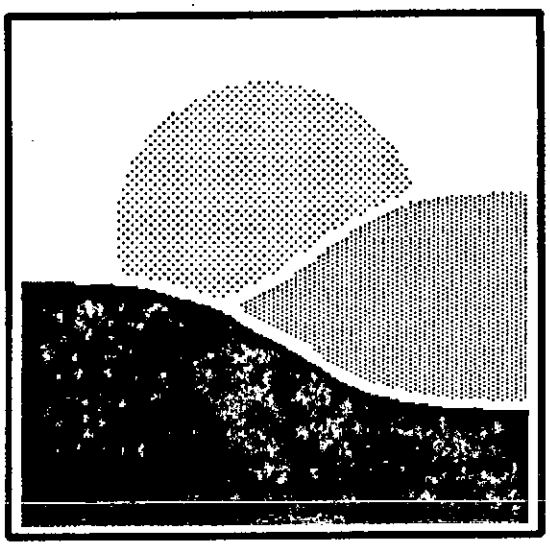
6
N.311
P112
INF. FINAL
VI

33265

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA



Universidad Nacional de Cuyo / Consejo Federal de Inversiones

PROYECTO MENDOZA

REORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PROVINCIAL

TOMO V

INDICE

Pág.Nº

Capítulo VIII
PROYECTO DE DESCENTRALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA 1

CONSIDERACIONES GENERALES 2

CIRCUNSTANCIAS Y FINES DE LA DESCENTRALIZACION 4

REGIMEN MUNICIPAL DE MENDOZA 9

ESQUEMA DE FUNCIONES IDENTIFICADAS PARA SU DESCENTRALIZACION 22

DIAGNOSTICO SOCIOENCOMICO Y ADMINISTRATIVO DE LOS MUNICIPIOS 45

POLITICAS Y CRITERIOS DE DESCENTRALIZACION 112

MECANISMOS DE DESCENTRALIZACION 130

ESTRATEGIAS PARA LA DESCENTRALIZACION 158

Capítulo IX
PROYECTO TURISMO 162

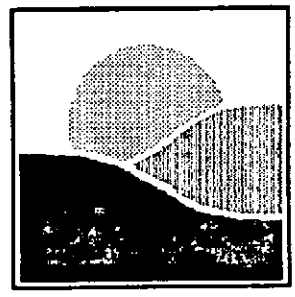
PROYECTO DE LEY 182

Capítulo X
PROGRAMA DE IMPLEMENTACION

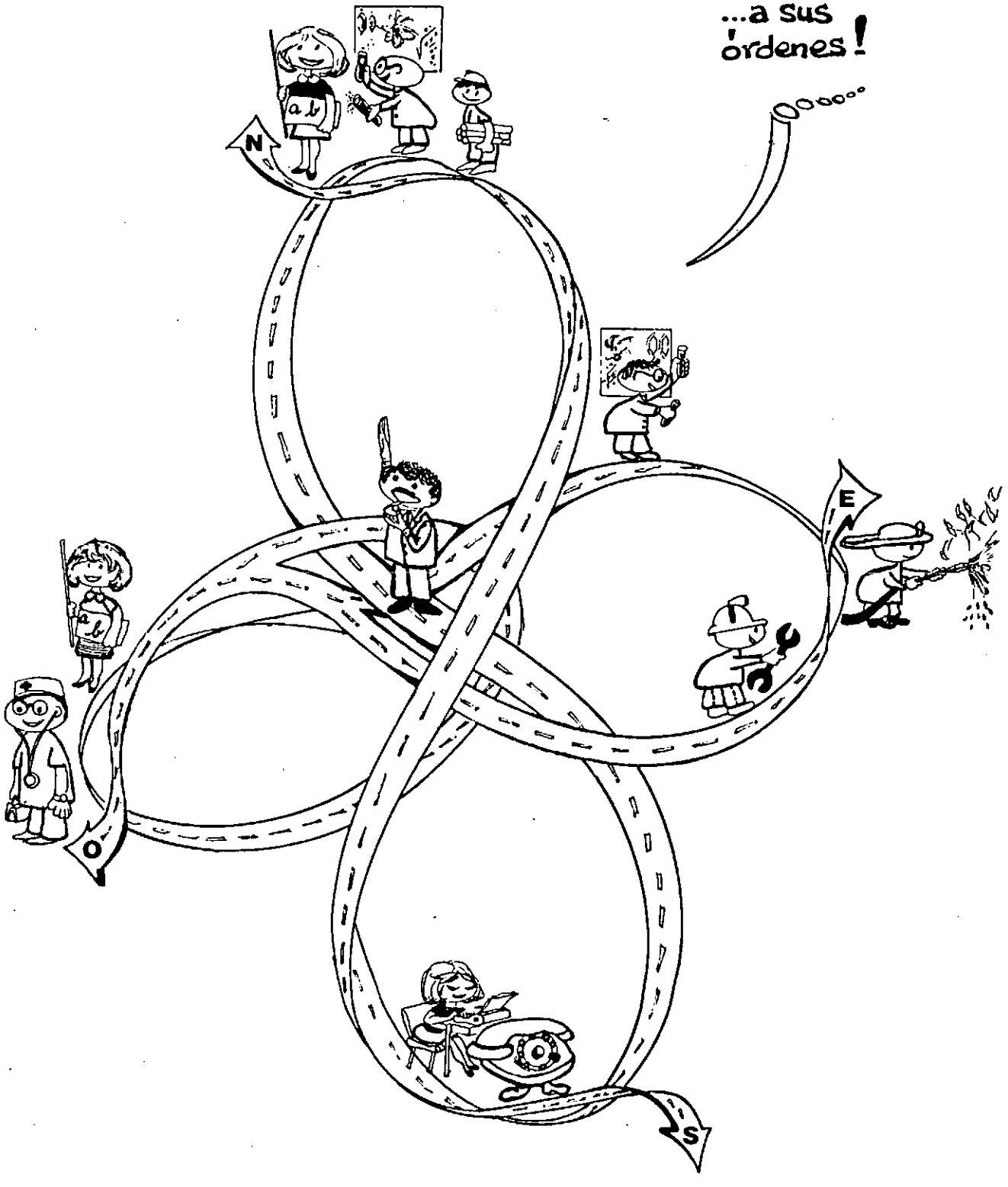
DESARROLLO 192

PROYECCIONES 197

Citas Bibliográficas 199
Bibliografía Consultada 202
Equipo de Trabajo 209
Colaboraciones 210



VIII PROYECTO DE DESCENTRALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



EN TODOS LOS RINCONES DE LA PROVINCIA

La investigación realizada no pretende agotar el tema de la descentralización, constituye, por el contrario, sólo el primer tramo de un estudio mayor e intenta configurar formas de transferencia de funciones y servicios que tornen a la descentralización, no sólo necesaria, sino también posible.

En términos generales el traspaso de funciones y servicios, del centro a la periferia, reconoce, en los Gobiernos locales al destinatario mejor capacitado para absorber la tarea. Es por eso -entonces- que este trabajo comience con una breve descripción del Régimen Municipal de la Provincia que permite apreciar las características esenciales de nuestros Municipios, para avocarse luego al "qué" y "cómo" de la descentralización, reconociendo, desde el comienzo, la inconveniencia de formular "recetas generales", habida cuenta de las particularidades que presenta cada servicio o función considerada y de las diversas características de nuestras municipalidades.

Entendemos haber cumplido con el plan de trabajo aunque, por lo complejo del tema en sí, y por sus implicancias, lo hecho pueda significar, únicamente, el comienzo de un proceso al que confiamos contribuir con estas apreciaciones.

CONSIDERACIONES GENERALES

CONSIDERACIONES GENERALES:

Este trabajo examina los aspectos administrativos de la descentralización con miras a un desarrollo provincial integrado. Se ocupa principalmente de la descentralización de las funciones generales de gobierno y de los servicios técnicos -es decir- de los servicios en sectores tales como agricultura, educación, salud, bienestar social, promoción económica y otros que requieren coordinación en el plano local, participación de los ciudadanos y ayuda técnica, así como conducción política del proceso de parte de los niveles superiores.

El término descentralización tal como aquí se lo emplea, alude a dos fenómenos: a) la desconcentración de actividades que corresponden a organismos centrales para que sean ejecutadas por unidades que dependen de ellos, situadas a nivel local y cuyos dirigentes gozan de suficiente autoridad como para adoptar, en el terreno, todas las decisiones operativas necesarias para asegurar eficiencia y efectividad; b) un tipo de descentralización institucional que implica la cesión -en unos casos- y en otros la devolución de competencias por parte del Gobierno provincial a los Gobiernos locales, respecto de algún servicio o función general que se entiende será mejor ejercida por ese nivel, reconociendo, por supuesto, a las autoridades locales las atribuciones para adoptar todas las decisiones que les incumbe. En ambos casos se sobreentiende que el Gobierno central no renuncia a sus facultades propias de normatización general, planificación global estratégica y control de las acciones y decisiones que afectan al interés general en la Provincia. En otras palabras, la solución para la descentralización pasa por diversos métodos para administrar las funciones y servicios en el ámbito local, por debajo de éste o a nivel regional, incluyendo: la administración por medio de

oficinas regionales o locales del Gobierno central; las autoridades locales; autoridades y órganos especiales regionales; órganos dotados de un régimen jurídico especial o una combinación de algunos o todos estos elementos.

El estímulo del desarrollo exige determinar racionalmente "qué" ha de ser centralizado y "qué", por el contrario, debe ser descentralizado, no sólo respecto a las funciones generales de gobierno y los servicios técnicos, sino también con referencia a las actividades económicas.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA

CIRCUNSTANCIAS Y FINES DE LA DESCENTRALIZACION

Los Gobiernos responsables por regiones con problemas de desarrollo, tienen que desempeñar un amplio papel en la orientación de recursos limitados, tanto financieros como de otra índole, hacia actividades que aumentarán la capacidad productiva global y el nivel de bienestar general.

Centralización y descentralización deben verse como los extremos de una serie, sin solución de continuidad. Ninguno de estos extremos puede constituir una elección práctica para ningún Gobierno durante largo tiempo. Es una cuestión de orientación y grado. La elección de la dirección -y del ritmo y magnitud del cambio- puede variar y de hecho lo hace, según las etapas del desarrollo político, económico y social, y puede ser y es, diferente para distintas funciones.

Los problemas de la descentralización propios de nuestras regiones y de su estado de desarrollo, deben contemplarse a la luz de las circunstancias en que se plantean. Aunque difieren bastante entre sí, la mayoría presenta características comunes tales como:

a) predominio de las superficies rurales sobre las urbanas, con gran diferencia entre los niveles de vida de unas y otras. Esas diferencias se agravan por la concentración de los servicios en la Capital y otras ciudades importantes, lo que constituye una de las principales causas de los rápidos crecimientos de los centros urbanos, debido entre otros motivos a la migración de los habitantes de las zonas rurales en búsqueda de mejores condiciones de vida. Por ello los programas de desarrollo deben concebirse de forma de que lleguen y beneficien a la gran mayoría de la población, para que logren amplio apoyo y contribuyan a la integración y desarrollo de la Provincia.

b) las necesidades humanas básicas son mucho mayores que los recursos de que se dispone, en forma inmediata, para satisfacerlas. Además, la

diferencia entre el nivel propuesto de vida a la población -o el que éste desea- y el real, aumenta constantemente. También crecen en forma incesante, las demandas para que el Gobierno proporcione más y mejores servicios, a más de otras medidas correctivas;

c) los problemas de transporte y comunicaciones unidos a diferencias culturales, traen como resultado el aislamiento físico y social, en diferentes grados, complicando los problemas administrativos;

d) la escasez de ingresos fiscales y de personal capacitado, crea graves impedimentos a la Administración Pública. Por otra parte las instituciones de la comunidad, voluntarias, privadas y de otra índole, rara vez tienen -fuera de los centros urbanos- la capacidad directiva, las aptitudes y los fondos para comprender nuevas funciones necesarias en el ámbito local para el adelanto económico y social.

PAPEL DEL GOBIERNO CENTRAL:

En esas condiciones y ante la urgencia de mejorar la situación el Gobierno central debe promover y -en las etapas iniciales al menos- ejecutar o apoyar fuertemente la realización de las tareas necesarias para el desarrollo económico-social y esto significa:

* Formular planes y programas globales, como base para asignar recursos con criterio funcional y geográfico;
* Proporcionar estructura legal y fondos para los programas, así como otros recursos;
* Brindar aliento, dirección, políticas y normas técnicas para ampliar los servicios en escala provincial;
* Implementar una organización administrativa adecuada y capaci-

tar personal técnico y administrativo para esos fines;

* Realizar las tareas de investigación y estudios necesarios;
* Difundir nuevas ideas y prácticas entre la población, estimular la participación popular en los planes y programas y fomentar la creación de instituciones a nivel local, estatal o privadas, para mantener y ampliar las innovaciones, a través de la sostenida participación de la misma;
* Supervisar y asistir a las dependencias descentralizadas;
* Ejecutar medidas de desarrollo global -tales como obras públicas importantes- que multiplicarán las oportunidades de que el esfuerzo local sea fructífero.

FINES DE LA DESCENTRALIZACION:

El Gobierno debe descentralizar funciones generales y servicios técnicos junto a la autoridad para tomar decisiones, con tanta rapidez como sea posible a fin de proporcionar efectos duraderos a los programas y acelerar el desarrollo económico-social. Así, la descongestión que se producirá en las áreas centrales de gobierno eximirá a los miembros de los altos niveles de la necesidad de intervenir en muchos problemas de índole puramente local, los funcionarios más importantes quedarán libres de tareas menudas y aumentará la rapidez y eficiencia de la administración en todos los niveles.

Un proceso de descentralización, que se produzca en activa participación de la población en los programas de gobierno que se ejecutan a nivel local o regional, puede rendir numerosos beneficios. Ante todo la comunidad comprenderá mejor qué es lo que se propone el Gobierno, comprensión que los inclinará a aceptar ideas y prácticas nuevas, utilizar los servicios ofre

cidos, contribuir con sus propios esfuerzos y recursos a la realización del programa, infundir vitalidad a las nuevas instituciones y hacer ajustes constructivos, que así adquieren efectos más perdurables.

En segundo lugar, las actividades de desarrollo que encara el Gobierno central, se adaptarán mejor a la realidad si la población local participa en la aprobación de las decisiones importantes. De esa forma los requisitos, conocimientos e intereses del lugar se tendrán mejor en cuenta y será más fácil determinar métodos apropiados a las circunstancias para satisfacer las necesidades locales.

Por último, la participación popular aumenta las posibilidades de que, una vez establecido, los servicios no sólo se conservarán y ampliarán sino que además el éxito logrado en la satisfacción de una necesidad alentará a la comunidad a encarar otros. No es menor el beneficio que se recibirá a través de la acumulación de experiencias, a partir de la cual surgirán nuevas fuentes de iniciativas y orientación al aprovecharlas.

La descentralización también ejerce un profundo impacto en la capacitación de la población respecto de la acción de gobernar. Los gobiernos locales plantean problemas de magnitud suficiente para despertar el interés inteligente y efectivo del ciudadano. La experiencia que se obtiene con la gestión de los asuntos locales permite que la población estime el significado de tratar asuntos más complejos en un ámbito geográfico más amplio. De esta forma el Gobierno local proporciona apoyo al régimen parlamentario y otros sistemas representativos del plano provincial y sirve como instrumento para la capacitación de futuros dirigentes.

A menudo se afirma que el traspaso de facultades a las autoridades locales puede constituir un factor de desunión, pero siempre es posible organizarlo de forma que contribuya a la integración provincial. Por ejemplo,

si se permite a las autoridades locales participar en la formulación y ejecución de los programas provinciales, se robustece la identificación de esas comunidades con el Gobierno provincial y con la población de otras zonas.

Lo que no ofrece dudas es que debe evitarse que el proceso de descentralización avance en forma prematura o excesiva, difundiendo los efectos correspondientes a una administración general no efectiva e ineficiente. Las causas del incumplimiento o cumplimiento defectuoso de una función, en el plano local, puede hallarse en haber otorgado más atribuciones de las que puede atender el personal local, o en el fracaso, por ejemplo, del sistema de aprovisionamiento. Un ejemplo de la excesiva descentralización, común y fácil de descubrir, es el traspaso de funciones a autoridades locales que carecen de personal técnico y de los recursos financieros necesarios para llevarlos a cabo. Por consiguiente, repetimos, la forma y el grado de descentralización deben adaptarse a las circunstancias, incluyendo, en lo que al traspaso de facultades concierne, la voluntad y capacidad de la población para aceptar y llevar adelante responsabilidades, que deben ser evaluadas antes de proceder a la descentralización.

REGIMEN MUNICIPAL DE MENDOZA

PRINCIPALES CARACTERISTICAS:

El régimen municipal de la provincia de Mendoza se enmarca en las disposiciones de la Constitución Provincial de 1916 y de la Ley Orgánica de Municipalidades Nº 1079, del año 1934, y presenta las siguientes notas o rasgos fundamentales:

1. GOBIERNO MUNICIPAL:

Responde al sistema presidencialista y está compuesto por dos departamentos u órganos de gobierno: uno ejecutivo -unipersonal- desempeñado por un Intendente, y otro deliberativo -colegiado- denominado Concejo Deliberante.

Las funciones que se desempeñan en ambos tienen carácter electivo y duran cuatro años en sus funciones, pudiendo ser reelectos. La elección de los intendentes es por electores, mientras que la de los concejales es directa. El número de estos varía de dieciocho en la Capital, a dieciseis en los departamentos que tienen una ciudad dentro de su radio y trece para los que no la tienen.

Como los departamentos se dividen políticamente en distritos, la legislación prevé -para aquellos que posean un radio urbanizado y una población de más de 3.000 habitantes-, la creación de Comisiones Municipales integradas por un Presidente y cinco vocales que actúan como delegadas de la Intendencia en la percepción de las rentas municipales, además de velar por el cumplimiento de las ordenanzas.

El municipio mendocino goza de autonomía relativa, administrándose a sí mismo conforme a leyes que emanan de la Legislatura Provincial; Care-

ce de poder constituyente y en consecuencia no puede auto-organizarse, dependiendo para ello de lo que establecen las normas provinciales.

La Suprema Corte de Justicia es el tribunal que resuelve sobre los conflictos que pueden presentarse entre Departamento Ejecutivo y Concejo Deliberante, o bien con otras municipalidades o autoridades provinciales; mientras que el Poder Ejecutivo Provincial sólo puede intervenir las municipalidades en caso de acefalía y al sólo efecto de llenar las vacantes producidas, mediante la convocatoria a elecciones.

Los municipios mendocinos carecen de tribunal de cuentas municipal, debiendo efectuar la rendición de las mismas ante el Tribunal de Cuentas de la Provincia.

2. BASE TERRITORIAL:

Mendoza con una superficie de 148.827 km^2, se divide políticamente en dieciocho (18) departamentos correspondiendo a cada uno de ellos una Municipalidad.

Esto es así porque los municipios mendocinos han sido organizados teniendo como base territorial al departamento, según lo establece la Constitución Provincial cuando confía "la administración de los intereses y servicios locales en la Capital y en cada uno de los departamentos de una Municipalidad".

En la práctica esto significa que la jurisdicción municipal abarca no sólo lo urbano sino también lo rural y en consecuencia la Municipalidad debe ocuparse de las diversas necesidades que realidades tan diferentes generan.

La relación superficie total/superficie por departamento puede

observarse en el cuadro que sigue:

ZONAS Y DEPARTAMENTOS	SUPERFICIE EN Km2	%
LA PROVINCIA	**148.827**	**100,00**
GRAN MENDOZA	14.712	9,90
Capital	54	0,04
Godoy Cruz	75	0,05
Guaymallén	164	0,10
Las Heras	8.955	6,00
Luján	4.847	3,20
Maipú	617	0,40
ESTE	3.908	2,60
Junín	263	0,20
Rivadavia	2.141	1,40
San Martín	1.504	1,00
NOROESTE	25.827	17,30
Lavalle	10.212	6,90
Santa Rosa	8.510	5,70
La Paz	7.105	4,80
CENTRO OESTE	17.380	11,70
San Carlos	11.578	7,80
Tunuyán	3.317	2,20
Tupungato	2.485	1,70
SUR	87.000	58,50
General Alvear	14.448	9,70
Malargüe	41.317	27,80
San Rafael	31.235	21,00

Se aprecia que la mayoría de los municipios mendocinos comprenden territorios que superan miles de km^2 de superficie, tales como los de la zona sur (General Alvear, Malargüe, San Rafael) y la zona noreste (Lavalle, Santa Rosa, La Paz) que representan el 58,50% y el 17,30% respectivamente de la superficie de la provincia.

Sin embargo el análisis de la distribución de la población por

zonas indica que el 60% de la población habita en el área metropolitana Gran Mendoza, constituída por los municipios de Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Las Heras, Luján y Maipú, zona que representa sólo el 9% de la superficie provincial.

ZONAS	POBLACION EN %
GRAN MENDOZA	60,18
ESTE	13,03
NORESTE	3,94
CENTRO OESTE	5,75
SUR	17,10

La interpretación de los siguientes cuadros permite apreciar el predominio de la superficie rural sobre la urbana en la casi totalidad de los departamentos, exceptuando Capital, Godoy Cruz y Las Heras y, en la mayoría de ellos, la supremacía de la superficie desértica sobre la ocupada, característica de toda la provincia debido a su clima, que determina el asentamiento de los habitantes en las zonas de oasis formada por los ríos.

SUPERFICIE URBANA, RURAL Y DESERTICA POR DEPARTAMENTO

DEPARTAMENTO	SUPERFICIE Km2 (T)	SUPERFICIE URBANA (a)	SUPERFICIE RURAL (b)	SUPERFICIE OCUPADA (c)=a+b	SUPERFICIE DESERTICA (d)=T-c
PROVINCIA	148.827	366,68	3.976,02	4.324,70	144.484
Capital	54	12,51	---	12,51	41,49
Godoy Cruz	75	20,62	0,25	20,87	54,13
Guaymallén	164	33,73	85,33	119,06	44,94
Las Heras	8.955	54,80	49,99	104,79	8.850
Luján	4.847	48,85	258,19	307,04	4.539
Maipú	617	26,38	321,44	347,82	269,18
Junín	263	12,76	187,19	199,95	63,05
Rivadavia	2.141	10,30	278,15	288,45	1.852,50
San Martín	1.504	27,27	479,05	506,32	997,68
Lavalle	10.212	11,73	293,33	305,06	9.906,90
Santa Rosa	8.510	3,64	196,03	199,67	8.310,30
La Paz	7.105	2,41	16,63	19,04	7.085,90
San Carlos	11.578	15,28	258,31	273,59	11.304
Tunuyán	3.317	15,98	229,79	245,77	3.071,20
Tupungato	2.485	4,74	191,35	196,09	2.288,90
General Alvear	14.448	12,85	276,49	289,34	14.158
Malargüe	41.317	1,95	7,34	9,29	41.307
San Rafael	31.235	50,88	847,16	898,04	30.336,90

Superficie urbana es aquella destinada a habitación
superficie rural es la destinada a actividades agrícolas
superficie ocupada es la sumatoria de la rural y urbana
superficie desértica resulta de restarle a la superficie total la ocupada

Además y como otro rasgo interesante, siempre ligado a la base territorial de los municipios, aparece que 11 comunas tienen una superficie urbana que no supera el 1% de su territorio, cuatro tienen una superficie urbana que oscila entre el 1% y el 10% de su territorio y sólo tres municipios comprenden superficies urbanas que superan el 20% de su territorio.

DEPARTAMENTOS	SUPERFICIE URBANA EN %	SUPERFICIE RURAL EN %	SUPERFICIE OCUPADA EN %	SUPERFICIE DESERTICA EN %
Capital	23,16	---	23,16	76,84
Godoy Cruz	27,49	0,33	27,82	72,18
Guaymallén	20,56	52,03	72,59	27,41
Las Heras	0,61	0,55	1,16	98,84
Luján	1,00	5,32	6,32	93,68
Maipú	4,27	52,09	56,36	43,64
Junín	4,85	71,17	76,02	23,98
Rivadavia	0,48	12,99	13,47	86,53
San Martín	1,81	31,85	33,66	66,34
Lavalle	0,11	2,87	2,98	97,02
Santa Rosa	0,04	2,30	2,34	97,66
La Paz	0,03	0,23	0,26	99,74
San Carlos	0,13	2,23	2,36	97,64
Tunuyán	0,48	6,93	7,41	92,59
Tupungato	0,19	7,70	7,89	92,11
General Alvear	0,08	1,91	1,99	98,01
Malargüe	0,004	0,01	0,01	99,99
San Rafael	0,16	2,71	2,87	97,13

Fuente: elaboración propia.

3. POBLACION:

La cantidad de habitantes por Departamento permite establecer una tipología de los municipios mendocinos, clasificándolos en pequeños, medianos y grandes, según tengan hasta 50.000 habitantes los primeros, entre 50.000 y 100.000 los segundos y más de 100.000 habitantes los últimos.

POBLACION DE LA PROVINCIA DE MENDOZA. AÑO 1985

ZONAS Y DEPARTAMENTOS	TOTAL	CLASIFICACION MUNICIPIOS
LA PROVINCIA	1.294.030	
GRAN MENDOZA	778.736	
Capital	126.433	G
Godoy Cruz	151.990	G
Guaymallén	196.001	G
Las Heras	130.899	G
Luján	67.607	M
Maipú	105.806	G
ESTE	168.560	
Junín	27.695	P
Rivadavia	46.246	P
San Martín	94.619	M
NORESTE	50.954	
Lavalle	27.028	P
Santa Rosa	15.888	P
La Paz	8.038	P
CENTRO OESTE	74.421	
San Carlos	23.095	P
Tunuyán	32.870	P
Tupungato	18.456	P
SUR	221.359	
General Alvear	45.026	P
Malargüe	18.715	P
San Rafael	157.618	G

G: Grande
M: Mediano
P: Pequeño

Así sobre un total de dieciocho municipios donde viven 1.294.030 personas, seis o sea el 33%, corresponden a la clasificación "grande" donde vive el 67,14% de la población mendocina; dos, es decir el 11%, son medianos y allí se asienta el 12,54% de la población, mientras que como "pequeños" aparecen diez municipios, el 56%, que alojan el 20,32% de los habitantes.

La relación población urbana/población rural por departamentos

es la que reflejan los cuadros que siguen:

POBLACION URBANA Y RURAL POR DEPARTAMENTOS

DEPARTAMENTO	POBLACION URBANA	POBLACION RURAL	POBLACION TOTAL
GRAN MENDOZA			
Capital	126.433	0	126.433
Godoy Cruz	151.990	0	151.990
Guaymallén	177.480	18.521	196.001
Las Heras	109.600	21.299	130.899
Maipú	53.095	52.711	105.806
Luján	38.789	29.838	67.607
ESTE			
Rivadavia	15.628	30.618	46.246
Junín	7.660	20.035	27.695
San Martín	48.073	46.546	94.619
NORESTE			
Lavalle	3.112	23.916	27.028
Santa Rosa	1.364	14.524	15.888
La Paz	4.992	3.046	8.038
CENTRO OESTE			
Tunuyán	11.097	21.773	32.870
Tupungato	6.026	12.430	18.456
San Carlos	3.106	19.989	23.095
SUR			
General Alvear	27.170	18.856	45.026
San Rafael	84.274	73.344	157.618
Malargüe	10.529	8.186	18.715

Destacándose que en los Departamentos que corresponden al Gran Mendoza y zona Sur, la población urbana supera a la rural; mientras que en los de las zonas Este, Noreste y Centro Oeste la relación es a la inversa.

La densidad, dato que surje de dividir la población por km cuadrado de superficie, es la que reflejamos a continuación:

DEPARTAMENTOS	DENSIDAD TOTAL	DENSIDAD URBANA bruta	DENSIDAD RURAL
Capital	2.341	7.676	--
Godoy Cruz	2.026	5.669	--
Guaymallén	1.195	4.054	214
Las Heras	15	1.562	393
Luján	14	605	113
Maipú	171	1.666	151
Junín	105	551	99
Rivadavia	22	1.286	105
San Martín	63	1.377	96
Lavalle	3	372	73
Santa Rosa	2	887	60
La Paz	1	1.610	180
San Carlos	2	326	64
Tunuyán	10	855	66
Tupungato	7	1.025	63
General Alvear	3	1.833	52
Malargüe	0,45	--	--
San Rafael	5	1.358	80

Aunque la población como criterio no fue considerada por los Constituyentes de 1916 al determinar las características del régimen municipal mendocino, insistimos en la importancia de la misma ya que una adecuada categorización de los municipios, permitiría otorgarles distinta organización y competencia según sus diversidades geográficas, económicas, financieras, sociales, etc., posibilitando una mejor respuesta a las necesidades que presentan tanto las comunidades pequeñas como las grandes.

4. COMPETENCIAS MUNICIPALES:

La competencia -es decir los cometidos, funciones o atribuciones de la Municipalidad-, está determinada en la Constitución Provincial, arts. 197, 199 y 200 y explicitada aún más en la ley orgánica de municipalidades Nº 1079.

Ambas -Constitución y ley- establecen un generoso marco de atribuciones que, encargando a las Municipalidades "la administración de los intereses y servicios locales", comprende:

- en lo político: convocar a elecciones; juzgar su validez; sancionar a empleados y funcionarios municipales; juzgamiento de intendentes y concejales; prestar acuerdo para el nombramiento de funcionarios.

- en lo económico-financiero: crear tasas y contribuciones; elaborar el presupuesto; aceptar o rechazar legados y donaciones; aprobar o rechazar las cuentas anuales presentadas por el Departamento Ejecutivo; contraer empréstitos; construir mercados, mataderos y ferias; arrendar bienes comunales, etc.

- en lo social: fundar casas de corrección y trabajo; asilos y hogares de niños; protección de sociedades y entes de beneficiencia; fomento de deportes; etc.

- en lo urbanístico y rural: dictar el Código de Edificación; apertura y ensanche de calles; formación de plazas, parques y paseos; construcción y administración de cementerios; construcción de puentes, desagües y calzadas; provisión de agua potable, gas, energía eléctrica, tranvías, teléfonos y alumbrados; controlar la seguridad de la construcción; velar por la higiene; asegurar el saneamiento ambiental; regular el tránsito y transporte; etc.

Más allá de lo taxativamente enumerado, los municipios mendocinos gozan de competencia general residual, que les permite tomar su propia iniciativa en todo asunto que, no estando expresamente atribuído a otros entes, sea de interés local. Sin embargo y generalmente bajo la excusa de la incapacidad política, técnica y financiera, los municipios han visto disminuir día a día sus competencias, sufriendo un verdadero vaciamiento de las mismas por

el traspaso operado en favor de la Provincia o de la Nación. Esto ha motivado que importantes servicios, tradicionalmente municipales, hoy sean prestados por empresas provinciales o nacionales.

5. RECURSOS MUNICIPALES:

En materia de recursos corresponde distinguir entre los "propios", que provienen del ejercicio del poder tributario, del derecho de propiedad municipal o del desarrollo de actividades empresarias por parte de la municipalidad y los de "otra jurisdicción" o "participaciones" que el municipio recibe de la Provincia o Nación.

Dentro de los primeros y refiriéndonos al ejercicio del poder tributario, es necesario destacar que la Constitución prohíbe a nuestros municipios "establecer impuestos y toda clase de contribuciones, salvo las que corresponden a los servicios municipales" quedando reducida la facultad tributaria municipal sólo a la creación de tasas y a la contribución de mejoras.

En cuanto a los recursos provenientes de "otra jurisdicción" o sea las participaciones, se rigen por el decreto-ley Nº 1268/75 que establece que los municipios reciben el:

- 10% de la coparticipación federal de impuestos nacionales;
- 10% del impuesto inmobiliario;
- 70% del impuesto a los automotores;
- 10% del impuesto a las entradas del casino;
- 10% de las regalías petroleras;
- 10% del impuesto a los ingresos brutos.

Estos ingresos se distribuyen teniendo en cuenta las siguientes bases:

1. del régimen de coparticipación federal de impuestos nacionales e impuestos sobre los ingresos brutos el:

- 30% de acuerdo a los recursos percibidos por cada comuna comprendiendo la participación en el impuesto a automotores y con exclusión de toda otra participación, como también de los recursos provenientes del uso del crédito;

- 30% en proporción a los gastos ordinarios de cada comuna;

- 30% en proporción a la población de cada Departamento;

- 10% en proporción inversa a la población;

2. impuesto inmobiliario e impuesto a los automotores: en proporción a lo facturado en cada Departamento por tales conceptos;

3. impuesto a las entradas del casino: el 40% en partes iguales y el 60% restante proporcionalmente a la población;

4. regalías petroleras: el 50% en proporción a la producción de cada Departamento y el resto en la misma forma que la distribución de la coparticipación federal.

Esta distribución no satisface a nuestros municipios que se quejan amargamente por no recibir todo lo que debieran, lo que ha motivado la elaboración de un proyecto de ley que establece una nueva distribución y actualmente se encuentra a consideración de las Cámaras de la Legislatura Provincial. Las características de este proyecto son:

- automaticidad, ya que los fondos se depositarán automáticamente por cada municipio;

- mejora de la masa coparticipable, incrementándola con la incorporación del impuesto de sellos y mayor porcentaje de distribución primaria que quedaría así:

- impuestos nacionales el 14%

- ingresos brutos el 14%
- sellos el 14%
- inmobiliario el 14%
- automotores el 70%
- regalías el 12%

ESQUEMA DE FUNCIONES IDENTIFICADAS PARA SU DESCENTRALIZACION

LA PROVINCIALIZACION DE LOS COMETIDOS MUNICIPALES

El municipio mendocino, al igual que el resto de los municipios en el país, ha vivido sus momentos de gloria y ocaso -flujo y reflujo- producto de las diversas situaciones políticas a las que ha tenido que acomodarse.

A momentos de auge municipalista en que la institución ha visto reflejada, en la amplitud de sus competencias, la plenitud de un concepto integrador y totalizante, han seguido otros de desprestigio y desconfianza, caracterizados por el trasvase incesante de competencias a la Provincia o la Nación y el vaciamiento de contenido de la gestión municipal.

Este fenómeno se ha visto acelerado, a su vez, por la necesidad de dotar a los servicios de bases amplias para conseguir rentabilidad y eficacia y por la homogeneización de las condiciones de vida. Razones de igualdad y economía -entonces- hicieron que no se respetaran particularismos locales y se transfiriese a otros entes las competencias comunales, determinando así que la energía, gas, teléfonos, distribución de agua, etc., salieran progresivamente de la órbita municipal para incorporarse a la provincial o nacional.

En Mendoza este proceso de centralización o desmunicipalización fue consagrado por la sanción de leyes tales como:

- ley Nº 3365: Código de aplicación a las faltas contra la moralidad, buenas costumbres, propiedad, seguridad de las personas, tranquilidad, etc., que centraliza en la Provincia competencias en materia de "policía" que son de índole netamente municipal.

- ley Nº 4341: por la que se centralizan en el consejo de Loteos -organismo colegiado dependiente del Ministerio de Hacienda, integrado por un representante de cada Ministerio y presidido por el Director de Catastro- las facultades de ordenamiento, autorización y control de todo loteo o fraccionamiento de terreno de características urbanas o suburbanas a realizarse en el territorio de la Provincia.

El Consejo imparte las instrucciones conforme a las cuales se procederá al fraccionamiento, controla con la respectiva Municipalidad el cumplimiento del proyecto y tramita ante el Poder Ejecutivo Provincial, la aprobación definitiva, sancionando las infracciones conforme a lo establecido en dicha ley.

- ley Nº 4551: de creación de EMSE (Energía Mendoza Sociedad del Estado) sociedad de un solo socio: la Provincia, que tiene competencia para atender todo lo relacionado con el estudio, explotación e industrialización de las fuentes de energía cualquiera fuera su naturaleza; la producción, trasmisión, distribución y comercialización de la energía cualquiera sea su forma y fuente de generación y cuya finalidad sea el servicio público, comprendiendo además el control del uso racional de la energía en todo el territorio provincial.

También se concede a EMSE el servicio público de la generación, trasmisión y suministro de electricidad en la Provincia, sin perjuicio de terceros ni de los servicios que prestan las cooperativas eléctricas cuyo ordenamiento debe establecer el Gobierno de la Provincia, otorgando las respectivas concesiones con delimitación expresa de las áreas de prestación del servicio de cada una de ellas.

EMSE ejerce las funciones de policía en materia energética en todo el ámbito provincial en coordinación con el Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

- ley Nº 4479 de creación de Obras Sanitarias Mendoza (OSM) Sociedad del Estado, que tiene a su cargo la prestación, administración y control de los servicios de provisión de agua potable y desagües cloacales e industriales en la provincia de Mendoza.

La sociedad ejerce funciones de policía sanitaria en todo lo referente al servicio a su cargo, como así también de coordinación con el Ministerio de Bienestar Social y el Ministerio de Economía, el Departamento General de Irrigación y los Municipios en materia de prevención y control de contaminación de las aguas superficiales y subterráneas.

- ley Nº 4305 de tránsito y transporte, por la cual el control del tránsito de personas y vehículos y el ordenamiento del transporte de personas y cargas en toda la provincia, queda a cargo de la Dirección de Tránsito dependiente de la Policía de Mendoza y de la Dirección de Transporte dependiente del Ministerio de Obras Públicas.

Esta ley establece que peatones y conductores deberán ajustarse a las reglamentaciones que se establezcan sobre:

- tránsito en la vía pública;
- circulación peatonal;
- licencia para conducir;
- identificación de vehículos;
- conducción, estacionamiento y seguridad;
- dimensiones de vehículos, límites de carga, etc.

- velocidades máxima y mínima;
- demarcaciones y señales viales;
- publicidad y
- seguros.

Calificando al transporte cuyo objeto sea satisfacer necesidades colectivas en forma continua como servicio público; se reserva al Poder Ejecutivo de la Provincia su reglamentación, asegurar su prestación y continuidad, regular las tarifas y ejercer el poder de policía.

- ley Nº 4530: por la que la Dirección de Turismo pierde su carácter de ente autárquico, eliminándose el directorio colegiado con representación municipal, el que es reemplazado por un director nombrado por el Poder Ejecutivo.

A la Dirección de Turismo compete:

- fomentar, organizar y orientar el turismo en todo el territorio provincial;
- planificar y proyectar zonas y áreas de interés turístico, y su ordenación determinando centros de desarrollo turísticos prioritarios;
- coordinar conjuntamente con los organismos provinciales que por su competencia corresponda, el control de las empresas, establecimientos, entidades comerciales, industriales y de servicios públicos, mixtos o privados vinculados directamente al turismo;
- contribuir al desarrollo y promoción de las zonas de frontera;
- promover el turismo cultural y educativo.

La institución reglamenta todas las actividades vin-

culadas con el turismo y ejerce su control en todo el territorio provincial.

Poco queda a nuestros Municipios si pensamos que en materia de salud, educación y vivienda las competencias son provinciales; en gas la responsabilidad es de una empresa nacional: Gas del Estado; respecto de los teléfonos la Provincia los concedió a la CAT (Compañía Argentina de Teléfonos); en materia de tranvías -hoy trolebuses- la Provincia una vez más se ha hecho cargo a través de la Empresa Provincial de Transportes, y en lo que concierne a caminos la responsabilidad corresponde, en unos casos, a la Dirección Provincial de Vialidad y, en otros, a la Dirección Nacional de Vialidad.

La absorción por parte de la Provincia se facilita aún más por la debilitación financiera de los municipios, cuyas principales fuentes de ingresos -gracias al impedimento constitucional de establecer impuestos- son captados por las arcas estatales, para repartirse luego entre todos mediante un sistema (ley de participación municipal) que no satisface a nadie.

Sin embargo y apuntando al resurgimiento de instituciones locales fuertes y vigorosas, hoy creemos que es posible revertir este proceso descomprimiento al Estado Provincial gracias a la "descentralización", es decir a la transferencia de funciones o competencias de la persona jurídica estatal a otras personas jurídicas territoriales o institucionales.

De lo que se trata -entonces- es de distribuir el poder entre ciertos entes que se consideran idóneos para su mejor ejercicio; de aplicar el federalismo hacia dentro de la Provincia, aliviándola de toda función que pueda ser prestada por otros entes con eficiencia y responsabilidad; de crear un

nuevo equilibrio en la distribución de poder político y administrativo entre el Gobierno provincial y los gobiernos locales, sin perder de vista la necesaria armonía entre la unidad y diversidad, entre la Provincia y sus Municipios.

Por supuesto que la centralización deberá mantenerse en aquellos aspectos económicos, políticos y sociales que necesariamente demandan decisiones a nivel provincial, pero debemos transferir a nuestros Municipios el control de la contaminación, la policía de tránsito, la planificación urbana, la atención básica de la salud, el turismo, en fin todo aquello que hace al desarrollo del hombre y la comunidad.

El proceso de descentralización no es fácil, ni puede hacerse por decreto, antes bien requiere de una evolución social e implica todo un proceso de educación. Por ello la decisión política de descentralizar debe necesariamente relacionarse con nuestra realidad sociocultural, con nuestros problemas demográficos, con nuestro federalismo y nuestra vida municipal.

DEMANDAS POR DESCENTRALIZACION:

La primer condición para que la descentralización pueda funcionar, es que sus destinatarios quieran y puedan apoyarla. Por ello, para saber qué piensan nuestros funcionarios y la comunidad acerca de tan importante tema, es que decidimos consultar a los representantes municipales y a diversas entidades intermedias.

1. **Entrevista a Intendentes;**

A través de la Subsecretaría de Gobierno y Municipa-

lidades se envió nota a cada Intendente interiorizándolo del "PROYECTO MENDOZA" y solicitando una entrevista que permitiese el intercambio de opiniones. El cronograma previamente establecido se cumplió sin dificultades concretándose con los Intendentes trece de las dieciocho entrevistas, mientras que el resto se llevó a cabo con funcionarios municipales de nivel superior.

No se utilizaron cuestionarios si bien los analistas se guiaron por un listado de temas de manera de orientar la conversación hacia los aspectos que nos interesaban. Cuando se realizaron preguntas, las mismas fueron abiertas a fin de dejar al funcionario la posibilidad de expresarse libremente.

La información básica obtenida está referida a :

- servicios prestados por la Municipalidad;
- recursos humanos, materiales y financieros;
- régimen de coparticipación municipal;
- transferencia de servicios y/o funciones desde la Provincia al Municipio;
- participación de la comunidad.

El desarrollo de los temas objeto de la entrevista dio por resultado:

a) Prestaciones efectuadas por la Municipalidad

El 100% de los entrevistados manifestó que actualmente la Municipalidad presta, en su totalidad, aquellos servicios denominados tradicionales, tales como limpieza, recolección, cementerio, inspecciones, etc.

En general las prestaciones se efectúan en forma directa, con frecuencia diaria en zonas urbanas y en forma alter-

nada en las suburbanas y rurales.

Interrogados acerca de la conveniencia de la privatización de algunos servicios, la mayoría rechaza la idea por considerar menos costosa la prestación directa, mientras otros manifiestan no haberse detenido a considerar tal posibilidad. Un caso atípico presenta uno de los Departamentos, cuyo gobierno municipal ha privatizado en varios distritos la recolección de residuos a título de prueba y con miras a extenderlo en el futuro.

Asímismo, en la mayoría de los Departamentos el servicio de agua potable es responsabilidad de Obras Sanitarias Mendoza, restando al Municipio sólo proveer del vital elemento, por medio de camiones tanques, a los núcleos poblacionales que carecen del servicio por red.

A medida que nos alejamos del área metropolitana, residencia de los servicios centralizados, observamos que se recurre con mayor frecuencia al Municipio en demanda de soluciones rápidas a problemas concretos, y allí aparecen -entonces- otros servicios de características particulares tales como:

- la provisión de pasajes a carenciados que deben acercarse a la ciudad por razones de salud;
- la reparación de escuelas y edificios públicos, ambos en forma voluntaria y con fondos municipales;
- la denuncia y relevamiento de accidentes climáticos;
- la realización de trámites de derechos de cupificación;
- la limpieza y mantenimiento de cauces, etc.

El listado de funciones y servicios prestados por nuestras Municipalidades permite inferir que día a día amplían su esfera de competencias, asumiendo nuevas responsabilidades (asesoramiento a productores, promoción económica, asesoramiento turístico, promoción del comercio exterior) más acordes con la realidad cotidiana y las necesidades de la comunidad.

b) Recursos humanos, materiales y financieros:

Diez de los dieciocho Municipios estimaron que sus recursos humanos son insuficientes en cantidad aunque buenos en calidad, insistiendo en la necesidad de proceder a una redistribución adecuada que permita un mejor aprovechamiento de las habilidades y capacidades de cada uno, como también en la necesidad de una correcta capacitación.

Respecto de los recursos materiales catorce municipios señalan su insuficiencia,sobre todo de aquellos relacionados con el parque automotor calificado de escaso y obsoleto.

En materia de recursos informáticos, si bien la mayoría de los municipios (once sobre dieciocho) los posee, el mismo se encuentra poco aprovechado no haciéndose uso de la total capacidad de los equipos. Generalmente están programados para trabajar en recaudaciones, actualización de deudas, facilidades de pago, mesa de entradas, despacho, etc., y sólo ocasionalmente la informática se destina al relevamiento censal de villas inestables, estado de salud de la población, bancos de datos sobre turismo, desarrollo económico, programas sociales, y otros cometidos igualmente importantes.

Acerca de los recursos financieros, imprescindibles para acometer cualquier tarea, tradicional o no, la mayoría sos-

tiene que los mismos son escasos debido tanto a la baja recaudación de las tasas municipales, como a la injusticia del actual sistema de participación municipal que da más a quien más tiene. Para aumentarlos nuestros entrevistados proponen:

- aumentar el número de contribuyentes;
- aumentar los ingresos de los contribuyentes apelando a su organización en cooperativas, la creación de mercados de concentración, programas de desarrollo minero, provisión de gas a zonas industriales, electrificación del agro, promoción turística, etc.
- reformar el régimen de participación municipal que beneficia a los Municipios ricos en detrimento de los pobres;
- reformar la Constitución Provincial eliminando la prohibición de establecer impuestos.

c) Régimen de participación municipal:

Son escasos los entrevistados que no criticaron ácidamente el actual sistema de reparto de impuestos y regalías. Quienes lo hicieron insistieron en destacar la trampa de hierro que el mismo supone para los municipios cuya actividad económica principal es predominantemente agrícola.

Sujetos a la pérdida inexorable de población que emigra en busca de mejores horizontes, con recaudaciones exiguas debido a que los que se quedan no pagan porque la situación de crisis generalizada no se los permite, estos municipios no se ven favorecidos por un sistema de repartos que privilegia, tanto la cantidad de población y recursos percibidos por las Comunas, como el monto de sus erogaciones.

Por eso algunos Municipios son cada vez más pobres, mientras otros acrecientan, lenta pero inexorablemente, su población, sus gastos y sus recursos. Urge -entonces- la búsqueda de un nuevo sistema que utilizando otros indicadores permita un reparto más justo y equitativo.

d) Transferencia de funciones y/o servicios desde la Provincia al Municipio:

A fin de reflejar fielmente lo expresado por nuestros Intendentes al encarar este tema, es necesario proceder a distinguir entre la necesidad de una mayor participación y la posibilidad de la descentralización.

Respecto del primer tema absolutamente todos los entrevistados resaltaron la necesidad de tener mayor participación tanto en la toma de decisiones, como en la formulación de políticas en el área de educación, vivienda y salud.

Hartos de ser convidados de piedra, de observar como el Instituto Provincial de la Vivienda o el Banco Hipotecario Nacional construyen barrios a los cuales después habrá que prestarles servicios, cueste lo que cueste, nuestros Intendentes quieren que se los consulte, y ser oídos cuando digan dónde construir, qué construir, para quién construir.

Lo mismo sucede en el área educativa donde no les interesa hacerse cargo del servicio, pero sí pretenden participar en la determinación de los lugares donde se deben construir escuelas, en la modalidad de los establecimientos del nivel medio y en la elaboración del diseño curricular.

Respecto del sector salud, consideran que existe una urgente necesidad de planificar el tema, definiendo una política que se adecue a los aspectos biológicos, sociales y culturales del hombre.

En cuanto a lo que se refiere a transferencia de servicios de otra jurisdicción a la municipal, mientras trece Municipios decían "SI" a la descentralización y opinaban acerca de los servicios que debían transferirse, otros cinco rechazaron rotundamente la idea alegando escasez de recursos, una infraestructura inadecuada y la necesidad de avocarse -por ahora- a los cometidos tradicionales.

Entre los que se manifestaron en forma afirmativa, las preferencias se inclinaron por tránsito y transporte, medicina preventiva y vialidad; en menor medida estos Intendentes mencionaron gas, teléfonos, hospitales, energía eléctrica, viviendas, etc.

En salud prácticamente la totalidad reclama la medicina preventiva para el Municipio porque éste conoce mejor que nadie las villas de emergencia, las zonas agrícolas y el Departamento todo. Paralelamente, reservan la medicina asistencial a los centros de alta complejidad e insisten en la necesidad de dedicar más horas-médico a los centros de salud a fin de poder efectuar una efectiva prevención y asistencia en materia de salud.

En lo relativo a tránsito y transporte, nuestros entrevistados reclaman la devolución de esta competencia a las Municipalidades para que éstas y no la Provincia sean las que ordenen el tránsito de personas y el transporte de cargas, atendiendo muy especialmente los problemas de educación vial, circulación, señalización y otros.

En temas como gas, agua, teléfonos y energía eléctrica si bien fueron mencionados por algunos intendentes entre los servicios que debían pasar de la órbita provincial a la munici-

pal, lo hicieron ante preguntas concretas formuladas por los analistas y sin explayarse sobre el tema.

Por el contrario, el tema de Vialidad surgió espontáneamente, reservándose al organismo provincial para la realización de grandes obras en materia de caminos, mientras la tarea de mantenimiento se quiere trasladada al ámbito municipal.

Párrafo aparte merecen las consideraciones sobre el impuesto automotor y el inmobiliario, respecto de los cuales la totalidad de los entrevistados rescató su índole netamente municipal; sin embargo, pese a la necesidad y el deseo de ver aumentar sus recursos, varios representantes municipales consideraron que sus Municipios carecían de la infraestructura adecuada para hacerse cargo de los mismos.

e) Participación de la comunidad:

Consideramos que la participación de la comunidad, en forma individual o a través de núcleos o asociaciones de vecinos, es de vital importancia en la vida municipal, por ello consultamos a nuestros Intendentes averiguando que la mayoría estima como altamente beneficiosa la participación de las entidades intermedias en el gobierno municipal, opinando que la misma debería formalizarse a través de la creación de Comisiones ad-hoc, Consejos Económico-Sociales y otros que, integrando diversos intereses, asesorarían al Departamente Ejecutivo en temas vinculados a obras públicas, viviendas, educación, salud, ordenamiento territorial y desarrollo económico.

En la actualidad ese tipo de participación todavía no se produce limitándose, la actuación de las entidades intermedias, a la defensa de intereses puntuales y concretos.

f) Reformas legales:

Prácticamente la totalidad de los entrevistados coincidió en la necesidad de reformar distintas normas legales a fin de posibilitar una acción más eficaz y adecuada del Gobierno municipal.

Entre las propuestas figuran:

- la Constitución Provincial
- la ley orgánica de municipales
- la ley de contabilidad
- la ley de obras públicas
- el decreto-ley de participación municipal
- el estatuto del empleado público
- la ley ganadera

Mientras que los temas de la reforma serían:

- autonomía
- división de poderes
- elección directa de los intendentes
- competencias municipales
- tribunal municipal de faltas
- tribunal de cuentas municipal
- policía municipal
- régimen de compras, etc.

2. Opinión de uniones vecinales y cooperativas;

La información relativa a este punto se obtuvo por medio de encuestas que se planificaron tomando como universo los listados de uniones vecinales y cooperativas proporcionados por la Inspección General de Personas Jurídicas (Ministerio

de Gobierno) y el Departamento de Cooperativas (Ministerio de Economía) respectivamente.

De esos universos se seleccionaron 190 uniones vecinales y 74 cooperativas, considerando -en el primer caso- la ubicación geográfica a fin de cubrir todos los distritos de los departamentos y -en el segundo- además de la ubicación se atendió también a las actividades desarrolladas.

Las encuestas, orientadas a obtener información acerca de la relación de las entidades intermedias con el Municipio y de las funciones o servicios que debían transferirse desde la provincia a las comunas, fueron enviadas por correo, y luego retiradas personalmente por los analistas. En algunos casos, por no encontrarse a la persona responsable de responderlas, hubo que dejarlas bajo la promesa -no siempre cumplida- de remitirlas luego, lo que motivó que respondieran sólo 118 uniones vecinales (62,10%) y 47 cooperativas (63,52%).

La falta de respuesta obedeció, entre otras razones, a:

- coincidir las encuestas con la época preelectoral, lo que hizo que muchas entidades intermedias consideraran que era el Gobierno quien las realizaba con fines electorales;
- dudas ante las preguntas formuladas, temiendo que las respuestas motivaran compromisos posteriores;
- encontrarse el destinatario en pleno proceso de reorganización unas veces y de disolución otras.

Uniones Vecinales;

Finalidades perseguidas:

Las uniones vecinales surgen ante la necesidad de aunar esfuerzos para solucionar problemas puntuales relacionados con el barrio. Por ello el listado de finalidades perseguidas por estas asociaciones revela que, la inmensa mayoría, se ocupa principalmente de la realización de obras de infraestructura, tales como gas, agua, cloacas y alumbrado. Recién entonces, una vez satisfecho el objetivo, aparecen nuevas metas como la realización de actividades recreativas, el deporte, la cultura, etc., que, paulatinamente, adquieren significativa importancia, manteniendo el vínculo asociativo entre los vecinos.

Participación de las uniones vecinales en el Gobierno municipal:

Nadie mejor que los vecinos para dar fe de las necesidades y problemas que afectan un lugar determinado. Lógico sería entonces asegurar la participación de ellos en las estructuras municipales, a fin de que su voz llegara a los responsables del gobierno local.

Sin embargo, las preguntas relacionadas con este tema revelaron que el 48,31% de los encuestados manifiesta no tener ningún tipo de participación en el Gobierno municipal; escasa participación dice tener el 26,35% de los entrevistados; y sólo el 6,7% afirma participar intensamente. El 18,64% restante, optó por no contestar la pregunta. Esto revela que, en la actualidad, prácticamente el 93% de las uniones vecinales carece de inserción en la administración municipal.

Los vecinos opinan que esta situación debe revertirse a la brevedad, implementándose canales de participación capaces de integrar sus esfuerzos a la gestión municipal, tales como la incorporación de representantes de las uniones vecinales al Consejo Deliberante en calidad de asesores, y la formación de Comisiones ad-hoc para asesorar al Departamento Ejecutivo en materia de obras públicas, servicios, salud, cultura, urbanismo, etc.

3. Actividades o servicios que debieran transferirse desde la Provincia al Municipio:

En relación con la opinión que se tiene acerca de la actuación del Gobierno provincial, en las distintas áreas del sector público, como también con las posibilidades y expectativas generadas por el desempeño municipal, las encuestas indican que:

- en materia de vivienda y educación, las opiniones favorables (buena + excelente) al desempeño provincial, el 64,41% y el 53,39% respectivamente, superan ampliamente a las adversas;

- no ocurre lo mismo con atención sanitaria (71,19%), tránsito (66,95%) y seguridad (56,78%) donde la suma de calificaciones "regular" y "mala", da como resultado un porcentaje importante de disconformes;

- en lo que hace a las áreas: deporte, ancianidad y minoridad, las opiniones están muy divididas, destacándose el alto porcentaje de encuestados que no contesta (27,97%; 45,76% y 36,44% respectivamente).

-las propuestas formuladas por los encuestados para mejorar los servicios en las distintas áreas revelan que, en todos los casos, el "aumento de presupuesto", la "mejor infraestructura", la "capacitación del personal", el "mayor control", etc., son visualizados por los vecinos como soluciones inmediatas al problema. Solo en materia de seguridad, tránsito y deporte se mencionan la participación y descentralización como mecanismos que posibilitarían una gestión más eficiente y -aún así- se lo hace en forma aislada y escasamente representativa, señal de que estas fórmulas todavía no han sido asimiladas por el hombre común;

- se reclama la ayuda del Gobierno provincial para promover el desarrollo de los Departamentos, mediante una mejor distribución de la coparticipación y la realización de obras de infraestructura;

- se espera que el Municipio mejore la prestación de los servicios tradicionales, a la vez que encara nuevas prestaciones en las áreas asistencial, cultural, turística y de comunicaciones;

- se proponen la racionalización y el cobro de impuestos como forma de incrementar los recursos municipales;

- finalmente y pese a que, en general, se observa un alto grado de confusión respecto de las competencias provinciales y municipales, en materia de transferencia de actividades las respuestas se inclinan mayoritariamente por la asistencia social, turismo, deporte, tránsito y vialidad; aunque un grupo importante de uniones vecinales afirma que deben descentralizarse la mayoría de las actividades del Gobierno Provincial, transfiriéndolas al Municipio con los recursos financie-

ros, humanos y materiales que hagan posible su ejercicio.

Cooperativas:

Participación en el Gobierno Municipal:

Estas asociaciones basadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua, que tienen como finalidad la prestación de servicios, estiman que el cooperativismo debe ser utilizado para promover el desarrollo de la Provincia y de cada uno de los Departamentos.

Para ello es necesario estimular la formación de cooperativas promoviendo su participación en los distintos niveles de gobierno, a la vez que se eliminan trabas de orden burocrático y se abandonan intenciones intervencionistas.

Paradójicamente, sin embargo, las encuestas revelan la muy escasa participación de estas entidades intermedias en el Gobierno municipal, ya que sólo el 14,8% contestó afirmativamente la pregunta, mientras el 85,2% restante sostenía "no tener participación".

Interrogados acerca de la forma en que dicha participación debía implementarse, el 56% se inclina por la formación de un Consejo Asesor integrado por representantes de las cooperativas y otras entidades intermedias, mientras el 44% restante se inclina por el aporte de asesores al Consejo Deliberante y Departamento Ejecutivo con voz, pero sin voto, en materia de planificación urbana, desarrollo económico, cultura, deporte y medio ambiente.

Transferencia de servicios y actividades desde la Provincia al Municipio:

Al igual que las uniones vecinales, las cooperativas entienden que el Municipio debe mejorar las prestaciones tradicionales a la vez que se hace cargo de nuevas funciones, tales como tránsito y transporte, turismo, deporte y promoción económica. Para ello es necesario que la Provincia transfiera el servicio acompañado de todos los recursos necesarios, al mismo tiempo que el municipio incrementa sus propios ingresos mediante la percepción de los impuestos inmobiliario, automotor y otros que estimo necesario crear, previa reforma de la Constitución Provincial.

CONCLUSIONES

El análisis de las encuestas efectuadas a las entidades intermedias permite resaltar en materia de:

a) Participación:

- la escasa participación de estas entidades en el Gobierno municipal, quedando reducida la misma -cuando se produce- al simple intercambio de opiniones en aspectos puntuales.

- la ausencia de mecanismos capaces de asegurar una participación permanente en todas las áreas o temas de interés público.

- la necesidad de revertir esta situación integrando a los "vecinos" en Comisiones o Consejos Consultivos para asesorar a funcionarios del Gobierno Municipal en materia de obras y servicios públicos, contaminación, desarrollo urbano, cultura

y todo lo que afecte al "interés local", formalizando dicha participación mediante la sanción de las ordenanzas respectivas.

b) Descentralización:

- en general se conoce poco el tema y se confunden mucho las competencias provinciales y municipales;

- la evaluación del desempeño del Gobierno provincial, en las distintas áreas del quehacer público, influye a la hora de formular las propuestas de transferencia de servicios, señal de que al vecino no le importa "quién hace" sino "cómo hace";

- se espera que la Municipalidad se avoque a algo más que la limpieza, atribuyéndole nuevas funciones vinculadas al desarrollo pleno del individuo y la comunidad;

- se propone transferir servicios acompañados por los recursos que hagan posible su prestación, lo que indica conciencia de la escasez de recursos y la necesidad de una descentralización cuidadosamente pensada y mejor pautada.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA

ESQUEMA DE ACTIVIDADES Y/O FUNCIONES IDENTIFICADAS PARA SU DESCENTRALIZACION

1. Resultado de la investigación:

- control de la contaminación
- Policía de tránsito
- Planificación urbana
- Atención primaria de la salud
- Censismo
- Promoción económica
- Construcción y mantenimiento de caminos secundarios (rurales)
- Asistencia social

2. Opinión de las autoridades municipales:

- Tránsito y transporte
- Medicina preventiva y centros de salud
- Vialidad

En menor medida:

- Gas
- Teléfonos
- Hospitales
- Energía eléctrica
- Viviendas

Reclaman participación activa en definición de políticas y decisiones en materia de;

- Educación
- Salud
- Vivienda

3. Uniones Vecinales:

- Seguridad
- Tránsito
- Deportes
- Asistencia social
- Cultura
- Turismo
- Comunicaciones
- Vialidad

4. Cooperativas:

- Tránsito y transporte
- Turismo
- Deportes
- Promoción económica

5. Gobierno de la Provincia:

(Ver detalle en "Políticas y criterios básicos de descentralización").

DIAGNOSTICO SOCIOECONOMICO Y ADMINISTRATIVO DE LOS MUNICIPIOS

INTRODUCCION

El presente análisis comprende la información de aquellos departamentos de la Provincia que, según manifestación de sus autoridades, desean implementar algunas formas de descentralización. Como fuente de información se ha tomado el Anuario Estadístico y otra documentación especializada, que han permitido efectuar una comparación, tanto respecto de cada departamento como interdepartamental. La finalidad perseguida fue obtener conclusiones que nos permitieran realizar una descripción y análisis crítico de la situación en el aspecto social y económico del departamento.

En el aspecto social se ha considerado a la población, su crecimiento vegetativo y su clasificación por grupos económicamente activos; y su relación respecto del total de la población departamental y el total de la Provincia.

Los otros aspectos sociales que han sido analizados son: vivienda, salud, educación y turismo, tratando de obtener una imagen de las características sociales de cada Municipio que nos permitieran desarrollar un diagnóstico de estos aspectos. Con igual criterio se efectuó un análisis de la situación económica, destinado a poder evaluar las posibilidades de cumplir con objetivos y metas del departamento y asumir el proceso de descentralización, ya sea parcial o total, de los servicios y funciones que se encuentran en manos del Gobierno provincial.

Junto al análisis socio-económico se realizó una investigación de la situación administrativo-organizativa de cada uno de los departamentos. La intención de este estudio fue la

de evaluar su situación estructural y funcional, así como sus recursos humanos materiales y financieros, para poder obtener una visión global de sus posibilidades de llevar adelante de manera efectiva, los objetivos de la descentralización, a partir de conocer su grado de respuesta organizativa al medio socio-económico en que cada Municipio realiza sus actividades.

Los departamentos analizados son: Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Luján de Cuyo, Maipú, San Martín, Rivadavia, Santa Rosa, La Paz, General Alvear, San Rafael,Malargüe y Tupungato.

DIAGNOSTICO SOCIO-ECONOMICO DEPARTAMENTAL

Analizando de manera global los distintos aspectos que conforman la realidad socio-económica de los departamentos que han sido objeto de estudio y cuyo análisis estadístico se encuentra en el Anexo Nº , se han obtenido conclusiones que pueden facilitar la toma de decisiones en materia de descentralización.

De los aspectos sociales, han sido estudiados los más relevantes: población, vivienda, salud, educación.

. **Población**:

En materia de población se ha arribado a las siguientes conclusiones:

- Los departamentos analizados representan el 81,08% del total de la población de la Provincia.
- En todos ellos se presenta la misma constante respecto a la nacionalidad de su población: más del 90% son argentinos y el resto extranjeros. La distribución por sexos es proporcional entre ambos: hay departamentos, como Guaymallén, con un 52% de mujeres en comparación con el 48% de varones. En cambio en Tupungato el 52% de la población son varones y el 47% mujeres; los restantes departamentos presentan alternativas semejantes.
-El crecimiento vegetativo es constante en el período intercensal analizado, presentando algunas excepciones: Capital tiene tendencia decreciente con una disminución de la tasa de natalidad y de población activa; la población mayor de 64 años ha aumentado y su participación llega al punto que presenta rasgos de población envejecida. En el otro extremo, Malargüe posee la tasa más alta de natalidad con estructura de población joven.

- Analizando la población económicamente activa encontramos el mayor porcentaje en el grupo de 20 a 59 años y le sigue el de 14 a 19 años.

En todos los departamentos se da esta situación como una constante. si se considera a la población económicamente activa por rama de actividad, encontramos cierta uniformidad que responde a las características del departamento.

Considerando aquéllos que son eminentemente urbanos, y tienen mayor concentración en el rubro de Servicio Comunal Personal: es el caso de Capital y Godoy Cruz; mientras que, los que poseen zonas rurales presentan la mayor proporción en el item Agricultura, Caza y Pesca, pero le sigue, en forma casi inmediata, el rubro Servicio Comunal. Esto nos lleva a formular una reflexión: los departamentos que poseen grandes extensiones rurales, deberían presentar un porcentaje de población económica mayor en rubros más significativos que la actividad comunal, por ejemplo en industrias manufactureras o comercio; que no sea así parece ser el reflejo de la crisis económica que vive la Provincia y que es la causa de emigraciones por zonas. Analizada la Población Económica por Categoría Ocupacional, en todos los casos el mayor porcentaje lo presenta el Sector Privado, siguiéndole el Sector Público, a excepción de algunos departamentos en donde el segundo lugar lo ocupa el sector de Empleado por Cuenta Propia, tal el caso de Maipú, San Rafael, Rivadavia y Santa Rosa, todos ellos con características eminentemente rurales.

. **Vivienda:**

En esta materia, el crecimiento del parque habitacional en la última década, superó al del crecimiento de la población, disminuyendo el número de habitantes por vivienda. Esta evolución se caracterizó por un aumento de las viviendas de categoría A, es decir de mampostería, superando el 50%, en casi todos los departamentos y llegando al 67% en General Alvear. Este hecho determina, en principio, una disminución muy marcada de las casas de adobe, clasificadas tipo B. Sin embargo existen algunos departamentos, con características rurales, en donde el porcentaje de casas precarias es significativo; tal es la situación de La Paz con el 54,8% y Rivadavia, con el 32%.

En cuanto al régimen de tenencia de las viviendas: propias, alquiladas, ocupadas en relación de dependencia o gratuitas; el mayor porcentaje lo representa la primer categoría: propietarios, que alcanzan, en Godoy Cruz, al 74% del total departamental; le siguen, en orden decreciente, Guaymallén y Capital con el 68% y 66%, respectivamente. Los departamentos restantes presentan un promedio de casi el 50% dentro de esta categoría. En el régimen "inquilinos", Capital y Malargüe son los departamentos de mayor porcentaje, ambos con el 23%, pese a ser departamentos totalmente diferentes en sus características ya que, mientras Capital es eminentemente urbano, con predominio de actividades comerciales, de construcción, de servicios, Malargüe, en su totalidad, es rural, con predominio de actividades agrícolas, ganaderas y mineras. Las causas de este porcentaje también son diferentes: en Capital, con gran densidad demográfica, existe la mayor oferta de viviendas para al-

quilar: en Malargüe, las causas están determinadas por los traslados transitorios que se producen en esa zona por razones de trabajo, sobre todo de empleados de Y.P.F. y compañías subsidiarias de administración petrolífera y, últimamente, por el impulso de algunas zonas turísticas que dan origen a este relativamente elevado porcentaje de viviendas con régimen de alquiler.

En cuanto a viviendas ocupadas en "relación de dependencia", los mayores porcentajes se observan en departamentos con características rurales. En Tupungato representan el 40% del total del departamento, en Santa Rosa el 39%; esta situación está determinada, en parte, por ser zonas agrícolas en donde la población que trabaja y administra establecimientos rurales, viven en régimen de peón rural, con viviendas cedidas por los propietarios de fincas. Capital presenta el nivel más bajo en esta categoría con el 2%. Las viviendas ocupadas "gratuitamente" también tienen su mayor presencia en los departamentos con características rurales, con un 15% aproximadamente, mientras que, en los predominantemente urbanos, representan el 7% del total.

Analizando el promedio de personas por cuarto, determinante del problema de hacinamiento, es posible comprobar una evolución favorable a partir de 1980. La totalidad de los departamentos analizados tienen más del 60% en el promedio óptimo de 1 a 2 personas por cuarto; este porcentaje disminuye en las zonas rurales pero, igualmente, las condiciones han mejorado en forma marcada. Los problemas de hacinamiento se reflejan, principalmente, en los departamentos rurales de Gral. Alvear, Tupungato, Malargüe, San Martín, Santa Rosa y La Paz, en donde

alcanza a un 20%. Es una expresión más de la crisis económica y de la necesidad de una adecuada planificación en materia habitacional.

. **Salud:**

En la zona del Gran Mendoza se encuentra concentrada, en mayor proporción, la oferta de recursos y servicios de atención de la salud, siendo Capital la que posee el mayor número de hospitales y de aquéllos de mayor complejidad, siguiéndole Godoy Cruz, Guaymallén y Maipú.

La evolución de las camas disponibles en el período 1982-1985, presenta características diferentes en estos departamentos. En Capital y Godoy Cruz, del 100%, en 1982, disminuyen en 1985 al 88% y 61% respectivamente. Esta situación, no normal, está justificada, en parte, por la destrucción del Hospital del Carmen y nos demuestra que, hasta 1985, no se había podido equilibrar la disminución de la oferta. Guaymallén y Maipú, con un hospital el primero, y dos el segundo, tuvieron una evolución favorable; Guaymallén aumentó en el período, del 100% al 158% el número de camas disponibles, mientras Maipú lo incrementó al 107%. Los otros departamentos que poseen hospitales, han mantenido su número de camas disponibles en el período analizado; es el caso de Tupungato, Gral. Alvear, San Rafael, San Martín y Rivadavia; en La Paz la capacidad disminuyó al 75% en el año 1985.El resto de los departamentos que forman parte de este análisis no poseen hospitales. En general observamos una variación de -4,92% en el período 1982/1985 en cuanto al total de camas disponibles en el sector estatal.

Los Centros de Salud son establecimientos sin internación que cumplen funciones de diagnóstico, tratamiento y acción preventiva. Los departamentos de Godoy Cruz y Capital poseen una concentración importante de estos centros: en Godoy Cruz encontramos siete centros, de los cuales el Nº 140, "20 de Junio", tiene una gran complejidad y la mayor atención de población adulta, comparado con los otros centros del departamento: 47,75% del total de atenciones; Guaymallén tiene el Centro de Salud "Villa Nueva" con el 62% de población adulta y 38% de población infantil atendidas; en Capital se destacan el Centro de Salud "Emilio Coni" con mayor porcentaje de población adulta atendida y el Centro "San Antonio", el mayor porcentaje de menores. Del resto de los departamentos analizados se destaca San Rafael con 16 Centros de Salud, le siguen Maipú con 11 y San Martín con 10, Luján y General Alvear con 8 Centros, Rivadavia y Malargüe, 7; Santa Rosa y Tupungato, 4 y La Paz, 1; en la mayoría predomina la atención de adultos sobre la población infantil.

El recurso humano analizado se clasificó en:

1. Profesional, definido como todo Profesional no Médico Asistencial que realiza tareas de administración del sector; esta categoría, en el período 1983-1985, disminuyó; en algunos casos desapareció y, en otros, no existe, como es el caso de Malargüe, La Paz y Tupungato;

2. Técnicos, en los cuales se incluye a los enfermeros, auxiliares, instrumentistas, etc.

3. Médico Asistencial; todos los médicos con sus especialidades. Estas dos categorías han presentado una evolu-

ción en el período analizado;

4. Otros; lo conforman el cuerpo administrativo de Servicios Generales y Mantenimiento;, manifiesta una tendencia relativamente constante.

. Area Asistencial y Preventiva:

El área Asistencial ha sido definida como aquella que da asilo a todo menor que se encuentre en estado de abandono moral o material; son los Hogares de Admisión que se clasifican por la edad de los niños que reciben, sexo y características (normales o diferenciales), y Hogares para Menores con Problemas de conductas o para Madres solteras; existe también la alternativa de Pequeños Hogares y Amas Externas, cuyo fin es darles mejor atención. El área Preventiva tiene como objetivo evitar la internación o tratar de reducirla; en ella encontramos las Pequeñas Guarderías Temporarias o Permanentes, donde los niños son cuidados mientras los padres trabajan y se les da apoyo económico.

En general se observa una tendencia a fomentar esta área, es así que en el período 1982-1985 aumentó en un 97% y la internación disminuyó en un 16% en el total de la Provincia.

En la comparación departamental surgen algunos datos que nos permiten afirmar que en los departamentos más pequeños y con características rurales, existe el área Preventiva no Asistencial, con la excepción, entre los departamentos grandes, de Guaymallén que, siendo uno de los departamentos de mayor población y con predominio urbano, no tiene área Asistencial. En general se observa que la capacidad de estas Guarderías es

superior a la población que asisten, ya que sólo tienen cubierto el 80% del total de su capacidad.

Los departamentos con Ares Asistencial y Preventiva pertenecen, especialmente, al Gran Mendoza; tal el caso de Godoy Cruz con una alta concentración de Hogares, Pequeños Hogares y Guarderías. En el sur se destaca San Rafael y en el este, San Martín. El número de menores que asiste es muy variado; por lo general la capacidad es mayor que la población efectiva que atienden, por ejemplo, Luján tiene una capacidad para 210 menores y una población de 179; en cambio San Rafael tiene una capacidad de 150 menores y una población de 318 distribuídos en 11 Institutos y 4 Hogares; es posible que esta situación esté determinada por la lejanía que presenta dicho departamento de la zona del Gran Mendoza.

El período analizado muestra un deterioro muy marcado en materia de salud. Los hospitales tienen un número de camas de dotación que no ha evolucionado y, cuando lo ha hecho, ha sido para absorber camas de otros hospitales que han sido destruídos, de tal manera que han solucionado ese déficit, pero la infraestructura ha permanecido y se ha deteriorado.

Nadie ignora la situación deficiente de los Centros de Salud; si bien existen medidas tendientes a paliar las deficiencias, no hay una acción coordinada, destinada a mejorarla.

Los Municipios deben retomar su función indelegable, especialmente en la etapa de prevención de la salud que les fue cercenada paulatinamente. Tienen la obligación de asumir la responsabilidad de ser el núcleo a partir del cual se orienten las medidas sanitarias para la comunidad, y de promover y difundir medidas de protección en todos los ámbitos: salud familiar, salud en la educación y en el trabajo.

. **Educación:**

Los niveles de educación en nuestro país son cuatro: preprimario, primario, medio y superior o universitario. Nuestro sistema educativo le da prioridad a la educación primaria, la cual reviste carácter obligatorio por Ley y constituye la base de la estructura del sistema; tiene un período de duración de siete años y se imparte a niños entre los seis y catorce años de edad.

Las tasas más altas de quienes nunca asistieron a clase la tienen General Alvear con el 11,2% y La Paz con el 10,8% de la población en edad escolar. De acuerdo al Censo de 1970 el mayor número de analfabetos lo tenían La Paz, General Alvear y Tupungato. Este último ha mejorado en los pasados diez años en el orden relativo provincial.

Analizando los departamentos, en cuanto a los alumnos matriculados en los años 1985 y 1986, observamos que la tendencia de alumnos matriculados en los niveles primario y medio; en algunos departamentos el número de alumnos del nivel preprimario ha disminuído.

En el nivel primario la mayor cantidad de alumnos matriculados se encuentra en Guaymallén con el 66% de la población escolar; le sigue Luján con el 62%. En los niveles más bajos de alumnos matriculados están La Paz y Tupungato.

En los departamentos del Gran Mendoza el nivel primario mantuvo su porcentaje tanto en los alumnos matriculados como en la cantidad de establecimientos.

El Gobierno provincial tiene predominio en la atención del nivel primario, representando el 78% del total provincial; el Gobierno nacional colaboró con el 22% para 1985. En

1986 la creación de nuevos Centros de Alfabetización de Adultos determinó que esa relación ascendiera al 35,38%.

En lo que hace al nivel medio, en el período analizado el Gobierno nacional atendió más del 75% de los establecimientos; el resto lo asumió la Provincia, y se trata, en su mayoría, de bachilleratos técnicos y especializados con salida laboral. Capital tiene el 32,36% del total de establecimientos secundarios de la Provincia.

En la zona del Gran Mendoza los departamentos presentan, en el período 1985-1986, un aumento, aunque no muy significativo, mientras que San Rafael mantiene su porcentaje, al igual que San Martín y Tupungato.

En el nivel superior se incluyen los establecimientos del ámbito Universitario y Superior extra-universitario, de los cuales el 80% son atendidos por la Nación.

El nivel Superior extra-universitario comprende, en buena proporción, Institutos de formación docente para la enseñanza preprimaria común, diferenciada y profesorado de nivel medio.

La enseñanza Superior Universitaria se distribuye entre las distintas Facultades que dependen de 7 Universidades: 2 oficiales y 5 Privadas. En Capital se concentra la mayor cantidad de estos establecimientos con el 55,55% del total de la Provincia; Guaymallén también tiene una concentración destacada.

El nivel primario tiene la mayor cantidad de recursos humanos docentes en el ámbito provincial, distribuidos tanto en las zonas urbanas como rurales. El mayor porcentaje se en-

cuentra, sin embargo, en las zonas urbanas: en Guaymallén el 82,2% de los docentes pertenecen al ámbito provincial oficial; en San Rafael estos docentes representaban casi el 97%. Esta situación se revierte en el nivel medio en donde la mayoría de los docentes, en los departamentos analizados, pertenecían al ámbito nacional oficial.

Evaluando el diagnóstico observamos que los Municipios tienen escasa participación; sólo intervienen en el mantenimiento edilicio a pedido de las autoridades correspondientes.

En el período analizado, la situación educativa no ha mejorado; en el mejor de los casos y en algunas zonas, se ha mantenido el número de alumnos matriculados y la cantidad de establecimientos, pero, en general, predomina la deserción escolar en el nivel primario, después de los primeros años de enseñanza; y ésto se agudiza en las zonas rurales. El Gobierno municipal no puede permanecer al margen de esta grave situación; necesita asumir el problema y sus posibles soluciones y reflejarlo tantoen su estructura como en sus funciones, demandando una activa participación, definiendo e implementando, junto a los Gobiernos provincial o nacional, programas de desarrollo, especialmente en lo referido a la infraestructura escolar; un ejemplo de esta actividad sería la creación de centros de capacitación con salida laboral, destinados a las personas mayores de 14 años o adultos que no hayan completado los estudios primarios.

Estos centros serían operados por los Municipios, con el apoyo técnico de las autoridades educativas. Se trataría, de esta manera, de conseguir rapidez y eficiencia en las

respuestas a situaciones locales cambiantes, asegurando el logro de objetivos concretos.

ASPECTOS ECONOMICOS

Así como al analizar los aspectos sociales se volcaron conclusiones en aquellos temas considerados más representativos, al tratar los que corresponden al área económica, se ha centrado el análisis en aquellos aspectos que ayudan a definir, de una u otra manera, la actividad económica provincial.

Al considerar las actividades agrícolas, se ha puesto el acento en las cuestiones vinculadas con la vid; y respecto a la ganadería, en la evolución del faenamiento.

No ha sido posible analizar la fruticultura y la horticultura, pese a su importancia, ya que en los niveles departamentales, que constituyen nuestro interés, no existen definiciones estadísticas individualizadas porque sólo se construyen series, para ambas actividades, a nivel provincial global. De todas maneras puede considerarse que el análisis de la viticultura ofrece una imagen suficientemente representativa de la actividad agrícola.

Los otros temas analizados son: la actividad comercial e industrial, turismo, desarrollo minero y producción petrolífera.

Entre los departamentos que conforman el Gran Mendoza, Capital tiene características propias por ser un departamento exclusivamente urbano, cuyas actividades económicas principales son, por consecuencia, la comercial, industrial y turística. En lo que hace a la actividad comercial y en el decenio analizado, que corresponde a 1974/85, se aprecia una tendencia creciente respecto de la cantidad de comercios, restau-

rantes, hoteles y otros servicios, incluidos unidades auxiliares, que alcanza, en 1985 al 12,70% respecto del año base. Similar evolución se presenta respecto del personal ocupado en esas actividades, con un aumento del 7,95%.

A diferencia de éstas, la actividad industrial, medida por la cantidad de establecimientos, varió, en forma decreciente, en el período; la disminución a 1985, respecto del año base, es del 28,13%, en igual porcentaje disminuyó el personal ocupado. Las series provinciales respecto de esta actividad permiten suponer, por comparación, que esta disminución de la actividad industrial en la capital corresponde a un traslado de los establecimientos industriales a otras zonas de la Provincia por distintas circunstancias, entre las que pueden contarse los regímenes de promoción industrial de algunos departamentos y facilidades respecto de la instalación y provisión de servicios.

Al analizar la evolución industrial por ramas de actividad, en ese mismo período, se observa un desarrollo favorable en los rubros: Productos Alimenticios, Bebidas y Tabaco; Fábricas de Papel y Producción de Papel Imprenta y Editoriales; igual ocurre con las plantas fabriles de Sustancias Químicas y Productos derivados del Petróleo, Carbón, Caucho y Plástico y las Industrias Manufactureras. Medidas a partir de la misma variable, presentan una tendencia decreciente Aserraderos y Productos de la Madera, al igual que las Industrias Metálicas Básicas.

En lo que hace a los restantes departamentos que conforman el Gran Mendoza, su actividad económica presenta rasgos similares pero, a diferencia de la Capital, en todos ellos apa-

rece la actividad agrícola y el cultivo de la vid. Maipú entrega el 15% de la producción total de uva de la Provincia, siguiéndole, en orden decreciente Luján, Guaymallén y Godoy Cruz. En estos departamentos la producción disminuyó en el período 1968/86, con un período de sensible disminución en los años 1983/84. En cuanto al destino de las uvas, el comportamiento es uniforme en todos los departamentos: el 90% de la producción se destina a vinificación y el resto se distribuye, fundamentalmente, en pasas y uva para consumo en fresco. En el período analizado, también ha disminuído la cantidad de hectáreas de viñedos.

En cuanto a la evolución del faenamiento de ganado, tanto el mayor (novillos, vacas, toros, etc.), como el menor (cerdos, ovinos y caprinos), la tendencia en el período 1980/85 también es decreciente, siendo más marcada la disminución en el faenamiento del ganado menor. En todos los departamentos el mayor porcentaje de faenamiento lo representaron los novillos.

En los restantes departamentos del Gran Mendoza la tendencia de la actividad comercial también es creciente, tanto en lo que respecta a la cantidad de establecimientos comerciales como al personal ocupado en los mismos, con algunos casos que merecen destacarse, como es Luján de Cuyo, donde la cantidad de personal ocupado aumentó en casi el 100%.

La actividad industrial, con fluctuaciones, ha tenido una tendencia general creciente, y en los otros casos se ha mantenido constante. Guaymallén es el departamento con mayor cantidad de establecimientos industriales en la Provincia, el 18,60% del total. En lo que hace al personal ocupado la tenden-

cia es decreciente. En departamentos como Godoy Cruz y Guaymallén, se comprueba que esa disminución de empleo en el sector industrial es absorvido por el sector comercial, especialmente restaurantes y cafeterías.

Analizando la evolución por rubros de actividad industrial, se observan tendencias crecientes en productos alimenticios, bebidas y tabaco, como también en textiles, prendas de vestir e industria del cuero, tal el caso de Guaymallén y Godoy Cruz. En estos mismos departamentos disminuyen la cantidad de establecimientos industriales dedicados a substancias químicas e industrias metálicas básicas; lo mismo ocurre con fábricas de productos minerales, aserraderos y madera. En Maipú y Luján, en ese mismo período, crecen las industrias textiles, cueros, aserraderos, fábricas de papel imprenta y productos metalíferos. Según las cifras correspondientes a los distintos departamentos, más que un aumento o disminución en la cantidad de establecimientos industriales en el total de la Provincia, el fenómeno de ese aumento o disminución en los departamentos pareciera provenir de traslados de empresas entre los mismos, con la operación simultánea de concentración de algunos de ellos.

En lo que hace al resto de los departamentos provinciales, el comportamiento parece ser similar a los que integran el Gran Mendoza. La tendencia general es creciente, con algunas fluctuaciones en el período. En el caso de San Rafael, que es un departamento de desarrollo industrial relevante, presentaba, en el período 1974/85, una importante cantidad de establecimientos que ascendían al 14,5% del total, con una tendencia

netamente creciente particularmente en el rubro productos alimenticios y fábricas de papel; otros rubros, tales como productos metálicos han disminuído. Un comportamiento similar se observa en General Alvear, Tupungato y Malargüe, en este último los productos metalíferos han aumentado, representando en 1985 el 13,47% del total provincial.

San Martín y Santa Rosa han tenido, en este mismo período una tendencia constante con presencia mayoritaria de los rubros fábricas de productos alimenticios y aserraderos; en ninguno de los dos departamentos existen industrias metálicas básicas.

Para apreciar la situación de las actividades vinculadas con turismo se tomó como base de análisis la infraestructura turística, a partir del estudio de establecimientos hoteleros, residenciales, moteles y establecimientos de venta de comidas. En estos aspectos Capital ofrece rasgos que la diferencian netamente del resto del Gran Mendoza; los servicios de alojamiento representan el 48% del total provincial, con un predominio en la cantidad de residenciales sobre la correspondiente a hoteles, y un número considerable de hoteles y hosterías. En el período analizado se ha producido una disminución en la cantidad de establecimientos en alrededor del 10,5%, lo que no ha significado una disminución en la cantidad de camas disponibles por el mayor tamaño de los nuevos establecimientos. En cuanto a los negocios que expenden comidas, Capital posee el 49% del total provincial, con una mayor presencia del rubro restaurantes, cafeterías y cervecerías. Capital también tiene el 78% de las agencias de viajes y turismo registradas en la Provincia.

En lo que hace a los otros departamentos que conforman el Gran Mendoza, la situación es la siguiente: Guaymallén presenta el 6,86% del total de establecimientos hoteleros, especialmente residenciales y el 7% de establecimientos gastronómicos, así como el 3,77% de agencias de viajes. Godoy Cruz no posee establecimientos hoteleros, sin embargo, por su estrecha vecindad con Capital, comparte con ella la recepción turística en materia de establecimientos gastronómicos, representando el 7,33% del total. En orden de importancia le sigue Luján con el 3,43% de residenciales y el 6,8% de restaurantes.

En la zona sur de la Provincia el departamento más representativo es San Rafael con el 10,48% del total de hoteles, el 7,59% de establecimientos gastronómicos y el 11,54% de agencias de viajes y turismo. Estas cifras indican que sigue, en orden de importancia, a Capital.

Los restantes departamentos tienen una insidencia muy escasa en estos rubros, pero los datos registrados manifiestan una excelente potencialidad en la evolución turística, para el próximo decenio, de los departamentos Malargüe, Tupungato y Rivadavia.

En cuanto a la producción petrolífera los departamentos con mayor presencia son Malargüe, Tupungato, Luján y Rivadavia. El período analizado fue 1980/1986 durante el cual Rivadavia presentó un aumento del 4,91% y ocupaba el primer lugar. Le seguía Malargüe con el 25% de la producción total. En orden de importancia continúan Luján y Tupungato. En lo que hace al régimen de extracción, Rivadavia es una excepción ya que en 1986 el 98,29% de la producción del departamento se realizó a través de contratistas, mientras que en los restantes depar-

tamentos petroleros el 90% de la producción está en manos de Y.P.F.

Finalmente, la producción metalífera presenta un comportamiento variable; Luján, por ejemplo tenía una producción importante de plomo, el 4,49% de la producción total y el 3,32% de hierro; Tupungato se destaca por la explotación del cobre que, en 1984, representó el 11,76% del total de la producción metalífera. Cierra el cuadro el departamento de Malargüe que es el principal productor de cuarzo y baritina, en 1975 producía el total provincial de estos minerales decreciendo en 1985 al 76,99%. Este departamento es también el principal productor de yeso, con el 86,71% del total.

El análisis económico realizado, refleja la crisis por la que atraviesa la Provincia y también el país, ya que si bien no existe una disminución exagerada en algunos rubros tales como: viticultura, faenamiento de ganado, infraestructura turística, industrias, comercio y minería, tampoco existe un desarrollo considerable, sino más bien un estancamiento en la evolución de los mismos que, de por sí nos está indicando un saldo negativo en el aspecto económico, ya que hablar de desarrollo económico presupone un aumento paulatino en la oferta de la producción.

En la preocupación por mejorar la situación económica de la provincia deben tener un rol destacado los Municipios, ya que deben ser participantes activos en la formulación de planes socio-económicos Provinciales, generando sus propias políticas.

Elaborando proyectos de Inversión departamental y las fuentes de financiamientos; analizando la coparticipación

departamental tanto en su distribución como en el control de su cumplimiento; deben elaborar sus propios análisis en materia de comparación de los Sistemas de Regalías Petrolíferas y Uraníferas; crear Mercados de Trabajo Departamental; en Turismo es importante lograr la descentralización tanto en las actividades a desarrollar como en las responsabilidades a asumir; participar en convenios con entidades locales (Universidades) para asesoramiento técnico y financiero a las fábricas, industrias y comercios departamentales; participar en la coordinación de los intereses industriales apoyando el desarrollo de centros regionales de desarrollo y concentración Industrial, Fabril, etc.

DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL DE LOS MUNICIPIOS EN SUS ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

- CONCLUSIONES GENERALES:

El total de Municipalidades analizadas presenta características que podemos considerar similares. Así, por ejemplo, en su totalidad poseen estructuras organizativas cuyos aspectos verticales y horizontales se reiteran; algunas presentarán aperturas horizontales más amplias, lo que indica la existencia de unidades que prestan funciones que en otros Municipios no se llevan a cabo.

Esta similitud de estructuras estaría indicando que, excepto algunas comunas, la mayoría de ellas presentan estructuras que no reflejan, en sus aperturas, las características del medio ambiente que las contiene y al cual dirigen sus ac-

ciones. En general todas se refieren a aspectos globales como son los básicos de Gobierno, Hacienda y Servicios Públicos.

Las funciones a que hacemos referencia se refieren tanto a las vinculadas con los fines como a los medios; dentro de las primeras es disímil la ejecución de tareas referidas al área de salud, de saneamiento ambiental, planificación urbanística, acción social y cultural. Respecto a las funciones medios, la totalidad de los Municipios cumplen las referidas a la logística de personal, régimen tributario, presupuesto, compras y suministros, asesoría legal; siendo totalmente diferente el cumplimiento de aquellas referidas a: planificación, control de gestión, organización y métodos, manejo de los recursos informáticos, capacitación del personal.

Dentro de las funciones referidas a personal se señala, como característica común, la necesidad de lograr una mayor capacitación del mismo; la incorporación de mayor número de profesionales universitarios en áreas específicas y la existencia de canales de participación de los agentes en los procesos decisorios; asímismo la necesidad de promover la existencia de los Delegados Distritales que, junto a los que actualmente existen, actuarían en calidad de receptores de las demandas referidas al quehacer cultural, sanitario, acción social, organización urbanística y actividades rutinarias como las prestaciones de servicios tradicionales y la recaudación.

Con referencia a los recursos financieros podemos decir que, del total de ingresos que reciben los Municipios, alrededor del 27% de los mismos son de origen genuino (tasas, derechos, multas, etc.); en la relación recursos-erogaciones todos los Municipios analizados, a excepción del de la Ciudad

de Mendoza, necesitan financiamiento presupuestario extra, en porcentajes que tienen un amplio intervalo, desde el 7% en Luján, pasando por el 36% en Santa Rosa, hasta llegar al 48% en Alvear; respecto a los gastos, el mayor porcentaje se dedica al rubro personal, en cifras que van del 48% en Santa Rosa hasta el 82% en San Martín, constituyendo el Municipio que más empleados tiene el de la Ciudad de Mendoza con 1812 agentes, de los cuales 59 son profesionales; y Tupungato, el que menos empleados tiene (119), con sólo un profesional universitario.

En erogaciones de capital, la apertura oscila entre Municipalidades como San Martín que destinan el 57% a las obras públicas, hasta Luján que destina el 91%, y Godoy Cruz, con el 90%.

En general, todas las autoridades municipales manifiestan su desacuerdo con el régimen de participación actualmente vigente y proponen una modificación que contemple, no sólo la cobertura de los gastos en personal, sino también que la misma sea efectuada con criterios más justos, atendiendo a las características particulares de cada departamento y considerando quiénes son los generadores de cada uno de los impuestos, además de quién genera la producción de petróleo.

Se observa que las poblaciones no tienen capacidad contributiva, en especial aquellas cuya economía es de neta base agraria, en etapa de crisis actualmente; la excepción a esta característica la constituyen los Departamentos de la Ciudad de Mendoza, Godoy Cruz y San Rafael.

En cuanto a los servicios que prestan los Municipios directamente, o bien, que colaboran a su prestación por parte de organismos provinciales, se destacan: instalación de redes

de agua potable, control de potabilidad del agua, instalación de redes cloacales, reparación de edificios públicos, mantenimiento y suministro de elementos a las escuelas.

Es intención de los Municipios participar en los procesos de descentralización de funciones y/o servicios, a través de distintas estrategias, tales como: intervención en los procesos de toma de decisiones provinciales, planificación de obras y servicios, control de ejecución de los planes implementados en las áreas de: vivienda, bosques, tránsito y transportes, educación, salud, saneamiento ambiental, servicios de agua potable y cloacas, medicina preventiva y promoción de actividades socio-económicas, sistemas cooperativos, mutualismo, etc.

En opinión del analista, algunos Municipios estarían en condiciones de incorporarse a estos procesos de descentralización en la medida en que se implementen formas alternativas para la instrumentación de las mismas; se necesitaría la armonización de los distintos departamentos que constituyen regiones como: el Sur, Valle de Uco, Este, Area del Gran Mendoza, representando distintos escalones de un sistema que constituya una red de comunas diferenciadas, pero coordinadas entre sí, a fin de prestar servicios comunes. La región pasaría a ser un elemento integrador que permita implementar la descentralización de los servicios que actualmente se encuentran concentrados en el nivel provincial.

Otra de las necesidades se refiere a la posibilidad de normatizar las funciones y estructuras comunales, debiendo existir previamente una especificación de objetivos y políticas, que no sirvan solamente como un mero ejercicio jurídico-

administrativo, sino también para lograr el mejor desenvolvimiento de las tareas que se ejecutan en los Municipios, como respuesta adecuada a las constantes demandas de la población usuaria de los servicios que, en reiteradas ocasiones, califica a los mismos como de "mal nivel de prestaciones". El objetivo sería profundizar las acciones que actualmente se realizan e incorporar nuevas prestaciones, adecuándose a las nuevas circunstancias.

Los distintos Municipios deben promover su participación en los niveles centrales del Gobierno provincial, aportando el conocimiento in situ de las realidades de su entorno, y a su vez la Provincia debe prestar apoyo logístico para la realización de funciones aque aquéllos no pueden desarrollar por sí.

- CONCLUSIONES POR MUNICIPIO:

Capital

Los datos utilizados para este análisis fueron suministrados por el Señor Intendente de la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza, Dr. Víctor Manuel Fayad y por el Departamento de Organización y Métodos de la Municipalidad.

Se usaron como herramientas de análisis: el presupuesto de la comuna para el año 1987, en lo referido a: planta de personal, recursos y plan de obras públicas; así como el informe elaborado por este equipo sobre aspectos socio-económicos del Departamento. Se utilizó el organigrama jerárquico de la Comuna.

La Ciudad de Mendoza presenta características particulares respecto al resto de los Municipios de la Provincia, fundamentalmente por la alta densidad demográfica, puesto que en un áres de 54 km^2 se concentran 126.433 habitantes, lo que provoca problemas de diversa índole, por ejemplo, en lo referido al ordenamiento del tránsito, planificación urbanística, control de la calidad ambiental amenazado por el problema de la contaminación, diagramación de la programación ambiental, fiscalización de los sistemas de comercialización y otros que son propios de las metrópolis. Ante tales requerimientos, el Municipio debe prestar servicios específicos como respuesta a esas demandas puntuales, no sólo de la población residente en el área,sino también de aquélla que circula y realiza sus actividades dentro de la misma.

El Municipio de la Ciudad de Mendoza cuenta con recursos de diversa naturaleza, que le permite afrontar los mencionados requerimientos. Posee una planta de personal permanente de 1812 agentes (planta permanente del departamento ejecutivo), lo que implica un empleado municipal cada 70 habitantes y cada 0,30 km^2, cifra que no es elevada, teniendo en cuenta la complejidad de los servicios que se prestan, pero es manifiestamente superior a la de otros Municipios.

De ese total de agentes, la mayor concentración se da en los pertenecientes al agrupamiento mantenimiento y producción (55,65%) y en el agrupamiento administrativo y técnico (29,38%), situación ésta que no se diferencia del resto de los Municipios en los que se produce similar tipo de concentración. Se destaca asímismo el número de profesionales de planta que

asciende a 59. En este número se encuentran representadas casi todas las ramas profesionales; a estos datos debemos agregarle, como altamente significativo, que existen alrededor de 100 profesionales más que revistan en otros agrupamientos, con lo cual, el total de profesionales asciende al 10% de la planta de personal permanente.

La organización se encuentra reflejada en el organigrama jerárquico de la Municipalidad, que muestra un alto grado de estructuración, tanto vertical como horizontal.

El nivel de capacitación de los recursos humanos, si bien es superior al de otros departamentos, no es totalmente adecuado. Las actuales autoridades consideran necesaria una preparación de orden administrativo, tanto para los profesionales como para el resto de los agentes.

Respecto de los recursos financieros, este es un Municipio que presenta superávit en cuanto a la relación recursos-erogaciones; el mismo alcanza en el ejercicio 1987 el 1% de las erogaciones. El 68% de la distribución se destina al gasto en personal. Un porcentaje similar de las erogaciones de Capital está dirigido a las obras públicas.

Los recursos materiales parecen ser suficientes, aunque hay evidencias de la necesidad de renovar aquéllos destinados a la prestación directa de servicios públicos.

La Municipalidad posee un buen sistema de informática, en el cual se procesan los programas referidos a la mayoría de las áreas municipales, situación que la distingue del resto de los departamentos de la Provincia.

Las funciones que cumple el Municipio,pudieron ser relevadas en las entrevistas realizadas, no contándose con una

herramienta administrativa que incluya el total de las mismas, aunque está en vías de elaboración. Las más significativas se refieren a: prestación de servicios públicos, área asistencial sanitaria, programas de deportes y recreación, actividades culturales, planificación urbana, acción social, policía municipal.

En cuanto a las funciones medio, podemos afirmar que existe un buen grado de desarrollo, en lo referente al manejo de los recursos humanos, el manejo del presupuesto, control de gestión, control y evaluación de los sistemas de contabilidad y compras, análisis de circuitos administrativos, elaboración de herramientas de organización y métodos. De lo dicho se infiere que no todas se cumplen con el mismo nivel de profundidad, así por ejemplo, en lo referido al recurso humano solamente se realizan las tareas de logística y, en cuanto al presupuesto, se realiza en igual forma que en el resto de la administración pública provincial y municipal, es decir por finalidad y por jurisdicción.

Esta descripción permite afirmar que éste es un Municipio con capacidad operativa y de gestión, apto para recibir servicios que actualmente se encuentran concentrados en el nivel provincial. La capacidad se debiera relacionar con la posibilidad de incorporar a un área metropolitana mayor aquellos problemas comunes a los departamentos del denominado Gran Mendoza, por ejemplo: sistema de agua potable, eliminación de basuras, cementerio, alumbrado eléctrico, limpieza de las ciudades, problemas sanitarios y de atención de salud de la población, saneamiento ambiental, deportes y cultura.

En opinión del señor Intendente se estaría en condiciones de prestar los servicios anteriormente mencionados, sin modificar los actuales recursos. Esta limitación, sobre todo recursos financieros, aparecería en el caso de que se intentara la descentralización de otros servicios de mayor envergadura, tales como los servicios hospitalarios y los establecimientos educacionales de nivel primario, secundario y terciario. A esto podría accederse en el caso que el Municipio fuera ente recaudador de los impuestos provinciales, haciendo coparticipable a la Provincia, a la inversa de lo que actualmente sucede, amén de recibir otros recursos para atender esas nuevas prestaciones.

Godoy Cruz

Los datos utilizados para este análisis fueron administrados por el Señor Intendente Municipal, Dr. Carlos de la Rosa.

Se usaron, como herramientas de análisis, el presupuesto de la comuna para el año 1987 en lo referido a planta de personal, recursos y plan de obras públicas; organigrama jerárquico de la comuna e informe elaborado sobre aspectos socio-económicos del Departamento.

El Departamento Godoy Cruz, a pesar de ser geográficamente una continuación del Departamento Ciudad de Mendoza hacia el sur, se perfila como una Ciudad que puede satisfacer las demandas de su población, sin necesidad de que ésta deba recurrir al conglomerado capitalino. Tal es así que aparecen con fuerte preponderancia las actividades económicas referidas

al desarrollo industrial (36,50%) del total de la Provincia; industrial (18,06% del total provincial), turístico (6,86%) y asistencial sanitario, atento a que, en este Departamento, existen efectores de alta complejidad del sub-sector privado, de la seguridad social y Centros de Salud del sector estatal y municipal; cultura, deportes, y establecimientos educativos de nivel primario y secundario, completan el panorama.

Lo enunciado permite configurar un perfil departamental con características de buen nivel de desarrollo, lo cual permite, a sus 151.990 habitantes, satisfacer sus demandas dentro de los límites políticos del mismo.

Aparece como hecho destacable la existencia de nuevos conglomerados poblacionales que se extienden, rápidamente, hacia el oeste y hacia el sur del emplazamiento original. Es quizás hacia estos nuevos conflomerados hacia los cuales deberá extender la prestación de servicios de carácter indispensable, para que estas poblaciones no se transformen en grupos de carácter marginal; a ellas deberá asistirse con servicios de agua potable, alumbrado eléctrico, salud, saneamiento ambiental, eliminación de basuras; pero, fundamentalmente, el Municipio deberá encarar, a través de la unidad administrativa especializada, planeamiento urbanístico para que se logre un armónico y organizado emplazamiento de nuevas poblaciones.

Para hacer frente a estos nuevos requerimientos y a la vez de las poblaciones ya asistidas, el Municipio cuenta con 1523 agentes, lo que hace que preste funciones un agente municipal cada 100 habitantes y cada 0,050 km^2.

La distribución de los mismos se concentra en el a-

grupamiento mantenimiento y producción (56,85% del total de agentes municipales) y en el agrupamiento administrativo y técnico (27,05%). Es de destacar que prestan funciones 59 profesionales universitarios de las más diversas ramas.

Estos recursos se insertan en una estructura organizativa con adecuados niveles jerárquicos y distribución departamental; la departamentalización se realiza en base a funciones y objeto.

Respecto a los recursos financieros, es un Municipio que necesita financiamiento, ya que, de acuerdo al actual nivel de recursos y erogaciones, el déficit es del 23%. El soporte financiero no sólo dependerá de una mejor distribución de la participación, sino también de un control más estricto en cuanto a la recaudación de tasas y multas municipales, puesto que, como ya se señaló, es un departamento que posee una estructura socio-económica de nivel medio-alto, con tendencia creciente de desarrollo industrial y comercial, como por ejemplo, la instalación y funcionamiento del Parque Industrial, ubicado en los alrededores del Acceso Sur y Carril Rodríguez Peña.

Cuenta, asímismo, con un adecuado desarrollo de los recursos informáticos a través de la implantación de programas que cubren la mayoría de las áreas del quehacer municipal.

Por todo lo expuesto, habrían posibilidades reales de que el Municipio recepte servicios que actualmente se encuentran concentrados en el nivel provincial; proponiendo como alternativa complementaria al proceso de descentralización la incorporación de este Municipio a un área metropolitana que reúna a los departamentos del Gran Mendoza, con el objeto de efectuar prestaciones de servicios comunes públicos de manera

coordinada entre los mismos, lo cual podría hacerse efectivo de mediar previamente una adecuada planificación, en la que tenga participación el Municipio, en torno de decisiones que se tomen en el orden provincial y que involucren a sectores del departamento.

Guaymallén

Los datos utilizados para este análisis fueron suministrados por el Señor Intendente Municipal,

Se usaron como herramientas de análisis el presupuesto de la comuna para el año 1987, en lo referido a planta de personal, recursos y plan de obras públicas; informe elaborado sobre aspectos socio-económicos del Departamento y Organigrama Jerárquico de la Comuna.

El Departamento Guaymallén presenta como características significativas, el referido a la población que asciende a 196.001 habitantes, que se concentran en un territorio con características muy diferentes al resto de los departamentos de la Provincia, dado que el 52% es rural, el 20% urbano y solamente posee el 27% de su territorio desértico. Por lo expuesto presenta un conjunto habitacional con alta densidad poblacional, que demanda del Municipio servicios de manera más intensiva que en otros Departamentos.

Otra de las características se refieren a los aspectos económicos; presenta un alto porcentaje de desarrollo industrial (18,06% del total provincial) y del comercio (11,92% del total provincial). Como consecuencia, la población económi-

camente activa, aparece concentrada fundamentalmente en el área de los servicios y comercio y de la industria manufacturera.

Para hacer frente a este conglomerado departamental, el Municipio cuenta con 1353 agentes, lo cual representa un empleado municipal por cada 145 habitantes y 0,12 km^2. Esto debe relacionarse con el alto porcentaje de erogaciones corrientes que se destinan al rubro personal (85%), constituyéndose en el Departamento que gasta más recursos en este rubro.

También es alto el porcentaje del presupuesto que se destina a obras públicas (87% de las erogaciones de capital), en comparación con el resto de los Municipios analizados, es uno de los que tiene mayores porcentajes. Estos montos de gastos, más los efectuados en el resto de los rubros, en relación con los ingresos del Municipio, nos indican que existe un déficit en el presupuesto de alrededor del 21% que requieren financiamiento.

La causa de este desajuste, además del problema de la participación, podría estar señalado por el bajo nivel de recaudación que tiene el Municipio.

La estructura en la cual se insertan los agentes del Municipio, aparece reflejada en el organigrama jerárquico, que presenta características aceptables en cuanto a los niveles jerárquicos existentes y a la forma de departamentalización adoptada.

Respecto a las funciones que cumple el Municipio algunas están contenidas en el plan de obras públicas y otras se deducen de las unidades organizativas existentes, lo cual no permite emitir juicios respecto al nivel de profundidad con

que se cumplen las mismas, por ejemplo: las áreas de cultura, salud, saneamiento ambiental, deportes y otras.

Se hace necesario realizar un relevamiento de mayor grado de análisis a fin de determinar si las funciones se cumplen en forma suficiente, si la cobertura de las acciones es significativa. También debería determinarse el nivel de participación de la población en los programas establecidos para estas áreas.

Referente a las funciones medio, se desarrollan las de carácter rutinario, como la logística de personal, elaboración del presupuesto en base a las pautas provinciales y comunes al resto de la administración pública. Conviene señalar que carece de recursos informáticos, aunque para las tareas propias como régimen tributario, etc., se contrata capacidad en un sistema del sector privado, al cual se tiene acceso sólo para esta función específica.

En opinión del Intendente, es necesario replantear estas funciones medio, a fin de modernizar los sistemas administrativos y adecuarlos como soporte indispensable al desarrollo de las funciones fin. Como medida incipiente aparecen los proyectos elaborados a través de la Dirección de Control y Gestión, los cuales no llegan a conformar un programa o plan de racionalización administrativo, en sentido estricto.

Sería necesario implementar las Delegaciones Distritales, que permitan mantener un contacto más fluído entre las poblaciones locales y la Intendencia, en especial en lo referido a los sistemas de atención al público, del cual se reciben quejas.

Respecto a la posibilidad de que el Departamento se haga cargo de servicios descentralizados, se considera necesario la incorporación del Departamento al área metropolitana del Gran Mendoza; asímismo se hace hincapié en la necesidad de participación de las autoridades municipales, en los procesos decisorios del nivel provincial, reiteración que se hace extensiva en todos los Departamentos analizados.

La participación debe constituir un canal de dos vías, ascendente/descendente, tanto entre el Municipio y la Provincia, como entre los distritos y el Municipio.

La organización municipal estaría en condiciones de asumir nuevos servicios y/o funciones, replanteándose, como medida previa, el tema de la disponibilidad de recursos financieros, la mayor capacitación de los recursos humanos, la necesidad de incorporar profesionales en las áreas específicas que hagan a los servicios descentralizados y la reforma de la actual estructura municipal.

Luján

Los datos utilizados para el estudio de este Departamento han sido suministrados por el Señor Intendente Municipal, Ing. Luis Humberto Carral.

Se utilizaron como herramientas de análisis, el presupuesto de la Comuna para el año 1987 en lo referido a: planta de personal, recursos y plan de trabajos públicos; e información elaborada sobre los aspectos socio-económicos del Departamento. No se obtuvo el organigrama jerárquico.

De los recursos con que cuenta el Municipio para el desarrollo de sus funciones se destacan los aspectos relacionados con el recurso humano, dado que es importante el número de agentes municipales en relación con la cantidad de habitantes y la superficie total del Departamento. Así se observa que existe un agente comunitario cada 120 habitantes y cada 8,66 km^2. Esta relación se hace aún más estrecha si tomamos en cuenta que la mayor parte de esos agentes sirven el radio urbano y éste representa sólo el 1% del total del Departamento.

Del total de agentes (563), es importante el porcentaje que revista en el agrupamiento mantenimiento y producción (51,30%) y en el agrupamiento administrativo y técnico (36,11%) El Municipio cuenta con doce profesionales de diversas ramas universitarias. De esto se desprende que tiene el recurso humano especializado para absorver funciones, tanto fines como medios.

La distribución estructural de las unidades organizativas es adecuada, existiendo una departamentalización que contempla dos modalidades: funcional y por objeto. Convendría formalizar en un diagrama esta estructura, para facilitar las relaciones entre los distintos niveles y dentro del mismo nivel horizontal.

La Municipalidad no cuenta con un instrumento administrativo que refleje las funciones específicas que se cumplen en el Municipio y que se desprenden de las denominaciones que adquieren las distintas unidades organizativas; estas funciones sólo pudieron ser parcialmente relevadas a través de la entrevista con el señor Intendente.

Convendría, asímismo, determinar el grado de profun-

didad con que se cumplen algunas funciones referidas por ejemplo al saneamiento ambiental, al control de zoonosis, a los aspectos deportivos y recreativos. La misma situación se repite respecto a las funciones medio que, en lo atinente a personal, sólo incluye el desarrollo de tareas logísticas y rutinarias; planificación sólo se refiere al manejo de estadísticas y elaboración presupuestaria; el presupuesto se confecciona en base a las directivas de la administración provincial, en cuanto a finalidad y jurisdicción, no realizando modernas modalidades presupuestarias, como pueden ser por resultados o programas.

De la relación entre recursos y erogaciones surge un déficit del 7% que necesita financiación extra. Del total de recursos con que cuenta el Municipio alrededor del 40% son de origen municipal, en tanto que el resto provienen de otras jurisdicciones, fundamentalmente de los impuestos nacionales, provinciales y de las regalías petrolíferas, teniendo en cuenta que este es un Departamento donde se asienta una de las más importantes destilerías de petróleo del país.

De las erogaciones corrientes, el 74% se dedica a personal y de las de capital el 91% a trabajos públicos, siendo destinadas a obras que se refieren fundamentalmente al tratamiento y distribución de agua potable, alumbrado público, cloacas, gas natural y otros.

De los servicios que presta el más significativo -que corresponde al orden provincial- se refiere al tema de las obras sanitarias, en especial al tratamiento y distribución del agua potable. Este hecho permite afirmar que, en caso de implementarse el proceso de descentralización en los Municipios, estaría en condiciones de hacerse cargo de este servicio,

o bien intervenir en las decisiones respectivas, en el caso de mantenerse su centralización. Otro de los servicios con alto grado de desarrollo es el tratamiento de residuos cloacales.

Los objetivos perseguidos por las autoridades departamentales apuntan a la posibilidad de participar en la planificación de actividades del orden provincial, como así también de aquéllas que pudieran resultar comunes a otros departamentos vecinos; esta intención implicaría, también, la participación en el control de aquellos planes que se implementen dentro de la esfera departamental. Otro de los aspectos a los cuales aspira el Departamento, es el cobro de los impuestos automotor e inmobiliario.

Si se relacionan estas demandas departamentales, con la capacidad operativa de la Municipalidad, la conclusión es favorable, dado que posee los recursos humanos, materiales y la organización adecuada, aunque deberán incorporar el recurso informático, instrumentos indispensables de las modernas administraciones. Obviamente deberán replantearse, como en el resto de los Municipios analizados, los recursos financieros, particularmente los de participación federal y provincial.

Maipú

Los datos utilizados para este análisis fueron suministrados por el señor Secretario de Hacienda de la Comuna, Señor Elián Japaz y por el Señor Director de Administración, Señor Alejandro Sabin.

Se usaron como herramientas de análisis, el presu-

puesto de la comuna para el año 1987, en lo referido a planta de personal, recursos y plan de obras públicas; organigrama jerárquico e informa elaborado sobre aspectos socio-económicos del Departamento.

Esta Municipalidad presenta condiciones que le dan cierta particularidad respecto al resto de los Departamentos analizados, en cuanto a que aparecen en su estructura funciones que le son muy propias. Así, por ejemplo, existe una Dirección de Salud y Medio Ambiente, un Departamento de Medicina Preventiva y Social, un Departamento de Plantas Potabilizadoras de Agua y un Departamento de Cloacas. Estas unidades organizativas prestan funciones en áreas que continuamente se señalan como necesarias por las distintas intendencias. El Municipio tiene el personal necesario para el cumplimiento de esas funciones (médicos, un bioquímico, un arquitecto, médico veterinario).

También se señala dentro de las funciones fin, la existencia de una Delegación en el Distrito Fray Luis Beltrán. La Intendencia considera la posibilidad de habilitar nuevas delegaciones, a fin de mantener contacto permanente o institucionalizado con los cuerpos sociales y orgánicos del Departamento.

En cuanto a las funciones medio, se cumplen las rutinarias respecto a personal, presupuesto, compras y suministros, contabilidad, finanzas, informática; de esta última se señala que no sólo se utiliza para las funciones tradicionales del Municipio, sino que también se incorporan programas relativos a aspectos socio-económicos y sanitarios del Departamento, tales como relevamiento de villas inestables, diagnóstico ambiental, estado sanitario de la población y otras.

Para la implementación de estas funciones, el Municipio cuenta con 743 agentes, de los cuales 698 son personal de planta permanente y 45 temporarios. En su mayoría revistan en el agrupamiento mantenimiento y producción (63,72%) y en el administrativo y técnico (25,49%). Cuenta, además, con 28 profesionales universitarios. La relación empleado municipal-población da una cifra aceptable, en cuanto existe un agente por cada 142 habitantes y por cada 0,83 km^2, recordando que el total de población es de 105.806 habitantes, distribuídos en 617 km^2.

Para solventar los gastos en personal se utiliza el 72% de las erogaciones corrientes. El 75% de las erogaciones de capital se destinan al rubro obras públicas. Como conclusión de la relación entre recursos y erogaciones se puede afirmar que existe un equilibrio entre ambos, puesto que es muy escaso el monto de las erogaciones que requieren financiación extraordinaria. La capacidad resolutiva de la Intendencia de Maipú, como posible receptora de servicios que actualmente se encuentran concentradas a nivel provincial, parece ser óptima.

Ejecuta acciones que corresponden a la Provincia en las siguientes materias: agua potable, cloacas, medicina preventiva y sanitaria y saneamiento ambiental.

Los entrevistados manifestaron la necesidad de replantear el tema de la participación de impuestos nacionales y provinciales, opinión que ha sido reiterada por el resto de los Jefes Comunales, señalando como posible que el Municipio cobre los impuestos inmobiliario y automotor, revirtiendo la situación actual.

Siguiendo con las sugerencias expresadas por estos funcionarios, éstos consideran, en base a las demandas de la población departamental, que deberían instrumentarse, desde la Intendencia, la promoción de actividades cooperativistas y mutualistas para resolver problemas de los pequeños y medianos productores agrovitícolas, transformando así a los interesados en gestores de su propio desarrollo.

General San Martín

Los datos utilizados para el estudio de este Departamento han sido proporcionados por las autoridades locales.

Se usaron, como herramientas de análisis, el presupuesto de la comuna para el año 1987 en lo referido a planta de personal, recursos, plan de obras públicas e información elaborada sobre aspectos socio-económicos del Departamento. No se obtuvo organigrama jerárquico del Municipio.

De los recursos con que cuenta el Municipio para el desarrollo de sus funciones, se destacan los aspectos referidos a personal y financieros. Es importante el número de agentes municipales en relación con el área a cubrir con los servicios y al número de habitantes a los que van dirigidos éstos. Existe un agente comunitario por cada 164 habitantes y por cada 3 km^2. El 1,181% de la superficie territorial es urbana, en tanto que la superficie rural representa el 31,85%, el resto (66,34%) es desértica. La relación señalada es superior a la de otros departamentos.

Del total de personal (552) (no se considera el personal del Honorable Concejo Deliberante), el 72,29% revista

en el agrupamiento mantenimiento y producción y el 20,84% en el administrativo y técnico. El Municipio cuenta con doce profesionales de diversas especialidades (dos médicos, un bioquímico, un odontólogo, un veterinario, dos abogados, dos profesores de educación física, un profesor de coro, y uno de danzas), de lo que se desprende que, en principio existe recurso humano especializado para absorver tanto funciones fin como medio.

Es adecuada la distribución estructural de las unidades organizativas, existiendo una departamentalización que contempla las modalidades funcional y por objeto. Correspondería formalizar esta estructura en un diagrama, lo cual facilitaría las relaciones entre los distintos niveles y dentro del mismo nivel horizontal.

No cuenta la Municipalidad con un instrumento administrativo que refleje las funciones específicas que se cumplen en ella y, al igual que en otros Municipios, sólo se desprenden de las denominaciones que usan las distintas unidades organizativas. Estas funciones pudieron ser parcialmente relevadas en la entrevista.

Convendría determinar el grado de profundidad con que se cumplen las funciones referidas a los aspectos deportivos y recreativos, planificación urbanística y las que cumple la Delegación en Palmira. La misma situación se observa respecto a las funciones medio. En administración de personal sólo se desarrollan tareas logísticas y rutinarias; y lo mismo ocurre en materia de planificación.

Este Municipio tiene incorporada la informática como recurso, destacándose por esta situación de los otros Departamentos del Este, aunque no cubre todas las áreas del quehacer

municipal, debiendo para ello ampliar la capacidad del equipo e incorporar más personal.

Un déficit del 16% que requiere financiamiento extraordinario. Del total de recursos con que cuenta el 42% son de origen municipal, en tanto que el resto provienen de otras jurisdicciones, de manera fundamental de los impuestos nacionales, provinciales y de las regalías petrolíferas.

De las erogaciones corrientes, el 82% se dedica a personal y de las de capital el 57,36% a trabajos públicos, tales como: pavimentación, revestimiento de cunetas, construcción de puentes, cloacas, red de agua, nichos en cementerio.

Las autoridades departamentales desean participar en la planificación de actividades del orden provincial, como así también de aquéllas que pudieran resultar comunes a otros Departamentos vecinos. Esto implicaría también la participación en el control de planes que se implementen dentro del ámbito departamental (construcción de viviendas, escuelas, centros de salud, etc.). Manifiestan que el cobro de los impuestos automotor e inmobiliario deberían ser de competencia municipal, revirtiendo el actual sistema.

Consideramos que, en caso de producirse el proceso de descentralización, el Municipio estaría en condiciones de recibir nuevos servicios y/o funciones, atento a que cuenta con personal y estructura adecuados. Necesariamente debería replantearse, como en el resto de los Municipios, el tema de los recursos financieros, principalmente los de origen participables. El Municipio debe reequiparse con máquinas viales, camiones recolectores y adecuar la organización administrativa a las nuevas circunstancias.

Rivadavia

Los datos utilizados para el estudio de este Departamento han sido suministrados por el señor Secretario de Hacienda de la Comuna, Señor Aldo Luis Martínez.

Se usaron como herramientas de análisis: el presupuesto de la comuna para el año 1987 en lo referido a planta de personal, recursos, plan de obras públicas; información elaborada sobre aspectos socio-económicos del Departamento, y el organigrama municipal (jerárquico).

Respecto a la capacidad operativa de la Comuna, es necesario analizar una serie de factores:

- Los recursos humanos: la Municipalidad tiene una planta de personal permanente de 311 agentes (incluídos solamente los agentes del Departamento Ejecutivo), que cubren demandas de población ubicada en una superficie urbana que representa el 0,45% del total del territorio. Se destaca que el 69,46% de los mismos revistan en el agrupamiento mantenimiento y producción y el 25,40% en el administrativo y técnico. El primero de los agrupamientos es aquel que, en general, se dedica a la prestación de funciones fines (barrido, limpieza, recolección, paseos públicos, conservación y administración del cementerio); el segundo es de apoyo a las funciones fines, pero también tiene personal que cumple funciones fines, inspección de obras, por ejemplo.

La Municipalidad no tiene personal en el agrupamiento profesional pero, en los cargos de estructura figura un abogado, un contador público, un médico veterinario, tres profesores de educación física y un licenciado en turismo. Estas profesio-

nes se relacionan, en general, con las necesidades específicas de áreas que cumplen funciones fines, pero no parecen suficientes para el desarrollo eficaz de las mismas. Se deberían incorporar otros profesionales, fundamentalmente en agronomía, ya que la agricultura constituye una rama de actividad de importancia en el quehacer económico del Departamento.

Se observa la falta de personal para realizar funciones en el área de saneamiento ambiental.

Tiene un centro de cómputos y se procesa el cobro de servicios, compras, mesa de entradas, inventario y contabilidad de costos. El equipo no es aprovechado al máximo, ya que deberían implementarse programas que cubren todas las necesidades de cada área de la Comuna.

- La distribución estructural de las unidades organizativas parece adecuada, existiendo una departamentalización que contempla las modalidades funcional y por objeto.

La Municipalidad no cuenta con un instrumento administrativo que refleje las funciones específicas que se cumplen en el Municipio y que se desprenden de la denominación que utilizan las distintas unidades organizacionales.

Sería conveniente determinar el grado de profundidad con que se cumplen las funciones: desarrollo económico y salud pública (veterinaria, bromatología).

De la relación entre recursos y erogaciones surge un déficit del 12,61% que requiere financiamiento extra. Del total de recursos con que cuenta el Municipio, el 21% es de origen municipal, en tanto que el resto proviene de impuestos nacionales y provinciales y de las regalías petrolíferas (participación).

Estas últimas deberían ser incrementadas o mejor redistribuídas, por ser este Departamento un importante productor de petróleo. Las autoridades comunales afirman que las regalías petrolíferas debieran percibirse con el mismo criterio que los impuestos, es decir entre aquéllos que los producen.

De las erogaciones corrientes, el 62% se destina a personal; y de las erogaciones de capital el 71% se dedica a trabajos públicos.

Las autoridades municipales, reclaman participar en la planificación de actividades del orden provincial, como así también de aquéllas que pudieran resultar comunes a otros departamentos vecinos, tales como obras de infraestructura, red cloacal, instalación de Zonas Industriales en lugares intermedios, etc.; otro de los aspectos a los cuales aspira el Departamento es a la percepción de los impuestos inmobiliario y automotor.

La capacidad de esta Comuna para recibir nuevas funciones y/o servicios, parece ser la adecuada, en tanto que posee recursos humanos, materiales y organización en buen grado de aptitud para las funciones que actualmente cumple, aunque debería incrementarlas y mejorarlas. Respecto del recurso financiero, al igual que en el resto de los Municipios, debería ir acompañado del servicio que se descentralice.

Santa Rosa

Los datos utilizados para el estudio de este Departamento han sido suministrados por el señor Intendente Municipal, Don Jorge Orlando Olivares.

Se usaron como herramientas de análisis, el presupuesto de la comuna para el año 1987 en lo referido a: planta de personal, recursos, plan de obras públicas, e información elaborada sobre aspectos socio-económicos del Departamento.

De los aspectos organizacionales del Municipio son de destacar:

- Los referidos a los recursos humanos: La cantidad de agentes municipales es de 126 (considerando sólo al personal permanente del Departamento Ejecutivo) y resulta relativamente baja respecto de otros Municipios. Si se relacionan los mismos con la población atendida y con los kilómetros cuadrados donde deben prestarse los servicios, podemos decir que es suficiente (la superficie urbana a cubrir con servicios representa el 0,04% de la superficie total del territorio, la rural representa el 2,30% y la desértica el 97,66%). La capacitación de estos recursos se considera no adecuada, y es necesario proceder a su solución, así como a incorporar mayor cantidad de profesionales, puesto que actualmente sólo cuenta con tres (un ingeniero, un médico y un agrimensor), que si bien tienen profesiones específicas que hacen a áreas que cumplen funciones fin del Municipio, no resultan de ninguna forma suficientes. La incorporación de otros profesionales, debería hacerse en las especialidades de agronomía y veterinaria, reclamadas para cubrir actividades comunales en áreas significativas del quehacer socio-económico del Departamento.

Respecto a la estructura, el análisis muestra que ésta posee cierto grado de formalidad; sería necesario proceder a su redefinición a fin de incorporar unidades organizativas que cumplan funciones referidas a las áreas mencionadas ante-

riormente. Esta reorganización constituiría la base para lograr uno de los objetivos señalados como importantes por el Señor Intendente, la realización por parte del Municipio de planes de promoción de actividades económicas y sociales para servir de punto de partida para el crecimiento departamental.

Hay criterios firmes en las autoridades locales acerca de que la efectivización del proceso de descentralización requiere la participación real de la Intendencia en el sistema de planificación provincial. También se cree necesario, al igual que en otros Departamentos, la asignación, a los delegados distritales, de nuevas funciones ya que las que actualmente tienen, por ejemplo, los delegados de Las Catitas y La Dormida, son meramente de recaudación; las nuevas funciones deberían incluir la autoridad necesaria para poder cumplirlas.

En cuanto a los recursos financieros de que dispone el Municipio, la primera conclusión que surge es la insuficiencia de los recursos genuinos, ya que representan sólo el 22% del total de recursos. La relación entre recursos y total de erogaciones señala un déficit del 36,22% que requiere apoyo financiero extra de otras jurisdicciones.

De las erogaciones corrientes, el 79% se dedica a personal, mientras que de las erogaciones de capital se dedican a trabajos públicos el 87%.

En relación a las funciones que el Municipio debiera asumir en un posible proceso de descentralización, están las referidas a salud (atención primaria) y saneamiento ambiental y medicina preventiva, aspectos en los cuales, hasta la fecha, están directamente a cargo del Gobierno provincial. El Intendente quiere que se descentralice todo lo más posible a favor

del Municipio, pero con los recursos correspondientes.

La descentralización se hace necesaria, atento a las características del Departamento, y a la distancia que lo separan de otros centros urbanos y de los centros de decisión política. En las actuales circunstancias el Municipio no podría asumir nuevas funciones y/o servicios, ya que carece de recursos humanos, materiales, financieros y de una estructura adecuada. También debería incorporar la informática como instrumento indispensable para la gestión municipal.

La estructura organizativa municipal no es el fruto de las realidades y demandas del medio ambiente, sino que han sido generadas por la misma administración como medio de ordenamiento interno y siguiendo esquemas que no toman en cuenta a sus propias y particulares circunstancias.

La Paz

Los datos utilizados para el estudio de este Departamento, fueron suministrados por el Señor Intendente Municipal, Dr. Juan Carlos Márquez.

Se usaron como herramientas de análisis, el presupuesto de la comuna para el año 1987 en lo referido a: planta de personal, recursos y plan de obras públicas; organigrama jerárquico municipal, e información elaborada sobre aspectos socio-económicos del Departamento.

De los aspectos organizacionales del Municipio, son de destacar:

- Los referidos a los recursos humanos: La planta de personal permanente del Departamento Ejecutivo asciende a

112 agentes; es relativamente bajo respecto de otros Municipios pero, en relación al área que demanda prestación de servicios, parece adecuada. Las autoridades del Municipio entienden que la capacitación de los recursos humanos no es adecuada y creen necesario efectuar urgentes actividades al respecto, a la vez que incorporar personal al agrupamiento profesional, dado que actualmente sólo cuenta con cinco personas, pero en calidad de temporarios (un médico rural, un médico veterinario, un abogado, un asesor técnico y un agrimensor), los que si bien tienen profesiones específicas que hacen a áreas que cumplen funciones fines del Municipio, a excepción del abogado, no resultan de ninguna manera suficientes. La incorporación de otros profesionales debería hacerse en las especialidades: contador público, médicos, agrónomos, veterinarios, dado que éstas constituyen ramas significativas del quehacer socio-económico del departamento.

- En lo que hace a la estructura administrativa, y si bien posee algún grado de formalidad, parece necesario proceder a su redefinición, a fin de incorporar unidades organizativas referidas a las áreas mencionadas anteriormente. Esta constituiría una de las estrategias necesarias para lograr uno de los objetivos señalados como importantes por la autoridad comunal: desarrollar planes de promoción económica (ganadera, agrícola, turística) y de desarrollo del área "Desaguadero" ya que, en la actualidad, la economía departamental depende de la administración pública.

Una meta a lograr en el proceso de descentralización sería la efectiva participación de la Intendencia en el sistema de planificación provincial, donde, actuando en común, Provin-

cia y Municipio fijen las políticas, metas y estrategias de desarrollo provincial y municipal.

- En cuanto a los recursos financieros que maneja la Municipalidad, se revelan insuficientes. Los recursos genuinos representan el 31% del total de recursos, pero si los relacionamos con el total de las erogaciones, representan sólo el 8%. La comparación entre recursos y erogaciones totales muestra un déficit del %.

De las erogaciones corrientes, el 66% se destinan a personal, mientras que el 58% de las erogaciones de capital son derivadas a trabajos públicos.

Una de las formas de incrementar los recursos del departamento sería desarrollando la zona del "Desaguadero", construyendo obras de infraestructura (alojamientos, estaciones de servicio, restaurantes, baños públicos). Debe tenerse en cuenta que por allí pasan diariamente, más de 1.000 vehículos. También podría crearse un Mercado de Concentración de productos en acuerdo con Santa Rosa, como forma de lograr el asentamiento poblacional que emigra de la zona por falta de posibilidades. En la actualidad el 50% de las tierras han sido abandonadas. También se debería solucionar el problema de la tenencia de la tierra para facilitar el acceso de los productores; potenciar el aprovechamiento de los recursos naturales, que son: el agro y la ganadería, y así también integrar la red ganadera, por el Sur, con Gral. Alvear, San Rafael y La Pampa; por el Norte, con Lavalle y, por el Este, con San Luis.

En relación a las funciones que el Municipio debiera asumir, en un posible proceso de descentralización, están las referidas a la atención primaria de la salud, la medicina pre-

ventiva, el saneamiento ambiental y otros servicios técnicos tales como el ganadero, el agrícola, el de bienestar de la población y la promoción industrial.

En las actuales circunstancias, este Municipio no podría asumir nuevas funciones y/o servicios, ya que carece de recursos humanos, financieros, y de una estructura organizativa acorde, como así también de recursos materiales, (tiene un parque automotor obsoleto). Otra circunstancia que lo coloca en desventaja, respecto del resto de los Municipios, es la falta del recurso informático, instrumento indispensable para una gestión eficiente.

Tupungato

Los datos utilizados para el estudio de este Departamento han sido suministrados por el Señor Intendente Municipal.

Se usaron como herramientas de análisis el presupuesto de la comuna para el año 1987, en lo referente a planta de personal, recursos y plan de trabajos públicos; e información elaborada sobre aspectos socio-económicos del Departamento. No se obtuvo el organigrama jerárquico-funcional.

De los aspectos organizacionales del Municipio deben destacarse:

- Los recursos humanos: La planta de personal asciende a 95 agentes (sólo se consideran los agentes que prestan servicios en el Departamento Ejecutivo), cifra relativamente baja respecto de otros Municipios, pero posiblemente adecuada considerando el área en el cual se prestan servicios (el 0,19% del territorio es superficie urbana) y las funciones que se desarrollan.

Del total de personal, es importante el porcentaje de agentes que cumplen funciones en el agrupamiento y producción (66,32%), ya que éstos cumplen funciones fin del Municipio; entre el personal administrativo y técnico suman el 26,32% y realizan, en general, funciones de apoyo administrativo y, algunos de ellos, funciones fin, especialmente policía municipal (inspectores de obras privadas).

La capacitación de personal no es adecuada y debe constituir una preocupación inmediata, al igual que incorporar profesionales, dado que en la actualidad cuenta con un sólo abogado en el respectivo agrupamiento. Esta falencia dificulta seriamente el impostergable desarrollo de funciones fin y medio y, fundamentalmente, no permite atender adecuadamente aspectos significativos del quehacer socio-económico del Departamento, tales como: turismo, recursos naturales (principalmente minerales no metalíferos), agricultura, servicio asistencial y sanatorio, saneamiento ambiental.

- La estructura: si bien posee un cierto grado de formalidad, sería conveniente proceder a su reorganización, incorporando unidades organizativas que cumplan funciones referidas a la temática mencionada precedentemente. Ello constituiría una de las estrategias necesarias para lograr uno de los objetivos señalados como importantes por las autoridades comunales: la realización de planes de promoción de dichas actividades.

La Municipalidad no cuenta con un instrumento administrativo que refleje las funciones específicas que se cumplen en ella, y que sólo se visualizan a través de las denominaciones que usan las distintas unidades organizacionales. Estas

funciones fueron parcialmente relevadas a través de la entrevista mantenida.

Entre las funciones que el Municipio debiera asumir, en un posible proceso de descentralización, están las referidas a salud (atención primaria), saneamiento ambiental, medicina preventiva y otros servicios técnicos tales como promoción industrial y agricultura.

Una estrategia para llevar adelante el proceso de descentralización sería la efectiva participación de las autoridades departamentales en la planificación de las actividades del orden provincial y municipal, como así también de aquellas que pudieran ser comunes a otros departamentos vecinos (entre las que figuran participar en la decisión de dónde y cómo y para quién construir viviendas, igualmente en lo referente a escuelas; también en la realización de obras comunes).

Como estrategia participativa debieran designarse Delegados Distritales que servirían de nexo entre el poder central comunal y las comunidades más alejadas, otorgándoles a éstos las competencias y autoridad necesarias para cumplir con las demandas inmediatas de los vecinos.

- En cuanto a los recursos financieros que tiene la Comuna, los genuinos se revelan insuficientes, representando el 29,3% del total; en tanto que el resto provienen de otras jurisdicciones, fundamentalmente de los impuestos nacionales y provinciales y de las regalías petrolíferas, debiéndose tener en cuenta que este departamento que ocupa el quinto lugar en la Provincia en la producción de petróleo.

Los recursos genuinos se podrían incrementar con una adecuada promoción económica de actividades posibles, turismo

entre otras. De las erogaciones corrientes, el 80% se destina a gastos en personal. Aunque parezca contradictorio y siendo este porcentaje elevado, se recalca la necesidad de incorporar personal.

De las erogaciones de capital, el 87% representan los trabajos públicos, siendo destinados a obras que se refieren al tratamiento y distribución de agua potable, entre otros.

Sus recursos materiales son insuficientes; es notoria la necesidad de reequipar el parque automotor y herramientas.

De los servicios que presta el Municipio, el más significativo y que en este momento corresponde al orden provincial, son las obras sanitarias, en especial el tratamiento y distribución de agua potable. La capacidad demostrada en esta prestación demuestra que, en caso de implementarse el proceso de descentralización en los Municipios, este Departamento sería apto, funcionalmente, para hacerse cargo del mismo en forma total.

Se destaca que el Municipio tiene incorporada la informática, la que resulta adecuada en capacidad, para las acciones que en este momento desarrolla, pero que con ampliaciones la habilitaría para nuevos emprendimientos.

La capacidad operativa de la Comuna, considerando recursos humanos, materiales, financieros y organización, no nos parecen suficientes para recibir nuevos servicios y/o funciones, y sólo luego de una planificación en la que se contemple la incorporación de más y mejores recursos, con el desarrollo de políticas de personal y cambiando la configuración de la Comuna, podría llegarse a estar en condiciones para ello. Parte de los recursos, necesariamente, deberían ser transferidos a la Comuna y parte ser el resultado de una acción comunal.

Obviamente este tipo de Municipios, de base agraria, tienen contribuyentes que en estos momentos no tienen la suficiente capacidad contributiva.

General Alvear

Los datos analizados para el estudio de este Departamento han sido suministrados por el Señor Intendente Dr. Moisés Juri, el Señor Secretario de Hacienda y el Jefe de Presupuesto y Finanzas.

Se usaron como herramientas de análisis el presupuesto de la Comuna para el año 1987 en lo referido a planta de personal, recursos, plan de trabajos públicos; e información elaborada sobre aspectos socio-económicos del Departamento. Se pudo tener a la vista el organigrama jerárquico, no así la descripción funcional. Respecto a la capacidad operativa de la Intendencia se hace necesario analizar una serie de factores:

- Recursos Humanos: en la Municipalidad revistan 276 agentes (sólo considerando los que cumplen funciones en el Departamento Ejecutivo), destacándose que el 54,35% de los mismos se incluyen en el agrupamiento mantenimiento y producción y el 38,04% en el administrativo y técnico. El primero de estos agrupamientos es aquél dedicado a la prestación de funciones fin tales como: barrido, limpieza, recolección de residuos, administración y mantenimiento de cementerios, paseos públicos y ejecución de obras; en tanto que en el segundo, además del personal que cumple funciones de apoyo, existen agentes que cumplen funciones fin tales como: policía municipal (ins-

pección de obras, inspección general, etc.)

La superficie urbana que es la que reclama, en definitiva, la mayor prestación de servicios, en el esquema vigente, conforma el 0,08% del territorio (siendo éste, prácticamente, de características desérticas) en un 98,01% y la rural de 1,91%. Por este motivo se estima adecuado el número de agentes municipales.

Es de destacar que en la Comuna hay cinco profesionales en cargos de estructura. El personal del agrupamiento profesional representa el 1,81% del total de agentes, encontrándose entre ellos variadas profesiones, tales como: un médico, un abogado, un ingeniero, un ingeniero agrónomo y un técnico veterinario. Estos profesionales prestan sus servicios en áreas específicas vinculadas con su materia, pero no resultan suficientes para el desarrollo eficaz de esas funciones y otras que se deberían cumplir. La incorporación de otros profesionales debería hacerse tomando en cuenta las especialidades necesarias para que el Municipio pueda asumir actividades más significativas en aquellas áreas que hacen a las necesidades socio-económicas del departamento: viticultura, ganadería, fruticultura, agricultura, etc.

Falta personal para cumplir funciones asistenciales y sanitarias (tiene un veterinario), en la medida que las acciones de salud sobre las personas y respecto del medio ambiente sean compartidas con el Ministerio de Bienestar Social de la Provincia.

El personal que cumple funciones en el área de informática es escaso (una persona), ello se debe a que tienen contratado el servicio para la impresión de boletas de tasas. El

agente, sólo prepara y controla la información que pasa a la empresa que confecciona las boletas, así como las novedades para la liquidación de sueldos, que se confeccionan en la Dirección de Sistematización de Datos.

De lo expresado podemos concluir que el recurso humano especializado es escaso para absorver nuevas funciones.

La distribución estructural de las unidades organizativas es adecuada, existiendo una departamentalización que contempla las modalidades funcionales y por objeto.

La Municipalidad no cuenta con un instrumento administrativo que refleje las funciones que deben cumplirse en el Municipio y que hoy pueden determinarse sólo a través de las denominaciones que usan las distintas unidades organizativas.

El Municipio tiene Delegado Distrital en Bowen. Se estima conveniente crear otras delegaciones y asignarles nuevas funciones con la suficiente autoridad para adoptar decisiones. La delegación existente es simplemente recaudadora,controladora, de la prestación de servicios e intermediaria entre la comunidad y el Municipio.

De la relación entre recursos financieros y erogaciones surge un déficit del 48% que requiere financiamiento extra. Se trata de una Comuna eminentemente agrícola y la crisis del sector disminuye fuertemente la capacidad de contribución de la población, desmejorando la situación de la Comuna por la escasa recaudación.

A ésto se le suma una deficiente estructura recaudatoria, la necesidad de realizar un relevamiento catastral y la falta de información adecuada que permita a la Comuna mane-

jar eficientemente esa información, la cual requiere para aumentar su capacidad de gestión.

Del total de los recursos del Municipio, casi el 40% está representado por recursos genuinos, en tanto que el resto provienen de otras jurisdicciones, fundamentalmente impuestos nacionales, provinciales y de las regalías petroleras.

Los recursos genuinos, comparados con el total de erogaciones sólo alcanzan al 20%.

De las erogaciones corrientes, el 57% representa gastos en personal. En cuanto a las erogaciones de capital, el 64% se destinan a trabajos públicos, tales como drenajes pluviales, extensión de tratamientos de líquidos cloacales, puentes peatonales, oficinas de correos en Bowen y Carmensa, extensión red de agua potable, instalación y remodelado de juegos de semáforos completos, obras de Centros de Salud El Ceibo, entre otros. Algunos de ellos, por su naturaleza, deberían ser realizados con fondos del Tesoro Provincial.

Una estrategia para lograr el proceso de descentralización sería la efectiva participación del Municipio en la planificación de actividades del orden provincial, como así de aquéllas que pudieran resultar comunes a los otros departamentos del Sur. Esto implicaría también el control de los planes que se implementen en la esfera departamental (construcción de viviendas por parte de organismos oficiales, construcción de escuelas, centros de salud, etc.).

La descentralización de funciones y servicios hacia la comuna podría llevarse a cabo a través de una acción planificadora que modifique la estructura municipal, imcremente los recursos humanos y materiales, la participación nacional, pro-

vincial y regalías petrolíferas y el aporte de nuevos recursos para ese cometido.

San Rafael

Los datos utilizados para el estudio de este Departamento han sido suministrados por los señores Secretarios de Gobierno, de Hacienda y por el Señor Contador General de la Comuna.

Se usaron, como herramientas de análisis, el presupuesto de la comuna para el año 1987, en lo referido a planta de personal, recursos, plan de obras públicas; información elaborada sobre aspectos socio-económicos del Departamento.

Respecto a la capacidad operativa del Municipio, es necesario analizar una serie de factores:

- Recursos Humanos: La Municipalidad posee 1040 agentes (personal permanente del Departamento Ejecutivo), destacándose que el 58,56% de los mismos revistan en el agrupamiento mantenimiento y producción, en tanto que en el administrativo y técnico cumplen funciones el 31,63%. El primero de estos agrupamientos se dedica en general a la prestación de servicios públicos (barrido, limpieza, recolección, paseos públicos, alumbrado, conservación y administración de cementerios, etc.) función fin del Municipio. El número de profesionales de planta asciende a nueve, 0,87% del total de agentes; sus especialidades son variadas y hacen a áreas que cumplen funciones fines (asistentes sociales, veterinario, bromatólogos, guardabosque), pero no resultan suficientes para el desarrollo eficaz de esas funciones. La incorporación de otros profesiona-

les debería hacerse en las especialidades apuntadas, como así también en agronomía y minas, ya que éstas constituyen ramas significativas del quehacer socio-económico del Departamento, tales como viticultura, frutihorticultura, industrias conserveras, uranio, etc.

Se observa la falta de personal para cumplir funciones asistenciales y sanitarias (posee un sólo veterinario), si es que progresa la decisión de descentralizar las funciones hoy absorvidas por la Provincia. Es escaso el personal que cumple funciones en el manejo del sistema informático, a pesar de que cubre importantes áreas de actividad (contabilidad, boletos de tasas y servicios, legajos de personal, informática turística, cementerio). No obstante lo apuntado se puede decir que, en el manejo del área informática, este Departamento se encuentra en situación ventajosa respecto del resto de los Municipios, a excepción de la Ciudad de Mendoza y Godoy Cruz.

En general la Municipalidad tiene recurso humano especializado para cumplir tanto funciones fin como medio.

La distribución estructural de las unidades organizativas parece adecuada, existiendo una departamentalización que contempla las modalidades funcional y por objeto. Convendría formalizar en un diagrama esta estructura, lo cual facilitaría las relaciones entre los distintos niveles y dentro del mismo nivel horizontal.

El Municipio tiene 22 delegaciones distritales, estimándose conveniente asignarles nuevas funciones, con la suficiente autoridad y capacidad de decisión, ya que en la actualidad son recaudadoras, controladoras y prestadoras de algunos servicios tradicionales. Las nuevas funciones posibilitarían

que estos delegados sean el nexo necesario e institucionalizado entre la comunidad y el Municipio.

No cuenta la Municipalidad con instrumento administrativo que refleje las funciones específicas que se cumplen y que hoy se individualizan a partir de las denominaciones de las distintas unidades organizacionales.

Sería conveniente determinar el grado de profundidad con que se cumplen algunas funciones tales como: medicina preventiva, control de zoonosis, recreación y deportes (tienen dos polideportivos), saneamiento ambiental (eliminación de excretas, tratamiento de basuras, mejoramiento sanitario de las viviendas, contaminación atmosférica, ruidos molestos). La misma reflexión cabe para las funciones medio que, en lo atinente a personal, sólo desarrolla tareas logísticas y rutinarias; planificación, sólo se refiere al manejo de estadísticas y elaboración presupuestaria y a aspectos del control de gestión. El presupuesto se elabora por métodos tradicionales.

Del análisis de la relación entre recursos y erogaciones, surge un déficit del 10% que necesita apoyo financiero. Del total de recursos con que cuenta el Municipio, alrededor del 37% son de origen municipal, en tanto que el resto provienen de otras jurisdicciones, fundamentalmente de los impuestos nacionales, provinciales y de las regalías petrolíferas. También debería recibir participación del uranio, por encontrarse allí una de las minas más importantes de ese mineral (Sierra Pintada).

De las erogaciones corrientes, el 76% se destinan a personal; y de las de capital el 50% a trabajos públicos, tales como: red de gas natural, obras en edificios municipales,

plazas, desagües aluvionales, polideportivo, refugios peatonales, estación terminal de ómnibus, distribución de agua potable en algunos distritos por el sistema de bombeo, etc.

La efectiva participación de la Municipalidad en la planificación de actividades del orden provincial afirmaría un proceso de descentralización. Lo mismo ocurre con las actividades que pudieran resultar comunes a los otros departamentos del Sur. Esto implicaría también el control de aquellos planes que se implementan en el ámbito departamental (construcción de viviendas, escuelas, centros de salud, etc.).

La descentralización de funciones y/o servicios hacia la Comuna podría llevarse a cabo sin mayores problemas, dado que posee recursos humanos, materiales y una organización apta, aunque los recursos materiales y los humanos podrían no ser totalmente suficientes. Evidentemente se deberían replantear, tal como sucede en el resto de los Municipios, los recursos financieros, fundamentalmente los que provienen de la participación nacional y provincial y el aporte de nuevos recursos para los nuevos cometidos.

El Municipio para incrementar sus recursos hace esfuerzos, tales como: desarrollo de la actividad turística, por ejemplo con su pentatlón y campañas para promocionar el circuito de Valle Grande y otros lugares; así como una campaña para atraer inversiones.

Para perfeccionar el sistema recaudatorio necesitan en forma urgente realizar un relevamiento catastral, a fin de efectuar avalúos, sanear títulos. Igualmente es deseo de la Intendencia cobrar el impuesto inmobiliario y del automotor.

Malargüe

Los datos utilizados para el estudio de este Departamento han sido suministrados por la Sra. Jefe de la Sectorial de Planeamiento de esta Municipalidad.

Se usaron como herramientas de análisis el presupuesto de la comuna para el año 1987, en lo referido a planta de personal, recursos, plan de trabajos públicos; e información elaborada sobre aspectos socio-económicos del Departamento. Se utilizó además, el organigrama jerárquico.

De los aspectos organizacionales del Municipio son de destacar: los referidos a recursos humanos, donde la cantidad de personal (324) agentes con que cuenta es relativamente baja respecto de otros Municipios, si se relaciona con la población atendida y la superficie del Departamento. Su capacitación se considera no adecuada, reconociéndose la necesidad de mejorar tal situación y de incorporar mayor cantidad de profesionales puesto que, actualmente, sólo cuenta con dos y aunque tiene profesiones afines a las requeridas por las áreas que cumplen funciones fin del Municipio, no resultan, de ninguna forma, suficientes. Decimos que se requiere la incorporación de más profesionales, tales como contadores públicos, abogados, licenciados en turismo, médicos, ingenieros en minas, agrónomos, veterinarios, etc., para cubrir cargos que están vinculados directamente con ramas significativas del quehacer socioeconómico del Departamento.

Respecto de la estructura, si bien posee cierto grado de formalidad sería necesario proceder a su reorganización, a fin de incorporar unidades organizativas que puedan hacerse

cargo de las funciones que hacen a las áreas mencionadas anteriormente. Esta incorporación serviría, estratégicamente, para implementar actividades que permitan lograr uno de los objetivos señalados como importantes por las autoridades Comunales: la realización por parte del Municipio de planes de promoción de dichas actividades.

La efectiva realización del proceso de descentralización requeriría la participación real de la Intendencia, a través de la unidad sectorial de planeamiento, en el sistema de planificación provincial.

En lo que hace al estímulo de la participación popular, hay conciencia de que deberán designarse delegados distritales, que sirvan de nexo entre el poder municipal y las comunidades más alejadas, recordando siempre que Malargüe es el departamento de la Provincia con mayor extensión geográfica y otorgando a estos delegados, en consecuencia, no sólo las funciones, sino también la autoridad necesaria para cumplirlas.

El análisis de los recursos financieros de que puede disponer la Municipalidad, muestra con claridad la insuficiencia de los recursos genuinos (10% del total de erogaciones). Su situación lo conduce a requerir apoyo financiero extra, de otras jurisdicciones, para cubrir un déficit de casi el 15% del total de las erogaciones que realiza. De las erogaciones corrientes el 75% se destinan a gastos de personal, mientras que de las erogaciones de capital se dedica a trabajos públicos el 71%.

Si bien pareciera que es excesivamente alta la cantidad de recursos que se destinan a personal y, relacionado con lo antedicho (necesidad de incorporar más recursos humanos),

suena contradictorio, resulta no ser así.

Lo que requeriría el Municipio es recibir la cantidad justa de recursos participables y de regalías, lo que indicaría un aumento sustancial en sus recursos, sobre todo petróleo que se extrae en la Provincia surge del subsuelo malargüino; como también es altamente significativo el porcentaje de la actividad minera que allí se realiza, respecto del total provincial.

Los recursos genuinos del Departamento, podrían incrementarse también con una mayor tributación de la creciente actividad turística y comercial en el Departamento.

De las erogaciones de capital, debiera destinarse una mayor cantidad al reequipamiento en vehículos y maquinarias, dado que actualmente el Municipio tiene insuficiente cantidad de estos recursos en las áreas de prestación directa, por ejemplo: camiones recolectores, camiones tanque, areneros, etc. Ya hemos mencionado que el 71% de estas erogaciones se destina a trabajos públicos, tales como: remodelación alumbrado público, construcción terminal de ómnibus, refugios rurales, etc., algunos de los cuales deberían ser ejecutados con fondos del tesoro provincial, como el mantenimiento de escuelas y de otros edificios públicos provinciales.

En relación a las funciones que el Municipio debiera asumir en un posible proceso de descentralización, están las referidas a salud (atención primaria) y saneamiento ambiental, medicina preventiva, las cuales hasta el momento son ejecutadas por organismos provinciales.

Se señala que la descentralización se hace necesaria, atento a las características del departamento (de su territorio) y a la distancia que separa esta Comuna de otros centros

urbanos y de los centros de decisión política. En las actuales circunstancias el Municipio no podría asumir nuevas funciones o servicios, ya que carece de los recursos humanos necesarios; también son insuficientes tanto los recursos materiales como los financieros, necesitando de una estructura organizacional adecuada, además no dispone de recursos informáticos, instrumento indispensable de las administraciones.

Finalmente destacamos que las funciones y consecuente estructura no responden a las características demandas del medio ambiente, sino que son generadas sin atender aquella necesaria relación.

POLITICAS Y CRITERIOS DE DESCENTRALIZACION

En Mendoza el Gobierno que asumiera el 10 de diciembre de 1987 ha manifestado su intención de descentralizar, dejando constancia en un documento público (31), del alcance que pretende darle a esta tarea. De allí surgen las políticas y criterios básicos que guiarán el proceso por el que transferirán de la Provincia al Municipio una serie de actividades y funciones. Corresponde, entonces, que, en cuanto decisión política expresa, transcribamos las partes pertinentes y las analicemos adecuadamente.

El Gobierno de Mendoza se propone, como objetivo básico, "la descentralización del poder", impulsándolo a través de dos políticas contenidas en su Plan de Gobierno (32):

- la descentralización en la conducción del Estado
- la concertación de las políticas públicas.

Concibe a la descentralización como un "recurso político y organizativo que nos acerca al ideal democrático de convivencia, en la medida que favorece la participación de los interesados en las decisiones públicas y el control de los órganos representativos", sosteniendo que la descentralización política debe regir el camino de la descentralización administrativa y económica.

A la pregunta ¿qué descentralizar?, se responde privilegiando la "recuperación del municipio como unidad política central", en consecuencia "la descentralización en cuanto transferencia político-decisional, funcional y operativa y la consecuente concertación de políticas, estarán destinadas a construir el federalismo interior y en él a otorgar la autonomía municipal."

Sin embargo, para no descuidar ninguno de los tres niveles de la actividad se tratará de:

- fortalecer las comunas dentro de la jurisdicción municipal;

- fortalecer el municipio en sí como jurisdicción;

- consolidar las zonas o regiones que cultural, económica y socialmente han transformado los municipios agrupados entre sí.

Por todo ello, aunque la mecánica general de la descentralización consista en un progresivo traslado de funciones y recursos al Municipio, la preocupación principal es evitar la concentración de funciones en la estructura municipal, distribuyéndolas armónicamente a través de la amplia y compleja trama que hoy ofrece el desarrollo político del Municipio.

La política de descentralización propone en general:

- impulsar el desarrollo de las comunas dentro de cada Municipio;

- la participación de todos los Municipios en la formulación concertada de las políticas provinciales;

- impulsar la iniciativa directa del Municipio en proyectos legislativos;

- la participación de los Municipios en la direccionalidad del gasto público y en la definición de criterios para la elaboración del presupuesto general de la Provincia;

- impulsar la creación y consolidación de fórmulas organizativas para la concertación zonal y regional;

- redefinir concertadamente las funciones y los servicios que recuperarán progresivamente los Municipios;

- acordar programas de transferencia y de redistribución de los recursos fiscales para que la descentralización sea posible.

En tanto que para áreas específicas, la propuesta consiste en:

Salud:

1. descentralizar la administración de los hospitales, procurando mejorar la accesibilidad de los pacientes al servicio médico más cercano a su domicilio.

2. reconocer al Municipio como el ámbito natural para la ejecución de acciones orientadas a la prevención y promoción de la salud, la seguridad en el trabajo, la prevención de accidentes y la preservación del medio ambiente, integrando a la familia y a la dirigencia social a la gestión sanitaria con funciones de apoyo en el planeamiento y evaluación de gestión del sistema de salud en su ámbito de acción.

Recursos naturales y medio ambiente:

1. planeamiento y concertación de la acción ambiental desde el Municipio a la Provincia y Nación y desde los espacios periféricos al centro urbano.

2. ejecución de programas ambientales con plena participación de las comunidades afectadas en asocio con la acción municipal.

3. descentralización en los Municipios de todas las acciones.

4. creación del Consejo del Ambiente, constituído por Intendentes y el Poder Ejecutivo, como instancia superior planificadora, coordinadora y evaluadora de toda la acción pre-

ventiva sobre los recursos naturales y medio ambiente. Sus recomendaciones serán la base de los programas del área y de los Municipios provinciales.

Se proponen los siguientes programas:

- de descontaminación y
- de protección del arbolado urbano y rural

Mencionándose como actividades a realizar:

- evaluación de calidad del agua potable;
- evaluación de condiciones de higiene y seguridad en las tareas de organismos públicos provinciales y municipales, también en los privados.
- evaluación y control de los afluentes de las plantas de tratamiento de líquidos cloacales;
- abastecimiento de agua potable a comunidades rurales;
- aumento de la cobertura del sector de la población abastecida con agua potable por redes, como de eliminación de excretas por desagües cloacales;
- asesoramiento y ayuda económica-financiera para el mejoramiento sanitario de la vivienda rural;
- evaluación y control de fuentes generadoras de rayos X.

Municipio, salud y medio ambiente:

1. Creación de la Dirección de Salud y Medio Ambiente
2. Promover la organización de los Consejos Zonales y Departamentales para la Salud y el Medio Ambiente que posibiliten la real participación de la comunidad;
3. Realizar una planificación concertada entre los

niveles provincial, municipal y los Consejos Departamentales.

Deporte y recreación:

1. Centralizar los aspectos técnicos que hacen al cumplimiento de los objetivos de la Política Deportiva Provincial, descentralizando administrativamente sus funciones y trasladando las unidades operativas a los niveles municipales;

2. Crear, reordenar o reestructurar la organización municipal de forma tal que permita el funcionamiento de un órgano autónomo responsable de la educación física, deporte y recreación.

3. Implementar, a través del órgano mencionado más arriba, las condiciones que permitan el acceso a todos los servicios que tengan relación con el área y la comunidad deba recibir del Municipio.

4. Integrar una Comisión Asesora Municipal con representantes de todos los organismos del deporte oficial y privado con sede en el Departamento;

5. Realizar un censo de la infraestructura deportiva oficial y privada para concretar convenios para su utilización.

Cooperativismo:

1. Promover el cooperativismo barrial integrando los esfuerzos a través de los siguientes programas:

- servicios de asesoramiento y plan de educación cooperativa, tareas que deben descentralizarse hacia las municipalidades;

- un mecanismo de registro y control comunal que facilite y dé un marco de mayor seguridad a las relaciones entre la comuna y la entidad (relaciones que pueden ser de aseso-

ramiento o ejecutivas en materia de instalación de redes de agua, cloacas, programas de recreación y deportes, etc.);

- un programa de aporte conjunto de recursos materiales y humanos para la ejecución de obras (cooperación comuna-comunidad).

Cultura:

1. Propender a la regionalización cultural de la Provincia considerando los aspectos geográficos, históricos, económicos y sociales de los departamentos agrupados en regiones culturales;

- Proyecto: acordar con las Municipalidades la realización del programa de gobierno en el área cultura.

Educación:

1. El Gobierno se propone descentralizar gradualmente la capacidad de decisión desde el nivel provincial hasta el aula, garantizando la unidad de concepción, la participación de todos los sectores, la creatividad y el compromiso de la educación y la rapidez en la atención de los problemas que se presenten;

2. La descentralización se concibe como la necesidad de establecer niveles o unidades de organización, delimitadas por un espacio geográfico con características y necesidades comunes, cuyas notas fundamentales sean la capacidad de formular proyectos, ejecutarlos y evaluarlos;

3. La descentralización, que debe asegurar máxima participación y mínima burocratización, será gradual y progresiva en la medida que se revea la legislación vigente y se proceda al ordenamiento del proceso administrativo.

Se preveen las siguientes estrategias:

- incorporación de cuerpos colegiados en los niveles:

a) político: Consejo General de Educación con funciones consultivas para las propuestas de política,objetivos y plan de gobierno;

b) técnico-político: Comisiones de Planificación y Conducción Educativa para la planificación, conducción, evaluación y ejecución de los programas con la participación de padres, municipios, docentes y alumnos;

- descentralización de los procedimientos y las acciones de la planificación y la conducción, que aseguren un contacto directo con la realidad a partir de la participación de los interesados en el proceso educativo.

Obras Públicas:

1. Aplicando el federalismo departamental, desde el gobierno provincial deberá producirse una adecuada transferencia de responsabilidades y recursos hacia los Municipios, posibilitando que los mismos se hagan cargo de un amplio espectro de obras que abarquen desde el mantenimiento y ampliación de edificios públicos, las obras aluvionales menores y desagües pluviales, hasta las obras viales en coordinación con la Dirección Provincial de Vialidad;

2. La comunidad deberá asumir la responsabilidad en asocio con la Municipalidad y la Provincia de la ampliación, reparación y hasta la construcción de escuelas y centros de salud;

3. Cooperativas y uniones vecinales tomarán a su car-

go la planificación, ejecución y explotación de diferentes servicios, cuando las circunstancias lo aconsejen;

4. El presupuesto de obras deberá establecer un sistema de subsidios para entidades y transferencias presupuestarias para los municipios;

5. El mantenimiento de edificios públicos junto con los recursos para realizarse se transferirá a los Municipios, que por relación directa con el medio y la comunidad están en mejores condiciones de solucionar en tiempo y forma las necesidades de los edificios públicos;

6. Se fomentará la construcción de caminos a través de consorcios vecinales y municipales;

7. Se procurará que el Municipio y la Dirección Provincial de Vialidad realicen un trabajo mancomunado para dar soluciones integrales.

Comunicaciones:

1. Se creará una Comisión de Comunicaciones en cada Municipio, encargada de relevar las necesidades de cada departamento;

2. Se creará una Comisión Asesora de la Dirección de Comunicaciones de la Provincia integrada por representantes municipales, entre otros.

Ganadería:

1. Se descentralizará la Dirección Agropecuaria para

asesorar, promover y apoyar la actividad ganadera desde las mismas zonas productoras de la Provincia.

Frutihorticultura:

1. Se desarrollará un intenso programa de asesoramiento y promoción de la actividad desde los Municipios y en coordinación con el INTA, UNC, Dirección Agropecuaria y empresas privadas;

2. Se promoverá la intervención de los Municipios para que coordinen la formación de la oferta zonal destinada a mercados nacionales y extranjeros.

Turismo

1. Se favorecerá la creación en los municipios de sociedades de fomento turístico interesadas en el desarrollo del sector en sus respectivas jurisdicciones;

2. Se desarrollarán programas de intercambio a nivel municipal, provincial y regional para niños, jóvenes, ancianos y la familia en su conjunto a través de la participación de entidades intermedias;

3. Se creará el régimen de Municipios turísticos para administrar servicios públicos vinculados con la actividad y promover el desarrollo económico-social del departamento.

La mujer en una Mendoza nueva:

1. Se crearán en cada Municipio delegaciones del Consejo Provincial de la Mujer, que tendrán como misión:

- organizar y capacitar a las mujeres del departamento para el trabajo en grupos autogestionarios y en la identificación, análisis y resolución de problemas;

- asistir a los grupos en la ejecución de los proyectos;

- ser el receptor y trasmisor de las políticas emitidas por el Consejo Provincial en su región;

- informar permanentemente al Consejo Provincial acerca de las gestiones realizadas.

Empresas Públicas:

1. La prestación de servicios y sus respectivas administraciones se regionalizará o departamentalizará para generar una descentralización geográfica que incorpore a las comunidades locales a las tareas de planificación de los servicios y a las de control de gestión;

2. A OSM se la responsabilizará del diseño, construcción, operación, mantenimiento y administración de sus propios servicios y del ejercicio del poder de policía sobre los prestados por otros entes tales como el Municipio;

3. Las comunidades locales tendrán un rol protagónico en la prestación y control de los servicios sanitarios, provisión de agua potable, evacuación de efluentes residuales, preservación de la contaminación de aguas, a través de los Municipios y uniones vecinales a los cuales les serán transferidos por medio de convenios de colaboración mutua;

4. Se fomentará la participación en la gestión de la empresa por medio de:

- un directorio representativo de las diversas regiones de la Provincia;

- consejos consultivos de usuarios en todas las sucursales y delegaciones;

5. Para EMSE se propone la descentralización administrativo-funcional de la empresa a nivel departamental y regional, con conducciones locales en las que participen los usuarios y los trabajadores.

Hasta aquí lo expresado por el Gobierno de Mendoza en su Plan de Gobierno en materia de descentralización, mientras que en materia de "concertación" se afirma que:

- la totalidad de las políticas públicas será motivo de concertación a través de mecanismos que generalicen la consulta política y la participación progresiva en el proceso de toma de decisiones;

- la concertación supone asímismo la creación de Consejos de Concertación como instancia de consulta y decisión en la determinación, coordinación y acuerdo de políticas. En ellos se incluirá a los órganos del Estado, Municipios, empresas y sociedades públicas y organizaciones empresariales y laborales bajo la conducción del Poder Ejecutivo.

CONCLUSION

Agotado el viejo esquema centralista, superados los tiempos de desconfianza y desprestigio de las instituciones locales, la propuesta formulada por el Gobierno de Mendoza resumida en la fórmula "DESCENTRALIZACION + CONCERTACION" alienta un modelo democrático y participativo que supone:

- la recuperación del Municipio como figura principal y destinatario preferente -aunque no único- de la transferencia de funciones y servicios;

- la jerarquización del mismo por medio de la autonomía, superando su actual condición de ente autárquico;

- la revitalización de los gobiernos locales por medio de una adecuada transferencia de recursos;

- el reconocimiento de grupos o asociaciones menores (comunidades y entidades intermedias) y mayores (mancomunidades municipales) que el Municipio como eventuales sujetos de la descentralización;

- la necesaria participación municipal en la formulación de las políticas públicas provinciales.

Todo ello revela en forma clara la intención de dejar atrás sistemas perimidos, apelando a un nuevo régimen: "la descentralización", que recurre a la capacidad de cada comunidad para resolver sus problemas a través de la imaginación y responsabilidad de funcionarios y ciudadanos.

Esta nueva visión que supone un cambio total en materia de "partición" y "participación" en el poder político del Estado, requiere -entre otras cosas- de un cambio de mentalidad que permita superar la visión de una Administración Provincial y Municipal divididas, separadas e inmezclables, reemplazándola por la cabal comprensión de que ambas forman parte de un todo indisoluble, que tienen un único y común destinatario: "el hombre", y en consecuencia necesitan integrarse en una tarea común.

Por eso este intento descentralizador se propone, no sólo la eliminación de las barreras que artificialmente dividen la gestión provincial de la municipal, sino que, revalorizando el esfuerzo individual y compartido, promueve la participación de la comunidad en la búsqueda de soluciones a proble-

mas comunes, como una forma de remover los obstáculos que separan la propia administración municipal de los vecinos.

Amplia es la gama de competencias que este nuevo sistema propone adjudicar a los Municipios, sin embargo nada se logrará con asignar a los mismos mayores responsabilidades, si no cuentan, además, con medios suficientes, respaldados por una organización apta que haga posible la descentralización.

Por ello, porque es evidente que no todos nuestros Municipios tienen la misma capacidad para asumir las funciones descentralizadas, deberá procederse con sumo cuidado en la elaboración de las estrategias que hagan posible la transferencia, tratando de no igualar formalmente lo que sustantivamente es diferente.

De ahí que encontremos adecuada la propuesta de "redefinir concertadamente las funciones y servicios que recuperarán progresivamente los Municipios", ya que la atribución de competencias debe ser flexible y no uniforme para todos los entes, y darse en el tiempo de manera de respetar la particular capacidad de cada uno para asumir la tarea descentralizada.

Todo ello requiere también de la previa potenciación de nuestros Municipios, a fin de transformarlos en entidades capaces de asumir efectivamente las nuevas funciones. Esta tarea habrá de concretarse cuando se transfieran, a nuestros gobiernos locales, no sólo los recursos necesarios para hacer frente a sus responsabilidades, sino las mismas fuentes de donde emanan dichos recursos, terminando así con las viejas controversias entre Provincia y Municipios y de éstos entre sí, y con esa tutela, imperceptible pero real, que veladamente ejerce la primera cuando procede a repartir los fondos públicos.

Para que el proceso de descentralización alcance los resultados que se esperan, particularmente el servir de vehículo para la participación, la Provincia deberá velar por todos aquellos intereses que exceden la órbita municipal: al Gobierno provincial le corresponde, por su misma esencia, la responsabilidad por la toma de las decisiones políticas, económicas y sociales que afecten el destino de todos los mendocinos.

Provincia y Municipios tienen un único y común destinatario: el hombre; asegurar su desarrollo en las mejores condiciones es la tarea que no puede ni debe fraccionarse. En consecuencia, el reconocimiento de que entre ambos existe compenetración de intereses y coincidencias de funciones implica la necesidad de lograr técnicas de articulación, que apelando a la cooperación y colaboración permitan concretar programas que aseguren una gestión integral e integrada.

La concertación y su instrumento: los convenios entre Provincia y Municipios y de éstos entre sí, aparece entonces como una instancia de coordinación capaz de integrar las decisiones políticas en los diferentes niveles de gobierno, asociando roles dispersos.

De lo que se trata -entonces- no es de reflotar el viejo delirio municipalista de "poderes exclusivos y excluyentes", ni tampoco de engrosar la Provincia a expensas de los gobiernos locales. Ambos tienen una gran tarea por delante y su destinatario: el hombre -a quien no le importa "quién hace" sino "qué y cómo hace"- les exige hacer bien lo que debe ser hecho.

POLITICAS PROPUESTAS EN EL ESTUDIO:

. La descentralización, sea que se opere a través de unidades de ejecución local de los organismos centrales, o de la cesión de competencias a los Municipios -y cualquiera de las variantes intermedias posibles- no puede entenderse como renuncia del Gobierno Central a sus facultades de normatización general, planificación global estratégica y control.

. La elección de la dirección del proceso de descentralización -así como de su ritmo y magnitud- debe variar según las etapas del desarrollo político, económico y social, y diferenciarse para distintas funciones.

. Deben formularse planes y programas globales, como base para asignar recursos con criterio funcional y geográfico y, siempre que sea posible, sus metas, plazos y costos se clasificarán por zonas.

. El Gobierno Central debe proporcionar estructura legal, fondos y otros recursos para que los Municipios puedan afrontar su nuevo papel.

. Debe crearse una organización administrativa adecuada, a todo nivel, y capacitar personal técnico y administrativo para garantizar los fines de la descentralización.

. Es necesario estimular la participación popular en los programas de desarrollo y fomentar la creación de instituciones a nivel local, globales y/o privadas, para conservar y ampliar las innovaciones a través de la sostenida participación de la población.

. Para multiplicar las oportunidades de que el esfuerzo local sea fructífero, el Gobierno Central debe ejecutar

medidas de desarrollo global, tales como obras públicas importantes.

. El Gobierno Central debe descentralizar funciones generales y servicios técnicos, junto a la autoridad para tomar decisiones, con tanta rapidez y como sea posible, para dar efecto duradero a los programas y acelerar el desarrollo económico y social.

. El Gobierno debe procurar que el proceso de descentralización facilite a la población comprender mejor qué es lo que se propone el Gobierno para que se acepten las ideas y prácticas incluídas en el proceso y las personas se dispongan a contribuir con sus propios esfuerzos.

. La participación de la población local en la aprobación de las decisiones importantes deberá garantir que las actividades del Gobierno se adapten mejor a la realidad local.

. El proceso de descentralización no debe avanzar en forma prematura o excesiva, difundiendo los efectos de una administración ineficiente. Debe adaptarse a las circunstancias, sobre todo a la voluntad y capacidad de la población para aceptar y llevar adelante responsabilidades. Tanto la voluntad como la capacidad deben ser evaluadas antes de proceder a la descentralización.

. Para el funcionamiento del sistema de descentralización deben considerarse: la relación entre el Gobierno y la población; la naturaleza de la estructura institucional; la estructura de los partidos políticos y sus relaciones con los órganos gubernamentales en los distintos niveles; la relación entre los distritos electorales y las zonas de administración regional y gobierno local; las relaciones de la estructura eco-

nómica y social con la autoridad pública; los conceptos y prácticas respecto a la administración regional y el gobierno local; el funcionamiento de las organizaciones voluntarias en la satisfacción de necesidades públicas y los métodos para asociar a la población con los órganos gubernamentales en diversos niveles.

. La transferencia de funciones y servicios siempre implica la posibilidad de que las autoridades locales efectúen a su vez, transferencias parciales a comunidades más pequeñas o la unión con otras autoridades municipales para asegurar una operación eficiente.

. La descentralización siempre debe partir del concepto de unidad sustancial de propósitos entre los órganos representativos de todos los niveles de gobierno.

. La descentralización de funciones y/o servicios a través de unidades de ejecución local dependientes de organismos centrales, debe ser entendida como un paso para la posterior transferencia a los municipios.

. Para alcanzar un grado de efectividad suficiente en el proceso de descentralización es indispensable que las actividades centrales de planificación y presupuesto -claves de coordinación- hayan alcanzado la eficacia suficiente para que todos los involucrados en el proceso, ministerios centrales, autoridades locales, coordinadores de zonas, funcionarios de dependencias de ejecución local, puedan tener una misma concepción de los programas que ejecutan en forma conjunta.

. Para garantizar una operación eficiente de las funciones y servicios descentralizados es imprescindible que quienes deben adoptar decisiones, a partir de evaluar situaciones,

hayan sido capacitados y adiestrados en las técnicas administrativas correspondientes para garantizar su idoneidad.

. Al comenzar el proceso de descentralización deben asignarse a las autoridades locales, en primer lugar, las funciones que tengan evidente carácter local.

. La responsabilidad por las funciones que se transfieren debe ubicarse aún en planos más bajos de la autoridad local, si es posible, aceptando, como único límite, la capacidad para desempeñarlas satisfactoriamente.

. Las actividades de investigación y capacitación, o servicios que requieren aptitudes altamente especializadas, grandes inversiones de capital o una organización de zonas relativamente extensa, deben continuar a cargo de dependencias centrales, que las llevarán a cabo, si es posible, a través de unidades de ejecución local, como paso previo a su transferencia oportuna a las autoridades locales.

. La atribución de facultades a las autoridades locales, en el plano adecuado, debe ser tan amplia como sea posible, con el único límite de las garantías que aseguren la satisfacción del interés provincial.

MECANISMOS DE DESCENTRALIZACION

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA

FORMAS Y MODELOS DE DESCENTRALIZACION

El sistema de descentralización no conforma una pieza única, es un mosaico formado por distintos elementos, que comprenden, muy especialmente: la relación entre el Gobierno y la población; la naturaleza de la estructura institucional; la estructura de los partidos políticos y sus relaciones con los órganos gubernamentales en los distintos planos; la relación entre los distritos electorales y las zonas de administración regional y Gobierno local; las relaciones de la estructura económica y social con la autoridad pública; los conceptos y prácticas respecto a la administración regional y al Gobierno local; el funcionamiento de las organizaciones voluntarias en la satisfacción de necesidades públicas y los métodos para asociar a la población con los órganos gubernamentales en diversos niveles.

Las variedades de la estructura y función de los elementos de la descentralización que apuntamos al describir este trabajo son numerosas. Por ejemplo, las unidades de ejecución local de los servicios técnicos centrales pueden tener: a) un coordinador común de zona para dirigir o supervisar administrativamente sus actividades (descentralizadas) o simplemente darles dirección administrativa desde los órganos centrales (descentradas); b) tener la misma ciudad para sede y, aproximadamente, la misma zona geográfica; carecer de coordinador de zona pero tener, cada una, dirigentes con suficiente autoridad para decidir en cuestiones operativas y coordinar con otros servicios (descentralizadas); o c) distintas zonas y centros (descentralizadas o descentradas).

Las disposiciones, sobre la participación local de la población en la administración de los servicios técnicos, pueden asumir formas como: reuniones periódicas de los vecinos con los representantes de dichos servicios; actuación de organizaciones voluntarias en apoyo de determinada actividad; y la asociación de comités asesores u órganos con régimen jurídico especial, con las unidades de ejecución local de los organismos centrales.

Las funciones de estos elementos y la forma en que se relacionan entre sí y con otras instituciones políticas, económicas y sociales, implicará la definición de las cualidades del sistema de descentralización que se adopte; su capacidad de realizar sus fines, en los hechos, dirá de la bondad de la elección del sistema. En ningún caso, o muy difícilmente, la forma elegida inicialmente dejará de ser sometida a cambios, a veces constantes, ya sea para corregir errores de definición inicial, o para satisfacer nuevas exigencias. Esto va a ser particularmente cierto en casos como el nuestro, donde existe toda una tradición de administración centralizada por parte del Gobierno provincial respecto de los gobiernos locales, si es que se desea aprovechar, en el mayor grado posible, sus recursos y la participación de la población en el proceso de transformación.

Entre los modelos básicos de descentralización que podrían utilizarse, podemos mencionar:

1. Gobierno local general: En este sistema el Gobierno central transfiere al Gobierno local, por las distintas vías legales necesarias, todos los servicios y funciones generales que se estiman necesarios para dar vida a la descentralización,

2. Gobierno de coparticipación: En este sistema algunos de los servicios directos y de las funciones generales, están a cargo de las unidades locales de los organismos centrales y otros a cargo de las autoridades locales. El acuerdo acerca de la variedad y extensión de los servicios y funciones que se prestan por uno y otro es el resultado de la concertación entre las autoridades centrales y las autoridades locales. El mismo acuerdo determinará las formas de coordinación de unos y otros. En este sistema es imprescindible que los funcionarios, a cargo de las unidades locales de los organismos centrales, tengan suficiente autoridad como para operar sin demoras, aunque estén sujetas a la supervisión técnica central. Al igual que en el sistema anterior, los servicios y funciones que se transfieran a la autoridad local, quedan sujetos a la coordinación del Gobierno central a través de los mismos medios ya enunciados. Este sistema permite utilizar las unidades de administración regional, si las hay, o las autoridades locales, según las circunstancias y las exigencias de cada actividad. Si se tratara de un acuerdo entre el Gobierno central y organizaciones mayores que el Municipio, la coordinación deberá ser siempre regional.

3. Gobierno de Integración: Se trata de una variante que no puede dejar de mencionarse como una posibilidad, pero que ofrece severas restricciones y es aconsejable sólo para el caso de Gobiernos locales con severas dificultades para operar, por su cuenta, unidades técnicas y de servicio. Se trata, concretamente, de que el Gobierno central preste directamente todos los servicios técnicos y los derivados de las funciones generales, a través de unidades creadas por él en el ámbito

en ese momento determinado.

La transferencia implica el traslado de la competencia para esa área político-geográfica, junto con los recursos necesarios para su operación. Los servicios y funciones a transferir se determinan por acuerdo entre los gobiernos locales, cada uno de ellos, y el Gobierno central. La transferencia lleva consigo la posibilidad de que las autoridades locales efectúen, a su vez, transferencias parciales a comunidades más pequeñas; o la unión con otras autoridades municipales para asegurar una operación eficiente, a través de instituciones como la asociación entre municipios. Esta transferencia no puede implicar que el Gobierno central pierda sus facultades de coordinación global para asegurar el equilibrio del bienestar general, a través de la normatización, el planeamiento estratégico y los controles, que las normas prevean.

En la base de este sistema existe un concepto de unidad sustancial de propósitos entre los órganos representativos de todos los niveles de gobierno. Las autoridades locales cumplen algunas funciones en ejercicio de su propia competencia y otras -mientras no se realicen cambios en las instituciones político-jurídico fundamentales- en representación de los órganos centrales. El rasgo propio de este sistema consiste en que las autoridades locales, antes que las unidades locales de los Ministerios centrales, prestan todos o casi todos los servicios técnicos y las funciones generales que llegan al individuo.

local, actuando la autoridad local como coordinadora de todas esas actividades a nombre y por delegación de la autoridad política central. Lógicamente este sistema es de compleja operación, toda vez que esas unidades seguirán dependiendo, técnicamente, de los organismos centrales.

Pese a esas serias dificultades, es indudable que constituye una solución al problema de alguna Municipalidad, de características muy particulares, imposibilitada de generar, por su cuenta, este tipo de servicios y mantenerlos. El beneficio a obtener -y no es poco- sería la aceptación y la participación local a través de las relaciones de las autoridades locales con los pobladores de la zona.

Por combinación de estos modelos puede generarse cualquier otro inconveniente para un caso particular. Puede ser difícil que ninguno de ellos u otros, puedan constituir modelos únicos, para aplicar en forma universal, si es que realmente se pretende atender y servir a las diversas circunstancias locales para asegurar, justamente, aceptación y participación.

En todos los casos mencionados es deseable, cuando no imprescindible, que las autoridades locales participen, activamente, de algún tipo de organismo planificador, junto a las autoridades centrales.

ZONAS Y PLANOS PARA LA ADMINISTRACION REGIONAL O DE EJECUCION LOCAL Y EL GOBIERNO LOCAL

Existe un conflicto básico entre la organización conforme a las exigencias geográficas de los distintos servicios (por función) y la organización según las diversas necesidades

de servicios públicos de la población localizada o las regiones (por zona). Sobre la definición de este conflicto influyen factores de diversa índole, históricos, políticos, geográficos, tecnológicos, económicos y otros, que explican también las diferencias entre los sistemas de descentralización que pueden utilizarse.

La decisión que tome el Gobierno para resolver tal conflicto, muestra la naturaleza de sus preocupaciones sobre la magnitud de las zonas y el número de planos en la administración regional y el Gobierno local.

La designación "servicios técnicos", como ya hemos dicho, alude a los servicios prestados en materias tales como agricultura, educación, salud pública, promoción económica y bienestar social, que requieren una coordinación considerable con el plano local, participación popular, adaptación a las circunstancias del lugar y durante mucho tiempo asistencia técnica de los niveles superiores. Se distinguen de los que los técnicos suelen llamar "Servicios centralizados sobre el terreno", como los postales o de telecomunicaciones, que se prestan a formas muy centralizadas de administración local o a una organización territorial distinta de la mayoría de los servicios gubernamentales, como, por ejemplo, la inspección de minas o los servicios forestales; y se diferencian, igualmente, de los "Servicios locales", como la construcción y conservación de algún tipo de caminos u obras de riego menores, que las autoridades locales pueden prestar eficazmente sin ayuda técnica ni supervisión de los planos superiores. A medida que en el ámbito local se difunde el progreso tecnológico y se cuenta con un mayor número de personas técnicamente calificada, alguno de

los servicios técnicos puede pasar a ser un servicio local.

En general, en el funcionamiento de los servicios técnicos, existen tres planos regionales:

a) servicios directos: en cuyo plano los técnicos están en contacto directo con la población. Esto incluye, por ejemplo y en el caso de agricultura, actividades tales como servicios de asesoramiento o divulgación agrícola, actividades normativas, provisión de recursos, como semillas, reproductores animales, equipos agrícolas, etc.

b) servicios complementarios: cuyo plano comprende las tareas de fiscalización, aprovisionamiento, planificación, capacitación e investigación aplicada al apoyo inmediato de los servicios directos, y

c) servicios generales: que abarcan la formulación de normas generales, la sanción de leyes, la financiación, la planificación provincial o nacional, y las obras públicas de mayor importancia.

Según indican los trabajos conocidos sobre las dimensiones óptimas de las zonas de administración, algunas actividades, en el plano de los servicios directos, demandan distinta atención para los requisitos que deben satisfacer. En otras palabras, los distintos servicios técnicos tienen diferentes requisitos de zona. No es lo mismo la determinación de una zona para servicios educativos primarios, que para secundarios. Tampoco son iguales los requisitos para la determinación de zonas para la administración eficiente de los diversos servicios sanitarios. En el caso de los servicios sociales, como las instituciones para la rehabilitación de personas con ciertos tipos de impedimentos físicos, por ejemplo, pueden abarcar zonas bas-

tante grandes y aún, dependiendo del tipo de impedimento físico, ser posible o necesaria su administración central; mientras que las guarderías para hijos de obreros comprenden una zona mucho menor y su administración podría confiarse, entonces, a las autoridades locales o a órganos voluntarios.

En general, la experiencia existente permite extraer una conclusión razonable: que las diferencias entre los requisitos que deben satisfacer las dimensiones de zona de los existentes servicios técnicos, son significativas, por lo menos cuando existen distritos comunes de administración o gobierno local para la gestión de los servicios técnicos y especialmente, cuando se adopte una unidad de dimensiones uniformes para la administración de la mayoría de los servicios directos.

Como regla general puede afirmarse que, cuando los servicios técnicos han de tener zonas administrativas comunes, debe presumirse que lo más económico será que las dimensiones geográficas sean iguales, por lo menos, las que requieren el servicio técnico con mayores necesidades de extensión territorial para desarrollar sus actividades en ese plano.

PLANIFICACION REGIONAL

La posibilidad de que dos o más Municipios se asocien, de alguna manera, para recibir y operar servicios y funciones transferidas, nos trae al problema de la región. Las exigencias de la planificación y administración, dentro de los límites de lo posible y políticamente aconsejable, tienden a definir "la región de planificación", que también puede utilizarse como la mayor zona de ejecución local. Entre los factores

políticos, a los que deben adecuarse las exigencias administrativas y de planificación, figuran los confines históricos y la asociación contemporánea de ciertos grupos de población con determinadas zonas. Es posible que la división del poder político en el ámbito geográfico, hasta llegue a excluir la posibilidad de establecer regiones. Estas, sin embargo, pueden organizarse de manera de reducir al máximo las objeciones de carácter político. Cuanto menor sea el número de regiones y mayor su dimensión, por ejemplo, tanto más considerable serán el prestigio y la gravitación de sus coordinadores respecto al Gobierno central.

La planificación integral por regiones exige, simultáneamente, zonas de dimensiones suficientes en las que sea posible ver una variedad de necesidades, recursos económicos, formas de vida en sus complejas relaciones recíprocas y, por otra parte, vincular todos esos elementos a la planificación provincial. Por lo común, los límites de una región deberían seguir los de las zonas asignadas a las autoridades locales y a las unidades de ejecución local y/o regional. La participación de los servicios técnicos en la planificación y la ejecución de los planes por dichos servicios, ha de resultar más fácil si coinciden las regiones administrativas y de planificación. Pero esta ventaja debe ser examinada a la vista de otras reflexiones de carácter más acentuadamente administrativo, que influyen en la determinación de las dimensiones de las regiones:

a) en los estados muy extensos y muy poblados, especialmente cuando el Gobierno central administra los servicios directos, quizás se necesite un plano regional para permi-

tir que el Gobierno central mantenga relaciones efectivas con las actividades locales.

b) Cuando escasean los administradores de primera categoría y el personal técnico, la asignación de hombres capaces al plano regional puede fortalecer la administración de las unidades de ejecución regional y/o local, mientras que, por el contrario, se acrecentarían las tendencias centralistas si fueran destacados en la capital.

c) Las agrupaciones naturales de la población, a menudo comprenden un número considerablemente mayor de personas que una unidad creada para satisfacer las exigencias de la mayoría de los servicios directos y puede proporcionar un sólido fundamento para la integración de la administración en un plano superior.

d) Ciertas medidas administrativas, como las asignaciones que el presupuesto hace a las entidades de administración sobre el terreno y a las autoridades locales y algunas relaciones, como las que se mantienen con las grandes empresas económicas, los líderes de los principales grupos sociales y las ciudades más importantes pueden dirigirse más eficazmente desde el plano regional.

ZONAS DE ADMINISTRACION SOBRE EL TERRENO

(Unidades de ejecución regional o local del Gobierno Central)

En lo que hace a las dimensiones y números de planos para la administración localizada, es conveniente tomar en cuenta las siguientes conclusiones:

a) El Gobierno central debe tener zonas de admi-

nistración local y sedes comunes, por lo menos en el plano regional, antes que permitir que cada Ministerio elija las propias;

b) Las zonas de ejecución local deben ser establecidas para satisfacer, en el mayor grado posible, los criterios de dimensión aplicables a varios servicios técnicos directos; estas zonas deben reflejar un ajuste, no sólo entre los servicios técnicos directos, sino también entre éstos y otras actividades que el Gobierno central debe desarrollar en las zonas comunes;

c) Cuanto mayores sean las zonas comunes (y, por consiguiente, más elevado el plano de la administración localizada, tanto más fácil será elegir límites que se adapten a las distintas necesidades de los diversos servicios técnicos;

d) Cuanto menores sean los planos a los cuales se exige formalmente que se adecuen los coordinadores de zona y los representantes de los servicios técnicos, de acuerdo con el principio de supervisión mixta, tanto menores serán los rozamientos y demoras en la ejecución de los programas. Por lo tanto, la regla general es que debe haber tan pocos planos como sea posible. Cada uno de éstos aumenta la demanda del escaso número de administradores y personal técnico capacitado, de manera que tiende a disminuir la calidad del servicio. La multiplicación de los planos, más allá del número mínimo necesario, aumenta el tiempo consumido por las demoras burocráticas.

ZONAS DE GOBIERNO LOCAL

Las autoridades locales deben contar con zonas tan grandes como lo exijan las funciones que se les ha encomendado. Hay dos planos de autoridades locales rurales que parecen ideales: en el inferior, la autoridad debe comprender las zonas más extensas en que exista un sentido de comunidad y donde sea posible la participación directa del ciudadano en los servicios locales; en el superior, la autoridad debe abarcar la zona más amplia en que se puedan prestar eficazmente la mayor parte de los servicios técnicos, pero sus dimensiones no deben ser tan amplias que constituyan un obstáculo para las reuniones frecuentes de las personas interesadas y representativas, como los consejales.

El hecho de que aún en los países desarrollados exista una tendencia centralizadora originada en la existencia de algunas zonas de Gobierno local que, constituídas hace muchos años, ahora son demasiado pequeñas para las nuevas funciones que han ido adquiriendo los gobiernos, sugiere que deben tomarse medidas para asegurar el vigor del Gobierno local estableciendo los límites más amplios posibles para esas zonas, mientras sean compatibles con el sentido de comunidad pero, aún en este caso, esas zonas menores pueden constituirse como subdivisiones de la zona principal del Gobierno local. Aunque, en nuestro caso, la mayoría de las municipalidades tienen zonas de dimensión considerable, existen otras que, por otras razones además de ésta, deberían ser estudiadas con vistas a su complementación. Entre las que gozan de un vasto territorio, algunas tienen serios problemas de distribución poblacional que también

debería ser resuelta.

En la determinación de las zonas sometidas a las autoridades locales tiene importancia la capacidad financiera para apoyar los servicios propios de aquella, pero tal consideración asume una significación secundaria respecto a los requisitos de la zona adecuada para prestar los servicios técnicos en sí.

DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE FACULTADES Y FUNCIONES

Es poco probable que una misma distribución de funciones entre la sede central y sus dependencias de ejecución local, entre el Gobierno central y las autoridades locales o entre los diversos planos de estas últimas pueda ser efectiva en todos los casos. El problema reside en las diferencias en la capacidad y en las necesidades de las distintas zonas y en el grado de supervisión y asistencia técnica requerida por los diversos servicios. Además, es factible que la división de atribuciones esté en constante evolución y, aún donde el gobierno conceda gran importancia a la descentralización, no siempre todo cambio puede o debe orientarse hacia una intensificación de ésta.

A pesar de estas diferencias o fluctuaciones en la distribución de facultades y, en cierto modo, como consecuencia de ellas, es posible formular algunas proposiciones de carácter general sobre la delegación de atribuciones a las dependencias de ejecución local, por medio de procedimientos que estimulen la participación de la población en sus programas. También es posible expresar algunas generalizaciones sobre la naturaleza

de las atribuciones y funciones que pueden conferirse a las autoridades locales y acerca de los métodos para mantener la responsabilidad del Gobierno central por el logro de los objetivos provinciales, cuando se atribuyen a las autoridades locales servicios de considerable interés provincial.

Se acepta que, cuando un organismo central descentraliza sus actividades y delega facultades en funcionarios locales, no disminuye ni la responsabilidad ni la autoridad de la sede central: los funcionarios locales de sus dependencias quedan sometidos a la supervisión jerárquica y sus decisiones pueden ser revocadas o modificadas en el grado que se juzgue necesario. Este tipo de relación caracteriza claramente a los servicios centralizados de ejecución local tales como los del registro civil. Sin embargo, la definición no es tan precisa en las relaciones del centro y los lugares de ejecución en el caso de los servicios técnicos, respecto de los cuales se espera que las dependencias de ejecución local estimulen la participación popular en sus actividades, reaccionen satisfactoriamente ante los intereses y necesidades del lugar y adopten decisiones que compartan con esos intereses e, incluso traspasen, en la práctica,algunas de sus atribuciones a las autoridades locales.

En el otro extremo de la escala, cuando el Gobierno central confiere atribuciones a las autoridades locales, no existe normalmente una relación jerárquica y, no obstante, en el caso de atribución de la responsabilidad por servicios técnicos, deben arbitrarse medios, compatibles con la condición de las autoridades locales, para determinar y asegurar el respeto de normas mínimas de entendimiento, brindar la asistencia técnica y financiera que necesiten las autoridades locales y

mantener la responsabilidad de los organismos centrales por el logro de las metas provinciales en sus respectivas esferas.

DELEGACION Y ORGANIZACION LOCAL

La delegación de autoridad a las dependencias de ejecución local debe permitir comprender, con claridad: la naturaleza, alcances y límites de la autoridad delegada en aspectos operativos, administrativos y financieros; el funcionario en quién se delega la autoridad; los asuntos o tipos de asuntos que deben ser sometidos a la aprobación previa del organismo central; los asuntos sobre los que se debe informar periódicamente al centro y los puntos sensibles que deben ser objeto de un informe cuando se planteen; y las relaciones más convenientes que deben existir con otras dependencias de ejecución local del gobierno central, las autoridades locales y el público en general.

Debe cuidarse que los funcionarios de ejecución local ejerzan la autoridad delegada tal como se proyectó y no que ésta, en la práctica, sea reasumida, ya por la interferencia o revisión injustificada de los funcionarios centrales, ya por las exigencias de una reglamentación sumamente centralizada en materia de hacienda pública, de personal, de aprovisionamiento o de otra índole. Los métodos de fiscalización y control deben ser compatibles con el grado de autoridad delegada. Cuando se espera que las dependencias de ejecución local se muestren sensibles a la opinión pública y generen instrumentos de consulta popular, es imprescindible definir, por medio de re-

glamentaciones y capacitación, el tipo de participación popular que se requiere como conveniente y encontrar los métodos y procedimientos para asegurar que esas dependencias lo logren sin impedimentos. si esas dependencias han de ejercer su autoridad en consulta con los habitantes de sus respectivas zonas o echar las bases para su traspaso a las autoridades locales, la autoridad debe delegarse libremente.

La organización local de las unidades de ejecución y la relación jerárquica entre ellas y el centro, afectarán considerablemente las formas y naturaleza de la participación popular en los servicios de ejecución local, así como la responsabilidad y fiscalización de los departamentos técnicos en esas actividades de ejecución local. Donde los departamentos técnicos (centrales) ejercen la fiscalización exclusiva de sus dependencias de ejecución local, por ejemplo, su responsabilidad es completa, pero las posibilidades de coordinación con otros servicios técnicos y, por lo tanto, de participación popular sobre una base multifuncional, son mínimas a no ser que los servicios de ejecución local tengan zonas comunes y mantengan oficinas en las mismas ciudades. Donde los servicios de ejecución local estén sometidos a un coordinador de zona, la oportunidad de que la población participe en una variedad de funciones será grande, pero la responsabilidad del ministerio central puede quedar enteramente subordinada al coordinador de zona, si éste "dirige" las actividades de los servicios técnicos, o será compartida con ese coordinador si éste tiene la dirección "administrativa" de las actividades de los servicios técnicos en el plano de la zona y los ministerios centrales ejercen la "dirección técnica" de los mismos servicios (lo que

se llama comúnmente supervisión mixta).

Cualquiera sea la función que se encomiende a los coordinadores de zona, el método que se use para su selección afectará significativamente su sensibilidad para con la opinión local, por un lado, y para con el Gobierno central, por otro. Es evidente que si estos funcionarios son de carácter político, responderán más fielmente a la voluntad popular y, si son de la localidad, prestarán mayor atención a las necesidades y sentimientos lugareños, aunque su dependencia política y financiera respecto de los funcionarios centrales, lo impulsarán a considerar con cuidado los programas e intereses de estos últimos. Es importante destacar que ningún sistema de descentralización, cualquiera sea su combinación entre dependencias de ejecución local y atribución a autoridades locales, podrá producir los efectos esperados hasta que las actividades centrales de planificación y presupuesto hayan alcanzado la eficacia suficiente para que todos los involucrados en el proceso, ministerios centrales, autoridades locales, coordinadores de zona, funcionarios de dependencias de ejecución local, puedan tener una misma concepción de los programas que ejecutan en forma conjunta y, por supuesto, que quienes deben adoptar decisiones, a partir de evaluar situaciones, hayan sido capacitados y adiestrados en las técnicas administrativas correspondientes para garantir su idoneidad. Los coordinadores de zona, especialmente, deben ser administradores con formación profesional, elegidos por sus méritos y que, por su capacidad y el apoyo que prestan a las necesidades de la zona, conquistan el respeto de los funcionarios técnicos que actúan con aquéllos. Por supuesto que estas afirmaciones sólo tienen validez para los servicios que,

por su interdependencia, reclaman coordinación sobre el terreno o para dar coherencia a la forma en que los servicios llegan a la población.

ATRIBUCION DE FACULTADES Y FUNCIONES

Las facultades y funciones a asignarse a las autoridades locales dependen, en parte, del sistema de descentralización que se use y deberían decidirse tomando en consideración los factores que ya hemos mencionado. Además de éstos, existen algunas pautas generales que conviene tener en cuenta:

a) al comenzar un proceso de descentralización deben asignarse a las autoridades locales, en primer lugar y siempre que sea posible, aquellas funciones que tienen un evidente carácter local, tales como la provisión de agua potable, las obras de riego menores, los caminos secundarios, actividades vinculadas con la atención primaria de la salud, sanidad ambiental y otras de similar naturaleza. Sería conveniente que el proceso inicial incluyera la "devolución", a las autoridades locales, de aquellas actividades que hacen a las funciones generales propias del Gobierno local y que fueron centralizadas, de una u otra manera, por las autoridades centrales, tales como la policía de costumbres, las cuestiones eminentemente locales de tránsito, etc.;

b) la responsabilidad por esas funciones debe ubicarse aún en planos más bajos de la autoridad local, si es posible, aceptando, como único límite, la capacidad para desempeñarlas satisfactoriamente. Es prudente recordar que, por razones de economía y eficacia, algunas actividades, como las de

investigación y capacitación, o servicios que requieren aptitudes altamente especializadas, grandes inversiones de capital o una organización de zona relativamente extensa,conviene que continúen a cargo de dependencias centrales, que podrán ejecutarlas a través de unidades de ejecución local, como paso previo para su oportuna transferencia alas autoridades locales;

c) en el caso de servicios técnicos en los que existe interés provincial, además del local, es conveniente un reparto de responsabilidades entre el Gobierno local y el central. La atribución de facultades a las autoridades locales, en el plano adecuado, sin embargo, debe ser tan amplia como sea posible, con el único límite de las garantías que aseguren la satisfacción del interés provincial;

d) por último y aunque deben adoptarse disposiciones para asegurar que la calidad de ejecución local se mantenga en un nivel aceptable, la administración pública central debe inmiscuirse lo menos posible en las actividades de las autoridades locales. Esto exige adaptar los métodos de fiscalización central a las diferencias en la capacidad de las autoridades locales. Igualmente, donde una función se divide entre autoridades de distintos niveles, las del plano superior no deben emprender, sin consulta previa, un servicio que pueda prestar adecuadamente el inferior.

MANTENIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD CENTRAL POR LAS FUNCIONES CONFERIDAS

Los organismos centrales no delegan la responsabilidad por las funciones conferidas en las que también están inte-

resados, por lo cual deben adoptarse medidas conducentes a hacer posible el ejercicio de esa responsabilidad, sin mengua de las posibilidades de las autoridades locales para la ejecución de las funciones conferidas. Entre las medidas posibles podemos enunciar las siguientes:

a) La formulación de planes y programas provinciales con metas, plazos y costos clasificados por zonas, siempre que sea posible.

b) La distribución de directivas generales y normas de orientación, a intervalos regulares, incluyendo la determinación de patrones técnicos y de otra índole, por medio de circulares, manuales y modelos de ordenanzas.

c) La capacitación del personal que depende de las autoridades locales y, cuando resulte práctico y conveniente, de los miembros de los consejos locales a fin de desarrollar sus aptitudes y transmitirles información suficiente.

d) El pronto suministro de asistencia técnica a las autoridades locales por medio de las dependencias de ejecución local o de las oficinas centrales, a pedido de aquellas o cuando la necesidad se manifieste claramente.

e) La determinación, por convención, de las calificaciones mínimas que deben satisfacer los funcionarios técnicos y profesionales empleados por las autoridades locales, incluyendo, en algunas categorías, el requisito de un certificado otorgado por el Gobierno central.

Además de estas medidas, encaminadas a conducir a las autoridades locales hacia las metas deseadas, es posible listar otras cuyo objetivo principal es la fiscalización:

a) Realizar comprobaciones en el lugar, de tiempo

en tiempo, e inspecciones más formales con carácter periódico, ya sea por medio de los ministerios técnicos o a través de un organismo con funciones más amplias, especial, cuyos objetivos sean la coordinación y el apoyo a las autoridades locales.

b) Convenir la presentación de informes especiales o periódicos sobre el desarrollo de las actividades, sea respecto a servicios o proyectos concretos o con relación a un programa más amplio de trabajo, cuando los mismos se realizan con el apoyo técnico y financiero de los órganos centrales o porque interesan a la Provincia como un todo.

c) Mantener o implementar un sistema de fiscalización presupuestaria y financiera comprendida la revisión de cuentas.

d) Ejercer facultades en el caso de omisión en el cumplimiento de tareas, es decir, poder declarar el incumplimiento de una obligación legal y adoptar providencia para su ejecución por otros medios; esta facultad debería incluir las posibilidades legales de intervención a los órganos locales. Por supuesto estas facultades sólo deben ejercerse en casos extremos.

e) Definir los tipos y naturaleza de las reglamentaciones legales locales que deberán contar con una aprobación previa o posterior de órganos centrales. Para evitar demoras innecesarias, las normas debieran disponer un plazo prudencial para que esas reglamentaciones entren en vigencia automática.

f) Aplicar remedios judiciales a los actos de las autoridades locales y su personal,que excedan sus facultades o que sean antijurídicos, por cualquier motivo.

Esta lista de medidas positivas y de fiscalización

puede parecer muy extensa, pero pueden aplicarse sin ahogar la iniciativa de las autoridades locales. Cuando no existen medidas de fiscalización como ésta, se hacen fuertes los criterios restrictivos respecto de las funciones a atribuir a las autoridades locales. Su aplicación, por el contrario, eliminará o disminuirá estas posiciones críticas y facilitará la atribución de facultades más extensas, especialmente en el caso de las responsabilidades por servicios técnicos.

La clave de las buenas relaciones entre los ministerios y las autoridades locales reside en el grado de comprensión que tengan los funcionarios centrales acerca de los problemas con que se enfrentan los funcionarios locales. Mucho depende de las buenas relaciones personales y de la forma en que se brinde asesoramiento o ayuda y se ejerzan las medidas de fiscalización.

METODOS DE ATRIBUCION DE FACULTADES Y FUNCIONES A LAS AUTORIDADES LOCALES

En los casos en que se decida descentralizar facultades y funciones en las autoridades locales, que no involucren la modificación de los textos legales fundamentales, en otras palabras, sin que implique la cesión de competencias para ser ejercidas libremente por la autoridad local, los métodos para atribuir facultades y funciones a esas autoridades locales constituyen, al igual que aquél, un elemento fundamental de la distribución territorial del poder. No sólo afectan la naturaleza de las facultades atribuídas, sino también el grado y procedimientos de fiscalización central disponibles.

Entre los procedimientos o métodos para atribuir facultades a las autoridades locales tenemos, lógicamente y en primer lugar, el de autorizar a los poderes locales, por disposición constitucional o legal, a tomar todas las medidas necesarias para el bien de su comuidad, que no estén prohibidas por ley o cuya competencia no esté atribuída a otro órgano público. El sistema puede llamarse "abierto" y es, aproximadamente, el que nuestras normas plantean. Su ventaja es que permite que la población local haga virtualmente todo lo que exige el interés de la comunidad y evita la apatía fundada en la falta de autoridad para actuar. Pero, al mismo tiempo, implica peligro en los casos en que las facultades locales puedan estar en manos de personas con pocos conocimientos y experiencia, exista escasez de personal técnico y no se pueda evitar, a través de acuerdos, que las autoridades locales quieran realizar proyectos superiores a sus recursos o emprender las funciones más fáciles y que prometen resultados más espectaculares, descuidando las esenciales. El sistema "abierto" puede ofrecer, también, a las autoridades centrales, una fácil salida para eludir responsabilidades en el mismo grado en que permite dejar los problemas más acuciantes a las autoridades locales, que carecen de los recursos necesarios para lograr realizaciones significativas.

Este método da a las autoridades locales, evidentemente, la flexibilidad necesaria para tomar las medidas que satisfagan las necesidades de la comunidad y puede resultar singularmente útil cuando se lo combina con otros métodos de atribución y un programa de asistencia técnica y financiera por parte del Gobierno central.

Otro método consiste en asignar funciones a las autoridades locales por disposición ministerial, en virtud de una ley especial que enumera las funciones que pueden ser atribuidas total o parcialmente, los requisitos generales que deben satisfacerse antes de la atribución y el procedimiento para llevar a cabo el traspaso. La ley debería preveer el otorgamiento de un instrumento legal de autoridad a cada uno de los órganos locales, que incluyera disposiciones concretas sobre las funciones que pueden emprender inmediatamente. Este instrumento puede jugar, también, en el sentido de favorecer la creación de órganos locales especiales para que, a medida que se vayan constituyendo, se hagan cargo de las funciones. cuando la autoridad local demuestre que cumple eficazmente con las funciones que se le encomiendan, el ministerio respectivo puede emitir nuevos instrumentos otorgando nuevas funciones.

La ventaja de este método es que proporciona una clara estructura conceptual para la división de funciones entre el Gobierno central y las autoridades locales, una precisa definición de lo que puede realizar cada autoridad y una oportunidad para ir extendiendo la atribución de facultades a medida que aumentan las aptitudes de las autoridades locales. Siendo así, puede ser un excelente método para dar inicio a un proceso de descentralización que se quiere sea permanente, creciente y vigoroso.

La asignación de funciones a las autoridades locales a través de distitas leyes, que pueden disponer la atribución inmediata o asignar a un ministro la autorización para elegir el momento conveniente, constituye un tercer método que ha tenido difusión en varios países.

Para que funcione flexiblemente se requiere que se adopten disposiciones para una atribución adicional. Es un método que puede provocar problemas y alguna confusión por los cambios constantes de las relaciones entre autoridades centrales y locales a raíz de diferentes concepciones legislativas, al atribuir funciones a través de numerosas leyes individuales.

Considerar a las autoridades locales como parte integrante de la organización del Gobierno central, es otro método. De éste ya hemos descripto algunas de sus características anteriormente. Funciona sobre la base de que los organismos centrales asumen la responsabilidad por los servicios técnicos pero, en lugar de asignar su administración a los funcionarios de sus propias dependencias locales la confían a las autoridades locales. O sea que, además de cumplir las funciones que les atribuye la ley, las autoridades locales deben ejecutar las instrucciones de los órganos centrales, actuando como si dependieran jerárquicamente de ellos. El grado de centralización de las normas generales y de las medidas de fiscalización depende de la capacidad de las autoridades locales.

Finalmente, puede contratarse con las autoridades locales la ejecución de ciertos servicios. Se afirma que este método de atribución ofrece una base de fiscalización constructiva. El contrato determina los servicios que deben cumplirse, los patrones generales a satisfacer, los informes que deben rendirse, el derecho de inspección y supervisión del Gobierno Central, la forma de pago y otras condiciones. La dependencia con relación a los subsidios del Gobierno central puede inducir a las autoridades locales a concertar estos contratos. Conforme a este procedimiento, las funciones pueden asignarse a todas

las autoridades locales de determinada clase o a las distintas autoridades locales individuales.

Según se ha señalado repetidamente, salvo el caso de las capitales y otras zonas especiales, rara vez resulta en beneficio de los intereses estatales o locales conceder facultades a determinadas autoridades locales por medio de leyes particulares.

Es muy útil, a los fines de la determinación de viabilidad de atribución de facultades, la clasificación de las autoridades locales, desde el punto de vista administrativo. Los factores que han de tomarse en cuenta son entre otros, el plano de las autoridades, los recursos financieros, capacidad técnica y experiencia. Otra base común de clasificación es la población.

CONDUCTOS DE ATRIBUCION

Cuando no se utiliza una ley para atribuir facultades a las autoridades locales, hay varios otros conductos. En algunos de ellos el traspaso se efectúa a través de los ministerios, respecto de los servicios técnicos a su cargo después de haber obtenido la aprobación de un órgano central que, según el caso, puede ser el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo. A veces puede utilizarse como conducto un organismo central creado especialmente para descentralizar, coordinar y apoyar las actividades de los gobiernos locales. En general parece no ser necesaria una verdadera centralización para promulgar este tipo de actos destinado a las autoridades locales. Sin embargo, es importante:

a) Tener un único órgano central encargado de revisar los proyectos de las medidas generales a dictar y cualquier otra norma relacionada, a fin de asegurar que las medidas propuestas guardan razonable compatibilidad con las prácticas generales y con las relaciones existentes con las autoridades locales en cuestión;

b) Asegurar que las autoridades locales habrán de contar con los fondos y otros recursos necesarios para cumplir en forma adecuada las obligaciones que se propone conferirles;

c) Obtener el consentimiento de las autoridades locales en los casos en que exista duda sobre su capacidad técnica o financiera y, especialmente, cuando la atribución contemplada significará una carga financiera adicional.

d) Cerciorarse que las facultades que serán conferidas y el grado de la atribución han sido expresados en términos claros y sencillos y que, por consiguiente, no habrán dudas en su operación y en las relaciones resultantes.

En el funcionamiento de ciertos servicios que cuentan con el apoyo de las entidades públicas no estatales, como, por ejemplo, los de educación, puede ser relevante el papel de los órganos voluntarios. En ese caso quizás tengan importancia las consultas previas con dichos órganos, hechas desde los niveles más altos que sea posible.

Es probable que, en alguna oportunidad, las autoridades locales consideren que deben modificarse, de alguna manera, las funciones que le fueron atribuidas; o las circunstancias pueden hacer posible que alguna facultad transferida sea confe-

rida a otra autoridad de un escalón inferior. Otras veces una autoridad local puede estimar que debe ejercer funciones confiadas a otro superior. Para evitar conflictos innecesarios entre tales autoridades y que se eludan responsabilidades por medio de la atribución, la decisión sobre esas propuestas debe corresponder siempre a un plano superior al de todas ellas.

Asímismo, debe permitirse que las autoridades locales dispongan, por acuerdo mutuo, la administración conjunta de un servicio, o que una de ellas cumpla una función en representación de otra pero, por norma general, las autoridades locales deben derivar sus facultades directamente del Gobierno central y no por atribución o delegación de una autoridad local, aunque ocupe un plano superior.

ESTRATEGIAS PARA LA DESCENTRALIZACION

- Debe entenderse que la total vigencia del proceso de descentralización y sus resultados, requieren el estudio y la adecuación de las instituciones políticas, jurídicas, administrativas y económicas. La tramitación y/o aprobación, en su caso, de las reformas necesarias, es responsabilidad del Gobierno de la Provincia.

- El proceso de recuperación de funciones generales y servicios técnicos, por parte de los Municipios, debe ser gradual y en todos los casos es necesario un acto formal de concertación entre el nivel central y los niveles regionales y/o locales involucrados.

- La atribución de competencias a los Municipios debe ser flexible y no uniforme, atendiendo a las circunstancias particulares de cada uno e involucrando, cuando sea posible y beneficioso, a niveles menores o a niveles regionales.

- Siempre que sea posible la transferencia de recursos deberá incluir la transferencia de las fuentes de donde emanan tales recursos. Mientras continúen vigentes las actuales limitaciones legales, esa cesión podrá implicar el manejo de fuentes y recursos por cuenta del Gobierno central.

- Simultáneamente con la puesta en marcha del proceso de descentralización deberán proveerse las bases legales para posibilitar, tanto la formación de niveles de gobierno menores que el Municipio, como la asociación entre Municipios.

- Cuando sea posible la generación de regiones formadas por acuerdo entre Municipios, el Gobierno provincial deberá adoptar las decisiones necesarias para consolidar esas regiones, impul-

sando, entre otras medidas, el diseño y puesta en marcha de mecanismos administrativos apropiados.

- El Gobierno provincial deberá adoptar a la planificación como instrumento básico político-técnico para coordinar decisiones y acciones, incorporando a dicho sistema al plano municipal.

- Al iniciarse el proceso de descentralización deberá procederse, en forma urgente, a estudiar el conjunto de normas legales que enmarcan la situación actual y disponer, por las vías correspondientes, el trámite de su adecuación.

- El ente sobre el cual recae la descentralización debe ser considerado como una unidad y centro de la función, servicio o actividad descentralizada.

- Toda acción de descentralización debe implicar la reestructuración de los organismos centrales y de los municipales correspondientes, para que, tanto unos como otros, se adecuen estructural y funcionalmente a la nueva situación.

- Las funciones que se descentralizan deben ser completas, lo que incluye la descentralización de las funciones complementarias y de apoyo correspondientes, así como un cuidadoso acuerdo sobre las funciones interrelacionadas.

- La coordinación de las actividades descentralizadas, incluye necesariamente la planificación de las mismas y requiere la creación de Consejos departamentales y regionales, según el caso, con participación de los organismos centrales responsables.

- El proceso global de descentralización requiere la acción de un órgano colegiado permanente, integrado por funcionarios provinciales y municipales con autoridad suficiente como para adoptar, en el marco de las políticas vigentes, todas las decisiones necesarias para asegurar la permanente operatividad del proceso.

- La gestión de las funciones y/o servicios descentralizados requiere como ingrediente básico, recursos humanos calificados. Su formación, capacitación y adiestramiento debe estar a cargo del Gobierno provincial.

- Los organismos centrales, en asocio con los municipales, deberán definir las normas y pautas de prestación de los servicios descentralizados para asegurar a los usuarios condiciones de igualdad, economía y eficacia.

- En el caso particular de los servicios que se descentralicen, deberán crearse asociaciones mixtas conformadas por autoridades provinciales, municipales y vecinos o usuarios que participen activamente en la programación de las prestaciones, en su ejecución y control.

- Deben crearse canales de comunicación eficientes entre los distintos niveles del Gobierno y los usuarios para que éstos accedan a la información adecuada y oportuna que les permita una intervención inteligente en la gestión de los servicios.

- Es necesario realizar campañas para difundir el concepto de auto-ayuda para la construcción de obras públicas menores de interés para el lugar, y estimular la participación.

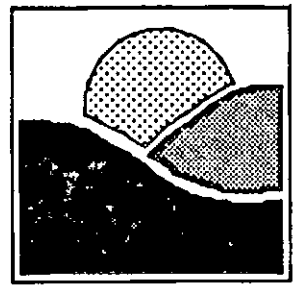
- El Gobierno provincial, junto a los gobiernos locales, y en coordinación con las entidades sociales intermedias, deben promover, con urgencia, la formación de líderes comunitarios, capaces de orientar los esfuerzos participativos de la comunidad.

- La vigencia del proceso de descentralización requiere la creación de una unidad técnica multidisciplinaria de estudio y asesoramiento a los entes locales, integrada por especialistas asignados a tal función por los distintos ministerios.

- Las prestaciones financieras del Gobierno provincial, para hacer viable la descentralización, deben ser continuas y no especiales. Los montos deben ser previsibles en volumen y regulares en las entregas.

- En la medida que el mecanismo financiero implique una nueva relación tributaria, los montos recaudados por el Gobierno provincial, con destino a los Municipios, debe ser depositado diariamente a la orden de éstos.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA



IX PROYECTO TURISMO

AL
ACONCAGUA

1. FUNDAMENTOS DEL PROYECTO

Observamos la necesidad de promover y ordenar las actividades que significan posibilidades ciertas de diversificación de la economía, de la Provincia, y una de ellas, de importancia creciente, es el turismo.

Además Mendoza posee atractivos naturales suficientes como para afirmar su condición de foco de atracción para aquellos viajeros que buscan ámbitos físicos que permitan y aseguren el uso personal, agradable y constructivo de su tiempo libre, junto a un marco social adecuado que está en condiciones de ofrecer.

Existe una infraestructura básica de servicios, que ha crecido, incluso estos años, en lo que hace a la atención especializada en montaña, destinada a transportar, alojar, cuidar, alimentar y distraer a los viajeros y 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 desarrollo 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.

La innegable y extensa diversidad de empresas que se interrelacionan al servicio de los que viajan haciendo posible la efectiva conexión entre las personas, las formas de viajar, los alojamientos y los restantes medios que requieren para satisfacer sus necesidades de mantenimiento, descanso, distracción, educación y hasta excitación, producen efectos económicos visibles a través de la generación de trabajo, ingresos e impuestos, de suficiente importancia como para que, en todos los países y regiones del mundo en que existen condiciones para ello, como en la nuestra, se trabaje efectivamente por el desarrollo del turismo.

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

Esa aceptación, acerca de la necesidad de medir y analizar el pacto económico y social del turismo, para su ordenamiento, unida al conocimiento de los múltiples esfuerzos que deben realizarse para el desarro-

llo de áreas turísticas y el carácter de unidad que las mismas deben tener ha provocado que, en todo el mundo, los gobiernos y el turismo accionen una natural asociación y que, a todos los efectos, las oficinas gubernamentales que planifican, promocionan, ordenan y controlan el turismo sean consideradas partes integrantes del extenso ámbito turístico.

En nuestra Provincia ya han habido disposiciones legales en ese sentido, desde el año 1936, en que se crea el primer organismo provincial del país con funciones específicas de promoción y regulación del turismo, hasta otras más recientes que introducen modificaciones estructurales, funcionales o que provocan cambios en sus facultades o posibilidades de acción en un camino que ha implicado marchas y contramarchas que han dificultado la vigencia y operación de políticas coherentes en el tiempo.

La situación actual de esta importante actividad, su diferente dinamismo, sus nuevas posibilidades y necesidades hacen imprescindible una nueva institucionalización que pueda, efectivamente, ser un instrumento más adecuado a esa situación y que, sumultáneamente, sancione formas y métodos de participación en la discusión y solución de esos problemas adecuados al restablecimiento de la vida democrática.

Si bien las principales funciones que se le asignan se refieren a aspectos que hacen al condicionamiento de las actividades de los gobernados, en salvaguardia del interés social, y por lo tanto, son perfectamente atribuíbles a un organismo de la administración central, la necesidad, ya expresada, de acompañar al dinamismo de esta actividad y la decisión de dar verdadera participación a las fuerzas políticas, sociales y económicas interesadas en el desarrollo del turismo, han conducido a estimar la conveniencia y oportunidad de conceder a dicho organismo las mayores ventajas operativas que implica la descentralización y elegir como figura jurídica a la Corporación, por la asociación de intereses que se pretende lograr.

La autarquía que se le otorga no debe ser entendida en el sentido de posibilidades productivas en desmedro de lo que legítimamente corresponde a la actividad privada; o facultades de decisiones políticas respecto a sus fines u objetivos lo que involucraría una indebida disminución de las facultades propias del Poder Ejecutivo, ni plantear una actividad excluyente del Estado Provincial en desmedro del Municipio.

La creación del ente autárquico no debe representar un aumento

en las cargas del Presupuesto Público de la Provincia, por lo que debe suponerse que, utilizando la mayor libertad decisional a nivel operativo y administrativo, deberá actuar 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.

2. FINES DE LA CORPORACION TURISTICA DE MENDOZA

La Corporación tendrá los siguientes fines:

. Promover, publicitar e informar acerca de las posibilidades y ventajas de las condiciones naturales, sociales, históricas y culturales de la Provincia para aumentar la capacidad local de captación del flujo turístico.

. Promover, ante los órganos y poderes del Estado, la sanción de las normas legales adecuadas para esos fines y para la regulación de todas las actividades vinculadas con el turismo; y dictar las que correspondan de acuerdo a la autoridad que le confieren las normas legales vigentes o que rijan en el futuro.

. Fiscalizar y coordinar, a través de los instrumentos necesarios, todas las actividades que realizan los sectores vinculados a la actividad turística.

. Impulsar todas las actividades que el Gobierno deba efectuar en el campo de la actividad turística.

. Promover y prácticar, en especial, directa o indirectamente, las actividades vinculadas con el turismo social, cultural y educativo, en particular mediante la celebración de convenios de reciprocidad con el Gobierno de la Nación, de las Provincias, con entidades extranjeras y con instituciones públicas y privadas.

. Asesorar permanentemente al Poder Ejecutivo para la fijación de objetivos y políticas en materia turística, a las que adecuará sus actividades, y realizará según convenga en cada caso, por gestión directa, por delegación o por cooperación y coordinación con entidades oficiales o privadas, tanto nacionales como extranjeras.

3. ESTRUCTURA ORGANICA

1. Directorio de la Corporación.

1.1. Presidente de la Corporación.

1.1.1. Director de Programas de Promoción e Información.

1.1.2. Director de Programas de Concesiones y Fiscalización.

1.1.3. Director de Programas de Planificación Turística y Proyectos Especiales.

1.1.4. Director de Programas de Administración General.

4. FACULTADES Y ATRIBUCIONES

4.1. Del Directorio

El Directorio tendrá todas las facultades y atribuciones requeridas para el cumplimiento de los objetivos de la corporación y las responsabilidades consiguientes, y en particular las siguientes:

. Aprobar el Plan Anual de Operaciones que se elabore para el cumplimiento de las políticas fijadas por el Poder Ejecutivo.

. Aprobar el Proyecto de Presupuesto Anual que será elevado al Poder Ejecutivo en la fecha y modos que establezca la reglamentación.

. Practicar el Balance General Anual y elevar, en el momento que corresponda la rendición de cuentas total al Tribunal de Cuentas de la Provincia.

. Nombrar, contratar, promover, suspender, aceptar renuncias y remover el personal de la Corporación, por intermedio de su Presidente y de acuerdo a las leyes vigentes.

. Ejercer la representación legal de la Corporación en todos los actos que así lo requieren, tanto judiciales, como administrativos y comerciales, por intermedio del Presidente.

. Conferir poderes especiales o generales y revocarlos cuando lo crea necesario.

. Disponer la organización interna de la Corporación en el marco de las normas reglamentarias.

. Celebrar contratos de cualquier naturaleza, referente a los bienes muebles o inmuebles de propiedad de la Corporación y/o que requie-

re el funcionamiento de la misma, de acuerdo a las normas legales vigentes.

. Programar, auspiciar y subvencionar actividades vinculadas con el desarrollo turístico.

. Aplicar las normas vigentes de categorización con los establecimientos que prestan servicios turísticos, habilitándolos para su funcionamiento, de acuerdo a las normas legales vigentes.

. Aplicar las multas por infracciones a las disposiciones legales vigentes, en materia de su competencia y cuando así lo dispongan dichas normas.

. En general, considerar y resolver sobre todo asunto que sea necesario para el mejor cumplimiento de los fines de la Corporación.

4.2. Del Presidente del Directorio

. Presidir el Directorio y ejecutar los acuerdos, disposiciones y resoluciones del mismo.

. Asistir diariamente al despacho de los asuntos de la Corporación.

. Promover todo lo conducente a la buena marcha y correcta administración de la Corporación.

. Administrar los recursos y demás bienes de la Corporación, disponiendo su inversión conforme al presupuesto y con sujeción a las normas legales correspondientes.

. Informar periódicamente al Directorio o cuando éste lo requiera acerca del trámite y resultado de su gestión y decisiones y de todo aquello que fuera de interés para la mejor conducción del Ente.

. En general, realizar, facilitar y/o disponer la realización de todos los actos necesarios para la mejor consecución de los fines de la Corporación, de las disposiciones legales vigentes y de las decisiones del Directorio.

5. MISION Y FUNCIONES DE LAS UNIDADES

5.1. Dirección de Programas de Promoción e Información

Misión:

Promoción e información permanente de los atractivos turísti-

cos de la Provincia y de la estructura básica de servicios.

Funciones:

1. Realización de estudios de circuitos y zonas turísticas.
2. Relevamiento de las instituciones provinciales, nacionales y extranjeras relacionadas con el turismo.
3. Elaboración de proyectos de desarrollo turístico (en coordinación con la Dirección de Planificación).
4. Evaluación de proyectos privados de servicios o empresas que desallen actividades con fines turísticos.
5. Asesoramiento técnico a particulares en la planificación, implementación y operación de servicios o empresas turísticas.
6. Recopilación de datos y elaboración del material de promoción y difusión turística de la Provincia.
7. Divulgación, por los distintos medios disponibles, de las atracciones y servicios turísticos de la Provincia, tanto en el país como en el exterior.
8. Mantenimiento del registro de instituciones vinculadas al turismo, tanto del país como del exterior.
9. Envío sistemático de material de promoción turística de la Provincia por los canales de distribución disponible.
10. Realización directa e incentivación de la formación y adiestramiento del personal necesario para los distintos servicios básicos de turismo, especialmente guías y personal para hoteles y restaurantes.
11. Realización de campañas y programas tendientes a desarrollar conciencia turística receptiva en la población de la Provincia.
12. Prestación de servicios permanentes de información turística en la sede de la Corporación y otros puestos distribuídos adecuadamente.
13. Incentivación y participación en la organización de festivales, congresos y otros eventos similares de naturaleza cultural, deportiva, etc., en tanto sean de interés turístico.
14. Examen y pronunciamiento en proyectos de concesión de exenciones impositivas u otros incentivos a empresas hoteleras y otras de fines turísticos (en coordinación con los organismos responsables de la promoción industrial y/o comercial).
15. Difusión de las oportunidades de explotación de servicios e industrias turísticas en la Provincia (en coordinación con los organismos responsables de la promoción industrial y/o comercial).

16. Examen y pronunciamiento en proyectos de recorridos de servicios de transporte turístico (en coordinación con los organismos responsables de la concesión y control de los servicios de transporte de pasajeros).
17. Proyecto y construcción, o diligenciamiento a través de los organismos competentes, de obras de interés directo para el turismo.
18. Conservación y mantenimiento de las obras y otros elementos de la infraestructura turística existente, cuando estas actividades escapen a la competencia específica de otros organismos públicos.
19. Operación de servicios turísticos.

    . Hoteles.
    . Campings.
    . Estacionamiento de casa rodantes.
    . Hosterías.
    . Transporte.
    . Moteles.
    . Conjuntos recreativos, etc.

20. Coordinación de la acción de los distintos organismos públicos en cuanto se refiera a asuntos de interés para el turismo en la Provincia (obras, servicios, promoción cultural, controles, etc.) y particularmente en lo que hace a la elaboración de normas reguladoras de la prestación de servicios de interés turístico tales como negocios de venta de artículos regionales y para la práctica deportiva, comercio de objetos de artesanías y cualquier otra actividad relacionada con el turismo y los viajes.
21. Incentivación y estímulo, a través de los medios disponibles, de las actividades deportivas y culturales de la población que puedan significar motivos de atracción turística (en coordinación con los organismos específicamente responsables de las actividades culturales y deportiva de la Provincia).
22. Organización de excursiones, campamentos y expediciones de interés turístico.
23. Organización de exposiciones de artículos y productos típicos de la Provincia (en coordinación con los organismos responsables del fomento y/o producción de artesías regionales y, en particular, con la Casa de Mendoza en Buenos Aires).

24. Incentivación y fomento del turismo social, tanto interno como externo a la Provincia (en coordinación con los organismos correspondientes del Ministerio de Bienestar Social).
25. Incentivación y fomento del turismo educativo escolar (en coordinación con los organismos responsables del Ministerio de Cultura y Educación).
26. Mantenimiento de contactos y diligenciamiento de medidas de promoción y fomento turístico a nivel regional.
27. Elaboración, mantenimiento y divulgación del calendario turístico Provincial.

5.2. Dirección de Programas de Concesiones y Fiscalización

Misión:

Otorgar, fiscalizar y coordinar todas las actividades que realizan los sectores y entidades vinculadas con la actividad turística.

Funciones:

1. Otorgamiento de concesiones a particulares para la explotación de servicios turísticos (hoteles, hosterías, campigs y otros).
2. Control, fiscalización e inspección del cumplimiento de las condiciones contractuales establecidas, por parte de los concesionarios.
3. Imposición y aplicación de las sanciones que pudieran corresponder a los concesionarios por la falta de cumplimiento de las condiciones de la concesión.
4. Estudio de las tarifas hoteleras.
5. Elaboración de normas reguladoras de la prestación de servicios de interés turístico:

   . Hoteles.
   . Restaurantes.
   . Transporte turístico.
   . Agencias de viaje, etc.

6. Control, fiscalización e inspección del cumplimiento de las normas establecidas por la Corporación y de la legislación provincial y nacional al respecto (en coordinación con los organismos especialmente competentes en cuestiones de transporte, promoción industrial, etc.).

7. Mantenimiento del registro de empresas y servicios de interés turístico.
8. Establecimiento y mantenimiento de la clasificación de hoteles, restaurantes y otros servicios análogos.
9. Autorización y habilitación de locales para hospedaje provisorio en situaciones de emergencia.

5.3. Dirección de Planificación

Misión:

Mantener actualizado el diagnóstico de la situación turística de la Provincia, planificar las acciones de estudio y desarrollo del área, y coordinar la planificación integral de la Corporación.

1. Realización de las siguientes actividades de estudios referidas al comercio específico de la Corporación.
   1.1. Realización de estudios y relevamientos sobre el potencial turístico (natural y cultural) de la Provincia.
   1.2. Relevamiento y evaluación permanente de la oferta de servicios esenciales al turismo en la Provincia.
   1.3. Estudios de factibilidad económica de las actividades turísticas en la Provincia.
   1.4. Realización de estudios, relevamientos y análisis económico de las actividades turísticas en la Provincia.
   1.5. Realización de estudios de las relaciones entre el sector turismo y otros sectores de la actividad Provincial.
   1.6. Realización de estudios y relevamientos con miras a fijar el escalonamiento de prioridades entre proyectos privados de acuerdo a la programación del sector público.
   1.7. Realización de estudios para la fijación de las áreas en las cuales el sector público debe promover la elaboración anticipada de estudios y proyectos de factibilidad de actividades turísticas.
   1.8. Formulación de proyecciones indicativas de los resultados previsibles en las distintas etapas y actividades vinculadas con el turismo.
   1.9. Formulación de cuestionarios y formularios, para colecta de datos económicos complementarios, no producidos rutinariamen

te en las distintas unidades de la Corporación.

2. Apoyo técnico a las unidades de la Corporación en la realización de actividades de estudio, especialmente:

   2.1. Estudio y establecimiento de las prioridades de investigación turística en la Provincia, tratando de coordinar en ese sentido esta acción con la de otros entes Provinciales o no, que actúan en investigaciones en la región.
   2.2. Realización y mantenimiento del censo turístico permanente.
   2.3. Estudios para la determinación del tamaño-tipo de unidad económica para la explotación de los distintos servicios turísticos.
   2.4. Realización de estudios y relevamientos sobre disponibilidades de materia prima y mano de obra, costos de implantación de servicios, condiciones de mercado, conveniencia de exenciones tributarias, conveniencia de crédito diferenciales, líneas preferenciales de financiamiento, etc.
   2.5. Estudio de los distintos factores de localización turística.
   2.6. Evaluación y análisis de proyectos privados.
   2.7. Coordinación de la asistencia financiera técnica, crediticia, incentivos fiscales y en colaboración de proyectos.
   2.8. Realización de estudios que sirvan de base para el dictado y perfeccionamiento de la legislación turística provincial.

3. Asesoramiento y apoyo técnico al Présidente en el desempeño de sus funciones de:

   3.1. Programación del trabajo del organismo.
   3.2. Programación de las inversiones del sector público a través del organismo.
   3.3. Programación de la operación y mantenimiento de los servicios existentes y nuevos.
   3.4. Presupuestación de los programas y elaboración de la propuesta del presupuesto anual.
   3.5. Compatibilización de los programas de actividades de las unidades de la Corporación.
   3.6. Control de la ejecución de los programas y proyectos a cargo de las distintas unidades, a través de sistemas de informes periódicos y otros medios.

3.7. Evaluación de los resultados y de los costos de los programas.

3.8. Coordinación de las providencias relacionadas con los convenios de interés de la Corporación.

3.9. Planificación y reajuste de la organización administrativa adecuada al cumplimiento de la programación, en cuanto a estructuras, funciones, actividades, procedimientos, métodos y sistemas.

3.10. Planificación y reajuste de los sistemas de administración general (personal, materiales, servicios auxiliares, etc.), adecuados al cumplimiento de los programas.

3.11. Programación y coordinación de la capacitación y adiestramiento del personal, procurando que tales actividades resulten adecuadas a las necesidades que plantean el cumplimiento de los programas.

4. Asesoramiento a las unidades de la Corporación en la programación de sus actividades y, en su caso, de sus inversiones.

5. Apoyo técnico al Presidente y a las unidades de la Corporación especialmente en tareas de Estadística, Estudios, Proyectos y Documentación, especialmente en:

5.1. Suministrando las base estadística y de antecedentes documentales necesarios para lograr la máxima racionalidad en las decisiones.

5.2. En la realización de censos y relevamientos estadísticos.

5.3. En al análisis e interpretación de los datos estadísticos recolectados.

5.4. En la realización de los estudios e investigaciones necesarias a la globalización máxima de las bases para adoptar decisiones.

5.5. En la realización de estudios especiales.

5.6. En la elaboración de proyectos tentativos de inversión y operación.

5.7. En la realización de estudios de localización de recursos e inversiones.

5.8. En la realización de estudios que interesen a otras unidades de la Corporación.

5.9. En la realización de tareas de apoyo técnico a estudios o proyectos de responsabilidades específicas de una determinada unidad de la Corporación.

6. Asesoramiento a las unidades de la Corporación en materia presupuestaria y financiera (coordinación con la Dirección de Programas de Administración General).

7. Control de las transferencias a la Corporación y de ésta a sus unidades, de las cuotas de recursos necesarios para el cumplimiento de sus programas.

8. Preparación de las propuestas de alteraciones presupuestarias de interés de la Corporación.

9. Coordinación de la implementación y puesta en marcha de las propuestas de reorganización administrativa adoptadas.

10. Investigación permanente del grado de adecuación de la distribución del personal.

11. Investigación sistemática de las necesidades de adiestramiento y capacitación del personal.

12. Coordinación de las actividades de capacitación y adiestramiento que se realicen a través de organismos externos a la Corporación.

13. Proposición al organismo central competente, de las actividades de capacitación y adiestramiento que escapan al ámbito y posibilidades de la Corporación.

14. Orientación del adiestramiento inicial del nuevo ingresado.

15. Orientación de las actividades del adiestramiento en servicio.

16. Proposición de la concesión de becas al personal.

17. Control del aprovechamiento didáctico de los empleados becados, desde el punto de vista de las funciones que desempeñan en la Corporación.

5.4. Dirección de Programas de Administración General

Misión:

Desarrollo de las funciones de carácter administrativo de la Corporación: ejecución presupuestaria, manejo de fondos, personal, suministros y servicios auxiliares.

Subprograma:

Ejecución Presupuestaria y Manejo de Fondos:

1. Control de la ejecución del presupuesto, en sus aspectos contables y financieros.
2. Imputación preventiva de las erogaciones sujetas a este régimen.
3. Imputación definitiva de todas las erogaciones de la Corporación.
4. Elaboración de estados de la ejecución presupuestaria.
5. Analisis y control de la documentación y de los cálculos a los fines de imputación y liquidación.
6. Preparación de los expedientes y otros elementos necesarios para la efectivación de las erogaciones que se realizan según la legislación vigente.
7. Manejo de fondos para las erogaciones que se realicen por la Corporación, según la legislación vigente.
8. Control de emisión de cheques y de las cuentas bancarias.
9. Preparación de las rendiciones de cuenta que deben presentarse ante organismos, según la legislación vigente.
10. Control de los bienes patrimoniales.
11. Mantenimiento de los registro contables de acuerdo a las normas vigentes.
12. Expedición de informes y certificaciones; y preparación de actos y expedientes de actos referidos a la materia de su competencia.
13. Aplicación y control del cumplimiento de la legislación y normas contables vigentes.

Subprograma de Personal:

1. Mantenimiento del control del personal que reviste en la Corpora-

ción.

2. Control de la asistencia y puntualidad del personal.

3. Elaboración de los partes de asistencia y novedades que deban ser remitidos a otras unidades organismos.

4. Control de la distribución interna del personal en el ámbito de la Corporación.

5. Previsión y programación de las necesidades futuras de empleo de acuerdo con los planes de trabajo de la Corporación (en coordinación con la Dirección de Planificación).

6. Recopilación y estudio de las peticiones de los Jefes de Unidades en que se han producido vacantes o que requieren nuevos empleados.

7. Elaboración de los informes acerca de las necesidades de selección y admisión o adscripción de personal que deban ser elevados al organismo especificamente responsable.

8. Realización del reclutamiento y selección técnica del personal, acuerdo a las normas vigentes y con la coordinación del organismo central responsable de la administración de personal.

9. Preperación y diligenciamiento de los trámites necesarios para la incorporación de los nuevos empleados seleccionados, de acuerdo a las normas vigentes.

10. Ubicación de los empleados en las unidades correspondientes de acuerdo a las necesidades del servicio y a las aptitudes del individuo.

11. Control del movimiento interno del personal entre las distintas unidades de la Corporación.

12. Exámen y control de partes de asistencia, puntualidad y novedades.

13. Mantenimiento del registro de datos personales y funciones, asistencia, vacantes, movimiento y novedades del personal.

14. Mantenimiento de legajos del personal.

15. Control de la corrección de las liquidaciones que figuran en la planilla de pagos de sueldos.

16. Centralización de las propuestas de promoción y ascenso formuladas por las distintas unidades de la Corporación.

17. Preparación de informes de evaluación de eficiencia y de merecimiento, de acuerdo a las informaciones de los Jefes inmediatos respectivos.

18. Elevación a la autoridad competente, de la lista de candidatos en condiciones de ser promovidos.

19. Elaboración de los actos de promoción y ascenso, de acuerdo a la legislación vigente.

20. Elaboración, actualización y control del plan de licencias.

21. Informes en expedientes relativos al régimen jurídico del personal (licencia, medidas disciplinarias, sumarios, etc.).

22. Control, en cuanto corresponda, de la corrección en la aplicación del sistema de promoción y ascenso de acuerdo con la legislación vigente.

23. Aplicación y control de sanciones disciplinarias.

14. Confección de resoluciones acerca de sanciones, licencias, estímulos, traslados, cambios de actividades, bajas, etc.

25. Elaboración de informes y certificaciones relativas al personal.

26. Coordinación, orientación y control, de la aplicación de las normas vigentes en lo que hace a la administración de personal.

27. Investigación y compilación de registros estadísticos de todo lo relacionado con el personal, en coordinación con el organismo central competente de administración de personal.

28. Colaboración, con la unidad correspondiente, para la elaboración de las descripciones de cargos de la Corporación.

Subprograma:

Suministros y Servicios Auxiliares:

1. Elaboración de las previsiones y programas de necesidades de materiales de la Corporación.

2. Envío de las previsiones y/o de los programas de necesidades a los organismos comptentes, cuando corresponda.

3. Elaboración del cronograma interno de requisiciones de materiales, en base al cronograma general de adquisiciones cuando éste sea elaborado por el organismo central de abastecimientos.

4. Elaboración del cronograma interno de adquisiciones que, de acuerdo a la legislación vigente, puedan ser realizadas por la Corporación.

5. Preparación y envío de las requisiciones de materiales a los organismos competentes.

6. Realización, de acuerdo a las formas y procedimientos que determinen las leyes y normas vigentes, de las adquisiciones de materiales para su utilización en la Corporación.

7. Realización de las adquisiciones de urgencia que autorice el Poder Ejecutivo.

8. Recepción de los materiales adquiridos por el organismo y organismos competentes o directamente por la Corporación y control de sus condiciones.

9. Almacenamiento y custodia de los materiales recibidos, dentro de los límites de almacenamiento que establecen las normas vigentes.

10. Distribución a las distintas unidades de la Corporación, de los materiales solicitados.

11. Orientación y supervisión del uso racional y correcto de los materiales.

12. Indicación al organismo competente de las necesidades de reparación, acondicionamiento y bajas de materiales.

13. Recolección de datos estadísiticos sobre uso y consumo de materiales.

14. Colaboración con el organismo competente para el control del cumplimiento, de las normas y legislación vigente en materia de administración de materiales.

15. Control del trámite interno de expedientes y documentos entre las unidades de la Corporación.

16. Preparación y entrega de los expedientes que la Corporación envía a otros organismos.

17. Preparación y envío, al organismo correspondiente, de las guías de control de trámites y otros documentos que fueran exigidos por las normas de tramitación y comunicación vigente.

18. Información a interesados sobre la tramitación interna, entrada y salida de expedientes.

19. Orientación y control de los servicios de mesas de entradas y salidas de las unidades de la Corporación que estén geográficamente desconcentradas.

20. Mantenimiento del archivo de la Corporación.

21. Inutilización de documentos según las normas vigentes.

22. Ejecución de servicios comunes de duplicación y mimeografía.

23. Ejecución de servicios de mecanografía.

24. Control de las utilización de los vehículos de uso privativo de la Corporación.

25. Requisición al organismo competente y control de la utilización de vehículos que necesitará la Corporación.

26. Cuidado y conservación de los vehículos en uso en la Corporación.

27. Prestación de los servicios de vigilancia, limpieza y refrigerio; y orientación y control del cumplimiento de los mismos servicios en las unidades de la Corporación que estén geográficamente desconcentradas.

6. PROCESOS DE FUNCIONAMIENTO OPERATIVO

6.1. En la Dirección de Programas de Promoción e Información:

1. Relevamiento de instituciones relacionadas con el turismo.

2. Fijación de pautas para la formulación de proyectos de desarrollo turístico.

3. Recepción de proyectos de desarrollo turístico.

4. Elaboración del material de promoción e información.

5. Difusión del material de promoción.

6. Información al turista.

7. Examen y pronunciamiento en pedidos de beneficios impositivos.

8. Pronunciamiento en proyectos de recorridos turísticos.

9. Captación y organización del turismo sócial y escolar.

10. Elaboración del calendario turístico provincial.

11. Difusión del calendario turístico provincial.

6.2. En la Dirección de Programas de Concesiones y Fiscalización

1. Llamado y otorgamiento de concesiones.

2. Estudio y autorización llamado a licitación para el otorgamiento de concesiones.

3. Estudio de tarifas hoteleras.

4. Confección y registro de órdenes de trabajo.

5. Elaboración del cuadro de distribución de trabajo.

6. Confección de estado de ejecución de planes de trabajo.

7. Inspecciones.

8. Apelaciones de sanciones.

9. Recepción de declaraciones juradas.

10. Clasificación de hoteles.

11. Habilitación de locales para hospedaje provisorio.

6.3. En la Dirección de Planificación

1. Censo Turístico.

2. Elaboración de anteproyectos y/o proyectos de desarrollo turístico.

3. Elaboración de proyectos.

7. ATRIBUCIONES, DEBERES Y RESPONSABILIDADES DE LOS DIRECTORES DE PROGRAMAS

1. Informar periódicamente a la Presidencia acerca de las actividades desorrolladas y el grado de cumplimiento respecto de lo previsto.

2. Adoptar todas las medidas que aseguren una información permanente y suficiente al personal que se encuentra bajo su dependencia en todos aquellos asuntos se refieren a las actividades que realiza el área.

3. Solicitar el personal necesario para el cumplimiento de las funciones y/o actividades.

4. Proponer actividades, proyectos y programas en cuestiones propias del área de su competencia, concordantes con los planes y políticas vigentes.

5. Proponer mejoras y/o cambios en los procedimientos administrativos y técnicos.

6. Elevar a la Presidencia toda la información que le sea requerida, en tiempo y forma.

7. Requerir a la Dirección de Programas de Administración General, los materiales necesarios para el cumplimiento de las actividades asignadas a las unidades a su cargo.

8. Asistir y asesorar a la Presidencia en asuntos relativos a su competencia.

9. Aplicar las sanciones que le competan según la legislación y otras normas vigentes.

10. Proponer a la Presidencia la aplicación de aquellas sanciones que, de acuerdo al ordenamiento legal vigente, escapan a su competencia.

11. Indicar a la Presidencia las necesidades relacionadas con el servicio, tales como desplazamiento de empleados, extensión de la jornada de trabajo, comisiones de servicio, etc.

12. Participar en la elaboración del plan de licencia del personal.

13. Supervisar todas las actividades que se desarrollan en su área.

14. Distribuir el trabajo de acuerdo a las necesidades del servicio y las aptitudes del personal.

15. Mantener la disciplina en el lugar de trabajo.

16. Efectuar el control del uso y consumo de materiales en el Departamento.

17. Elevar los datos estadísticos que le sean requeridos, elaborados en tiempo y forma.

18. Rendir informes a quien corresponda sobre empleados en período de prueba.

19. Controlar directamente la asistencia y puntualidad de los empleados de su dependencia.

21. Prestar información a quien corresponda sobre la eficiencia y merecimiento de cada empleado para los fines de promoción y ascenso.

22. Indicar a la Presidencia las necesidades de capacitación y adiestramiento de los empleados de su área.

23. Delegar autoridad en forma expresa y escrita a sus subordinados para que éstos puedan llevar adelante sus responsabilidades.

PROYECTO DE LEY

PROYECTO DE LEY

VISTO Y

CONSIDERANDO:

Que es necesario promover y ordenar las actividades que significan posibilidades ciertas de diversificación de la economía de la provincia;

Que Mendoza posee atractivos naturales suficientes como para afirmar su condición de foco de atracción para aquellos viajeros que buscan ámbitos físicos que permitan y aseguren el uso personal, agradable y constructivo de su tiempo libre, junto a un marco social adecuado que estamos en condiciones de ofrecer;

Que existe una infraestructura básica de servicios, que ha crecido, incluso estos años, en lo que hace a la atención especializada en montaña, destinado a transportar, ayudar, cuidar, alimentar y distraer a los viajeros y 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 desarrollo 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.

Que la innegable y extensa diversidad de empresas que se interrelacionan al servicio de los que viajan haciendo posible la efectiva conexión entre las personas, las formas de viajar, los alojamientos y los restantes medios que requieren para satisfacer sus necesidades de mantenimiento, descanso, distracción, educación y hasta excitación, producen efectos económicos visibles a través de la generación de trabajo, ingresos e impuestos, de suficiente importancia como para que, en todos los países y regiones del mundo en que existen condiciones para ello, como en la nuestra, se trabaje efectivamente por el desarrollo del turismo.

Que la misma diversidad de intereses que confluyen en la actividad turística junto al hecho de que, además de las consecuencias económicas, el turismo tiene importantes consecuencias sociales, particularmente para la comunidad residente, conduce a aceptar que, para que el turismo sea realmente beneficioso, debe ser dirigido y su crecimiento debe ser controlado;

Que esa aceptación acerca de la necesidad de medir y analizar el impacto económico y social del turismo para su ordenamiento unida al conocimiento de los múltiples esfuerzos que deben realizarse para el desarrollo de áreas turísticas y el carácter de unidad que las mismas deben tener ha provocado que, en todo el mundo, los gobiernos y el turismo accionen una natural asociación y que, a todos los efectos, las oficinas gubernamentales que planifican, promocionan, ordenan y controlan el turismo sean consideradas partes integrantes del extenso ámbito turístico;

Que en nuestra provincia ya han habido disposiciones legales en ese sentido desde el año 1936 en que se crea el primer organismo provincial del país con funciones específicas de promoción y regulación del turismo, hasta otras más recientes que introducen modificaciones estructurales, funcionales o que provocan cambios en sus facultades o posibilidades de acción en un camino que ha implicado marchas y contramarchas que han dificultado la vigencia y operación de políticas coherentes en el tiempo;

Que la situación actual de esta importante actividad, su diferente dinamismo, sus nuevas posibilidades y necesidades hacen 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 esos problemas adecuados al restablecimiento de la vida democrática;

Que si bien las principales funciones que se le asignan se refieren a aspectos que hacen al condicionamiento de las actividades de los gobernados en salvaguardia del interés social, y por lo tanto, son perfectamente atribuibles a un organismo de la administración central, la necesidad, ya expresada, de acompañar el dinamismo de esta actividad y la decisión de dar verdadera participación a las fuerzas políticas, sociales y económicas interesadas en el desarrollo del turismo, han conducido a estimar la conveniencia y oportunidad de conceder a este organismo las mayores ventajas operativas que implica la descentralización.

Que la autarquía que se le otorga no debe ser entendida en el sentido de posibilidades productivas en desmedro de lo que legítimamente corresponde a la actividad privada; o facultades de decisiones políticas respecto a sus fines u objetivos lo que involucraría una indebida disminución de las facultades propias del Poder Ejecutivo, ni plantear una actividad excluyente del Estado Provincial en desmedro del Municipio;

Que la creación del ente autárquico no debe representar un aumento en las cargas del Presupuesto Público de la Provincia, por lo que debe suponerse que, utilizando la mayor libertad decisional a nivel operativo y administrativo, deberá actuar 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;

Por ello,

EL SENADO Y LA CAMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE MENDOZA
SANCIONAN CON FUERZA DE
LEY

Artículo 1° - Créase la Corporación Turística de Mendoza, como ente autárquico vinculado al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía.

Artículo 2° - La Corporación Turística de Mendoza tendrá su asiento principal en la ciudad de Mendoza y jurisdicción en todo el territorio de la Provincia, con capacidad para actuar públicamente y privadamente, de acuerdo a las leyes generales de la Nación y de la Provincia, de esta Ley y de las normas legales que reglan su funcionamiento.

Artículo 3° - La Corporación tendrá los siguientes fines:

a) Promover, publicitar e informar acerca de las posibilidades y ventajas de las condiciones naturales, sociales, históricas y culturales de la provincia para aumentar la capacidad local de captación del flujo turístico.

b) Promover, ante los órganos y poderes del Estado, la sanción de las normas legales adecuadas para esos fines y para la regulación de todas las actividades vinculadas con el turismo; y dictar las que correspondan de acuerdo a la autoridad que le confieren las normas legales vigentes o que rijan en el futuro.

c) Fiscalizar y coordinar, a través de los instrumentos necesarios, todas las actividades que realizan los sectores vinculados a la actividad turística.

d) Impulsar todas las actividades que el Gobierno deba efectuar

en el campo de la actividad turística.

e) Promover y practicar, en especial, directa o indirectamente, las actividades vinculadas con el turismo social, cultural y educativo, en particular mediante la celebración de convenios de reciprocidad con el Gobierno de la Nación, de las Provincias, con entidades extranjeras y con instituciones públicas y privadas.

Artículo 4° - La Corporación Turística de Mendoza asesorará permanentemente al Poder Ejecutivo para la fijación de objetivos y políticas en materia turística, a las que adecuará sus actividades, y realizará según convenga en cada caso, por gestión directa, por delegación o por cooperación y coordinación con entidades oficiales o privadas, tanto nacionales como extranjeras.

Artículo 5° - Para el cumplimiento de sus fines, la Corporación desarrollará las funciones que le asigne el reglamento de esta Ley, sin perjuicio de las que le atribuyen otras normas legales. Dichas funciones deberán especificar con claridad los momentos y los organismos con los que la Corporación deberá coordinar sus actividades, cuando así corresponda por la índole de las mismas.

Artículo 6° - La dirección superior de la Corporación Turística de Mendoza será ejercida por un Directorio, integrado por un Presidente y trece vocales designados por el Poder Ejecutivo. Esta designación se hará de la siguiente manera: el Presidente y dos vocales serán designados directamente por el Poder Ejecutivo, representando éstos dos últimos al Ministerio de Obras y Servicios Públicos y al Ministerio de Cultura y Educación; tres vocales serán designados a propuesta de los tres partidos políticos que tengan mayor cantidad de representantes en la H. Legislatura de Mendoza; tres vocales serán designados a propuesta de las entidades privadas que representan a las empresas más directamente vinculadas con la actividad turística; y finalmente cinco vocales representarán a los municipios de la Provincia, elegidos según el método que determine la norma reglamentaria de esta Ley, cuidando que ellos representen las principales zonas geográficas de la Provincia, u otro criterio diferencial que permita asegurar que, a través de ellos, están representadas las distintas zonas de la Provincia con particularidades que las indivi-

dualizan desde el punto de vista turístico.

Artículo 7° - Las Asociaciones empresarias a que alude el artículo anterior harán sus propuestas a través de ternas y la reglamentación determinará que asociaciones las presentarán y la forma en que deberá hacerse la propuesta, la que podrá ser hecha según el número de asociaciones, en forma aislada o conjunta. Pasados treinta días de la vigencia de esta Ley, si las entidades privadas no hubiesen propuesto las ternas correspondientes, el Poder Ejecutivo designará directamente los representantes de las mismas.

Artículo 8° - El Presidente y los restantes miembros del Directorio durarán en sus funciones igual período que el Poder Ejecutivo que los designó, pudiendo ser reelectos, y continuarán en sus cargos hasta que sean designados sus reemplazantes.

Artículo 9° - Tanto el Presidente como los vocales deberán ser ciudadanos argentino, mayores de treinta años de edad, con diez años de ejercicio de la ciudadanía en caso de ser naturalizados y con cinco años de residencia en la Provincia.

Artículo 10°- No podrán ser designados miembros del Directorio:

a) Los condenados por delito doloso.
b) Los declarados en concurso civil o en estado de quiebra, hasta dos años después de su rehabilitación.
c) No podrán ser vocales representantes de las entidades privadas, las personas que ejerzan cargos de cualquier naturaleza, nacionales,, provinciales o municipales.

Aquellos directores, que, con posterioridad a sus designaciones, fueran alcanzados por algunas de las inhabilitaciones declaradas serán separados de sus cargos.

Artículo 11°- En su primera reunión el Directorio designará, de entre los vocales representantes del Gobierno de la Provincia, un Vicepresidente Primero y otro Segundo, quienes ejercerarán la Presidencia en caso de ausencia temporaria del titular, con todas las atribuciones propias de la misma. En caso de ausencia de los Vicepresidentes, la Presidencia será ejercida por el representante oficial de mayor edad. El Directorio deliberará y resolverá con la presencia de la mitad más uno de sus miem-

bros, salvo los casos en que las normas legales exijan un quorum mayor. Las resoluciones serán adoptadas por simple mayoría de votos, y en caso de empate, el Presidente tendrá doble voto.

Artículo 12° - Durante el ejercicio de sus mandatos, el Presidente y los dos vocales designados directamente por el Poder Ejecutivo, podrán ser separados de sus cargos por éste, en cualquier momento y sin necesidad de sumario previo. Los restantes vocales sólo podrán ser separados o suspendidos por el Poder Ejecutivo en los casos de mala conducta, comisión de delito o mal desempeño de sus funciones, previo sumario administrativo con intervención del interesado. Si el hecho fuese notoriamente grave, el Director podrá ser suspendido mientras dure la tramitación del sumario.

Artículo 13° - El Directorio tendrá todas las facultades y atribuciones requeridas para el cumplimiento de los objetivos que esta Ley adjudica a la Corporación, y las responsabilidades consiguientes. Sin perjuicio de las atribuciones y responsabilidades que otras normas legales les encomienden y exijan, tendrán en particular las siguientes:

a) Aprobar el Plan Anual de Operaciones que se elabore para el cumplimiento de las políticas fijadas por el Poder Ejecutivo.
b) Aprobar el Proyecto de Presupuesto Anual que será elevado al Poder Ejecutivo en la fecha y modos que establezca la reglamentación.
c) Practicar el Balance General Anual y elevar, en el momento que corresponda la rendición de cuentas total al Tribunal de Cuentas de la Provincia.
d) Nombrar, contratar, promover, suspender, aceptar renuncias y remover el personal de la Corporación, por intermedio de su Presidente y de acuerdo a las leyes vigentes.
e) Ejercer la representación legal de la Corporación en todos los actos que así lo requieren, tanto judiciales, como administrativos y comerciales, por intermedio del Presidente
f) Conferir poderes especiales o generales y revocarlos cuan-

do lo crea necesario.

g) Disponer la organización interna de la Corporación en el marco de las normas reglamentarias.

h) Celebrar contratos de cualquier naturaleza, referente a los bienes muebles o inmuebles de propiedad de la Corporación y/o que requiere el funcionamiento de la misma, de acuerdo a las normas legales vigentes.

i) Programar, auspiciar y subvencionar actividades vinculadas con el desarrollo turístico.

j) Aplicar las normas vigentes de categorización de los establecimientos que prestan servicios turísticos, habilitándolos para su funcionamiento, de acuerdo a las normas legales vigentes.

k) Aplicar las multas por infracciones a las disposiciones legales vigentes, en materia de su competencia y cuando así lo dispongan dichas normas.

l) En general, considerar y resolver sobre todo asunto que sea necesario para el mejor cumplimiento de los fines de la Corporación.

Artículo 14°- El Presidente del Directorio, que tendrá jerarquía equivalente a Subsecretario y una retribución que no podrá ser inferior a la asignada a esas funciones, tendrá los siguientes deberes y atribuciones.

a) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de esta Ley, su reglamentación y disposiciones concordantes.

b) Presidir el Directorio y ejecutar los acuerdos, disposiciones y resoluciones del mismo.

c) Asistir diariamente al despacho de los asuntos de la Corporación.

d) Promover todo lo conducente a la buena marcha y correcta adadministración de la Corporación.

e) Administrar los recursos y demás bienes de la Corporación, disponiendo su inversión conforme al presupuesto y con sujeción a las normas legales correspondientes.

f) Informar periódicamente al Directorio o cuando éste lo requiera, acerca del trámite y resultado de su gestión y decisiones y de todo aquello que fuera de interés para la mejor

conducción del Ente.

g) En general, realizar, facilitar y/o disponer la realización de todos los actos necesarios para la mejor consecución de los fines de la Corporación, de las disposiciones legales vigentes y de las decisiones del Directorio.

Artículo 15° - El Directorio se reunirá en sesión ordinaria, por lo menos una vez al mes, pero sus miembros podrán ser convocados a reunirse en forma extraordinaria, cuando el Presidente así lo estime necesario o cuando tres miembros lo soliciten por escrito.

Artículo 16° - Excepto el Presidente y los dos vocales designados directamente por el Poder Ejecutivo, los restantes vocales gozarán de una compensación pecuniaria por su concurrencia a las sesiones del Directorio, de acuerdo a las pautas que fije la reglamentación.

Artículo 17° - A fin de asegurar el tratamiento más urgente y oportuno para aquellos asuntos que así lo reclamen, el Directorio elegirá en su seno, de acuerdo a las pautas que fije la reglamentación, un Directorio Ejecutivo integrado por cinco vocales y presidido por el Presidente, que se reunirá una vez por semana y tendrá las funciones, atribuciones y responsabilidades que determine la reglamentación.

Artículo 18° - La Corporación contará con los siguientes recursos:

a) Los provenientes de la explotación de los bienes muebles e inmuebles de propiedad de la Provincia que sean adjudicados a la Corporación para la realización de sus fines.

b) La explotación de los servicios turísticos que preste y de los espectáculos de toda índole y manifestaciones de la actividad turística que organice.

c) El importe de las multas que aplique por infracción a las normas cuya ejecución le correspondan.

d) Las subvenciones que, en caso de necesidad, le otorgue el Gobierno de la Provincia.

e) Los provenientes de otras fuentes que sean asignados u otorgados directamente a la Corporación para facilitar la ejecución de sus fines.

f) Cualquier otro que le corresponda de acuerdo a normas lega-

les, nacionales, provinciales o municipales en vigencia o que se dicten en el futuro.

Artículo 19° - La Corporación depositará dentro de los dos (2) días hábiles el dinero que perciba por todo concepto en una cuenta oficial, especial que abrirá en el Banco de Mendoza o de Previsión Social de la Provincia.

Artículo 20° - La Corporación Turística de Mendoza podrá ser intervenida por el Poder Ejecutivo por un término máximo de seis meses, cuando se comprobaren violaciones a esta Ley o irregularidades en el cumplimiento de su fines y, en general, cuando graves exigencias de bien público lo hicieran necesario.

Artículo 21° - La Corporación podrá solicitar al Poder Ejecutivo la donación de tierras fiscales para la construcción de instalaciones destinadas a servicios turísticos. La escritura de donación se extenderá a favor del interesado una vez efectuada la construcción y habilitación del servicio.

Artículo 22° - El Poder Ejecutivo podrá anticipar a la Corporación, con cargo de reembolso dentro del ejercicio, las sumas de dinero necesarias para atender los gastos de ejecución del presupuesto.

Artículo 23° - Transfiérese a la Corporación Turística de Mendoza todos los bienes muebles e inmuebles, créditos presupuestarios y planta de personal asignados hasta la fecha de promulgación de la presente Ley, a la Dirección Provincial de Turismo.

Artículo 24° - Dentro de los sesenta (60) días de entrada en vigencia la presente Ley, el Directorio elevará al Poder Ejecutivo el anteproyecto de decreto reglamentario, y el proyecto de estructura y organización interna, funciones y dotación de personal que requerirá la Corporación.

Artículo 25° - El personal de la ex-Dirección Provincial de Turismo que de acuerdo a la organización de la Corporación, no pueda desempeñarse en la misma, continuará con todos los derechos de estabilidad, sueldos y escalafón que poseía, conforme a las leyes y convenios laborales vigentes y será distribuído en las Reparticiones del Ministerio de Economía.

Artículo 26° - La Corporación responderá por todos los compromisos contraídos por la Ex-Dirección Provincial de Turismo, continuará las operaciones pendientes y ejecutará todas las acciones que correspondan con los privilegios y excepciones que las leyes le acuerdan.

X PROGRAMA DE

IMPLEMENTACION

ASPECTOS GENERALES

. La idea básica es que no se puede cambiar el aparato administrativo en su conjunto. Si el esfuerzo pretende alcanzar logros concretos deberá ser de características "graduales" y basado en una apreciación realista de la administración.

  Cambiar el aparato administrativo no implica transformaciones meramente formales, se trata de un proceso de cambio social, profundo y complejo que modifica un amplio espectro de relaciones de poder, actitudes, intereses, pautas culturales, capacidad tecnológica y estructuras de organización. En la medida en que se generen conocimientos más sólidos sobre la propuesta multinacional del cambio se generan posibilidades de obtener respuestas técnicas más eficientes.

. El programa tratará de aplicar estrategias de tipo selectivo, elegir junto con las autoridades del Gobierno los "puntos críticos" en forma pertinente y acotada, y concretar en ellos el esfuerzo de implementación. Una vez generados incrementos apreciables de capacidad de gestión en estos puntos, se podrá avanzar hacia otras metas.

. El programa de implantación de las reformas administrativas propuestas debe estar vinculado , estrechamente, al programa de desarrollo económico y social y no constituir simplemente un proceso destinado a lograr mayor eficacia de una administración pública tradicional.

. El programa general de implantación no podrá ser un proceso de medidas aisladas y esporádicas, sino obedecer a un plan general que responda a las exigencias que plantea la planificación económica y social.

1. PROGRAMACION DE ACTIVIDADES

1.1. Tratamiento de las recomendaciones finales con autoridades del Gobierno de Mendoza, en los sectores o instituciones que éstos especifiquen.

1.2. Propuesta de compatibilización de las prioridades definidas por las autoridades provinciales y la factibilidad técnica y operativa requerida.

1.3. Elaboración del programa, conforme a las prioridades globales o sectoriales definidas con las autoridades provinciales.

2. METODOLOGIA Y ESTRATEGIAS A APLICAR

El órden y la forma en que se prevé implementar el proyecto está condicionada por la estrategia general de cambio que se propone en el estudio.

La estrategia de cambio en la Administración Pública es considerada en nuestro proyecto como un proceso de cambio social que debe ser encarado como un proceso político, seleccionando las esferas críticas, donde haya viabilidad política para los cambios a introducir.

El proceso debe contar con consenso amplio de las fuerzas políticas, apoyo de la opinión pública y, fundamentalmente, de los recursos humanos que trabajan en la Administración Pública.

Por ello, consideramos conveniente la constitución de un equipo de trabajo, compuesto por representantes del Gobierno Provincial y del equipo que realizó el estudio, para el tratamiento y posterior propuesta general de los alcances de la implementación.

No obstante, hemos dividido las propuestas, en orden a sus posibilidades de implementación en: de corto plazo (período que puede oscilar entre 10 días y 90 días) y de largo plazo (período que puede iniciarse en forma inmediata, pero de realizaciones paulatinas que pueden demandar largo tiempo hasta su implementación total).

1. Recomendaciones generales

Corto plazo:

- Profesionalización de la gerencia pública:

Esto significa que los cargos de contenido gerencial de la Administración sean objeto de una carrera gerencial de carácter estable.

. Debe considerarse la realización de convenios con la U.N. de Cuyo para cursos o carreras en este campo específico de cuarto nivel.

- Capacitación permanente del personal de la Administración pública:

Programa que debe estar vinculado con la carrera administrativa y el sistema de remuneraciones.

. Debe considerarse la posibilidad a través de convenios con la U.N. de Cuyo de que asuma como carácter permanente las labores de capacitación y evaluación de los cursos.

2. Proyectos de Ley Básica General

Corto plazo:

Respecto a las normas generales de funcionamiento y definición de sectores-subsectores, funciones generales - criterios de descentralización - sistemas - cirterios generales.

Largo Plazo:

Estructura Orgánica Básica (integral).

3. Proyecto de Manuales de Organización de las Unidades Organizativas (Direcciones)

Largo plazo:

- Misiones y funciones que competen a cada Unidad.
- Estructura organizativa (vinculada con el proceso de Estructura Orgánica Básica Integral).

Corto plazo:

Atribuciones, deberes y responsabilidades (Directores).

4. Proyecto de Manuales de los Sistemas Administrativos y Auxiliares.

Corto plazo:

- Sistema de Planificación.
- Sistema de Administración Financiera y Presupuestaria.
- Sistema de Administración de Recursos Humanos.
- Sistema de Administración de Recursos Materiales.
- Sistema de Informática (La implementación de los sistemas permitirá la iniciación del proceso de implementación de recomendaciones, porque actuará

como elemento de impulso, coordinación y control de las acciones posteriores.

5. Proyecto de Descentralización Administrativa

Corto plazo:

Definición de estrategias y mecanismos para iniciar el proceso de descentralización.

6. Proyecto del Sector Turismo

Corto plazo:

Sólo debe considerarse la demora en el tratamiento de la ley y la designación de los integrantes de los cuerpos orgánicos propuestos.

3. RECURSOS NECESARIOS

La implementación del proyecto global no requiere recursos financieros especiales, ni incremento de la planta de personal, ya que el estudio sólo propone una redistribución de funciones, un ordenamiento de las competencias y de mejoramiento de la calidad de las prestaciones.

A los efectos de que se visualice la ausencia de costos adicionales, se ha elaborado el siguiente cuadro comparativo:

Organismos	Actuales (T°1)	Propuesta (T° 4)	Diferencias
Ministerios	6	7	+ 1
Secretarías	1	2	+ 1
Subsecretarías	16	16	0
Unidades Organizativas (Direcciones Administración Central)	63	60	- 3
Unidades con dependencia directa de los Ministros	38	34	- 4
Organismos con dependencia directa del Gobernador	2	3	+ 1

4. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

. Los plazos son estimativos, no dependen del equipo de trabajo, sino del grado de coordinación a lograr con las autoridades gubernamentales en el

tratamiento de las recomendaciones.

1. Tratamiento de las recomendaciones finales con autoridades del Gobierno en los sectores o instituciones que estos especifiquen.	20 días
2. Propuesta de compatibilización de las prioridades definidas por las autoridades provinciales y la factibilidad técnica y operativa requerida.	10 días (concluído el punto 1.)
3. Elaboración del programa, conforme a las prioridades globales o sectoriales definidas con las autoridades provinciales.	5 días (concluído el punto 2.)
4. Implementación de recomendaciones consideradas de corto plazo: - Aporte de disposiciones legales - Normas de implementación	60 días (concluído el punto 3).
5. Implementación de recomendaciones consideradas de largo plazo (Proceso que debe iniciarse a partir del funcionamiento adecuado de las efectuadas en el corto plazo).	

5. SISTEMA DE INFORMACION Y CONTROL

Definidas las prioridades de implementación se diseñará un diagrama-red, con determinación de fechas críticas que serán informadas al Gobierno.

Los informes de avance estarán referidos a las mismas, con análisis de desviaciones, si correspondiere.

PROYECCIONES

Durante el desarrollo de este estudio se ha dicho, expresamente, que las propuestas incluídas expresaban un propósito gradualista de la reforma. También se ha afirmado, cuando se criticaron aspectos vinculados con los organismos descentralizados, que los mismos no se conectaban en las áreas ministeriales con las cuales estaban vinculados sus objetivos. Al mencionar críticamente las pautas que sustentaban la actual estructura pública y referir las ventajas del diseño funcional, hemos dicho que, a primer nivel, este diseño no se cumple.

Proyectando el conjunto de estas afirmaciones, que son coincidentes, hemos querido decir que, en un futuro próximo, y si el Gobierno pesa favorablemente nuestros argumentos y adopta una decisión de cambios más profundos -que el que aquí se expresa en forma limitada por las causas ya enunciadas- será necesario redefinir ese primer nivel, los Ministerios, para adecuarlos exactamente a un mismo diseño, el funcional, donde cada una de las áreas ministeriales represente y se responsabilice por la conducción política de un sector claramente definidio y homogéneo.

Estamos de acuerdo en que los sectores de actividad no existen en la realidad administrativa. El sector es un concepto analítico. Representa la sumatoria de la acción pública y privada, en cada uno de los compartimentos estancos en que, arbitrariamente, puede dividirse la acción social. No es por tanto administrable , sino gobernable. Se administran las instituciones y se gobiernan los sectores.

En un esquema funcional y en un plano de actividad lógica, a cargo del gobierno de un sector está un Ministro, cuya responsabilidad fundamental es la formulación de la política sectorial, o sea, la formulación prioritaria de los bienes y servicios a producirse por el sector; y el Ministro ejecuta esa responsabilidad conduciendo la actividad de su Ministerio en función de esa política y negocia con la actividad privada del sector, para conseguir eso mismo, a través de una acción coordinada y concurrente.

En nuestro caso, ya lo dijimos, solo un Ministerio de los actuales es responsable por un sector claramente definido: Educación. Los restantes sectores son excesivamente global, heterogéneos y procuran abarcar funciones que son de magnitud y diferenciación exageradas, y eso cuando no existen limitantes constitucionales a la posibilidad de la existencia de un mayor número de Ministerios.

Si por alguna razón, que el Poder Ejecutivo debe estimar, se

considera inoportuno el aumento del número de Ministerios, la solución podrá estar en la existencia de un segundo nivel, las Subsecretarías, claramente definidas según el criterio funcional, para que allí se obtenga la homogeneidad que no existirá en el primero.

Claro que esta solución traerá un problema de comunicación jerárquica, y es que, al ganar las Subsecretarías en capacidad operativa, por las facilidades que implica el manejo de una aignación funcional más consistente, el Gobernador tendrá, tarde o temprano una inclinación a acudir al asesoramiento de los Subsecretarios, en desmedro del papel de los Ministros.

La otra modififación estructural-funcional de importancia que queda, implícitamente proyectada en este estudio, es la necesidad de redefinir las vinculaciones de las entidades descentralizadas, para que dependan del área ministerial donde juega la responsabilidad política por la obtención de los resultados que persiguen esos organismos.

Coincidente con los argumentos expuestos, y como una consecuencia de ellos, aún deberá meditarse, en busca de una estructura coherente, la situación de aquellos organismos de primer nivel que tienen a su cargo, exclusivamente, el cumplimiento de funciones medio y que, sin embargo, tienen la misma jerarquía política de aquellos que son responsables por la realización de los fines que justifiquen al Estado.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

(1) KLIKSBERG, Bernardo : "Nuevas Fronteras Tecnológicas en Materia de Gerencia em América Latina". Documento Presentado en el Primer Encuentro Latinoamericano sobre: Planificación Económica y Gestión Pública. Buenos Aires 1987.

(2) KLIKSBERG, Bernardo : Ibidem.

(3) MARROW : Documento sobre "Hacia una Revisión Conceptual y Técnica en Gestión Pública". Primer Encuentro Latinoamericano sobre Planificación Econóca y Gestión Pública. Buenos Aires 1987.

(4) ANUARIO ESTADISTICO MENDOZA 1984/1986: "Tomos I y II. Editado por Dirección de Estadísticas é Investigaciones Económicas. Ministerio de Economía. Gobierno de Mendoza 1987.

(5) MASLOW, Abraham: "Enpsychian Management". Irwin 1965.

(6) CLASIFICADOR: "De Erogaciones y Recursos de la Provincia. Año 1984.

(7) HERRERA ARAYA,Marvin "Educación para la Participación en el Proceso / Político". Revista Intèramericana de Desarrollo Educativo. OEA. Washington 1987.

(8) KISNERMAN, Natalio y Colaboradores : "Comunidad". Buenos Aires. Ediciones Humanitas / 1984. pág. 78-79.

(9) LAS HERAS,Patrocinio y CORTAJARENA, Elvira: "Introducción al Bienestar Social". Madrid 1979. Pág.96.

(10) GARCIA, Pedro de Miguel : "El Intervencionismo y la Empresa Pública". Instituto de Estudios Administrativos. Madrid 1981.

(11) CANO, Guillermo J. : "Recursos Naturales y Energía. Derecho, Política y Administración". Buenos Aires. Ed. La Ley / 1979, pág. 61.

(12) CANO, Guillermo J : Ibidem, pág. 59.

(13) LOPEZ, Joaquin M. R. : "Conflictos Institucionales en el Aprovechamiento de los Recursos Hídricos Provinciales" En: Mendoza 84. Realidad y Futuro. Bolsa de / Comercio. Mendoza. 1984, pág. 100.

(14) CANO, Guillermo J. : "La Administración del Agua en el Inmediato / Futuro Mendocino". En: Mendoza 84. Realidad y Futuro. Bolsa de Comercio. Mendoza. 1984. pág. 16-17.

(15) LOPEZ, Joaquin M.R. : Ob.cit. pág. 100.

(16) DIAZ ARAUJO, Edgardo y otros. : "Régimen Jurídico Administrativo para el Ordenamiento Ecológico de la Provincia de Mendoza" Serie Cuadernos N°60. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. U.N.C. 1984. pág. 26.

(17) BOBILLO, Luis I. : "Política de Desarrollo Minero". En: Seminario Latinoamericano sobre Asentamientos Humanos y Desarrollo en Ecosistemas Aridos". CEPAL. Universidad de Mendoza, 1983. pág. 3.

(18) BERENSON, Samuel : "Democracia,Descentralizacao e Desenvolvimento", citado por Henry Maddick. Forense. Río / de Janeiro 1966.

(19) FRIEDMANN, John R.P.: "Introducao ao Planejamento Democrático". / Traducción de Armando Mendez. Escola Brasileira de Administracao Pública. Eundacao Getúlio Vargas. Río de Janeiro. 1959. pág. 17-18.

(20) WARD C., Lee : "Problemas de Coordinación entre las Areas / de Planificación y Presupuesto". En: Presupuesto por Programas. Educa. Costa Rica 1979.

(21) VIDAL, J.Héctor : " Algunas Ideas en Torno a la Vinculación del Presupuesto con los Planes Nacionales de Desarrollo". En: Presupuesto por Programas. Educa. Costa Rica 1979.

(22) MISION CURRIE ; "Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Colombia". Bogotá 1972.

(23) LIPPMANN, Walter : "La Crisis de la Democracia Occidental". Ed. Hispanoeuropea. Madrid 1981. pág. 36.

(24) PATRONI, Aníbal : "Estado y Desarrollo". Consejo Federal de / Inversiones. Dirección de Desarrollo Económico y Estudios Básicos. Buenos Aires 1987.pág.

(25) CHIAVENATO, Idalberto : "Administración de Recursos Humanos". Méjico 1981. Ed. Athos. pág. 173.

(26) NIGRO, F. : "Administración de Personal". En: CARRASCO / BELINCHON, Julián. "Manual de Organización y Métodos". Tomo II. Madrid 1971. Instituto de Estudios de Administración Local. pág. 279.

(27) CHIAVENATO, Idalberto : ob.cit-.pág. 354.

(28) CANO, Guillermo J.: "Recursos Naturales y Energía". Derecho, Política y Administración. Buenos Aires 179. / Ed. La Ley pág. 63.

(29) CANO, Guillermo J.: Ibidem. pág. 69.

(30) CANO, Guillermo J.: "Derecho,Política y Administración Ambientales". Buenos Aires 1978. Ed. Depalma. pág. / 181.

(31) "Un Plan de Gobierno para todos los Mendocinos 1987-1991". ARCA Editorial, Año 1987.

(32) Ibidem.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ALBI, Fernando — "La Crisis del Municipalismo"- Madrid I.E.A.L. 1966.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar — "Descentralización y Planificación" - Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1972.

BOBILLO, Luis I. — "Política de Desarrollo Minero" en: Seminario sobre Asentamientos Humanos y Desarrollo en Ecosistemas Aridos. CEPAL-Universidad de Mendoza 1983.

BREWER-CARIAS, Allan Randolph — "Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela" Ed.Tecnos Madrid 1975.

CANASI, José — "Derecho Administrativo" Ed.De Palma -Buenos Aires 1981.

CANO, Guillermo J. — "La Administración del Agua en el Inmediato Futuro Mendocino". En Mendoza 84. Realidad y Futuro. / Bolsa de Comercio.Mendoza.Ed.Inca 1984.

CANO, Guillermo J.R. — "Recursos Naturales y Energía.Derecho,Política y Administración" Buenos Aires-Ed.La Ley 1979.

CARRASCO BELINCHON, Julián — "Manual de Organización y Métodos" 2da.Ed. Tomo / II Madrid - Instituto de Estudios de Administración Local 1977.

CARRILLO LANDEROS, R. — "Metodología y Administración" Ed.Limusa-Méjico / 1983.

CEPAL-Naciones Unidas — "El Cambio Social y la Política de Desarrollo Social en América Latina - Nueva York 1969.

CEPAL-Naciones Unidas — "Seminario Sobre Aspectos Administrativos de la / Ejecución de Planes de Desarrollo" Nueva York 1968.

CHIAVENATO, Idalberto. — Traducido por María Fittipaldi de Ruiz "Administración de Recursos Humanos"- Ed. Mc Graw Hill,México 1983.

.CHIAVENATO, Idalberto "Introducción a la Teoría General de la Administración". Ed. Mc Graw Hill - Bogotá 1982.

CLEMENT, Carlos Alberto "Aspectos Operativos del Comercio de Exportación e Importación. Normas Aduaneras, Bancarias y de Control". Mendoza. F.C.E. 1981.

COLLAZO, Oscar "Adm. Pca." Ed.Macchi Bs.As. 1974.

Comisión de Adm.Pública "Informe sobre la Reforma de Adm.Pca. Nac."Caracas 1972.

Crónica del V Congreso Hispano Luso Americano-Filipino de Municipios. Instituto de Estudios de Administración Local - / Madrid 1970.

CROZIER, Michel "El Fenómeno Burocrático". Amorrortu.Bs.As.1969. Vol. I.

CROZIER, Michel "La Sociedad Bloqueada" (Bs.As.Amorrortu 1972) / Ver Segunda parte "La Sociedad francesa como sociedad bloqueada. El malestar de la Administración Pública".

DE ALMEIDA, Rómulo "Plano-Programa-Proyecto" Gobierno de Estado da / Bahía.Brasil 1966.

DE SIMON TOBALINA, Juan L. "Cauces de Participación en el Gobierno Local" En Crónica del V.Congreso Hispano-Luso - Americano - Filipino de Municipios." Madrid 1970.

DIEZ, Manuel María y Colaboración de HUTCHINSON, Tomás "Manual de Derecho Administrativo" T.I. Bs.As.1985.

DROMI, José Roberto "Instituciones de Derecho Administrativo" Ed. Astrea.Buenos Aires 1977.

DROMI, José Roberto "Administración Territorial y Economías" Madrid. 1983.

DROMI, José Roberto — "Administración Local del Agua". En Jurisprudencia Argentina - Tomo II. 1984.

DROMI, José Roberto — "Constitución Gobierno y Control" Ed. Ciudad Argentina - Mza. 1983.

EMMERICH, Herbert — "Manual de Administração-Pública" Ins.Brasileiro de Ciencias Ad. Serie de Administração Comparada. Ed. / Fundacao Getúlio Vargas. Río de Janeiro 1962.

ESCOLA, Héctor José — "Compendio de Derecho Administrativo" Bs.As. 1984.

ESCUDERO, Elsa — "El Comercio en Mendoza, Análisis General, Situación Coyuntural" Mza. Dirección de Estadísticas y Censos. 1976.

FARRES CAVAGNARO, Juan — "Metodología Administrativa" DEPALMA.

FARRES CAVAGNARO Juan — "La Teoría General de Sistemas" Rev. de la Facultad / de Ciencias Sociales y Administrativas - UDA-V.II. 1° Semestre 1981.

FARRES CAVAGNARO, Juan — "Sistema Social, Sistema Político y Administración / Pública" Serie Cuadernos-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNC.

FRIAS, Pedro J. — "Introducción al Derecho Público Provincial" Bs.As. / 1980. Ed. Depalma.

FRIAS, Pedro J. y otros — "Derecho Público Provincial" Ed. Depalma. Bs.As. 1985.

GARCIA DE ENTRERRIA, Eduardo — "Aspectos de la Administración Consultiva" I'de Est. / Pol. MADRID 1958.

GARCIA TREVIJANO FOS, J.A. — "Tratado de Derecho Administrativo" Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid 1967.

GARRIDO FALLA, Fernando — "Las Transformaciones del Régimen Administrativo" Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1962.

HARTMAN,W.- MATTHES,H. PROEME, A. — "Manual de los Sistemas de Información" Ed. Gráfica Torroba. Madrid 1979.

HERNANDEZ, Antonio María — "Derecho Municipal" V. I. Bs.As. 1983'

ILCHMAN-UPHOFF. — "The Political Economy Of Change" University Of California. Press, Los Angeles 1969.

JIMENEZ CASTRO, Wilburg. — "Administración Pública para el Desarrollo Integral". Mexico, Fondo de Cultura Económica 1971. Ver segunda Parte - "Conceptos, Criterios y Reflexiones sobre la / Administración Pública Tradicional y el Marco en que / ella se desenvuelve".

JIMENEZ NIETO, Juan Ignacio — "Política y Administración" Ed. Tecnos. Madrid 1970.

GARRIDO FALLA, Fernando. — "Diversos Tipos de Organización Municipal en Problemas Políticos de la Vida Local" Madrid.

KLIKSBERG, Bernardo — "La Reforma de la Administración Pública en América Latina" Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares. Madrid 1984.

KLIKSBERG, Bernardo y Otros. — "Para Investigar la-Administración Pública". Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid 1984.

KOONTZ Y O'DONNELL. — "Curso de Administración Moderna" Mexico. 1972.

LEGISLACION ADMINISTRATIVA DE MENDOZA — "Ed. Diario La Tarde. Mendoza 1985. Tomos I. y II.

LEY DE CONTABILIDAD NACIONAL. — "Contrataciones del Estado - Digesto AZ I, Leyes Administrativas. Buenos Aires 1984.

LOPEZ, Joaquin M.R. "Conflictos Institucionales en el Aprovechamiento de los Recursos hídricos Provinciales", en Mendoza 84. Realidad y Futuro. Bolsa de Comercio Mendoza. Ed. Inca 1984.

MAC DONALD, Austin F. "Gobierno y Administración Municipal". Fondo de Cultura Económica. Mexico 1959.

MARIENHOFF, Miguel "Tratado de Derecho Administrativo". Ed.Abeledo Perrot. Buenos Aires 1965.

MARTIN MATEO, Ramón "El Horizonte de la Descentralización". Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1969.

MARTIN REPORTILLO, Sebastiana "Descentralización Administrativa y Organización Política". Tomo I, II y III. Madrid 1973.

MARTINEZ CABALLERO, Alfonso "Administración A.B.C. de Nuestro Tiempo". El Canciller. Mendoza 1975.

O.E.A. "Estudios Sobre Adm.Pca. en América Latina Washington" 1968.

OSZLAK, Oscar "Temas de Administración Pública" Buenos Aires. Macchi. 1975.

OSZLAK, Oscar "Teoría de la Burocracia Estatal" Buenos Aires. Paidos 1984. 489 páginas.

PALERO DE LINARES, Elena "El Ordenamiento en la Comercialización de Productos Perecederos en Mendoza" Mendoza, Instituto de Investigaciones Económicas 1969.

PERLOFF, Harvey S. "Modelo de un Sistema de Planeamiento-Presupuesto" Revista Administración Pública -INAP 14/15.

PERONE, Jorge Aldo "El Turismo" Notas sobre aspectos institucionales Extranjeros é Importancia de Formular una Política Económica para el Desarrollo del Sector Turístico. Serie Cuadernos N°18. Mendoza F.C.E. U.N.C. 1971.

PIETRAGALLA, Cándido O. "Introducción al Estudio de las Organizaciones y su Administración" Ed. Macchi. Buenos Aires.

POZO NAVARRO, F "La Dirección por Sistemas" Ed. Limusa. Mexico 1976.

PROBLEMAS QUE AFECTAN AL DESENVOLVIMIENTO "De la Actividad Frutihortícola de la Provincia de Mendoza" Mesa Redonda. Programa de Análisis / de Temas de Economía Regional. Mendoza. U.N.C. F. C.E. Departamento de Graduados 1981.

REOS, Orlando "Algunos Instrumentos para una Mejor Asignación / de Recursos Productivos en Mendoza" En Mendoza / 84. Realidad y Futuro. Bolsa de Comercio. Ed. Inca 1984.

SOLANA, Ricardo y PIERNOVI, Aroldo "Teoría de la Administración de Organizaciones". / Contabilidad Moderna. Buenos Aires 1977.

SOLANES, Miguel "Mendoza: Restricciones Institucionales del Cambio del Perfil Socio-Económico de la Provincia". En / Mendoza 84 Realidad y Futuro. Bolsa de Comercio. / Mendoza. Ed. Inca 1984.

SHARKANSKY, Ira "Administración Pública" Mexico. Ed. Asociados / 1971.

SIWEK-POUYDESSEAU, Jeanne y Otros "Desconcentración Administrativa" Colección Seminarios N°1. Complejo Editorial Mejicano. Mexico 1976.

STEISS, Alan Walter "Administración y Presupuestos Públicos" Ed.Diana / Mexico L. 974 .

TACCHINI, Jorge y GARCIA, Jorge "Perspectiva Económica de la Ganadería de Zonas / Aridas" Mendoza, Ministerio de Economía- Dción. / Agropecuaria U.N.C., F.C.A-. 1980.

TOMASSETTI DE PIACENTINI "El Turismo en Mendoza. Aspectos Económicos" Mendoza. F.C.E. 1982.

VANOSSI, Jorge y otros "El Municipio Ciudad Argentina" Mendoza 1983.

.VIDAL, J.Héctor "Algunas Ideas en Torno a la Vinculación del Presupuesto con los Planes Nacionales de Desarrollo" en "Presupuesto por Programa" Educa. Costa Rica 1979.

VIDAL, J.Héctor "Orígenes del Presupuesto por Programas: Análisis / Crítico de la Experiencia en los Estados Unidos sobre el Sistema Planificación-Programación-Presupuesto" Educa. Costa Rica 1979.

VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamin "Derecho Administrativo" T.II Buenos Aires 1950.

WATERSION, Albert. "Planificación del Desarrollo" Fondo de Cultura Económica- Mexico 1979.

ZUCCHERINO, Ricardo "Teoría y Práctica del Derecho Municipal" Ed. Depalma. Buenos Aires 1986.

ZUCCHERINO, Ricardo "Derecho Público Provincial y Municipal" Ed. Ley La Plata 1977.-

EQUIPO DE TRABAJO

DIRECTOR DEL PROYECTO

Dr. Aníbal Oscar Patroni

COORDINADOR TECNICO

Lic. Sonia Iris Moyano

ANALISTAS

Lic. Alicia Fernández de Caloiro

Lic. Silvia Quesada

Lic. Carlos Esteban Villa

Lic. Alberto Cuello

Lic. Carmen Caballero

Lic. Leonora Cuoghi de Castaños

Lic. Osvaldo Di Paolo

Lic. Mirta Marre de Leyton

Lic. Ana María M. de Guevara

Lic. Hilda Narrillos

Lic. Leticia Ramirez

COORDINADOR ADMINISTRATIVO

Srta. María Cristina Tamoni

ENCUESTADORES ALUMNOS

Srta. Alejandrina Alba

Srta. Mirta Allende

Srta. Angeles Angulo

Srta. Mónica Federici

Sr. Guillermo Gallardo

Sr. Eduardo Gomina

Sr. Walter Gutierrez

Srta. Laura López

Srta. Nora Paez

Srta. Gládys Wamba

DACTILOGRAFOS

Sr. Rodolfo Rosales

Srta. Stella Jury

COLABORACIONES

AGRADECEMOS LA COLABORACION DE LAS SIGUIENTES PERSONAS Y ENTIDADES

DR. VICTOR M. FAYAD
Intendente de la Municipalidad de la Capital.

DR. CARLOS L. DE LA ROSA
Intendente de la Municipalidad de Godoy Cruz.

PROF. DANIEL WILSON
Intendente de la Municipalidad de Guaymallén.

ING. LUIS CARRAL
Intendente de la Municipalidad de Luján de Cuyo

ENOLOGO HUGO ANTONIO BORDIN
Intendente de la Municipalidad de Maipú

DR. PABLO DURBAL PATTI
Intendente de la Municipalidad de San Martín

DR. FELIX PESCE
Intendente de la Municipalidad de Rivadavia

SR. JORGE ORLANDO OLIVARES
Intendente de la Municipalidad de Santa Rosa

SR. JUAN CARLOS MARQUEZ
Intendente de la Municipalidad de La Paz

SR. JOSE MARTINEZ
Intendente de la Municipalidad de Tupungato

DR. MOISES JURI
Intendente de la Municipalidad de General Alvear

CONT. VICENTE EMILIO RUSSO
Intendente de la Municipalidad de San Rafael

SR. JORGE VERGARA MARTINEZ
Intendente de la Municipalidad de Malargüe

CONT. JORGE LOPEZ
Vicepresidente Primero de la Honorable Cámara de Diputados - Docente de la Facultad de Ciencias Económicas U.N.C. -Sanitarista.

DR. JOAQUIN M.R. LOPEZ
Docente en la Facultad de C. Jurídicas y Sociales U. de Mendoza - Miembro de la Academia Nacional de Derecho y C. Sociales de Córdoba.

DR. EDGARDO DIAZ ARAUJO
Docente en la cátedra Administración de los Recursos Naturales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales U.N.C.

ING. ARMANDO LLOP
Investigador del Centro de Economía, Legislación y Administración del Agua (INCYTH) - Docente U.N.C.

LIC. NILDA PUCEIRO DE BISTUE
Experta en promoción social - Ex-docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales U.N.C.

LIC. PATRICIA RAQUEL MARTINEZ
Asesora del Ministerio de Economía - Docente de la Facultad de Ciencias Económicas y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales U.N.C.

ESCR. ROSA FIORE
Secretaria General del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas.

ING. JOSE EDUARDO PUELLES
Funcionario de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas del Ministerio de Economía.

ING. RODOLFO ABERASTAIN
Jefe del Departamento Forestación de la Dirección de Bosques y Recursos Naturales del Ministerio de Economía.

PROF. MERCEDES VIOTTI DE ANSIAUME
Jefe del Boletín Oficial

LIC. ROSA BIANCHI DE PORRAS
Jefe de la Sectorial de Planeamiento de la Municipalidad de Malargüe

LIC. ALIDA OLARTE DE CUITIÑO
Funcionaria de la Dirección de Asuntos Penales del Ministerio de Gobierno.

LIC. MIRIAM PARLANTI
Jefe del Departamento de Organización y Métodos de la Municipalidad de Mendoza.

DR. FELIX E. NALLIM
Médico de la Dirección de Asistencia a la Ancianidad e Invalidez del Ministerio de Bienestar Social - Presidente de la Asociación de Gerontología y Geriatría de la Pcia. de Mendoza.

CONT. ALBERTO DE GREGORIO
Funcionario en el Departamento de Información y Auditoría de la Dirección General de Rentas.

LIC. MIRTA PONTE DE NALLIM
Jefe de Control de Gestión de la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Cultura y Educación.

LIC. ELSA ARONNE DE MARTINEZ
Jefe de Estadísticas e Investigaciones de la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Cultura y Educación.

LIC. NIMIA OLMOS DE CARPIO
Docente en la Escuela de Policía "General San Martín".

SRA. GRACIELA F. GOMEZ DE MAURE
Directora del Centro de Informaciones Científicas y Técnicas (CICYT) de la U.N.C.

SRA. NORMA ACCORDINARIO DE CASTIGLIA
Investigadora del pasado mendocino - Subsecretaría de Gobierno y Municipalidades.

SRA. ELENA GIUNTA
Bibliotecaria de la Biblioteca de la Universidad de Mendoza.

SRA. ROSARIO NELLY BUSTOS
Secretaria de Despacho General del Ministerio de Gobierno.

SRA. NORMA CHIRINO DE FERNANDEZ
Jefe del Departamento Personal del Ministerio de Gobierno.

SRA. IRIS NOTTI
Secretaria General de la Dirección de Personas Jurídicas del Ministerio de Gobierno.

SRA. CLARA ARIAS
Jefe de Despacho del Ministerio de Economía.

SRA. RENEE DUGINI
Jefe del Centro de Información Educativa de la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Educación.

SR. PEDRO GINARD
Jefe del Departamento Habilitación del Ministerio de Gobierno.

SR. ELIAN JAPAZ
Secretario de Hacienda de la Municipalidad de Maipú.

SR. ALEJANDRO SABIN
Director de Administración de la Municipalidad de Maipú.

SR. ALDO L. MARTINEZ
Secretario de Hacienda de la Municipalidad de Rivadavia.

SEÑOR Secretario de Hacienda y
SEÑOR Jefe de Presupuesto y Finanzas de la Municipalidad de General Alvear.

SEÑOR Secretario de Gobierno y Hacienda
SEÑOR Contador de la Municipalidad de San Rafael.

SR. OSCAR LIMA
Subsecretaría de Gobierno y Municipalidades del Ministerio de Gobierno.

SR. RAMON ROBERT
Dirección de Acción Social del Ministerio de Bienestar Social.

SR. DANIEL MENDEZ
Secretaría General del Ministerio de Bienestar Social.

SRA. NILDA TOGNETTI DE MARTINEZ
Jefe de Personal de la Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social del Ministerio de Gobierno.

SR. LUIS CICERI
Jefe del Departamento Comunicaciones de la Dirección de Información Pública.

SR. RUBEN PEREYRA

Diagramador de la firma COMENCO S.A.

SRTA. ALEJANDRA BOTTASSO

Encargada de la sección máquinas de la firma COMENCO S.A.

SR. CARLOS DONAIRE

COMENCO S.A.

Personal administrativo, técnico y profesional de la Dirección de Planificación y Control del Ministerio de Bienestar Social.

Entidades Vecinales, Cooperativas, Clubes, Empresarios, Entidades profesionales y Sindicatos que aportaron apoyo e información.