para presupuesto en la mayoría de las unidades organizativas o reparticiones del Estado. No se realiza planificación presupuestaria ni menos aún se ha encarado la actualización y modernización de las técnicas sobre elaboración, ejecución, registración y control del presupuesto.

El actual Departamento de Presupuesto de la Dirección General de Finanzas, que de hecho asume las características de órgano central, reduce su gestión a una tarea básicamente administrativa y hasta a veces rutinaria; desaprovecha recursos humanos capacitados y calificados en labores de refuerzos y transferencias de partidas presupuestarias de distintas jurisdicciones de la Administración Pública; labores que en parte podrían asumir y realizar las oficinas de origen bajo el asesoramiento y capacitación conveniente por parte de la citada Dirección. De este modo se podría liberar y orientar la labor profesional hacia una profunda revisión de todo el proceso presupuestario actual. Este cambio de actitud supondría la superación de una organización administrativa tradicional y subdesarrollada.

Respecto a la elaboración del presupuesto las actividades se circunscriben a la adecuación en su confección a pautas básicamente financieras sobre contención del gasto y utilización eficiente de los recursos, con mención de una apertura programática que en definitiva resulta intrascendente.

En lo que hace a la ejecución, sobresale, como aspecto pre-

ponderante la búsqueda casi excluyente de "legalidad". Los responsables de su ejecución parcial, esto es, las diferentes unidades administrativas ejecutoras se circunscriben al cumplimiento de la ley, limitándose a utilizar la autorización de uso del crédito conferida oportunamente, con lo cual su responsabilidad queda a salvo. Esta visión jurídico-contable de las operaciones dificulta e incluso anula la función programadora.

En cuanto al registro y control, se efectúa sólo el control de legalidad concomitante, criterio netamente formalista donde la fiscalización se erige en el fin del presupuesto o por lo menos en el elemento prevaleciente. La información necesaria para juzgar el cumplimiento de las disposiciones consiste en la determinación de los ingresos que se han producido, de las autorizaciones de gastos que se han utilizado y la comparación con las previsiones. Es decir, se trata de la elaboración de un estado contable. No existen mecanismos de evaluación y control de gestión, sólo se desarrolla la función de control de la formalidad del gasto.

¿Por qué ocurre ésto, si en cada oportunidad que un nuevo grupo político ha accedido al gobierno de la Provincia, ha anunciado la reforma presupuestaria como uno de los pilares en que apoyaría su labor?

¿Si sistemáticamente se han reconocido las limitaciones del presupuesto "tradicional" y la necesidad de desarrollar el presupuesto como un plan financiero basado en un plan de trabajo en el que el foco de atención serían los resultados?

Evidentemente existen algunos problemas relacionados con la técnica PPP que son advertidos por los funcionarios que trabajan en el área presupuestaria y que generan resistencia o desconfianza respecto a su institucionalización. Analizaremos los más comunes:

PROBLEMAS DEL PPP

Lógico, revolucionario y necesario como el presupuesto por programa (PPP) puede ser dentro del conjunto de técnicas modernas de administración disponibles, su fundamentación teórica y técnica y su aplicabilidad práctica no han estado exentas de críticas, muchas de ellas elaboradas por expertos presupuestarios, con gran experiencia, que han visto algunos problemas para su aplicación, que los teóricos han omitido considerar. Otras críticas y problemas, sin embargo, son solamente aparentes y responden a la inhabilidad para ajustar el sistema administrativo ante las nue-

vas demandas creadas por el PPP, o a la resistencia a introducir cambios en el proceso de toma de decisiones que afecte de algún modo sus rutinas burocráticas.

Las críticas que deben atenderse, quizás por su carácter más evidente, pueden inscribirse en cinco áreas: 1) las dificultades para definir objetivos; 2) el excesivo énfasis en la medición cuantitativa; 3) la carencia de suficiente información; 4) los factores administrativos adversos, y 5) la dicotomía política-administración.

El principal riesgo de este sistema es su orientación a la consecución de metas y objetivos y a través de esa preocupación, la eficiencia del gobierno para la toma de decisiones puede ser mejorada notablemente.

Dicho de otra manera, los objetivos son una condición "sine qua non" para la operatividad del sistema. Esta característica hace que los críticos argumenten que la definición de metas y objetivos no es tan simple, como sugiere el modelo, no sólo porque la sociedad es pocas veces clara al respecto, sino porque, generalmente, los objetivos que ella plantea son elusivos, difíciles de determinar, especialmente en sociedades democráticas donde aún la pregunta sobre quién debería determinarlos es una cuestión controvertida.

Se afirma que la razón básica de estas dificultades es que metas y objetivos representan, en última instancia valores y éstos no tienen límites observables. Algunos de esos críticos aseguran que, cualquier intento de establecer metas y objetivos, descansará siempre en un supuesto caprichoso acerca de los deseos y aspiraciones de la sociedad y no sobre una identificación y conocimiento real de las necesidades de la población.

Creemos que el problema básico estriba en que estos críticos están atribuyendo al sistema propiedades que no necesariamente tienen que ser satisfechas para que éste conserve su racionalidad. Cuando se dice que el PPP se orienta hacia los resultados, no quiere significar que las metas allí definidas deban necesariamente coincidir en todo o ser identificadas, todas y cada una, con las de la sociedad. El concepto de objetivos en el contexto del PPP tiene una connotación más limitada. El término se refiere a un estado deseado al cual quiere arribar el gobierno, a través del camino correcto, lo que no excluye la consideración de los valores de la sociedad expresadas en demandas reales, porque, después de todo y al menos teóricamente,

cada acción del gobierno que compromete recursos de la sociedad está o debería estar dirigida a satisfacer necesidades públicas. Pero la satisfacción completa de esas necesidades implicaría, por una parte disponer de recursos ilimitados, y por otra, que la asignación de recursos sea hecha por consenso.

Descartando la primera por su irrazonabilidad y con respecto a la segunda, debe notarse que, ninguna sociedad, aún la más democrática, ha alcanzado nunca un punto en el cual las actividades, decisiones y acciones gubernamentales, hayan respondido totalmente a los deseos y aspiraciones de la población.

Una objeción más realista se relaciona con el hecho de que, en la práctica, cada gobierno tiene más de un objetivo, y la mayoría de ellos muchos propósitos. Esa circunstancia da origen a un marcado desacuerdo entre los administradores, hasta el punto de que sólo después de un proceso muy difícil, que envuelve juicios de valor, pueden coincidir sobre qué objetivos deben ser perseguidos por sus organismos. Y el problema no concluye allí ya que, aunque se logre el acuerdo, el conocimiento de los medios efectivos para alcanzarlos suele ser altamente inadecuado o la entidad simplemente no tiene control sobre esos medios. Estas son las cuestiones que han conducido a afirmar que un obstáculo serio para este sistema son las dificultades para establecer conexiones claras entre objetivos finales y actividades organizacionales.

Si pensamos en función de Organismos individuales se puede argumentar que metas y objetivos concretos y significativos no siempre existen, porque éstos no pueden ser racionalmente articulados dentro de las fronteras de la organización. Desde el punto de vista conceptual esto origina problemas serios para diseñar la mejor estructura prográmatica y establecer, en consecuencia, el nivel más adecuado de recursos para llevar a cabo los programas.

Respecto al énfasis en la medición cuantitativa hay que reconocer que cambiar de un sistema presupuestario que requiere información rutinaria y datos basados en niveles corrientes de gastos, a un sistema que demanda indicadores sofisticados de costos y beneficios, como es el caso del PPP, implica una gran diferencia. Hay que recordar que también se necesita un sistema adecuado de contabilidad de costos para mantener un flujo de datos acerca de los logros y la forma como éstos han sido alcanzados pa-

ra poder comparar resultados obtenidos con los programados.

En última instancia, sin embargo, el objetivo primario del sistema de información es asegurar que los recursos son asignados de acuerdo a ciertos principios básicos que hagan posible maximizar el producto al costo mínimo. O, alternativamente, que las decisiones respondan a las preferencias de la sociedad.

Arribar a una medición confiable de esas variables no es una tarea fácil; y la razón reside, justamente, en el instrumento de medición del sistema. En realidad todo el marco teórico, que ha sido construído alrededor del análisis de sistemas, descansa en el supuesto de que cualquier producto final provisto por el gobierno es perfectamente identificable y medible, lo que no es cierto. El caso clásico es el de las organizaciones encargadas de proveer servicios tales como seguridad, salud, educación, etc. En algunos de estos casos sólo la parte correspondiente al costo, en términos absolutos, puede ser medida confiablemente; los beneficios -propósito final verdadero de la operación- permanecen sin una identificación completa y precisa. La única solución sería su evaluación mediante un análisis cualitativo.

Algunos expertos estiman que la solución para los problemas creados por la ausencia de adecuados indicadores de la eficacia no es insuperable. Lo que se necesita, afirman, es cambiar nuestra actitud de excesiva confianza en la medición cuantitativa y tratar de aceptar el hecho de que la distribución de recursos puede aún ser racional si hacemos un uso intenso del análisis cualitativo para apoyar nuestras decisiones.

Otra posible limitación para la implementación del presupuesto por programas, es la ausencia relativa de información acerca del comportamiento de los sistemas en general.

No puede dejar de reconocerse que nuestro conocimiento acerca de las organizaciones sociales, instituciones económicas, etc., se ha incrementado considerablemente pero todavía prevalecen serias dudas sobre la capacidad para pronosticar, sobre una base confiable, su comportamiento futuro, de manera que podamos influenciar su curso, utilizando políticas que conduzcan al logro de las metas y objetivos sociales.

En el contexto de las actividades gubernamentales ese problema se agrava por la carencia de indicadores sociales confiables, lo

que hace difícil que las organizaciones puedan evaluar con certeza la magnitud de los problemas con que se enfrenta. Además, la carencia de esa clase de información incapacita al gobierno para examinar, con seguridad, la situación actual de la Provincia y, lo que es más importante, el rumbo que tomará respecto a las metas y valores de la sociedad.

Bajo estas condiciones se duda de que el gobierno y sus dependencias en particular, puedan enfrentarse a la enorme carga que impone este sistema en términos de requerimientos estadísticos. Aún si la escasez de información no fuera tan dramática, persiste el problema de su validez y confiabilidad; y es evidente que trabajar con base en pronósticos, como en el caso del PPP, utilizando información irrelevante o poco confiable, aumenta la posibilidad de incurrir en grandes errores.

Si las políticas de gasto del gobierno han de ser mantenidas dentro del curso racional debe existir, paralelamente, un control razonable sobre el flujo de ingresos en general y los impuestos en particular, así como de otras variables que hacen directamente a la capacidad real del sector público para invertir y/o gastar. Esto se traduce en demanda informativa respecto a la carga tributaria, niveles generales de actividad económica, variables financieras, etc. Y ésto sin mencionar que, cuando pasamos de programas generales a otros más específicos, la necesidad de información más confiable aumenta continuamente.

La falta de información limita la captación completa, aunque no necesariamente disminuye el valor de la forma completa de analizar.

Debe confirmarse que cualquier intento de introducir nuevas tecnologías implica, necesariamente, cambios en la estructura y funcionamiento de la administración pública. Y estos cambios requieren, a su vez, cambios radicales en la conducta administrativa de la organización afectada. Estos cambios involucran la necesidad de desarrollar nuevas actitudes para pensar objetivamente y, en consecuencia, para reaccionar ante todo aquello que es impráctico irrelevante para los cambios que se intenta introducir.

La clase de cambios requeridos por la introducción de este sistema no se refiere sólo a la organización, a los procedimientos, normas, sistemas, etc., sino que exigen cambios en la forma de pensar por parte de los involucrados en el proceso; enseñarles a pensar en un marco de referen-

cia de tipo sistémico, enfocar su atención en los resultados, asumir responsabilidades por el logro de las metas y objetivos de la organización. El proceso no es rápido ni fácil porque los que oponen mayor resistencia a modificar las formas tradicionales de hacer las cosas, son los técnicos y administradores. Nadie discute la necesidad de contar con una organización gubernamental capaz de enfrentar con éxito la turbulencia del ambiente externo; pero quedan muchas dudas acerca de cuál es la relación entre ese reconocimiento y la voluntad real de las organizaciones para realizar acciones al respecto. Algunos técnicos piensan que, en la medida en que el sistema desarrolle sus propias fuerzas y aumente su credibilidad se producirán cambios espontáneos en la conducta de los funcionarios. La conducta administrativa, jamás ha cambiado de esa manera. El error de los defensores de este sistema ha sido su excesiva atención a los aspectos tecnológicos, las metas y el ambiente externo de la organización.

Pero igualmente criticable es la posición de aquellos que creen que el éxito de una organización, y consiguientemente el de un sistema como éste, están exclusivamente determinados por el grado de identificación de las personas con la entidad, sin consideración de cuales deben ser los propóstios, las metas y objetivos de ésta. Existen variados instrumentos para logar actitudes acordes, lo que se requiere es tiempo y esfuerzo suficiente.

Entre las áreas que definimos resta hacer referencia a la que incluye la dicotomía política-administración. El sistema PPP fue diseñado para capacitar al gobierno para enfrentarse más eficientemente a la incertidumbre y eventos impredecibles creados por una sociedad caracterizada por demandas sociales en aumento, rápidos cambios tecnológicos, etc. Por eso es que la planificación es un ingrediente esencial de este sistema. Paralelamente a los propósitos a largo plazo, el presupuesto por programas propugna una identificación y examen cuidadoso de las metas y objetivos en cada área importante de la actividad gubernamental. Este es el carácter comprensivo que está ausente en otros sistemas presupuestarios y es en esta característica donde los críticos han creído encontrar una de las causas de su debilidad ya que, en su opinión, el proceso de decisiones envuelve algunos criterios y limitaciones que son prácticamente ignorados en el modelo, fundamentalmente por las dificultades de separar fines y medios. Otros, incluso, afirman que el enfoque parcial del interés público es preferible al

método total -en alusión al método comprensivo del PPP- porque aquél es más eficiente para resolver los conflictos que tienen lugar entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, especialmente en la fase de aprobación del presupuesto.

Lo que este juicio parece implicar es que el presupuesto es subvertido cuando alcanza la etapa del poder político. En esta etapa, se afirma, todas las consideraciones técnicas implícitas en el presupuesto parecen ceder ante las consideraciones de tipo subjetiva, en las cuales el compromiso, antes que la racionalidad, determina cuánto debe ser apropiado y cuáles programas deben ser aprobados.

En desacuerdo con estas ideas puede pensarse, válidamente y sin contradecir la suposición de que el proceso presupuestario es distorsionado en el nivel político, que cambios en el presupuesto significan cambios en la política y que un sistema decisional que se concentra en los resultados y objetivos de las medidas de política gubernamental, como el presupuesto por programas, no puede evitar la controversia sobre los fines del gobierno, la definición del interes público y un conjunto de valores tales como el poder, la riqueza y el status. Además, puede cuestionarse la posición de hasta qué punto la aceptación de estos hechos contituye una razón suficiente para asumir una actitud determinista respecto al papel de los políticos en el proceso presupuestario.

Es probable que el buen uso de un excelente instrumento como el presupuesto por programas requiere, al igual que otros sistemas e instituciones, que se efectivice un movimiento más amplio de revisión del sistema político que opere cambios en dicho proceso, de forma tal que las decisiones en torno al presupuesto lleguen a concretarse sobre las bases de sus resultados.

Es, justamente, desde el punto de vista político institucional donde el PPP adquiere su mejor y mayor dimensión. Correctamente elaborado y estructurado puede servir como un verdadero compromiso político entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, donde éste no se limita a autorizar gastos y una masa de recursos conveniente para ello, sino que conviene en autorizar al Poder Ejecutivo a obtener recursos y aplicarlos a la realización de fines determinados. Esto implica adquirir el compromiso de acompañar al Poder Ejecutivo en su gestión y revisar junto a él las autorizaciones concedidas cuando existan elementos que lo hacen necesario.

No sería oportuno concluir esta relación, que no pretende ser completa, sin incluir algunos aspectos de interés tratados por dos conocidos expertos: Ward (20) y Vidal (21) que han detectado algunos problemas que deben ser considerados, si se decide implementar esta técnica.

Ward refiere, como problema que debe ser tenido en cuenta, a las desinteligencias que se producen entre las oficinas de planeamiento y las de presupuesto. Estas tienen su origen en una variada gama de causas que van, desde problemas relativos a la génesis y evolución sufrida por esos organismos en el transcurso del tiempo, pasando por problemas de mentalidad y actitudes de personas y grupos comprendidos en ambos procesos, hasta aspectos técnico-operativos que no son suficientemente analizados y estandarizados antes de ser aplicados.

El hecho que los sistemas de planificación sean por lo general organizaciones extremadamente nuevas, comparadas con los sistemas presupuestarios, condiciona, de por sí, las características institucionales de éstas unidades, como así también la actitud mental de las personas que las conforman. Si a estos hechos se agregan las inevitables diferencias metodológicas y limitaciones estadísticas con que operan ambos sistemas, se puede tener una idea de lo complejas que son las causas que motivan la descoordinación existente entre planes y presupuestos gubernamentales.

Estas deficiencias muestran, como aspecto básico del problema, la necesidad de robustecer y acelerar el proceso de institucionalización o reforma de las estructuras administrativas sobre las que descansan los sistemas de planificación y presupuesto. Este propósito no puede ser resuelto en términos de proyectos de modernización asilados y sin una visión de conjunto, sino que requiere un proceso de reforma integral y programada. Los cambios deben estar concebidos como partes componentes de una estrategia global, pensada y diseñada en forma acorde con los objetivos primarios que la comunidad ha proporcionado y que a su vez han servido de marco de referencia en la elaboración de los planes de desarrollo económico y social, es decir, se trata de introducir como objetivo básico de los programas de reformas administrativas el concepto de desarrollo y, por lo tanto, transformar la estructura orgánica del Estado en una administración "para el desarrollo".

Aunque una primera visión de las correcciones posibles parecería indicar la conveniencia de fundir ambos sistemas -planeamiento y pre-

supuesto- en uno solo, un análisis más detenido del problema señala que tal solución no sería conveniente por muchas causas y que la solución pasa, no por la unidad institucional, sino por la posesión de criterios equivalentes y objetivos concordantes. Se requiere también contar con cuadros de personal entrenados y concientizados con los nuevos esquemas a fin de que se establezcan entre ellos los necesarios puntos de contacto que permitan mantener la idea del propósito común.

Otro problema vinculado y no el menor, es la falta de estandarización en la nomenclatura usada, que provoca una inadecuada desagregación de planes y presupuestos. Al respecto ha sido probada una solución cuya hipótesis básica es que, si bien los objetivos primarios delineados por la sociedad, deben estar presentes en todo plan, cualquiera que sea el plazo que abarque, no es menos efectivo que las estrategias y objetivos parciales no necesariamente deben ser los mismos en un plan de mediano y largo plazo que en una programación de corto plazo.

En otras palabras el conflicto desagregación versus rigidez que pueden presentar los planes, puede resolverse recurriendo a la descomposición del problema original en distintas etapas, según las necesidades básicas que están destinados a resolver. Así los programas de mediano y largo plazo pondrán mucho énfasis en mostrar los cambios en la estructura socioeconómica que es preciso realizar para alcanzar una determinada tasa de desarrollo, adoptando una configuración flexible que les permita ir incorporando las modificaciones que presenta la realidad en un momento dado, sin inquietarse mayormente por entrar en detalles que no sean necesarios para especificar estos objetivos. En cambio, la programación de corto plazo tendrá que preocuparse por orientar y dirigir la acción en ese período, por lo que su estructura será netamente operativa y lo más específica posible.

Adicionalmente, a fin de dar una mayor posibilidad operacional a las reformas, resulta imprescindible establecer una normalización de las nomenclaturas a utilizar, intentando la creación de clasificadores y códigos únicos para su empleo en todos los organismos del sector público. Para ello es preciso que las ordenaciones de sectores, programas, proyectos e "item" de gastos, se estudien convenientemente a fin de que se definan con precisión las diferentes agrupaciones que se desea aplicar y se introduzca en ellas la necesaria flexibibilidad que requiere un clasificador que será aplicado en forma general a los distintos tipos de organismos que componen

el aparato administrativo del Estado.

A este respecto, tanto los planes como los presupuestos, deberían tener una desagregación sectorial en la que se contemple una adecuada subdivisión de la áreas productoras de bienes y servicios, acorde con las características propias del sistema económico de la Provincia y con las importancias sectoriales que se pretenda acentuar. Una buena subdivisión sectorial requiere también una eficiente apertura programática.

Finalmente, vale la pena hacer una reflexión en el sentido de que todo proceso de reforma, venga éste desde los órganos planificadores o de las unidades presupuestarias, origina cambios que alteran las reglas de juego existentes y por tanto exceden el campo netamente tecnológico para pasar al área de las decisiones políticas. De ahí entonces que, cada vez que se pretende implantar una reforma, sea preciso analizar su viabilidad, aspecto éste muy importante dado que una no aceptación de la idea, por parte de quienes ostentan el poder decisorio, hará que el cambio nazca muerto desde un comienzo, ya que por mucho que se perfeccione técnicamente, nunca llegará a convertirse en un instrumento de utilidad a la forma como esas autoridades conciben el sistema.

El segundo de los autores, Vidal, menciona el problema que plantea el concepto de anualidad presupuestaria que, normalmente, es fuente de dificultades para clarificar los efectos del presupuesto en el tiempo; manifestando que, "en la práctica, la marcada importancia que muchas veces se le atribuye al principio de la anualidad presupuestaria es uno de los factores que con mayor frecuencia conspiran en contra de una mayor contribución del presupuesto por programas al logro de los objetivos del gobierno".

Este principio, que es incidental y que lo único que en definitiva representa es un marco para la apropiación de fondos y el control subsecuente de las operaciones realizadas por la vía del presupuesto, tiene repercusiones negativas muy pronunciadas en las decisiones relacionadas con la asignación de recursos, puesto que, en forma a priori, las confina a un período de tiempo que no discrimina los efectos de las mismas, según la cantidad de recursos que comprometen y las actividades a las cuales éstos se dirigen.

Ello obliga a que en la tasa de programación del gasto, se parta del supuesto de que la cobertura de los programas debe necesariamente

circunscribirse a la vigencia de un ejercicio fiscal determinado, aún cuando ésto implique ignorar los efectos de los mismos en el tiempo.

Uno de los peligros que se corre al ignorar estos efectos, es que el presupuesto puede convertirse en una rutina, que incorpora permanentemente y sin mayor análisis, actividades que no toman en cuenta el carácter cambiante de los objetivos gubernamentales y sus prioridades, ésto sin contar las barreras conceptuales que se erigen alrededor del concepto mismo de la anualidad presupuestaria y que impiden visualizar al presupuesto como parte de un proceso que contribuya a racionalizar la asignación de recursos a través del tiempo. En el corto plazo y en particular dentro del marco del proceso presupuestario anual, las instituciones gubernamentales, se encuentran indefectiblemente atadas al pasado. Compromisos anteriores, inercia organizacional, promesas de recursos, etc., son a menudo, fuentes de problemas que afectan las decisiones presupuestarias. Concentrarse solamente en lo que puede ser alcanzado durante un ejercicio presupuestario, es imponer barreras artificiales a los efectos del gasto. Con ello se restringe el potencial del presupuesto como instrumento para la acción a largo plazo, bajo cuya orientación operan en la actualidad la mayoría de los gobiernos.

Bajo estas premisas puede decirse que el sistema convencional de asignar recursos presupuestarios a partir de una concepción anual de los programas, puede ser adecuada tratándose de muchas actividades administrativas que se repiten año tras año. Sin embargo, el sistema se vuelve inoperante, cuando las apropiaciones se refieren a la parte sustantiva de los programas, las cuales tienen, como característica esencial, el insumir un esfuerzo organizacional que se proyecta a lo largo de un período de tiempo bastante considerable.

A partir de estos hechos y otros que sería largo consignar aquí, es posible que una manera más consecuente de interpretar el papel del presupuesto en la consecución efectiva de los objetivos del gobierno, sea ubicándolo dentro de un sistema más amplio, en el que esos objetivos constituyen una suma de actividades realizadas a lo largo de un período que puede ser o no de un año. Bajo esta perspectiva los programas presupuestarios deberían diseñarse, fundamentalmente, a partir de una consideración de la cantidad y tipo de bienes o servicios que pueden generarse con su operación, y del aporte de que éstos puedan hacer para el cumplimiento de propósitos más

generales.

Esta apreciación en modo alguno significa cuestionar la importancia del presupuesto global dentro de la anualidad presupuestaria. En tanto que instrumento de acción, éste constituye el medio más idóneo de que dispone el gobierno para influir en el comportamiento de la economía en el corto plazo, con lo cual ya cumple una parte importante de su papel. Sin embargo, un proceso de toma de decisiones que no enmarca al presupuesto en una perspectiva más amplia en el tiempo, difícilmente pueda hacer de éste un verdadero instrumento de desarrollo.

CONCLUSIONES

Debemos reconocer que en nuestra Administración no existen problemas de índole legal que impidan la implementación del PPP.

La Ley de Contabilidad vigente N° 3799 (t.o. 1988) determina los principios esenciales del presupuesto, tales como periodicidad (anualidad), unidad, generalidad y universsalidad. Pero evita legislar respecto de la composición estructural del presupuesto; por entender que la Ley debe referirse a la sustancia del proceso, que consta precisamente en determinar la voluntad del legislador respecto de lo que el presupuesto debe demostrar, o sea, como se expresa en el artículo 3° "el cumplimiento de las funciones del Estado, los órganos administrativos que las tengan a su cargo y la incidencia económica de los gastos y recursos".

En la nota de elevación de la ley se emplea la expresión "técnicas adecuadas" porque reconocen que dicha oportunidad se está atravesando por un período de real transformación en el método para elaborar el presupuesto, con técnicas que año a año van avanzando, dentro de un proceso que vincula cada vez más el carácter del presupuesto, en orden a la política económica y hace privar su utilización como elemento de previsión y de ordenamiento, sin perjuicio de la función controladora.

Reconocen que en la práctica la estructura del presupuesto va cambiando a medida que aparecen o se elaboran técnicas mejores o se agregan más datos a los que tradicionalmente conformaron el presupuesto administrativo-financiero, por lo que, además de las ventajas relativas a la posibilidad de aplicación inmediata de las mejores técnicas disponibles o

de su implantación gradual según el estado o evolución de los cuadros técnicos, no es necesario modificar en cada caso la Ley de Contabilidad.

Además, existen en la Dirección General de Finanzas y en la mayoría de las Unidades Organizativas de los distintos Ministerios recursos humanos, con la calidad intelectual suficiente para que, previo un período de capacitación en las técnicas del PPP puedan hacerse cargo del proceso de implementación del mismo.

Tal vez, los problemas principales radiquen en otros factores tales como:

* Resistencia al cambio fundamentalmente en los niveles operativos intermedios.
* Inexistencia de la rutina de planificar, como función administrativa permanente. Situación que se manifiesta en todos los niveles administrativos.
* Ausencia de un sistema de información socioeconómica y administrativa, con la fluidez y desagregación que requiere el sistema.
* Inexperiencia en el uso de los recursos informáticos computacionales.
* Falta de adecuación de la Contabilidad Gubernamental para efectuar el registro y control programático.
* Ausencia de un sistema estadístico que actue supletoriamente, hasta la adecuación del sistema contable.
* Actualización y adecuación de las normas jurídicas y procedimientos administrativos que permitan agilizar los trámites de adquisiciones y pagos.
* Falta de definición, en la mayoría de los casos de los deberes y atribuciones de los funcionarios con responsabilidad en el desarrollo de PPP.

INFORMATICA

La computadora...

GRADO DE DESARROLLO

La automatización de las actividades administrativas, desde el punto de vista físico, recurre a la utilización de ciertos instrumentos que le brindan la posibilidad de tratar en forma veloz y confiable grandes volúmenes de datos para devolver, a partir de éstos y de otros que ya existen registrados, información elaborada, tal como se transforma en los procesos industriales materia prima en productos terminados. La convergencia de esta tecnología con las comunicaciones facilita además la trasmisión de datos entre computadoras o entre éstas y terminales, con independencia de su localización. El proceso en su conjunto se denomina informática y es el recurso moderno más apto para apoyar la toma de decisiones de carácter gerencial.

En las grandes organizaciones públicas, la disponibilidad de esa tecnología es fundamental, por el volumen de información que debe manejarse y la necesidad de trasmitirla entre diversas áreas de gestión y decisión para poder cumplir con las demandas y compromisos públicos que las obligan a adaptarse constantemente a situaciones cambiantes.

En nuestra Administración el desarrollo de la informática, tanto en lo relativo a su uso como a la formación de recursos humanos especializados, comenzó aproximadamente hace unos veinticinco años, pero sin un desarrollo sostenido y coherente a través del tiempo, que permitiera mantener una situación acorde con la evolución tecnológica registrada en este campo. Es reciente el reconocimiento de la importancia de los sistemas de información en las tareas de planificación, desarrollo y toma de decisiones que garanticen una acción de gobierno flexible, articulada y fundada en información actualizada y confiable.

El desarrollo incipiente de este recurso se manifiesta en el escaso conocimiento de las herramientas modernas de acceso a bancos de datos y del uso de la información que acumula el sector público sobre su propia gestión. Por el contrario, la preservación de las estructuras jerárquicas en el proceso decisorio y la existencia de archivos de información aislados, clausurados a la consulta de otros organismos distintos al que pertenecen, constituyen la generalidad y son por lo tanto una limitante para la valorización de la información como herramienta de acción de gobierno y modernización.

No se ha tenido en consideración que, el avance tecnológico actual, ofrece todas las posibilidades para el uso descentralizado y a la vez

compartido de los recursos, mediante el empleo de subsistemas distribuídos dentro de un sistema general coordinado, que le permitirá al usuario administrar sus recursos y a la vez integrarse con otros sistemas.

PROBLEMAS SECTORIALES

En los relevamientos efectuados en los distintos Ministerios hemos podido detectar la adquisición y uso de equipos de computación sin haberse definido aún una política informática, lo cual da lugar a la siguiente situación:

1. Ministerio de Hacienda

Allí se encuentra la Dirección de Sistematización de Datos, repartición que posee dos equipos centrales IBM con capacidad de memoria de 8 MB. y 6 MB. dos impresoras de 2.200 l/m. cada una, teleprocesamiento a través de 26 modems, conexión a través de 114 terminales en los Ministerios de la Administración Central, aunque no con todas las reparticiones. Fuera de la Casa de Gobierno se conecta a través de 50 terminales remotas con: Dirección de Minería, Dirección Provincial del Menor, Policía de Mendoza, Caja de Jubilaciones y Pensiones, Departamento General de Irrigación, Hospital Lagomaggiore y Delegaciones de las Dirección General de Rentas en San Rafael y San Martín y de la Dirección Provincial de Catastro en San Rafael.

Ambos equipos se encuentran prácticamente saturados, no admitiendo la incorporación de nuevos programas o servicios, fundamentalmente por una incorrecta concepción del uso de los recursos entre el equipo central y los periféricos.

Además, la alta demanda a la cual se ve sometido en los horarios pico para la Administración Pública (8 a 13 horas), provoca inhabilitaciones y demoras excesivas, sobre todo en los lugares en que se atiende al público, basándose en la consulta permanente de los archivos centrales, a través de las terminales instaladas en cada repartición habilitada para tal efecto.

Tal vez uno de los sectores más afectados sea el de la Administración Tributaria, fundamentalmente en la figura de la Dirección General de Rentas. Y es que, el procesamiento de la recaudación, la actualización de las cuentas de los contribuyentes y la atención integral del público, no puede estar sujeta a caídas del equipo. Además la lentitud de respuesta en horarios de saturación origina colas y esperas innecesarias, en detrimen

to creciente de la imagen de la Repartición, que el público, hace extensiva a toda la Administración Pública.

Además de los problemas que le acarrea el estar vinculada a un equipo central con alta demanda interna de servicios informáticos, el diseño actual del denominado "sistema impositivo" está en crisis como resultado de procedimientos técnicos y administrativos obsoletos, archivos desactualizados e incompletos y por lo tanto, ausencia de información confiable. Al alto costo operativo por ausencia de interrelación de los programas utilizados debe agregarse el uso inadecuado del recurso tecnológico en las áreas operativas, que impactan en el uso eficiente de los recursos humanos y materiales, carencia de equipo en Delegaciones desconcentradas geográficamente como las de Valle de Uco o General Alvear y, en Receptorías importantes como las de Rivadavia y Maipú, por nombrar alguna de ellas.

Por ello, será necesario generar un Sistema de Información Integral que otorgue al Organismo recaudador la posibilidad de administrar directamente los impuestos, bases contributivas y contribuyentes y a la vez, incorporar técnicas modernas de auditoría de sistemas para lograr el mantenimiento actualizado de los archivos y facilitar el control de gestión.

2. Ministerio de Economía

El desarrollo informático es muy incipiente. En él se han detectado algunos fenómenos comunes a todas las Reparticiones, tales como:

. Proliferación de equipos de distintas marcas y características y, aunque todos ellos son compatibles con el procesador Central de la Dirección de Sistematización de Datos, no se ha planificado el desarrollo de los subsistemas necesarios para compatibilizar su interconexión.

. Los recursos humanos especializados en la materia son sumamente limitados, por lo que, en numerosas Reparticiones, no se han puesto aún en funcionamiento los equipos existentes por carecer de analistas, programadores y operadores.

. Como no se ha fijado una política de desarrollo informático para todo el Ministerio, existen Reparticiones como la Dirección de Comercio Inrior, que procesa manualmente toda la información vinculada con las empresas privadas: oferta, tipos, características, productos, precios, etc.

. La ausencia de coordinación en la utilización de los recursos informáticos de las Reparticiones que los poseen determina, de hecho, el uso limitado de los mismos, con información importante no elaborada o, por el contrario, superposición de información, pero siempre con un resultado constante: "la polución informática". No cuenta con información de gestión, adecuada y actualizada, de los distintos sectores económicos de la Provincia que le facilite la toma de decisiones.

3. Ministerio de Bienestar Social

Encontramos a nivel de Administración Central un microprocesador MS 51, con una terminal que pertenece al Ministerio de Salud Pública de la Nación y que ha sido facilitado en préstamo para cumplir con el Programa Nacional de Estadísticas de Salud.

Se desarrollan, fundamentalmente, los programas referidos al área de bio-estadística: estadísticas vitales, producción y rendimiento hospitalario, consultas externas de hospitales y centros de salud por servicio y Zona Sanitaria, asistencia alimentaria y prestaciones odontológicas. En el área de servicios técnicos: vademecum de medicamenteos, listado de materiales de cirugía, bioquímica, víveres secos y frescos. No tiene conexión con el equipo Central de la Provincia.

Teniendo en cuenta un campo tan rico y de tantas aplicaciones como el de la informática, en el área de la salud, debería tratar de conectarse con otros subsistemas creándo una red en la cual podrán intervenir, por ejemplo, la Facultad de Ciencias Médicas y el Centro de Cómputos de la Universidad Nacional de Cuyo para la obtención de datos en el campo de la investigación y en proyectos específicos del área, como así también, interconectarse a través de ella, con bancos de datos del país y del extranjero. De todos los hospitales dependiente del Ministerio, sólo el Hospital Lagomaggiore posee terminales de teleproceso conectado al Equipo Central que permite el uso de algunos programas de administración y gestión especializada tales como: facturación de Mutuales, registro de admisión de pacientes, asignación automatica de números de historia clínica y otorgamiento de turnos diferidos en consultorios externos. No obstante el hospital requiere, fundamentalmente, recursos humanos: analistas, programadores y operadores, para ampliar las áreas de gestión existentes y lograr el desarrollo de subsistemas más integrales. Salvo un equipo de computación operado por personal contratado, que se utiliza en la Obra Social de Empleados Pú-

blicos para control de afiliaciones, aranceles, y turnos y que no está conectado al Equipo Central. Un equipo National 8200 y tres equipos IBM que utiliza el Instituto Provincial de la Vivienda, no existen otros recursos informáticos en el campo de la promoción y acción social.

4. Ministerio de Obras y Servicios Públicos

Cuenta con una terminal conectada al equipo central de la Dirección de Sistematización de Datos, que está ubicada en el Derpartamento de Gestión, dependiente de la Secretaría Técnica del Ministerio y tiene en servicio diversos programas: control de seguimiento de obras, planeamiento físico, evaluación de concursos y licitaciones, procesamiento de censos, encuestas y gestión de costos de transportes. Además existen cinco equipos que son totalmente independientes, sin haberse previsto ningún tipo de vinculación con el equipo central.

Los usuarios son:

. Subsecretaría de Energía, Combustibles y Recursos Hídricos: un equipo IBM PERSONAL COMPUTER DISPLAY, con pantalla, impresora y una grabadora de diskette que actualmente es utilizada para recopilar bibliografía e información. No se han desarrollado programas específicos ya que no cuentan con personal preparado para ello.

. Dirección de Arquitectura y Urbanismo: dos equipos IBM PERSONAL COMPUTER DISPLAY en los cuales se efectúa análisis de precios, presupuesto, cálculos y certificaciones de obra.

. Dirección de Transporte: un equipo XT de 10 MB con programas vinculados al proyecto de reordenamiento del tránsito, del costo del transporte, tarifas, etc.

. Dirección de Comunicaciones: un equipo de NEC APC III donado por el Gobierno Japonés con motivo del convenio suscripto con la Provincia para el estudio de las comunicaciones. No se ha podido obtener información sobre el sofware y aún no ha sido puesto en funcionamiento.

5. Ministerio de Cultura y Educación

Existe una unidad IBM 4331 con seis terminales independientes, que presta servicios al Ministerio y a la Dirección General de Escuelas. Entre los principales trabajos que desarrolla econtramos: formulación y seguimiento de expedientes; información de aspirantes a cargos docentes para

las Mesas Calificadoras de Enseñanza Primaria y Media; traslados y ascensos de personal docente; liquidación de sueldos, inventario de bienes muebles, comedores escolares y otras tareas de índole administrativo. Respecto a funciones específicas se procesa el proyecto de Cédula Escolar.

6. Secretaría General de la Gobernación:

Encontramos dos terminales del equipo central de la Dirección de Sistematización de Datos: una de ellas ubicada en la Dirección de Ceremonial y Protocolo, con impresora y que es utilizada para disponer de un directorio actualizado de todos los funcionarios provinciales y la otra en la Oficina de Supervisión, en la que se consultan los archivos de personal, registros contables, impositivos, de proveedores, créditos presupuestarios, jubilaciones, etc. con el propósito de completar o corregir la información que requiera el Gobernador, previo a la firma de los expedientes que se le presenten.

En ambos casos los programas producen información de carácter netamente administrativo , sin haberse previsto la posibilidad de brindar información gerencial apta para la toma de decisiones del Gobernador.

CONCLUSIONES

Podemos afirmar que, en general, existe anarquía en cuanto a la utilización de equipos y de recursos humanos en esta área de la Administración Pública, producto de la falta de definición de una política de informática provincial apta para la gestión administrativa, que permita a los distintos funcionarios de las organizaciones públicas, verse respaldados en sus decisiones por un sistema integral, capaz de producir información planificada específica de su sector y al mismo tiempo del conjunto de la Administración.

Para lograrlo, creemos necesario:

* Definir un nuevo sistema de información, de apoyo a la toma de decisiones gerenciales, en toda la Administración Pública Provincial, de manera de impulsar la informática, no sólo como herramienta operativa sino también en la planificación y gestión de gobierno.

* Organizar los servicios informáticos, con enfoque de sistemas, para asegurar el cumplimiento, en todas las organizaciones públicas, de los requisitos necesarios para el desarrollo integral, coherente y armónico de estos servicios.

* Formular y mantener un plan informático provincial.

* Crear la base de datos de la Provincia.

* Introducir la idea de integración de sistemas, en el ámbito provincial, mediante la normatización de fuentes para elaborar datos.

CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

GRADO DE DESARROLLO

La contabilidad gubernamental constituye el sistema de información financiera y gerencial más importante de las organizaciones del sector público. A través de ella se puede conocer y evaluar la gestión gerencial y los efectos que la misma provoca en el patrimonio del Estado.

Este enfoque considera a la contabilidad más allá de la concepción legalista, es decir no sólo como un mero control de la hacienda pública sino como una herramienta fundamental de apoyo al proceso de gestión en los entes públicos integrada a los procesos de planificación y presupuesto.

¿Qué grado de adecuación tiene nuestra contabilidad con dicha concepción?

Nuestra contabilidad está organizada siguiendo un esquema de características "tradicionales", resultante de aplicar en su estructura los principios enunciados en la Ley de Contabilidad vigente (Ley N° 3799, t.o. 1983 y modificatorias). Dichos principios tienen origen en el año 1971, "respondiendo a la necesidad y conveniencia puesta de manifiesto por el Superior Gobierno de la Nación de uniformar en todo el país el tratamiento administrativo-contable del presupuesto, su gestión y sus resultados, "según consta en la nota de elevación de la Ley de Contabilidad al entonces Ministro del Interior".

Nuestro modelo contable se estructura entonces para brindar información, fundamentalmente en los siguientes aspectos:

1. Sobre el presupuesto a través de la contabilidad presupuestaria, adoptando para la registración de los gastos, la metodología de imputación que caracteriza al sistema de "ejercicio" o de "competencia", y que individualizan cada uno de los créditos del presupuesto: el monto autorizado y sus modificaciones; los compromisos contraídos y lo incluído en órdenes de pago. Este criterio permite sentar una base primaria para la estructura y funcionamiento de una contabilidad de costos del sector público.

   Respecto a los recursos, adopta el sistema de "caja", identificando los importes calculados y los recaudados por cada ramo de entrada de modo de dejar individualizado el origen de los mismos.

2. Sobre las entradas y salidas del tesoro, provengan o no de la ejecución

del presupuesto, a través de la contabilidad de fondos y valores.

3. Sobre las existencias y movimientos de los bienes, con especial identificación de los que ingresan al patrimonio de la Provincia, por ejecución del presupuesto y de los que lo efectúan por otros conceptos. Su objetivo es facilitar el mantenimiento de inventarios permanentes. El registro de estas operaciones se incluye en la denominada contabilidad de bienes del Estado.

4. Sobre las autorizaciones de emisión de empréstitos u otras formas del uso del crédito, su negociación y circulación, separando la deuda consolidada de la flotante, mediante la contabilidad de la deuda pública.

5. Sobre la responsabilidad de los agentes públicos que deben rendir cuentas por haber recibido fondos o valores, o que tienen a cargo bienes o efectos del Estado en calidad de guarda o custodia.

La estructura contable ha mantenido a través del tiempo las características propias de la idiosincracia y tradición provinciales, incorporando sólo las modificaciones que permitieron sortear problemas administrativos, conforme a sus posibilidades de corrección y a las políticas de administración vigentes.

La información que suministra el sistema actual, es suficiente para valorar la gestión pública, desde el punto de vista legal y normativo, pero no podemos afirmar que se obtienen iguales resultados respecto a su uso como base de decisiones gubernamentales de planificación y desarrollo a largo plazo.

Para cumplir dicho cometido, la información debería estar elaborada en el tiempo y con la calidad, certeza, síntesis o desagregación que le demande el sistema decisional o de gestión, para lo cual debería estructurarse y operar de modo de satisfacer nuevos requerimientos.

Es decir que, además de los objetivos tradicionales que cumple nuestra contabilidad y que por otra parte deben mantenerse, ya que no podría administrarse correctamente el gobierno provincial sin conocer el patrimonio público, el monto real de sus rentas y recursos; de las erogaciones corrientes y de capital, etc., debemos agregar un nuevo objetivo que es esencial para actuar con eficacia y eficiencia. Nos referimos al de suministrar información apta para la toma de decisiones gerenciales en tareas de ejecución y proyección. Este enfoque requiere la coordinación

funcional de la contabilidad pública con el planeamiento y el presupuesto.

En este concepto, aparentemente simple, se ubican muchísimos prejuicios, tradiciones, rutinas burocráticas profundamente arraigadas y otros problemas de carácter operativo y humano que han hecho fracasar, en muchas administraciones públicas, esfuerzos ambiciosos y sostenidos en el tiempo para implementar la planificación y el PPP integrado con la contabilidad pública.

¿COMO SE INTEGRA PLANIFICACION PPP Y CONTABILIDAD?

Se trata de uno de los problemas fundamentales que no han sido abordados suficientemente en forma teórica ni práctica.

El proceso de integración se inicia, teóricamente, a partir de la definición gubernamental, sobre los lineamientos básicos que orientarán la formulación de los planes, con sus correspondientes políticas, objetivos y estrategias destinados a guiar la elaboración de programas y proyectos generales y sectoriales, en el largo, mediano y corto plazo.

Para dicha definición, los niveles superiores de decisión, requieren información estratégica del contexto y de la administración, de modo que les permita conocer y evaluar la coherencia de las decisiones a adoptar y sus posibles consecuencias de largo alcance.

Al sistema de planificación le compete proveer la información estratégica mencionada y con la suficiente elaboración como para actuar de sustento técnico de las decisiones políticas. Para preparar dicha información la planificación y el sistema contable deben interactuar, ya que la primera es usuaria del tipo de información que le debe proporcionar la contabilidad, y esta última debe ajustar sus métodos y estructuras para hacer frente a la información que requiere la planificación.

Es en este último aspecto en el que se advierte una gran lentitud para incorporar las reformas necesarias que le permitan adecuarse a los nuevos requerimientos.

Un sistema de planificación integral del sector público necesita permanentemente información sobre variables de naturaleza macroeconómica, por lo tanto, su principal proveedor de datos es la contabilidad económica, ya que ésta es la que puede registrar, en forma sistemática, todos los hechos u operaciones que se producen en un sistema económico.

Para ello, la contabilidad económica requiere a su vez incorporar de la contabilidad pública información que incluya a la totalidad del sector público, es decir: Administración Central, Entidades Descentralizadas y Empresas y Sociedades del Estado y en la mayoría de los casos la contabilidad pública sólo posee estados de cuentas correspondientes a la Administración Central y excepcionalmente de aquéllas Entidades Descentralizadas a las que efectúa aportes el Tesoro Provincial.

En cuanto a la integración del PPP y la contabilidad, debemos observar que, si la aplicación del PPP es entendida como una técnica presupuestaria completa, integrada al proceso de planificación, y no como una clasificación presupuestaria más, el PPP requerirá de la contabilidad aquélla información que sobre la situación prespuestaria patrimonial, económica y financiera elabora la contabilidad y que constituye la base para sus proyecciones. Además deberá agregar la función de colaborar en la gestión y control de los programas y proyectos, a través de la emisión de información sistemática y permanente, que permita conocer el comportamiento real de las variables pronosticadas, los desvíos producidos, y ejercitar el control, realimentando el proceso y evaluando, en definitiva, el grado de eficacia y eficiencia de la gestión pública.

Llegamos así a determinar la necesidad de establecer un sistema contable, referido a los ámbitos institucionales, especiales y sectoriales de los diferentes niveles de gobierno, que proporcione en conjunto, o al menos en forma compatible, tres tipos de informaciones gerenciales: Primera, desde el punto de vista financiero tradicional referida al movimiento patrimonial y presupuestario, con sus imputaciones preventivas de gastos, compromisos contraídos, montos incluídos en órdenes de pago, residuos pasivos, etc. Segunda, de carácter programático, con los costos de programas y actividades a nivel de consumo, de áreas de responsabilidades, de información de la ejecución presupuestaria tanto financiera como física, y Tercera, vinculada con la responsabilidad de los funcionarios a los que se les han asignado fondos, valores o bienes públicos.

La integración de la planificación, el presupuesto y la contabilidad debe ser permanente, y el éxito depende de ello. Cada sistema puede desarrollar las acciones necesarias para su propio perfeccionamiento, pero sin dejar de lado la concepción de que cada uno de ellos integra un sistema mayor o macrosistema, en el que la ausencia o la actuación independien

te de alguno de sus elementos hace fracasar al sistema en su conjunto.

CONCLUSIONES

En las actuales circunstancias la contabilidad pública provincial no puede sin adecuar su estructura y métodos de trabajo, brindar la información que requiere la planificación y el PPP, si se decidiera implementar dichas técnicas.

No obstante una adecuación es totalmente factible; por los siguientes motivos:

* Al determinarse en la Ley de Contabilidad el capítulo "Registro de las Operaciones" se expresó "lo fundamental de este capítulo es que deja al arbitrio del poder administrador, precisando la competencia de la Contaduría General en la materia, la forma técnica de llevar la contabilidad, sin perjuicio de que, en función volitiva, el legislador exprese lo que como mínimo debe registrarse".
  "Aunque parece obvio, conviene tener presente que la disposición de la ley en manera alguna impide que se lleven otros registros, como podrían ser los relativos al costo o los que puedan llevarse en coordinación con la contabilidad económica o respondiendo a la necesidad de datos estadísticos", agregando que "ello debe hacerse en forma gradual a medida que las condiciones o grado de avance lo permitan".

* La Contaduría General de la Provincia es el organismo que centraliza la contabilidad de la Hacienda Pública, además de ejercer el control interno de la gestión económica-financiera de la Administración Central y Entidades Descentralizadas, actúa de hecho como "unidad central" del sistema contable lo que facilita la coordinación y compatibilización de las informaciones sectoriales.

* La calidad de los datos que le suministran las unidades organizativas ("de hecho", sectoriales), puede calificarse como completos y confiables. Por otra parte la Contaduría General tiene acceso directo a todo tipo de documentación y registros referidos al ámbito de su composición.

* Se ha incorporado desde hace varios años el procesamiento electrónico de datos, técnica desarrollada con el nivel de eficiencia necesario para generar confianza en el sistema y en consecuencia poder adoptar decisiones basadas en la información que produce.

* En la Administración Central y Entidades Descentralizadas se utiliza el Plan de Cuentas que confecciona y mantiene la Contaduría General, lo que facilita la confección de estados consolidados.

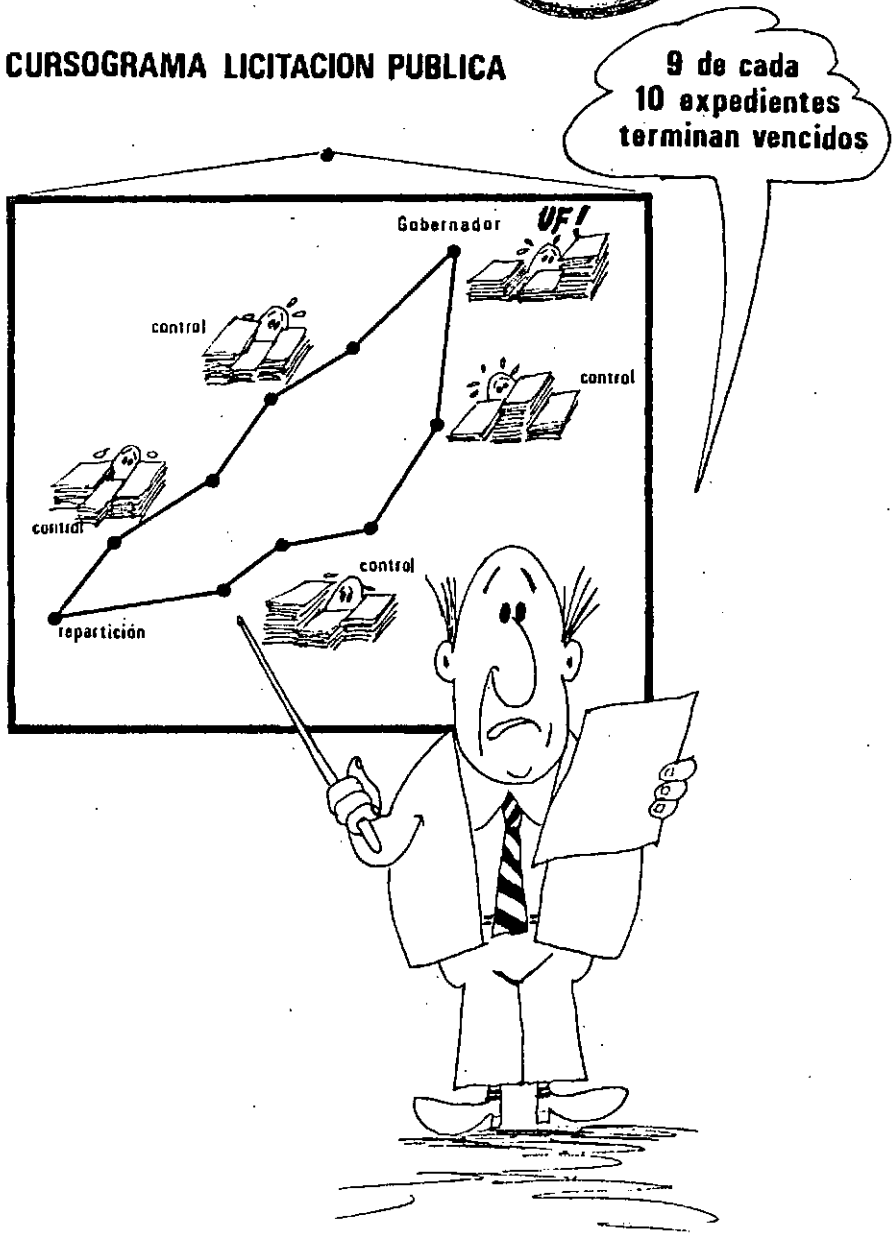
* Recientemente, se ha dado un paso muy importante, con el dictado del Decreto N° 3579/87 por el cual los "organismos descentralizados", "otras entidades" y los responsables de las denominadas "cuentas especiales" cuyos presupuestos se aprueban por la Ley de Presupuesto de la Administración Pública Provincial, deben remitir mensualmente a la Contaduría General de la Provincia y Dirección General de Finanzas, información sobre: ejecución de erogaciones y financiamiento; situación del respectivo tesoro; evolución de la planta de personal, con discriminación de la presupuestada y la ocupada y detalles de la ejecución mensual de la partida "personal".
  Aún cuando este Decreto no se ha implementado en su totalidad, es un buen paso para el logro de una contabilidad integral.
  En esta materia deberá avanzarse gruadualmente pero con firmeza hasta lograr no sólo la incorporación de las entidades descentralizadas sino también de las Empresas y Sociedades del Estado, en la medida que lo requieran las técnicas modernas de planificación y gestión pública.

* Por último debemos hacer referencia a que, tanto en la Contaduría General de la Provincia, como en las restantes Unidades Organizativas del Gobierno, los recursos humanos afectados al desarrollo de funciones contables posee la calidad intelectual suficiente para que, previo un período de capacitación teórico-práctico, pueda incorporar las moficaciones necesarias a la estructura, métodos y registros contables. Esto a su vez facilitará el procesamiento de la información financiera y física que producen en su accionar las distintas Unidades Organizativas de la Administración Central y otros organismos descentralizados y la información cuantitativa y cualitativa que produce la planificación y programación, con el propósito de compararla y generar nueva información que sea útil para la gestión pública y para realimentar los procesos de planificación y PPP.

ADMINISTRACION DE RECURSOS MATERIALES

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA

CURSOGRAMA LICITACION PUBLICA



GRADO DE DESARROLLO

Por su importancia intrínseca y extraordinaria influencia sobre el desarrollo económico y sobre la mayor parte de las actividades de la administración pública, la administración de suministros constituye un factor básico que, con relativa frecuencia, aparece injustificadamente subestimado.

La administración de suministros es un concepto muy amplio que abarca no sólo los procesos y las técnicas de compra, de almacenaje, y de distribución, incluyendo el planeamiento y control de esas actividades, sino también las especificaciones técnicas, normas, controles y tareas tendientes a asegurar el uso correcto de los bienes y servicios adquiridos y un adecuado sistema de redistribución y utilización de los materiales obsoletos o sobrantes.

En nuestra administración su acción se ciñe al cumplimiento de las normas que, sobre contrataciones, contiene la Ley de Contabilidad N° 3799 en sus artículos 28° a 37° bis y el Decreto Acuerdo N° 7061/67 reglamentario del régimen de compras y gastos públicos y las disposiciones posteriores modificatorias y complementarias de éste último.

El régimen de contrataciones previsto en la Ley de Contabilidad es de aplicación para la Administración Central, entidades descentralizadas y Municipalidades. Sus disposiciones establecen como principio fundamental:

"Todo contrato se hará por licitación pública cuando del mismo se deriven gastos y por remate o licitación pública cuando se deriven recursos" (Artículo 28°).

Las excepciones a esta norma, y por las cuales se puede contratar por licitación privada o directamente, están contempladas en el Artículo 29° y las disposiciones que normatizan los llamados a licitación pública o remate, en los Artículos 20° a 37° bis de la mencionada Ley.

Actualmente se encuentra en proceso de consideración, en la Legislatura, un proyecto de modificación de la Ley N° 3799 que alcanza a algunas de las disposiciones del régimen de contrataciones. Entre las principales podemos mencionar:

* Modifica los incisos a) y b), punto 1, del Artículo 29°, estableciendo una forma de ajuste automático de los montos autorizados para las compras por licitación privada y en forma directa, al introducir el valor equi-

valente a unidades tributarias (hasta 25.000 para licitación privada y hasta 5.000 para compra directa), en vez de la actualización periódica de los montos en Australes como se practica actualmente.

* Autoriza a contratar directamente con Organismos Oficiales o mixtos de Gobiernos extranjeros, además de los nacionales, provinciales y municipales ya previstos. Asimismo puede contratarse de la misma forma la publicidad oficial y la adquisición de diarios y revistas.

* Agrega como facultad del Poder Ejecutivo la de determinar las condiciones y formas de provisión (entregas parciales) y pago de ajuste en los precios por pagos fuera de los plazos normales , permitiendo mayor flexibilidad para la entrega de bienes y servicios y mayor racionalidad en las cotizaciones al incorporar el valor real del bien al momento de la propuesta, evitando la sobrefacturación.

* Disminuyen los plazos establecidos por las publicaciones de los llamados a licitación pública o remate.

Incorpora para el caso de las licitaciones rutinarias (anuales), un calendario fijo pudiéndose publicar todas en un sólo acto, sin afectar la publicidad de los actos de Gobierno. Esta modificación acelera la preparación de la documentación, acortando plazos y flexibilizando los trámites administrativos correspondientes.

En síntesis, el conjunto de modificaciones que involucra el proyecto pretende agilizar y flexibilizar el régimen de compras, procurando resolver, paulatinamente, algunos aspectos que dificultan la gestión de compra del Estado.

En cuanto al Decreto N° 7061/67, reglamentario de gastos y adquisiciones del Estado, ha sufrido innumerables modificaciones a través del tiempo, de forma tal que resulta difícil determinar con precisión cuál es la disposición vigente, lo que provoca incertidumbre y dudas respecto a la aplicación de algunos de sus artículos o puntos contenidos en ellos.

El régimen actual de administración de suministros, además de carecer de un correcto ordenamiento legal, adolece de deficiencias derivadas de la práctica administrativa cotidiana que se arrastran desde su origen, sin haberse desarrollado esfuerzos serios destinados a perfeccionarlo.

En la legislación sólo se han incorporado las soluciones que res-

ponden a necesidades o conflictos coyunturales, y es así que hoy se cuenta con un conjunto disperso, inorgánico, desactualizado y contradictorio de disposiciones legales.

Desde el punto de vista institucional, las funciones operativas centrales están a cargo de la Dirección de Compras y Suministros, dependiente del Ministerio de Hacienda de la Provincia. La misión y funciones de esta Repartición se encuentra definida en los Artículos 1° y 2° del Decreto Acuerdo N° 7061/67, los que, en síntesis, establecen como competencia:

"Intervenir en todo lo concerniente a compras, gastos, suministros, locaciones, ventas y/o contrataciones de servicios, bienes inmuebles, muebles, semovientes, útiles, artículos, elementos y materiales de o para la Administración Pública de la Provincia de Mendoza".

El Decreto le asigna además funciones técnicas, de normatización, estudios e investigaciones destinados a perfeccionar el sistema tales como:

"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".

"Realizar los estudios necesarios para aconsejar la implementación de sistemas conducentes al uso o 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 las de víveres frescos y secos, que hará conocer el Ministerio respectivo".

De las mencionadas disposiciones se desarrollan únicamente las funciones administrativas que hacen posible las adquisiciones, pero ninguna de las funciones técnicas.

Si bien es cierto que la Dirección de Compras y Suministros mantiene la misma competencia desde su creación, el Estado ha incrementado la demanda de adquisición de bienes en forma notoria, sin asignar nuevos recursos a esta Repartición para hacer frente al creciente volumen de trabajo. Tal vez sea éste el motivo de que se desarrollen únicamente las tareas operativas, consideradas imprescindibles.

REGIMEN DE ADQUISICIONES

Como vimos, el artículo 29° de la Ley de Contabilidad N° 3799, dispone que "todo contrato se hará por licitación pública cuando del mismo se deriven gastos y por remate o licitación pública cuando del mismo se deriven recursos". No obstante lo expresado, en dicho artículo se establecen excepciones: a) por licitación privada, cuando la operación no supera determinados montos que son de actualización periódica y b), directamente para las adquisiciones pequeñas que no superen los montos que se establecen por Decreto, conforme la desvalorización monetaria o,..."cuando la licitación pública o privada o el remate resultaren desiertos, o no se presentaran ofertas admisibles o mediaran probadas razones de urgencia o caso fortuito no previsibles, o no sea posible la licitación o el remate público o su realización resienta seriamente al servicio".

Las contrataciones son autorizadas y aprobadas por los funcionarios que se indican a continuación:

* Contrataciones directas: autoriza y aprueba el Director o Jefe de Repartición. Emite la orden de compra y paga la factura la Habilitación del respectivo Ministerio.

* Licitación Privada: autoriza el Subsecretario del área en que se tramita el gasto. Aprueba el Ministro del ramo mediante Resolución Ministerial. Emite Orden de Pago la Contaduría General de la Provincia y paga la Tesorería General de la Provincia.

* Licitación Pública: autoriza y aprueba el Poder Ejecutivo mediante Decreto. Emite Orden de Pago la Contaduría General de la Provincia y paga la Tesorería General de la Provincia.

El régimen es normativamente centralizado, por cuanto el Poder Ejecutivo se reserva la facultad reglamentaria de actualizar montos, determinar las condiciones generales y particulares para las licitaciones, autorizar la realización de licitaciones anticipadas, determinar los funcionarios que autorizarán y aprobarán las contrataciones y los requisitos que éstas últimas deberán cumplir.

Parcialmente descentralizado respecto a las compras directas, ya que las Reparticiones tienen capacidad legal para efectuar las adquisiciones, pero los pagos se realizan a través de las Habilitaciones de los Ministerios respectivos.

No obstante, existe una tendencia hacia la descentralización presupuestaria, con el propósito de lograr una mayor independencia de las Reparticiones en el manejo de dichos recursos. Este último aspecto es particularmente comprensible, como excepción a la regla general, en las Reparticiones que por la índole de sus actividades deben recurrir permanentemente a la contratación de bienes y servicios.

EL PROCESO LICITATORIO

A los efectos del análisis de este proceso, en los aspectos vinculados con la licitación pública, lo hemos dividido en dos grandes aspectos: la adjudicación y el pago de la factura correspondiente.

1. Adjudicación:

El primer párrafo del Artículo 1° del Decreto N° 185/83, que sustituye el texto del Artículo 41° del Decreto Acuerdo N° 7061/67 determina: "Los oferentes se obligan a mantener sus propuestas por el término de 30 días hábiles a contar desde el día siguiente al del acto de apertura de las ofertas, salvo que las claúsulas particulares de la licitación establezcan un plazo mayor".

Este período general de 30 días hábiles es el que se considera suficiente para que el Estado cumplimente las distintas etapas del proceso administrativo de la contratación hasta su adjudicación.

El tercer párrafo dispone: "las ofertas caducarán automáticamente al vencimiento de los plazos fijados para el cumplimiento de las mismas, si no se hubiere efectuado la comunicación de la adjudicación".

En consecuencia, todo expediente de licitación pública tiene una fecha de vencimiento de la oferta, luego de la cual las mismas caducan automáticamente.

Podemos afirmar, que, en la práctica, de cada diez expedientes nueve se adjudican vencidos, luego de los correspondientes pedidos de prórroga de mantenimiento de ofertas con lo cual se provoca un perjuicio al oferente.

A los efectos de este proyecto se ha efectuado un relevamiento del proceso licitatorio comenzando por la recepción del pedido de compra en la Dirección de Compras y Suministros hasta la adjudicación, que autoriza y aprueba el Poder Ejecutivo mediante el respectivo Decreto. Entre las de

ficiencias observadas podemos mencionar:

*Existencia de numerosas planillas confeccionadas manualmente en la Dirección de Compras y Suministros que sería necesario analizar para justificar, funcionalmente, su utilización en cada caso;

*Pérdida de tiempo ocasionado por la transcripción de las ofertas presentadas. En este sentido no se aprovecha el servicio informático de impresión de formularios, ni la seguridad y agilidad que brinda este recurso.

El control formal de todo lo actuado por la Dirección de Compras y Suministros se realiza a nivel de Subsecretaría de Recaudación y Control, por un asesor de la misma. Puede afirmarse que, en ocasiones de acumulación de expedientes, el control que efectúa una sola persona se torna intrascendente, porque no puede efectuarse con la profundidad que el mismo exige, ya que dada la necesidad de continuar el trámite para cumplir con los plazos, no existe certeza ni garantía de un control eficiente.

Esta situación es resistida por la Dirección de Compras y Suministros por considerar que dicho control desvirtúa el principio de responsabilidad de gestión de la Repartición y desjerarquiza las atribuciones del Director.

Otro control formal se realiza también en el Ministerio de origen, a través de las Oficinas y Asesorías legales respectivas y otro más en la Oficina de Supervisión de la Secretaría General de la Gobernación.

No obstante, quizás la deficiencia más importante del trámite licitatorio radica en la inexistencia de una norma que establezca:

1. Las oficinas de cada Ministerio que deben intervenir obligatoriamente en el proceso licitatorio.
2. Los plazos máximos de permanencia en cada oficina.
3. Las sanciones que se aplicarán ante la negligencia en el cumplimiento correcto de las mismas.

2. Pago de facturas:

El trámite licitatorio concluye con el pago de la factura al proveedor. Al respecto, en los considerando del Decreto N°66/82, dictado con el objeto de implementar un procedimiento uniforme en todos los organismos de la administración central, para la tramitación y pago de facturas a proveedores, se manifiesta la necesidad de concretar un sistema que permita

mejorar y acelerar el proceso de trámite y pago de facturas a proveedores, dentro de plazos razonables. En razón de ello:

El Artículo 11° dispone, para el trámite previsto en el mencionado Decreto, plazos máximos de permanencia de la factura en los diferentes ornismos, contados en días hábiles laborables: siete días, en la Repartición de origen, cuatro días en la Dirección de Compras y Suministros; seis días en la Contaduría General de la Provincia y tres días en la Tesorería General de la Provincia.

El Artículo 13° establece: "Si transcrurridos treinta (30) días corridos desde la fecha de presentación de la factura o de recepción definitiva de los bienes o servicios, el que sea posterior, no se hubiese cancelado la misma, el proveedor podrá interponer reclamo por el pago en la Tesorería General de la Provincia.

Entre las deficiencias operativas observadas por aplicación del Decreto, podemos mencionar:

Excesivo el plazo máximo de siete días de permanencia de la factura en la repartición de origen. El único motivo válido para retenerla es la intervención de los Inspectores encargados de verificar la entrega que debería ser inmediata. También es excesiva la permanencia máxima en la Direc de Compras y Suministros de cuatro días, que podría reducirse considerablemente si se efectuara una racionalización de los procedimientos administrativos internos en la mencionada Repartición.

En la actualidad el Estado no paga sus deudas dentro de los 30 días, como lo prescribe el Artículo 13°; razones de índole financiera interrumpen los plazos previstos en este proceso, lo que provoca incertidumbre sobre las fechas de pago y da como resultado que los proveedores especulen y el Estado compre mal, debiendo resignarse al pago de sobreprecios.

En definitiva todo el proceso de compra, trámite de adjudicación y pago, queda subordinado al cumplimiento en término de las obligaciones de pago del Estado. La falta de definición y sinceramiento de los mismos invalidan el correcto cumplimiento de los plazos de la adjudicación.

CONCLUSIONES

Desde el punto de vista normativo las modificaciones propuestas en el proyecto de modificación de la Ley de Contabilidad pueden contribuir posi

tivamente a mejorar la capacidad de compra del Estado en tanto se agregue la facultad de determinar las condiciones y formas de provisión y pago: ajuste de precios por pago fuera de los plazos normales e incorporación del valor real del bien al momento de la propuesta, como asimismo, la programación de un calendario anual fijo de las licitaciones rutinarias.

Resulta imprescindible además efectuar una revisión y análisis crítico del Decreto-Acuerdo N° 7061/67 y de las normas modificatorias y complementarias del mismo (leyes, decretos y resoluciones), a fin de obtener un reglamento unificado y ordenado sistemáticamente, según una secuencia temática y coherente y además requerir la participación de los Organismos Públicos (Habilitaciones, Dirección de Administración, Asesorías Legales, Contaduría, etc.), específicos que intervienen en el proceso de compras y de la Cámara Empresaria de Proveedores del Estado (CEPEM) de Mendoza para un trabajo conjunto de actualización y modernización del régimen de compras; basado en una metodología de trabajo común que permita incorporar la experiencia de la práctica administrativa en beneficio de la simplicidad y agilidad del trámite.

Por otra parte es necesario tratar en cuerpos legales independientes el "Reglamento de gastos y adquisiciones del Estado" y la estructura orgánica y funcional de la Dirección de Compras y Suministros.

Respecto a la licitación pública, consideramos necesario revisar el proceso licitatorio informal e integral; determinar la justificación funcional de cada etapa del recorrido del expediente en cada oficina de la Dirección de Compras y Suministros y de los Ministerios a que corresponde la compra.

Fijar, a través de la correspondiente norma legal, las unidades administrativas que deben intervenir en el proceso licitatorio; la justificación de su participación a través de la descripción de funciones específicas en el trámite, los plazos máximos de permanencia de los expedientes en cada unidad administrativa, y las sanciones que deben aplicarse por negligencia en el cumplimiento de los mismos.

Integrar en un solo cuerpo legal tanto el procedimiento de "adjudicación", que se materializa mediante el decreto que autoriza y aprueba la compra, como el de la extinción del trámite licitatorio que se produce con el "pago" de la factura correspondiente.

Asegurar que el Estado cumpla en término, según las reglas pactadas, los compromisos de pago asumidos. Esto como requisito indispensable para otorgar validez a todo el procedimiento propuesto en el punto precedente.

Si entendemos las funciones de compras y suministros como un servicio administrativo y no como un fin, podemos concluir que el sistema ideal es aquél que se construye, se desarrolla y perfecciona a partir del conocimiento exhaustivo de la realidad y de las necesidades operativas de los Organismos Públicos a los cuales debe atender. Además, debe incorporar junto a los principios técnicos la experiencia como principal corrector del ordenamiento legal, de modo que permita comprar mejor en tiempo y forma.

Las funciones de compras y suministros deben desarrollarse coordinadamente, en todo el ámbito de la Administración Pública, con características de sistema. Con esta concepción, a la Unidad Central (Dirección de Compras y Suministros), le competerá, además de la operatoria central, establecer las normas generales destinadas a lograr la coordinación de las actividades, el desarrollo técnico y asegurar la mayor independencia operativa posible de las Unidades Sectoriales (de cada Ministerio o Subsecretaría), controlando los resultados.

ASPECTOS GERENCIALES

DE LA GESTION PUBLICA

ASPECTOS METODOLOGICOS

¿Cómo podemos entender las dificultades que afrontamos para definir formas de convivencia social que nos permitan armonizar los intereses conflictivos y tornen posible, además, desencadenar un proceso de desarrollo integral, que abarque la totalidad de las dimensiones políticas, sociales y económicas de la Provincia?

En el fondo, éste es un problema de naturaleza gerencial con una determinada "tecnología administrativa", vale decir, con una capacidad o competencia específica, en función de la cual cada sociedad reglamenta sus recursos humanos y utiliza sus recursos materiales para satisfacer las necesidades y aspiraciones colectivas.

La competencia gerencial a que aludimos, no se puede confundir con una simple sumatoria de técnicas administrativas. Es mucho más que eso. Es un complejo y difuso patrón cultural que comprende el comportamiento de las personas, empresas e instituciones tanto del sector público comodel privado.

Ocurre que, en un contexto democrático, dicho patrón cultural se torna más evidente por la forma en que se proyecta en la Administración Pública, aportando todas las dificultades, distorsiones y disfunciones que caracterizan la baja eficiencia gerencial de la sociedad como un todo.

Pero...¿a qué se debe la ineficiencia gerencial?... y ¿a qué grado llega en nuestra Administración Pública?

Para obtener un panorama de las dificultades concretas que enfrenta la gerencia pública en la administración provincial, se procuró la información en la fuente más directa disponible y para ello se realizaron entrevistas a los funcionarios de los niveles superiores, comprendiendo a Subsecretarios y Directores de los distintos Ministerios.

Se planificaron 82 entrevistas, de las cuales se realizaron 66, es decir, el 80%. Las no concretadas se debieron a:

No concedieron audiencia	11 directores
No fueron entrevistados porque sus reparticiones están muy alejadas de la ciudad de Mendoza.	2 "
Tenían numerosas ocupaciones vinculadas con la campaña electoral	2 "

La Dirección estaba vacante 1 director

En general, los contactos revistieron la forma de un diálogo. No se utilizó el método del cuestionario preestablecido, sino que las preguntas se fueron orientando, a lo largo de la entrevista, hacia los temas sobre los cuales se quería obtener información,

En los casos en que se hizo necesario interrogar en forma directa sobre algún aspecto puntual, se utilizaron preguntas abiertas, con el objeto de posibilitar que los funcionarios se explayasen sobre temas de su interés, sin presiones que condicionaran, de alguna manera, la respuesta.

Los temas sobre los cuales se inquirió fueron aquellos más significativos dentro del accionar de los gerentes públicos; así como sobre los problemas y dificultades que caracterizaron la gestión de los entrevistados.

La información básica obtenida se refirió a:

* Objetivos y políticas de las reparticiones.
* Actividades de planificación.
* Previsiones adoptadas y aspectos sobre los que versan.
* Actividades de organización, dirección y supervisión.
* Relaciones de los funcionarios con los niveles superiores, intermedios y el personal de base.

Completadas las entrevistas planificadas cada uno de los analistas examinó y procesó la información obtenida en el Ministerio a su cargo.

Para cada uno de los temas o problemas, sobre los que se dialogó, se acumularon las respuestas positivas y se expresaron a tráves de un porcentaje, que indica la cantidad de reparticiones que, en cada Ministerio, respondieron en forma homogénea. Luego se acumuló la información para el conjunto de los ministerios -excluyendo a la Secretaría General de la Gobernación- obteniéndose en cada tema un porcentaje que señala, para el conjunto de la Administración, el promedio de funcionarios que se manifestó por cada uno de los problemas, aspectos o temas requeridos en la entrevista.

Resulta interesante destacar que, aproximadamente, la mitad de los funcionarios entrevistados efectuó comentarios al margen de lo estrictamente preguntado, lo que debe atribuirse, según nuestro criterio, a las características de diálogo fluído mantenido durante las audiencias.

Las referencias recibidas giraron en torno a problemas existen-

tes al momento de asumir sus funciones, mencionando los soluciones encontradas a los mismos, como así también los temas conflictivos no resueltos, fundamentalmente por falta de recursos.

Puntualizaron las dificultades con que habitualmente tropiezan por estar sujetos a engorrosos y lentos trámites burocráticos, especialmente en materia de adquisiciones.

También hicieron mención a proyectos e ideas propias que no han encontrado eco en los niveles superiores y, finalmente, efectuaron comentarios sobre la administración pública en general y los agentes públicos en particular.

La mayoría de los funcionarios entrevistados -88%-, coincidieron en la necesidad de un estudio de la naturaleza del Proyecto Mendoza, atendiendo a que detectan una cantidad importante de falencias en el accionar de la Administración Pública en general y en particular, o en forma más viva, en los sectores a su cargo.

Manifestaron expectativas favorables en el sentido de que se posibilite, a través de la implementación de las medidas que pudieran sugerirse, una transformación que haga viable la corrección de los problemas que, a diario, dificultan sus actividades.

Los que no mostraron interés en este estudio o dijeron de su descreimiento respecto de los resultados finales del esfuerzo, fueron las excepciones -sólo el 12%- y en estos casos quedó claro que pesaba en su ánimo una suerte de pesimismo o indiferencia sustentada, básicamente, en que estudios similares, efectuados anteriormente, no habían logrado superar la etapa de las propuestas y así lo manifestaron expresamente.

PERFIL DE LOS FUNCIONARIOS

La descripción del perfil de los funcionarios nos ha servido para identificar las características del ser humano que tiene una determinada visión de la dinámica administrativa en que se encuentra inmerso.

El análisis de las variables edad, sexo, experiencia con que llegan al cargo, formación profesional que poseen y filiación político-partidaria, nos permitió obtener una caracterización del tipo de funcionario que ha participado en los primeros niveles de decisión de la Administración Pública Provincial.

1. EDAD DE LOS FUNCIONARIOS ENTREVISTADOS

Entre 31 y 40 años	52%
Entre 41 y 50 años	33%
Más de 50 años	15%

Resalta el predominio en los cuadros de funcionarios superiores, de personas jóvenes, entre las cuales, como se verá, hay un elevado número de profesionales que accedieron al cargo sin experiencia previa en la Administración Pública.

2. SEXO

Hombres	83%
Mujeres	17%

Es notable la preponderancia de varones entre los funcionarios de la Administración Pública Provincial. Las mujeres son pocas en estos niveles y, en su mayoría, se desempeñan en las Ministerios de Cultura y Educación y de Bienestar Social.

El predominio de varones no es solamente un fenómeno a nivel de funcionarios, ya que, a los efectos del Proyecto Mendoza, se hizo un análisis de la composición por sexo y clases presupuestarias del personal comprendido en el "Escalafón General de la Administración Pública Provincial y Municipal", con exclusión de los profesionales, arrojando el mismo, en totales generales, la presencia de varones en un 77% y mujeres 23%. La mayor proporción relativa de mujeres se registró en la clase 05 (45%), y la menor en la clase 12 (2%), lo que evidencia una clara tendencia a ubicar a las mujeres en los cargos inferiores de ejecución y a los varones en los niveles superiores.

3. ESTUDIOS CURSADOS

El 86% de los funcionarios tiene estudios universitarios que corresponden a las siguientes carreras:

Ingeniería y Arquitectura	36%
Ciencias Económicas	17%
Ciencias Médicas	11%
Profesorados	11%
Abogacía	7%
Administración	4%
Otras	14%

Se destaca en este grupo de funcionarios la primacía de ingenieros y arquitectos, siguiéndoles, en orden de importancia, los contadores públicos.

El 100% de los funcionarios médicos se ubican en el Ministerio de Bienestar Social; el 80% de los abogados en el Ministerio de Gobierno; el 53% de los ingenieros y arquitectos en el Ministerio de Obras y Servicios Públicos; la mayoría de los funcionarios con título de contador público en el Ministerio de Hacienda. Parecería que cada carrera universitaria "tradicional" tuviera asignado, en principio, un ministerio particular. Solo escasean los funcionarios con formación específica en la gestión de organizaciones públicas.

4. ACTIVIDAD ANTERIOR

Provenientes de la actividad privada	55%
Pertenecientes a la Administración Pública	45%

El 55% resultante nos marca la presencia de funcionarios sin formación especial previa en la gestión pública y, además, sin experiencia, circunstancias ambas que, indudablemente, pueden ser superadas con un alto grado de dedicación por parte del funcionario, pero que distrae su atención durante una buena etapa de su desempeño inicial, restándole así posibilidades de dedicarse de lleno a su gestión gerencial con cierta "garantía" de resultados satisfactorios para la administración.

5. FILIACION POLITICA PARTIDISTA

. Unión Civica Radical	76%
. Justicialismo	1%
. Otros partidos	2%
. Sin filiación política	5%
. No la manifestaron	16%

La primacía de funcionarios radicales es consecuencia directa de la época en que se efectuó el relevamiento, no obstante, el 24% de funcionarios de primer nivel no radicales evidencia que, en la designación de los mismos, no fue determinante, absoluta, la afiliación política.

TEMAS ENCUESTADOS

A. PREVISIONES

Vista la importancia que reviste efectuar previsiones en las dis-

tintas áreas de la gestión gubernamental, acerca de las distintas materias vinculadas a su accionar, el primer aspecto que se abordó en las entrevistas a los funcionarios fue el relativo al grado o medida en que se formulan previsiones y los tópicos sobre los que versan.

Del procesamiento de las respuestas se obtuvieron los siguientes resultados, respecto de las reparticiones encuestadas:

Temas sobre los que se formulan previsiones:

Principales tareas a desarrollar	60%
Recursos materiales a emplear	57%
Instrumentos jurídicos a tramitar	44%
Recursos humanos necesarios	42%
Recursos tecnológicos a requerir	37%

Como se observa y pese a que ninguno de los funcionarios entrevistados se mostró partidario de la improvisación, las previsiones que se formulan en ninguno de los casos superan el 60% del total de las reparticiones analizadas y eso sólo sobre las tareas a cumplir.

Cabe preguntarse, en consecuencia, cuáles son los problemas y dificultades con que se enfrentan cuando tienen que realizar este tipo de actividades, que debieran ser comunes. Al ser interrogados al respecto, manifestaron las siguientes:

Rigidez de las normas presupuestarias	82%
Inexperiencia administrativa	52%
Desconocimiento del método	46%
Falta de información interna	14%
Falta de información externa	14%

Imposibilidad de tomar decisiones por:

Falta de competencia	14%
Proximidad de las elecciones	3%

Se deduce que la rigidez de las normas presupuestarias es la primera y más importante de las dificultades que enfrentan, dado que aún las más mínima de las previsiones exige, para ser transformada en acción, algún grado de flexibilidad en tal sentido.

En orden de importancia, el segundo problema detectado es el que se relaciona con la inexperiencia administrativa y, muy vinculado a él, el desconocimiento del método que han de seguir en su formulación. En efecto

la inexperiencia administrativa impide realizar previsiones al 80% de los funcionarios del área de Bienestar Social; al 62% de los de Economía y al 60% de los del área de Cultura y Educación. En menor medida relativa a los del Ministerio de Gobierno (45%). En cambio, no es éste un factor que, de modo relevante, impida la formulación de previsiones en los Ministerios de Obras y Servicios Públicos y Hacienda, en los que la mayoría de los funcionarios son de carrera y tienen experiencia en la Administración Pública.

Influye también, directamente, la falta de información, tanto externa, es decir proveniente del medio en general y de otras reparticiones, como interna, es decir, originada en el propio organismo, creando un serio obstáculo a los funcionarios respecto de la posibilidad de elaborar previsiones razonables.

En lo que respecta al Ministerio de Hacienda, todos los funcionarios manifestaron prever las principales tareas a desarrollar en sus organismos, no así en lo que hace a los otros temas señalados. Cabe preguntarse cuáles son las razones que los llevan a no elaborar previsiones técnicamente válidas, respecto de temas tan importantes como recursos humanos, materiales, tecnológicos, etc. dado que, en esta jurisdicción ministerial, no se observan las dificultades apuntadas en las otras áreas. De las entrevistas no surge respuesta a este interrogante.

Cabe mencionar, por otra parte, que sólo el 3% de los entrevistados manifestó que la proximidad de las elecciones (recuérdese que las entrevistas se realizaron en época pre-electoral), influyera en la posibilidad de efectuar previsiones acerca de los temas sustanciales de sus reparticiones.

En síntesis, los diversos problemas señalados han influido negativamente, en mayor o menor medida, imposibilitando un nivel adecuado de preparación para las decisiones y la acción. Pese a las dificultades que han encontrado para llevar adelante su gestión, no han concedido importancia, aparentemente, a este tipo de actividades por ignorar su trascendencia para el normal desenvolvimiento de los organismos, sobre todo en épocas críticas. Simplemente han resuelto los problemas a medida que se presentaban, muy apremiados por las urgencias planteadas por el medio y con escasos recursos presupuestarios para accionar.

B. OBJETIVOS Y POLITICAS

El segundo aspecto sobre el que se requirió información es el relativo a los objetivos y políticas de las reparticiones analizadas. Se investigó en tal sentido acerca de la presencia o no de objetivos sociales, su grado de definición y las políticas tendientes al cumplimiento de los mismos; como así también sobre los objetivos eminentemente técnicos o internos que tienen algunos organismos.

1. OBJETIVOS SOCIALES

Se observó que el 50% de las reparticiones de la Administración Pública Provincial tiene objetivos sociales de servicio a la comunidad.

El 89% de ellas tiene claramente definidos esos objetivos, pero sólo el 41% ha logrado definir las políticas tendientes al efectivo cumplimiento de los mismos.

La fijación de políticas explícitas requiere un conjunto de condiciones que parecen no estar dadas en la mayoría de los casos. Los funcionarios manifestaron encontrarse, principalmente, con los siguientes problemas:

Falta de información de los objetivos y políticas de otros organismos vinculados con el propio	77%
Inexperiencia administrativa	71%
Falta de conocimiento del método	61%
Falta de información acerca de objetivos y políticas del Ministerio	49%
Falta de apoyo de las autoridades superiores.	47%
Falta de información interna	45%

Además de la falta de información acerca de los objetivos y políticas de otros organismos, que aparece como la principal dificultad denunciada, la inexperiencia administrativa y el desconocimiento del método, estrechamente vinculados entre sí, inciden significativamente en la generalizada ausencia de políticas para la realización de los objetivos sociales.

Se puede inferir que, por los menos en los niveles de dirección, los funcionarios provienen en su mayoría de actividades ajenas a la administración pública y, por consiguiente, desconocen el modo particular de operar de ésta; se sienten limitados y no apoyados por los

mecanismos vigentes como, por ejemplo, los regulados por las leyes de contabilidad, de obras públicas, el estatuto del empleado público, etc. Y, frente a iniciativas ambiciosas respecto de programas y actividades a implementar, sienten una suerte de "freno" dado por las normas legales que les imposibilitan actuar con la agilidad y eficiencia, que creen podrían alcanzar de no existir esas limitantes.

Encontramos también tres factores que, de algún modo, configuran un cierto aislamiento de algunas áreas de gobierno: a) el 77% de los Directores carecen de información acerca de los objetivos y políticas de otros organismos con los que están vinculados; b) el 49% señaló idénticas falencias respecto de los objetivos y políticas del propio Ministerio; y c) el 47% manifestó carecer del apoyo de superiores, ya sea porque los Ministros y Subsecretarios están dedicados a la atención de problemas coyunturales, por ser indiferentes a sus inquietudes o por desconocer los problemas de las reparticiones que de ellos dependen.

Finalmente, casi la mitad de los entrevistados reconoce no contar con la suficiente disponibilidad de datos sobre sus propios organismos, es decir, de información interna, y aunque no especificaron cuál, coincidieron en señalar que ello les dificulta la tarea de definición de políticas para sus áreas. No se ha registrado información respecto a que se realizaran intentos organizados y perdurables para obtener esos datos, lo que ofrece una imagen de aceptación del hecho.

En otros términos, y como conclusión, si bien las reparticiones que tienen objetivos sociales de servicio a la comunidad han logrado , en su mayoría, definirlos con claridad -aunque no haya quedado igualmente claro el método con que fueron definidos- pero no han conseguido idénticos resultados en lo atinente a la explicitación de políticas tendientes a su concreción.

2. OBJETIVOS TECNICOS O INTERNOS

Los únicos funcionarios que han manifestado que sus organismos tienen objetivos de esta naturaleza son los de los Ministerios de Hacienda (100%) y de Obras y Servicios Públicos (80%).

Contrariamente a lo que ocurre con los objetivos de carácter so-

cial, los técnicos o internos están escasamente definidos, alcanzando porcentajes levemente superiores al 50%. De ello se deduce que están más explicitados los objetivos que se vinculan directamente a la satisfacción de necesidades de la comunidad -fines del Estado- que aquellos alejados de las mismas y que, fundamentalmente, hacen a la gestión interna del sector público. Aún más escasa es la definición de las políticas que corresponden a esos objetivos, ya que sólo el 36% de los organismos ha logrado elaborar políticas concretas en tal sentido.

Cabe incluso señalar que en el Ministerio de Hacienda, donde el total de las unidades organizativas tiene objetivos netamente técnicos, de provisión u operación de medios, no se mencionó la existencia de políticas expresas conducentes al cumplimiento de los mismos.

En consecuencia, las respuestas obtenidas no concordaron con las expectativas formadas al respecto, ya que, por la propia naturaleza de esos objetivos, se esperaba encontrarlos definidos en la totalidad de los casos.

3. OBJETIVOS Y POLITICAS PARA LAS AREAS DE ADMINISTRACION GENERAL

La presencia de objetivos y políticas adecuadamente definidos para estos aspectos es reducida, por cuanto no superan el 15% los funcionarios que se han manifestado positivamente sobre el particular.

Veamos las conclusiones sobre la presencia de objetivos y políticas para la distintas áreas de administración general.

Presupuesto	20%
Suministros	18%
Contabilidad	12%
Planificación	12%
Personal	10%

Si a los datos consignados agregamos que no existen unidades centrales para las áreas de planificación y personal; y que no están lo suficientemente desarrolladas las de presupuesto, suministros y contabilidad, nos encontramos con una administración que no tiene adecuadamente definidos estructura, objetivos y políticas para sus áreas de administración general.

4. NIVEL EN QUE SE DEFINEN LOS OBJETIVOS Y POLITICAS

En el área de Bienestar Social, el total de los Directores entre

vistados manifestó no haber tenido ninguna intervención en la fijación de los objetivos de sus organismos, así como en las políticas a seguir ya que son elaboradas en forma excluyente a nivel ministerial. Idéntica situación se plantea en Cultura y Educación y en el Ministerio de Gobierno, si bien no para la totalidad de las Direcciones sino para el 80%, en el primer caso y el 50%, en el segundo. Finalmente aparecen situaciones diferentes en los Ministerios de Economía y de Obras y Servicios Públicos, donde solo un porcentaje de aproximadamente el 20% de los organismos tiene objetivos y políticas definidas a nivel superior, mientras que el 80% restante toma por sí tan importantes decisiones. Ninguno de los casos generales es positivo, no es conveniente que, en el máximo nivel, se fijen objetivos y políticas sin participación de quienes resultan responsables por su ejecución; y tampoco pueden éstos, sin que existan posibilidades de coordinación global, definir sus propias metas y políticas sin intervención del nivel superior.

Las áreas sobre las que se ha hecho hincapié desde el punto de vista de las políticas fijadas a nivel ministerial son -en cada jurisdicción- las siguientes:

Bienestar Social	Salud
Cultura y Educación	Pedagógica y Cultural
Hacienda	Presupuesto y Administración General
Gobierno	Seguridad y Lucha antigranizo
Economía	Comercio Exterior, Vitivinicultura y Promoción Industrial.

5. INFLUENCIA DE LA OPINION PUBLICA EN EL ACCIONAR DE LAS REPARTICIONES

También fue objeto de análisis el tema de la opinión pública y su incidencia en el accionar de la Administración Pública Provincial.

Se observó que en el 53% de los organismos se declara conceder importancia a la misma. Este promedio, ya significativo, es en realidad mayor, si se exceptúan las reparticiones dependientes del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, donde sólo el 20% de los funcionarios parece otorgarle alguna significación, lo que puede acarrear el grave peligro de que la obra sea considerada como un fin en sí misma o como un medio de expresar excelencia técnica, más allá de su vinculación sustantiva con las reales necesidades y demandas de la comunidad.

No obstante, en aquellos organismos donde se declara concederle importancia, resulta, curiosamente, que sólo en el 49% de los casos se manifestó que dicha opinión fuera considerada en la determinación de objetivos y políticas de sus respectivas instituciones.

Otro dato significativo sobre el particular es el siguiente: en muy pocas reparticiones se han previsto mecanismos para consultar y/o recepcionar la opinión pública: aproximadamente en el 30% de las del Ministerio de Gobierno; el 27% de las de Economía y sólo el 10% de las correspondientes a Cultura y Educación. Asimismo, resultó insignificante el porcentaje de las reparticiones en las que los entrevistados manifestaron mantener contactos regulares con representantes de intereses sociales al trazar sus respectivas políticas y/o armar sus presupuestos.

En resumen, pese al carácter eminentemente técnico de algunos organismos, los funcionarios entrevistados, en su gran mayoría, no desconocen el peso de la opinión pública pero, paradójicamente, en muy pocos casos procuran o han procurado conocer las demandas que el medio les requiere y luego considerarlas al momento de determinar objetivos y fijar políticas.

C. PLANIFICACION

Actualmente son muy escasas las actividades de planificación en la Administración Pública Provincial, salvo casos puntuales en los Ministerios de Obras y Servicios Públicos, Cultura y Educación y Bienestar Social.

No obstante estimarse necesaria la planificación y descartarse la improvisación como método habitual de trabajo, sólo alcanzan al 25% las reparticiones en las cuales se elaboran alguna forma de planes.

Sin embargo, se detecta que alrededor del 40% de los funcionarios, exceptuando los del Ministerio de Hacienda, elaboran programas aislados que, en general, responden a requerimientos que surgen de convenios con organismos nacionales. Ello genera, como consecuencia lógica, la elaboración e implementación de programas muy puntuales y particulares que no responden a una política global.

Los principales problemas o dificultades que encuentran los funcionarios para llevar a cabo actividades de planificación, se resumen en el

el siguiente cuadro:

Falta de motivaciones por presupuesto restringido para adquisiciones y designación de personal.	86%
Desaliento por mecanismos lentos y rigurosos en materia de adquisiciones.	82%
Falta de definición de objetivos y políticas a nivel de Ministerios.	70%
Desconocimiento del método.	66%
Falta de definición de áreas de responsabilidad.	63%
Falta de elementos y métodos de control.	62%
Falta de personal capacitado	60%
Falta de información estadística	50%
Falta de continuidad en las acciones	47%
Falta de motivaciones por trabajo aislado, sin apoyo político (indiferencia o falta de tiempo de las autoridades superiores).	38%

Estimamos que la falta de personal capacitado, de elementos y métodos de control y de información estadística adecuada, son los únicos motivos que podrían argumentarse como condiciones para la elaboración de planes y programas en las reparticiones. Sin embargo, del procesamiento de la encuesta a Directores surgen como menos relevantes.

La falta de recursos para adquisición de bienes y los largos trámites burocráticos para efectuarlas no deben ser obstáculos para desarrollar iniciativas realistas y la elaboración de planes y programas acordes a la verdadera situación presupuestaria, al potencial humano con que se cuenta y a la responsabilidad que,en tal sentido,les cabe a los funcionarios.

PARTICIPACION DE LOS DIRECTORES

1. EN LA TOMA DE DECISIONES A NIVEL SUPERIOR

Se observa, en general, escasa participación. Sólo el 33% de los Directores -en promedio en toda la Administración Pública Provincial- manifestó haber sido consultado al respecto por las autoridades superiores de sus respectivos Ministerios.

En las áreas de Bienestar Social y Obras y Servicios Públicos, sin embargo, la situación es distinta. En la primera, el 80% de los funcio

narios expresó que ha participado en las decisiones de nivel superior; mientras que en la segunda, el 50% se pronunció en el mismo sentido.

A los fines de lograr una mayor integración y coordinación del accionar gubernamental, en sus distintas áreas, estimamos que debería contemplarse una mayor participación de los Directores, por tratarse de un nivel responsable por actividades especializadas que no debería ser reducido a mero ejecutor de políticas ya definidas.

La falta de participación en las decisiones de nivel superior es perfectamente detectada por los propios Directores que han manifestado, además, en su gran mayoría, que consideran imprescindible la coordinación e integración de programas, tanto en sus reparticiones como con otros organismos de sus respectivos Ministerios y con el resto del Gobierno Provincial. Esto evidencia una actividad contradictoria entre lo que los funcionarios creen conveniente y lo que realmente hacen.

2. EN LA ASIGNACION DE RECURSOS

En los últimos años el Ministerio de Hacienda, al elaborar las pautas presupuestarias, intentó aplicar algunas técnicas vinculadas con el "presupuesto por programas".

Se solicitó a las distintas reparticiones que elaborasen sus presupuestos previendo programas concretos, con indicación de los objetivos y actividades pertinentes y estableciendo prioridades, sin embargo sólo el 8% de la Administración ha elaborado programas adecuados a las instrucciones recibidas.

La mayoría de los funcionarios, el 80%, señalaron que no tenían pautas precisas, a lo que debe sumarse la falta de personal con conocimientos acerca de cómo confeccionar programas adecuados a esta técnica

Del estudio realizado surge también que un tema, tan importante como la fijación de prioridades en la asignación de recursos, se resuelve, en el 80% de los casos, a nivel ministerial sin la partición de las reparticiones involucradas.

D. ORGANIZACION, DIRECCION, SUPERVISION

Si relacionamos la participación que les cabe a los Directores en la toma de decisiones de nivel superior en sus respectivos ministerios, con el conocimiento que poseen de la estructura y funciones de las dis-

tintas reparticiones que los integran, observamos que, en general, no son conocidas por los funcionarios, por lo que, una participación en esas condiciones, no determinará una toma de decisiones que aporte mayor coordinación e integración entre las áreas.

Probablemente las causas de esta situación obedecen al hecho de que numerosas Unidades Organizativas han surgido de la Ley de Presupuesto y en consecuencia, no se les ha dado fundamentación alguna en oportunidad de su creación. Además, el 66% de las reparticiones se ha estructurado y puesto en funcionamiento sin mediar un estudio específicamente orientado a tal fin, lo que revela un alto grado de improvisación en la materia, que no se ha solucionado formalmente a través del tiempo.

Se detectó además que en ninguna de las reparticiones analizadas, se efectúan estudios periódicos para actualizarlas estructural y funcionalmente en relación con cambios en las demandas, en los objetivos globales y/o sectoriales, o en los recursos y tecnología disponibles. Constituyen un principio de excepción las del Ministerio de Gobierno, ya que aproximadamente el 30% de los Directores declararon realizar investigaciones, con este fin, en forma más o menos sistemática.

De acuerdo con lo manifestado por los Directores de todos los Ministerios la mayoría del personal dosconoce la estructura orgánica y funcional de las reparticiones en las que pesta servicios, limitándose a atender sólo lo atinente a sus propias actividades y tareas y, en el mejor de los casos, las de otros agentes que desempeñan funciones estrechamente vinculadas con ellas.

El desconocimiento acerca del porqué de sus actividades, de la razón de ser de su puesto, de la vinculación de su trabajo con objetivos a los que confiera importancia y, por tanto, le den la certidumbre de estar siendo "útil" socialmente, genera un clima desestimulante. Si unimos a esa sensación, la ausencia de otros incentivos, de carrera, económicos, sociales, etc. llega a comprenderse la razón de muchas actitudes negativas.

Unos de los factores que contribuyen al desconocimiento de las distintas funciones y tareas, es la ausencia de información ordenada (manuales) acerca de la organización y procedimientos que alcanza, en promedio, al 94% de los organismos. Esta carencia, por otra parte, genera consecuencias negativas en el accionar gubernamental ya que, al no estar definidas las funciones y responsabilidades inherentes a cada cargo, así como los pasos sucesivos que debe seguir toda tramitación, se diluyen las responsa

bilidades con tendencia a su concentración en los niveles jerárquicos superiores.

Es indudable que esas "estructuras informales" inciden en todo el quehacer de las reparticiones, siendo detectadas por los funcionarios y beneficiándoles o perjudicándoles, según los casos.

Consultados los Directores acerca de si conocen la existencia o no de organizaciones informales, tanto en sus propias reparticiones como a nivel ministerial y, en caso afirmativo, si les conceden importancia, obtuvimos las siguientes respuestas:

1. El 76% de los entrevistados las detectan a nivel ministerial.
2. El 46% en sus propios organismos.

El 50% de los Directores les atribuyen fundamental importancia, observando que, a través de la organización informal, han obtenido beneficios para sus propios organismos que les habría resultado difícil conseguir por las vías formales.

E. RELACIONES CON LOS SUPERIORES, CUADROS INTERMEDIOS Y PERSONAL DE BASE

Se abordó específicamente el tema de las relaciones existentes entre los Directores y los niveles jerárquicos superiores, los cuadros intermedios y el personal de ejecución, con los siguientes resultados:

1. CON LOS SUPERIORES

Sintéticamente, podemos mencionar los siguientes problemas con que se enfrentan los Directores en sus relaciones con las autoridades del Ministerio:

Concentración de decisiones a nivel ministerial que deberían delegarse.	80%
Preeminencia de las soluciones coyunturales sobre las de fondo.	70%
Lentitud en la adopción de decisiones que afectan a las reparticiones.	62%
Aislamiento y falta de participación en las decisiones de nivel superior.	54%
Desconocimiento de las autoridades ministeriales de los problemas y proyectos de las reparticiones.	50%

Falta de definición de atribuciones, deberes y responsabili-

dades. 42%

Los resultados apuntados merecen algunos comentarios:

Es notoria la concentración de decisiones a nivel ministerial con consecuencias negativas inmediatas: lentitud en la toma de decisiones por estar concentradas en exceso en las autoridades superiores, postergación de numerosas acciones que se diluyen esperando la aprobación de dichas autoridades y disminución de responsabilidades y sentido de postergación en los otros niveles jerárquicos.

Un adecuado grado de delegación de autoridad permitiría a los funcionarios de primer nivel dedicar su atención a los problemas relevantes, a aquellos que definen realmente su rol, que les son propios y que otro funcionario no puede resolver. Esa delegación aseguraría mayor participación y asunción de responsabilidades por parte de los Directores.

En los distintos Ministerios se da preeminencia, a las soluciones coyunturales que absorven la mayor parte del tiempo y de la atención de Ministros y Subsecretarios, en desmedro de las soluciones de fondo y de la consideración de la problemática vinculada con el mediano y largo plazo.

Un elevado número de Directores se ve obligado a actuar aisladamente, a buscar por sí mismos las soluciones que sus organismos requieren, desconociéndose en los niveles superiores los problemas existentes en las reparticiones que de ellos dependen.

2. CON LOS MANDOS INTERMEDIOS

Consultados los Directores acerca de los principales problemas con que se enfrentan en sus relaciones con los cuadros intermedios, manifestaron los siguientes:

Falta de motivación:

Por inexistencia de carrera administrativa.	84%
Por bajos salarios.	78%
Falta de definición de atribuciones, deberes y responsabilidades.	73%
Resistencia a asumir responsabilidades.	69%
Falta de capacitación para las tareas que realizan.	45%
Falta de ascendiente de los jefes intermedios sobre sus subordinados.	31%

Se observa en el cuadro la incidencia de dos categorías de incentivos que, en opinión de los Directores, tienen directa repercusión en la respuesta de los niveles intermedios:

La falta de carrera administrativa que determina una actitud negativa, al desestimar al mérito como factor de promoción dentro de las reparticiones; y los salarios insuficientes, que provocan bajos rendimientos y una tendencia a no asumir responsabilidades. Ello es particularmente notable en la manifiesta reticencia de los cuadros intermedios a tomar decisiones, reticencia que la mayoría de los Directores ha detectado y que, según expresan, es muy difícil revertir.

La falta de capacitación de estos niveles también parece jugar un rol importante en el comportamiento de los funcionarios. Ello obedece a la ausencia total de una política de capacitación en la Administración Pública Provincial y a la inexistencia -en los hechos- de un régimen de concursos para promociones y designaciones, factores ambos que la mayoría de los entrevistados destacó como primordiales, dentro del conjunto de condiciones para una gerencia pública eficiente.

3. CON EL PERSONAL

En general, los Directores coincidieron sobre este punto al señalar los mismos problemas que dificultan sus relaciones con los niveles intermedios.

En orden de importancia destacaron:

Ausencia de carrera administrativa.	84%
Bajos salarios.	72%
Falta de capacitación.	52%
Falta de jerarquización	47%

Respecto a la falta de capacitación y adiestramiento, debe destacarse que, al no cumplirse con las disposiciones de ingreso que prevé el Escalafón, su incorporación se debe, en muchos casos, a motivos distintos de la idoneidad y luego, al no ser capacitados para la función que deben cumplir, se convierten en agentes ineficientes.

La falta de jerarquización de la función pública, es también una causal de importancia por sus consecuencias, ya que convierte a los agentes de la Administración Pública en empleados de categoría inferior a los

del ámbito privado, mal conceptuados por la comunidad y, lamentablemente, sin que se observe ninguna medida para revertir esta situación.

La influencia de la política partidista es baja, respecto a las demás causales denunciadas.

CONCLUSIONES

A tráves del análisis del resultado de las encuestas efectuadas se han señalado una serie de dificultades que, en mayor o menor medida, han imposibilitado la acción eficaz de los gerentes públicos.

Conforme con las manifestaciones efectuadas enfrentaron una administración lenta e inoperante que no les permitió desarrollar integralmente sus capacidades, debiendo ajustar su actuación a sistemas normativos que llevan a pautas de comportamiento altamente burocráticas, y que revelan una extrema desconfianza en el funcionario público.

De algún modo, la inexperiencia administrativa, al ser éstos, en su mayoría, funcionarios políticos que provenían de la actividad privada, limitó sus posibilidades de elaborar planes y programas para sus organismos. Incluso, en la medida en que no conocían la metodología a seguir, prácticamente no definieron objetivos para las áreas sustantivas y de administración general; resultado que afirma un concepto vertido al comenzar este capítulo, referido a la falta de capacidad gerencial aún en la actividad privada, lo que nos lleva a resaltar:

Contar con una gerencia eficiente es una necesidad imperiosa para nuestra Provincia. Se requiere definir un perfil gerencial, apto para encarar los dilemas de la gestión pública, en una sociedad que trata de enfrentar una aguda crisis social y económica y, al mismo tiempo, afianzar la democracia, a través de la transparencia en el quehacer estatal y de un proceso de participación creciente y efectivo.

El perfil gerencial necesita de una disponibilidad tecnológica importante, pero no indiscriminada. El ejecutivo público que se propone debe manejar hábilmente las modernas técnicas de gestión, en el sentido convencional: planeamiento, organización, dirección, control, personal, etc., pero, fundamentalmente, debe poseer una educación general de características humanísticas, para ser capaz de generar, no obstante los obstáculos y restricciones presupuestarias, fenómenos de identificación del personal con la organización y de participación en ella.

Por lo tanto, debe merecer particular atención la formación y perfeccionamiento del personal de nivel gerencial del sector público, a la vez que es imprescindible vincular estos esfuerzos a la reforma de los sistemas de personal, de modo que el acceso y la permanencia en los niveles gerenciales, tenga como requisitos la formación requerida y el progresivo y contínuo perfeccionamiento, como contrapartida de lo cual debería asegurarse a los funcionarios estabilidad y niveles de remuneración competitivos con los correspondientes a posiciones similares en el sector privado.

La gerencia aparece en estas condiciones con un perfil de diferencias muy notorias respecto al paradigma antiguo, siendo una de las fundamentales el que la gerencia no sólo administra recursos, sino políticas. El papel principal de la gerencia de nuestros tiempos es precisamente el vinculado con las políticas, lo que implica poseer un enfoque estratégico, una visión totalizadora y una perspectiva a largo plazo. Esto significa, entre otros aspectos, no reprimir la incertidumbre organizacional sino hacerle frente. La gerencia que maneja políticas, en lugar de mirar hacia atrás, se orienta hacia el futuro con un enfoque heurístico.

El papel del gerente moderno debe ser percibido, no como el del autócrata ajeno a valores, basado en la jerarquía, sino como una actividad dirigida a la búsqueda de valores genuinos, su proyección y la constitución de identificaciones organizacionales en torno a los mismos.

ADMINISTRACION DE LOS

RECURSOS HUMANOS

¿conoce usted a estos «empleados» públicos?

bueno... en todas partes hay ovejas negras! pero son las excepciones:

INFLUENCIA DE DIVERSOS ENFOQUES ADMINISTRATIVOS
EN LAS POLITICAS DE PERSONAL:

"El funcionamiento eficiente de cualquier institución humana depende de la calidad de los seres que la integran. El Gobierno, que es ante todo una institución humana en la que se refleja el conjunto eternamente variable de las fuerzas, fallas, esperanzas, temores y aspiraciones de los hombres, no constituye una excepción a este principio. El éxito o el fracaso de la gestión gubernamental depende de las personas encargadas de llevarla a cabo" (22).

No obstante el reconocimiento generalizado de la verdad que encierra este pensamiento resulta evidente, a través del análisis efectuado en este proyecto, la absoluta ausencia de concepciones integrales que definan para la Administración Pública un perfil organizacional preciso y estable, a partir del cual resulte posible establecer roles permanentes a desempeñar por los "servidores públicos", en todos sus niveles.

La indefinición del perfil es considerado prioritario en nuestro estudio, ya que postularemos que la Administración Pública es, en materia de recursos humanos, aquéllo que sus roles organizacionales definen.

Tratando de identificar las causas que han determinado la situación actual en materia de recursos humanos, observamos que nuestra administración ha sufrido la influencia de diversos enfoques administrativos, que han producido efectos en las políticas de personal conocidas de los que resaltaremos tres, por considerarlos los más importantes y representativos:

1. Enfoque de la Administración como organización meramente canalizadora del gasto público (el que a su vez representa una variable de ajuste en los modelos económicos globales).

   En numerosas oportunidades se ha considerado racional disponer una reducción en el volúmen del empleo o en el nivel real de las remuneraciones, si el objetivo ha sido reducir el déficit fiscal; y en otros expandir a tasas de crecimiento convenientes las ocupaciones del sector público si el objetivo ha sido reactivar un mercado recesivo o mitigar problemas de desocupación.

   Pero es conveniente reflexionar sobre los efectos indirectos de este tipo de medidas, ya que lo que puede ser bueno para la economía, suponiendo que las medidas mencionadas hubieran sido alguna vez las más

adecuadas a tales fines, puede producir males mayores en el conjunto de la sociedad, como por ejemplo mantener bajos niveles de remuneración en los docentes, lo que provoca una secuela de huelgas y otras repercusiones no evaluadas suficientemente que afectan profundamente el futuro de nuestra sociedad, cuando dicha política se mantiene por períodos prolongados.

La disminución indiscriminada de la cantidad de personal provoca igualmente consecuencias no deseadas tanto a la Administración como a la comunidad y a las relaciones entre ellas sobre todo cuando la reducción se produce con criterio exclusivamente economicista, orientado ciegamente a reducir el gasto público sin considerar la reducción consecuente en la calidad de la prestación de servicios esenciales como la salud o la seguridad.

Esta última reflexión de ninguna manera pretende apoyar ideas destinadas a justificar el incremento indiscriminado del tamaño del Estado, sino demostrar que, en determinadas circunstancias y siendo la situación económico-social compleja, todo intento de lograr un dimensionamiento más satisfactorio de la Administración Pú blica, no puede ser ajeno a la realidad y sí en cambio adecuarse a las posibilidades que brinde el contexto en materia de mejor utilización de los recursos disponibles.

2. Enfoque racionalista

Con este enfoque se ha pretendido el logro de eficiencia como valor supremo y la incorporación de moderna tecnología de gestión como instrumento, corriendo el riesgo de producir un modelo de funcionario que puede ser técnicamente solvente, pero desprovisto de cualidades que deben ser esenciales para el desempeño de la función pública.

El manejo del presupuesto público es un claro ejemplo de los productos aludidos. Diferentes gobiernos han intentado, en los últimos diez años, acciones destinadas a la difusión del uso del presupuesto-programa; sin embargo, el orden de prioridades políticas para la asignación de recursos sigue sin establecerse y en consecuencia, aún aplicando tecnología sofisticada, los fondos públicos se destinan a fines socialmente no deseados.

Una situación similar se detecta en otras áreas tecnológicas como la informática, en la que existe una subcultura administrativa basa-

da en el "esoterismo" de los lenguajes de programación, los complicados mecanismos de procesamiento electrónico de datos y los insondables misterios de los archivos magnéticos y de los soportes de información; en tanto que, los que deben definir políticas públicas siguen apelando, por falta de información oportuna y relevante, a la intuición como principal herramienta del proceso decisorio.

Estos modelos de modernización tecnológica generan un recurso humano escasamente útil para un orden administrativo como el nuestro, en que la esencia del sector público tiene que ver más con necesidades sociales a detectar, conciliar y satisfacer que con algoritmos o fórmulas matemáticas.

La crítica realizada no implica la utilización de criterios absolutamente contrapuestos, ya que ¿quién definiría un nuevo orden administrativo con recursos tecnológicos obsoletos?, pero al mismo tiempo, cómo puede alentarse sin suficiente previsión la construcción de tal nuevo orden, de ese futuro esquema institucional en que los tecnócratas pueden tener, valga el ejemplo, por vía del monopolio del conocimiento especializado posibilidades de sustituir con éxito la voluntad de la ciudadanía.

3. Enfoque juridicista-normativista vigente y profundamente arraigado de nuestra Administración.

Existe una definida tendencia a la normatización que genera una hipertrofia del orden jurídico, a través de una tal abundancia de normas que provocan, aún sin desearlo, desconocimiento, desconexión o superposición de las mismas, termina por producir el efecto perfectamente inverso al originalmente buscado, "el avasallamiento de los derechos del ciudadano a través de una compleja maraña jurídica que éste no conoce ni entiende y que en lugar de estar a su servicio se vuelca en su contra al favorecer el contínuo aumento del poder de la burocracia sobre el resto de la sociedad. Esta situación se complementa con la ineficiencia que, desdes el punto de vista administrativo, provoca la entronización del dogma "cumplimiento de las formas del procedimiento" por encima de la búsqueda de resultados, del logro de las metas a cumplir. Se olvida o no se da importancia al hecho de que a la ciudadanía, que sostiene con su voluntad política y sus impuestos a la administración, le interesan más los resultados sustantivos y concretos que el cumplimiento de rituales burocráticos que refutan, muchas veces con razón, absurdos.

La mayoría de los sistemas normativos vigentes como la Ley de Contabilidad, Ley de Procedimientos Administrativos, Régimenes de Contrataciones del Estado, etc., han sido diseñados en épocas y con ópticas diferentes. Nadie puede dejar de reconocer que, en general, tienen racionalidad técnica, que han sido elaboradas por excelentes profesionales, pero su defecto es el de no estar incluídas, con racionalidad global, en una concepción integral de la administración que les sirva de marco y actualizadas en tiempo suficiente para ser consistentes entre sí.

Los sistemas normativos nos han llevado a pautas de comportamiento altamente burocráticas que no se solucionan racionalizando personal o entrenándolo para convertirlo en un agente de cambio, sino removiendo primero las causas estructurales que generan burocracia para continuar, luego, con otras medidas más vinculadas con la modernización tecnológica y el desarrollo de potencialidades organizacionales.

Nuestra Administración Pública se encuentra inmersa en un mar de normas no siempre claras y sí a menudo complejas: cómo comprar, cómo licitar, cómo librar un pago, cómo pedir fondos de tesorería, cómo contratar, cómo pagar al personal, etc. Resulta difícil en cambio, encontrar instrumentos normativos tan extensos y detallados que establezcan qué debe hacer la administración; cuál va a ser la demanda a satisfacer en salud, cuál será la calidad de la enseñanza o cuántas viviendas efectivamente se construírán, etc.

Los planes de Gobierno, cuando existieron, reflejaron una total falta de vinculación con la realidad, transformándose en simples expresiones de deseos escasamente factibles y difícilmente viables. El presupuesto, que podría ser otra herramienta útil en el mismo sentido, no ofrece la posibilidad técnica de establecer seriamente objetivos y metas concretas.

El resultado final es previsible, como nadie se ocupa de definir y controlar qué se hace o se debe hacer, la administración aplica y controla normas sin saber muchas veces para qué sirven y en consecuencia, los funcionarios públicos pueden permanecer una vida entera en sus cargos, sin alcanzar jamás un objetivo o meta de trascendencia sustantiva, asimismo en cambio-gris destino- su rol es la observación de la letra fría de las normas.

El sistema administrativo revela una extrema desconfianza en el funcionario público, sin embargo, ninguna legalidad vigente ha impedido el peculado, porque no existen posibilidades de controlarlo cuando hay inten-

ción de cometerlo en cambio cualquier funcionario probo puede ser acusado y sancionado por haber autorizado una compra insignificante sin ajustarse a las normas.

Además, para asegurar el cumplimiento de esta legalidad existe un sistema de control de costo incalculable, ya que implica: organismos y personal destinado a ejercer la función de control: el control genera a su vez restricciones y lentitud adicional en la ejecución de acciones; las técnicas de control vigentes producen ineficiencia. Con menos controles y reglamentaciones, pero más efectivos, se podrán realizar más cosas con iguales recursos o iguales cosas con menos recursos. Por último, el sector privado que provee insumos a la administración, es consciente de la ineficiencia del sistema y entre otras consecuencias, eleva los precios de las ofertas para cubrirse.

Pero lo fundamental a observar es el tipo de recurso humano que se ha generado a partir de este enfoque administrativo:

Sus pautas de comportamiento se caracterizan por el respeto a las normas establecidas; tomar decisiones es considerado un proceso peligroso, porque las decisiones pueden estar equivocadas, o ser impopulares, y por tanto procurarán escapar a la responsabilidad de tomar decisiones. Si se ven forzados a tomarlas diseñan un procedimiento "ingenioso" para tomarlas y evitar las responsabilidades que puedan surgir: aplican rígidamente las reglas promulgadas por las autoridades superiores; nunca tratan de adaptar las reglas a las situaciones derivadas de casos particulares, aunque su racionalidad sea evidente y, finalmente, puestos entre "la espada y la pared" evitan la más mínima desviación de los procedimientos escritos a menos que obtengan la aprobación escrita y sellada, de una autoridad superior.

La rigidez en el cumplimiento de las normas les permite desarrollar su trabajo sin involucrarse emocionalmente con los usuarios de los servicios que brindan. Así el interés primordial de estos "Servidores Públicos" radica en sus propios fines, antes que en sus tareas organizacionales, respecto de las cuales muestran gran indiferencia, aunque sea posible a veces, encontrar muy dignas excepciones.

Pretendemos señalar que ningún modelo administrativo que se elabore y que pretenda tener alguna posibilidad de éxito puede perder de vista estos enfoques ni dejar de poner el acento en sus condicionantes.

En este sentido nuestro futuro modelo administrativo deberá intentar el desarrollo de instrumentos que favorezcan un cambio fundamental en el comportamiento de los servidores públicos promoviéndolos a partir del tipo de organización que se quiere lograr, lo que implicará que dichos agentes se comprometan con la realidad en que se inserta la Administración Pública, a partir del ejercicio de mayores responsabilidades, la obtención de resultados previamente programados y el uso eficiente de los recursos asignados.

Lo que pretendemos es generar un tipo de recurso humano que, independientemente del nivel jerárquico que ocupe, no pierda de vista que su orientación hacia el servicio a la sociedad constituye la esencia de su rol, su razón de ser como agente público, tanto desde la posición de formular políticas públicas del más alto nivel, como brindando asesoramiento profesional, o información al público o realizando la más simple tarea administrativa, técnica o de servicios generales.

LA SITUACION DE LOS RECURSOS HUMANOS Y LAS TECNICAS DE ADMINISTRACION DE PERSONAL VIGENTES

Si bien es importante elaborar un modelo para la formación del personal superior encargado de los aspectos gerenciales de la gestión pública, también lo es no perder de vista a la gran masa del personal público, pues a través de ella la administración se vincula con los usuarios directos de los servicios, bienes o regulaciones que produce, pudiendo utilizar tales vínculos como una forma de detección de las necesidades e intereses reales de la sociedad.

En este sentido, el estereotipo del burócrata hace generalmente olvidar a todo un ejército de otros servidores públicos, cuya utilidad en el sentido antes expuesto resulta vital. Maestros, asistentes sociales, médicos, empleados de ventanillas, inspectores de impuestos, agentes de policía, etc. deberían ser vistos como potenciales sensores que, bien utilizados, constituirían una poderosa fuente de detección de necesidades y, a la vez, solución de problemas de rutina, habitualmente considerados en los más altos niveles jerárquicos.

Lo expresado parece más bien estar escrito para un modelo de Administración Pública posible, pero muy poca relación tiene con una descripción de la situación real. El virtual estado de abandono en que se encuentra esta enorme masa de personal, y los efectos que ello provoca, son

inimaginables en organizaciones orientadas al cumplimiento de fines de alto contenido social, como es el caso que nos ocupa. Hoy, es difícil encontrar reparticiones públicas en donde se atiende bien al público, se resuelven problemas rutinarios sin tener que "consultar al jefe", se brinde adecuada información y orientación, se ayude al usuario a superar inconvenientes, y se utilicen las relaciones cara a cara para detectar problemas y necesidades, informándolas adecuadamente para que, en otros niveles, se las pueda resolver cuando ellas son complejas o bien resolviéndolas directamente cuando ellas son simples.

Gran parte del problema puede estar radicado en la complejidad reguladora del Estado y su dificultosa aplicación en las relaciones cotidianas entre la Administración y la comunidad.

Este enfoque, considerado central a nuestros fines, se complementará poniendo énfasis en otros factores que condicionan el desempeño de un buen servicio:

a) Uno de ellos es la fuerte pérdida de valores culturales vinculados con la importancia social del Servidor Público, fenómeno que en nuestra Provincia, ha desjerarquizado dicho rol, asociándolo a conceptos como: prácticas desleales, desidia, vagancia, ineptitud, corrupción, inmoralidad. La constante prédica y el bombardeo masivo de propaganda sobre la ineficiencia estatal, no han hecho más que exacerbar tendencias de opinión y actitudinales ya arraigadas hace tiempo en la población.

b) Que tales vicios existen sería ingenuo negarlo. Sin embargo, aún más absurdo resulta suponer que todos o una suficiente mayoría de los agentes actúan así o que esas graves anomalías habrán de eliminarse por el mero hecho de transferir funciones del Estado al sector privado, a menos que se suponga que el Estado deba desaparecer, en cuyo caso tampoco existirían funcionarios públicos. En definitiva, debe quedar claro que el problema hay que atacarlo frontalmente y sin eufemismos basados en "fiebres de privatización". Con esto no se pretende afirmar que todo lo que hace el Estado es útil y socialmente deseable; por el contrario, una buena parte de los problemas considerados derivan de las funciones superfluas, organismos públicos inútiles, regulaciones anacrónicas y, por supuesto, empleados que en tales casos no cumplen rol social productivo alguno. Pero además, existe otra realidad, que día a día golpea a la ciudadanía con la ineficiencia y la insensibilidad de

quienes si tienen un rol social que cumplir, rol que sólo es desempeñable a partir de organizaciones estatales. ¿Qué haremos en estos otros casos?¿Privatizar el Registro Civil, la Dirección General de Rentas o la Policía de Mendoza? y eliminar así todos los empleados que allí se desempeñan; o pensar qué nuevas formas de administración del personal pueden aplicarse?.

c) En el sentido de lo antes expuesto, habrá que tener en cuenta que una gran masa de personal administrativo, no tiene en la actualidad importantes perspectivas de progreso jerárquico ni crecimiento profesional.

Esta situación, insuperable en casi todas las organizaciones, no debe implicar desde el punto de vista individual, la falta de perspectivas de progreso, ni desde el punto de vista institucional, el inmovilismo y el desarrollo de toda una vida laboral en una misma organización.

d) La rotación de personal, aplicada con criterios amplios, debe ser estudiada y convenientemente administrada para dotar al personal de las perspectivas laborales que un solo organismo público no puede proveer. Una bien administrada movilidad horizontal puede constituirse en un elemento clave del mejoramiento actitudinal y del desempeño de los servidores públicos. Por otra parte, el conocimiento integral y la actitud integradora que la rotación provoca, permitirán evitar los ya característicos feudos autónomos y vocacionalmente aislacionistas hoy existentes.

Obviamente, esto requirirá modificaciones estructurales que faciliten normativamente traslados de personal, rotación entre programas, movilidad hacia otros organismos públicos, etc.

e) La selección de personal también debe jugar un rol importante, y debe implicar a "priori" una clara definición de tareas a desempeñar por cada servidor público ingresante. Es de hacer notar que hoy son inexistentes los instrumentos destinados a definir cada puesto de trabajo a partir de criterios racionales.

f) La ausencia de adecuadas descripciones impide todo uso de técnicas vinculadas con la administración por objetivos, a partir de las cuales resulta factible el crecimiento del agente laboral como individuo social y organizacionalmente útil. Por el contrario, estas técnicas

son sustituídas en la Administración Pública por complicadas normas que anulan el uso y desarrollo de las capacidades individuales, generando ineficiencia, desidia, actitudes negativas y, en algunos casos, un sistema de corruptelas por parte de individuos inescrupulosos que, aprovechando la complejidad normativa, hacen del cohecho una actividad habitual

g) La capacitación específica debe ser considerada también de vital importancia por sus efectos en el nivel de los conocimientos y el cambio de actitudes. Estas acciones son hoy muy escasas y no responden a criterios integrales de formación. La capacitación en servicio puede ser una variante interesante en la medida que ella propende al desarrollo de adecuadas habilidades, hábitos laborales y consustanciación con los objetivos.

h) En cuanto al sistema de carrera administrativa, puede afirmarse que éste no existe en términos reales. Además, cuando se habla de sistemas de carrera administrativa o al menos ésto sucede en el ámbito del Sector Público, se elaboran diseños generalmente construídos sobre dimensiones de movilidad vertical de los agentes públicos y en donde se prevé exclusivamente la aplicación de mecanismos destinados a asegurar a la organización una adecuada generación de su personal superior, que no siempre son efectivos.

No se desea aquí negar la importancia de estos criterios de planificación de carrera y, más aún, se formulará más adelante una propuesta específica. Sin embargo, como estimamos que la gran masa de personal sólo tiene posibilidades de permanecer en un mismo nivel de responsabilidad durante toda su permanencia en la administración, los sistemas de carrera deben facilitar a ese personal que no va a cambiar su status vertical, una cierta movilidad, la cual obviamente no podrá estructurarse sobre bases verticales sino horizontales.

Esa movilidad horizontal, que no debe confundirse con el mecanismo de la rotación, implica el reconocimiento de ciertos progresos y recompensas (que pueden ser materiales y/o compensaciones de otro tipo), a medida que el individuo mejora sus habilidades y desempeño en el puesto de trabajo. Este reconocimiento puede fácilmente vincularse con el sistema de premios por productividad que deberá ser adecuadamente estudiado, y con sistemas de calificaciones y evaluación del desempeño que hoy

son casi inexistentes en el ámbito público.

LAS REMUNERACIONES DEL PERSONAL

El factor remuneraciones juega un rol importante en el manejo de los recursos humanos, por ello se ha señalado con particular énfasis en otros sectores de este estudio su incidencia en los fenómenos de bajo rendimiento e insatisfacción laboral.

A la luz de los distintos escalafones y sistemas remunerativos existentes en la Administración Pública Provincial, es posible distinguir períodos específicos de jerarquización y desjerarquización que han determinado fluctuaciones en el nivel de las remuneraciones.

Es interesante hacer notar que el fenómeno de la desjerarquización de los sueldos, en el caso del personal superior, no está en general asociado a un deterioro global de sueldos públicos, sino que ambas series, si bien tienen en común el registro de fluctuaciones, evidencian movimientos que resultan a veces de signo contrario, según sea el tipo de política adoptada. Más específicamente, en los gobiernos populares pareció existir en general, una tendencia a desjerarquizar la función superior y a recomponer la situación salarial de los sueldos más bajos. Por el contrario, los gobiernos de facto parecen tender a comportamientos de signo contrario; el período 1966-1970 fue excepcional en cuanto a la jerarquización de sueldos superiores, con simultáneos deterioros de las escalas más bajas; el período 1970-72 fue deteriorante para ambos extremos de la escala, con menor incidencia relativa en cargos de base; el período 1976-82 es de naturaleza parabólica para ambos extremos, después recupera el nivel hasta 1980 y de allí en adelante entra en una vertiginosa caída para todos los niveles.

Es decir que, la pérdida de salario real correspondiente al personal superior parece fluctuar en función de modelos políticos-administrativos explícitos o implícitos de desarrollo del personal, en cambio, respecto a la gran masa de personal las remuneraciones parecen asociar sus fluctuaciones a factores vinculados con la distribución de la renta y su incidencia en el nivel general de las remuneraciones.

Por ello resulta evidente que las remuneraciones deben contar con un sólido esquema de desarrollo administrativo que les dé coherencia interna, sin que ello signifique negar que todo modelo debe también analizarse a la luz de su factibilidad económico-financiera.

Si bien este aspecto es de difícil elaboración, ya que depende de políticas que fijen adecuado destino a los recursos públicos globales, es posible efectuar sobre el particular algunos comentarios generales:

a) Es necesario aceptar que los recursos destinados a remuneraciones del personal están acotados por múltiples restricciones y su monto global no puede extenderse más allá de ciertos límites, pero aún así, debe ponerse de manifiesto el evidente deterioro real sufrido por los sueldos del personal.

b) La recesión económica y una presión impositiva difícilmente acrecentable, son factores que indudablemente han jugado en contra de cualquier política a recomponer niveles de recursos públicos, máxime teniendo en cuenta las limitaciones impuestas por situaciones de desequilibrio fiscal. Ello ha incidido también en los recursos destinados a remuneraciones.

c) Por lo tanto, todo nuevo modelo de desarrollo administrativo que considere al manejo de las remuneraciones como un factor de importancia, deberá tener en cuenta que la recuperación global de la economía y su efecto sobre el volumen de recursos públicos será elemento clave para la factibilidad económico-financiera del modelo.

d) Aún así, deberá promoverse el uso de otros instrumentos destinados a asegurar un uso más racional de los recursos para remuneraciones, y una futura estabilidad del modelo que resista aún las coyunturas más desfavorables.

CONCLUSIONES

Una de las principales conclusiones que surge, se refiere a que, si bien es posible descubrir importantes factores desencadenantes y reforzadores de las actuales características de la administración de los recursos humanos, también es necesario tomar en consideración como preponderante, el rol que en los organismos públicos desempeñan los aspectos jurídico-normativos y la escasa actividad que, en general, se observa en materia de estandarización y modernización de procedimientos, rutinas y mecanismos de decisión.

Sería de suma importancia, además, tomar conciencia de la necesidad de incentivar acciones de mejoramiento de los recursos humanos, carrera administrativa, selección, remuneraciones, capacitación, etc. pero teniendo simultáneamente en cuenta que deben existir junto con ellos, actividades

planificadas de mejoramiento tecnológico-administrativo. De no ser así es posible pronosticar la deserción del personal capacitado realmente o bien, para el caso de que se produzcan cambios en el nivel de remuneraciones existentes, la formación de una élite altamente capacitada, bien paga, pero considerablemente rígida y poco innovadora.

En este sentido, resulta necesario insistir en un cambio de fondo en los valores subculturales administrativos, en función de los cuales, los actualmente predominantes, de naturaleza jurídico-normativa, se integren con aquellos que aseguren funcionalidad y racionalidad sustantiva al fenómeno de la Administración Pública Provincial.

La propuesta que de aquí se desprende es desarrollar un modelo normativo en donde dichos valores organizacionales queden claramente explicitados, detectando al mismo tiempo el conjunto de mecanismos y tecnologías a través de las cuales ese modelo puede ser llevado a la práctica concreta.