

33483

17



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

REFORMA ADMINISTRATIVA

DESCENTRALIZACION Y FEDERALIZACION
DEL SECTOR PUBLICO

(Algunos lineamientos conceptuales y metodológicos)

- Documento de Trabajo -

N 310.1

N 311.1

N 311

2301

Lic. Eduardo O. Carenzo
AREA: ~~Estado~~ y Gestión Pública

Junio de 1990

I N D I C E

Pág.

I.	Introducción.....	1
II.	Bases conceptuales de la Reforma Administrativa...	4
III.	La descentralización administrativa como eje estratégico de la Reforma Administrativa.....	7
	1. Problemática económica-social.....	7
	2. Problemática de la gestión y administración de gobierno.....	9
	3. Algunas consideraciones acerca de la descentralización.....	10
	3.1. Necesidad y conceptos básicos de la descentralización.....	10
	3.2. Distinción entre descentralización y desconcentración.....	12
	3.3. Roles de la Administración Central y la Administración Descentralizada.....	13
	3.4. Transferencia de funciones entre niveles de jurisdicción de gobierno.....	16
	4. Un nuevo modelo de gestión.....	18
IV.	Aspectos básicos a considerar y estructura de análisis.....	21
	1. Aspectos básicos.....	21
	2. Esquema de análisis.....	22
V.	Acciones a desarrollar en el corto plazo.....	27

I. INTRODUCCION

En virtud de la necesidad de encarar un proceso de descentralización administrativa del Sector Público Provincial, que permita una mejor eficiencia en la gestión de gobierno y un mayor nivel de eficacia en la satisfacción de las necesidades que demanda la comunidad, se ha considerado conveniente elaborar el presente documento de trabajo como aporte al análisis de dicha problemática.

A dichos efectos, se previó como objetivos primordiales del documento elaborado, por una parte, el de plantear las bases de discusión global que posibiliten identificar, esclarecer, conceptualizar y precisar los diferentes aspectos que hacen a la temática y al proceso de la descentralización administrativa; y por la otra, señalar algunas sugerencias de pautas y lineamientos estratégicos orientativos para operativizar dicho proceso.

Atento a estos objetivos, se esbozan los aspectos centrales que deberán considerarse referente a la descentralización; por ello el documento considera en su contenido sustancial, esta línea de trabajo básicamente, aunque debe tenerse en cuenta la estrecha articulación e integración con los otros dos elementos (participación social y tecnologías administrativas) que necesariamente deberán desarrollarse, o estudiarse en particular, oportunamente,

Asimismo, aunque es obvio pero parece oportuno puntualizar, el que se presenta constituye un documento de trabajo preliminar y acotado a las instancias globales de la temática, y como tal, acorde con su objetivo, está pensado para extraer, de su consideración, conclusiones, apreciaciones y líneas de trabajo específicas conforme las necesidades y prioridades provinciales.

Ello es así, en virtud que la reforma administrativa en general, y la descentralización administrativa en particular, comprenden una extensa variedad de temáticas y niveles de complejidad y análisis diversos, tal como podrá observarse de la consideración del documento.

Por lo expresado, se consideró conveniente plantear los aspectos centrales de la problemática de la descentralización, enunciando los elementos vinculantes de manera sintética.

acorde con la amplitud y alcance que el tratamiento de los mismos merece.

Sin embargo, debe quedar planteado, y este emprendimiento de la Provincia sienta las bases para ello, la necesidad de abordar análisis conceptuales de carácter económico, ~~social, socio~~ político, financiero, administrativo, jurídico-institucional, etc., similares y complementarios al expresado en el presente documento.

Para el cumplimiento de los objetivos planteados, el documento desarrolla sintéticamente en el punto II. las bases conceptuales de la Reforma Administrativa y una explicitación de los parámetros que conforman dicha reforma: la descentralización administrativa, la participación de los sectores sociales y del ámbito público y la modernización de las tecnologías administrativas.

Centrando ya la atención en la temática específica, se considera en el punto III. a la descentralización administrativa como eje estratégico de la reforma administrativa, y consecuentemente los aspectos vinculantes que fundamentan su necesidad: la problemática económico-social y de gestión y administración de gobierno; en dicho punto también se hace referencia a algunas consideraciones sustantivas de la descentralización, tales como: conceptos básicos, distinción con la desconcentración, los roles de la administración central y descentralizada, las transferencias entre niveles interjurisdiccionales (nación, provincia, región, municipio), el planteo de un nuevo modelo de gestión que transforme sustancialmente el vigente.

En el punto IV. se entra a la identificación de algunos aspectos básicos a considerar en un proceso de descentralización y se esboza un esquema de análisis etapizando un conjunto de acciones sustantivas que podrían servir de base para un programa de trabajo a formular en el futuro.

Finalmente, en el punto V. se explicitan las acciones sugeridas para el corto plazo, que conforman una etapa previa al inicio de la ejecución de los estudios y proyectos. Dichas acciones que se enuncian global y no taxativamente, se agrupan, para su mayor comprensión en tres fases: Análisis y Difusión de las Problemáticas de la gestión de gobierno; Organización y Administración del Proceso de Descentra-

lización Administrativa; Programa de Descentralización Administrativa.

Por último, cabe expresar que el presente documento cumplirá acabadamente con su objetivo y será de mayor utilidad, más allá de las consideraciones conceptuales, técnicas y operativas que el mismo incluye y que son de exclusiva responsabilidad del autor, si el mismo genera a través de su análisis y discusión, un positivo intercambio y aportes de ideas y opiniones que seguramente enriquecerán las expresadas en las líneas que a continuación se exponen.

II. BASES CONCEPTUALES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

La necesidad de contar con una Administración Pública que posibilite dar respuestas a las demandas socio-económicas de los diversos sectores de la comunidad, como así también a las reales potencialidades de desarrollo existentes, hace imperioso encarar un proceso de reforma administrativa acorde con dichas circunstancias.

Promover la reforma del estado y, como consecuencia la reforma administrativa, significa tomar conciencia del agotamiento de un modelo que, útil para la promoción y el bienestar en el pasado, representa hoy un obstáculo para el crecimiento. La cuestión es entonces fundamentalmente pragmática; o existe la capacidad de conceptualizar, diseñar e implementar un nuevo modelo de administración o se continúa el tránsito de esquemas burocráticos con un sector público subadministrado y, por ende, una sociedad empobrecida y subdesarrollada.

Promover la reforma administrativa, significa también concientizar sobre la necesidad de superar la formulación e implementación de políticas de ajustes administrativos puntuales, esporádicos y menores, para encarar una profunda transformación que permita resolver no solo las nuevas formas de propiedad de los organismos del estado provincial, sino, además, determinar nuevas formas de administrar aquellas funciones y actividades que la provincia tendrá a su cargo.

El proceso de reforma administrativa debe dar como resultado un proyecto que, con características de naturaleza dinámica y flexible, esté basada en tres ejes centrales, a saber: descentralización en el accionar de la gestión gubernamental, plena participación de los sectores sociales y las diferentes instancias administrativas y, finalmente, modernización de las tecnologías administrativas que efficienticen y dinamicen el funcionamiento del sector público. Estos tres aspectos merecen explicitarse a través de algunas consideraciones básicas. A partir de los criterios que para la acción de gobierno y la elaboración de estrategias se definan políticamente, el proyecto de reforma de la administración pública deberá prever la regionalización, departamentalización y municipalización de su accionar y, por ende, establecer pautas, niveles y mecanismos de descentralización y desconcentración de las actividades de gobierno, definiendo consecuentemente, los órganos y aspectos de la administración central que formulen políticas, coordinen, articulen y controlen dichas actividades.

Asimismo deberá preverse un proyecto que permita la participación de los diferentes niveles e instituciones de gobierno (conforme los grados de responsabilidad y áreas de competencia), de sectores políticos y entidades intermedias de la comunidad, en la identificación de demandas, formulación de planes, y, ejecución y evaluación de la acción del estado.

Finalmente, deberá propenderse a una organización administrativa que, en el marco de políticas, planes y proyectos que el gobierno defina, permita la concreción de éstos con alto grado de eficiencia, instrumentando para ello, el desarrollo de tecnologías administrativas de planificación y gestión como así también sistemas específicos para la administración y coordinación institucional dinámica y moderna.

Estos tres ejes o lineamientos centrales que deben perfilar cualquier proyecto de reforma administrativa, más allá de la naturaleza de las actividades, niveles institucionales y/o jurisdiccionales involucrados, e instancias de gestión (formulación, ejecución y control de políticas y planes), supone la definición de políticas, estrategias y metodologías que orienten un proceso de reforma viable y gradual, pero fundamentalmente, continuo y efectivo, en términos de satisfacción de demandas socio-económicas de características dinámicas.

Las consideraciones efectuadas precedentemente, referidas al ámbito del estado provincial, son válidas para el ámbito nacional y regional interprovincial que las condiciona en gran parte a través de las políticas y acciones definidas en estos niveles jurisdiccionales.

Se hace prioritario por lo tanto, el estudio de los aspectos referidos a las relaciones interjurisdiccionales (nación, región, provincia y municipio) básicamente en las problemáticas económico-financieras, descentralización administrativa y regionalización, para plantear una adecuada política provincial sobre dichos ítems y que comprenden, en definitiva, los lineamientos y estrategias para la reforma administrativa provincial.

En síntesis: el proceso de Reforma Administrativa Provincial debe sustentarse en dos premisas básicas:



- Y
- a) Contar con un marco conceptual que sirva de encuadramiento para la efectivización de la reforma tanto en los planos políticos y jurídico-institucionales como en los técnicos-operacionales a través de los tres ejes centrales componentes (federalización y descentralización, participación social e institucional, y mejoramiento tecnológico administrativo) en los ámbitos interprovinciales (administración provincial, administración regional y/o departamental, administración municipal).
- Y
- b) Contar con esquemas básicos de análisis de las relaciones de los niveles interjurisdiccionales de gobierno (nación, región interprovincial, provincia) referidos a las políticas, planes, programas, organismos, mecanismos, etc., global, por sector de acción de gobierno, temáticas y proyectos específicos que permitan articular las reformas de la administración provincial con las de otros ámbitos.

La explicitación de modelos de reformas administrativas conforme las líneas conceptuales señaladas precedentemente, permiten visualizar una necesaria y adecuada compatibilización con las "ideas - fuerzas" que sustentan las políticas básicas del gobierno nacional y su proyección al ámbito provincial, y que, se traducen en el Pacto Federal, Pacto Social y la Reforma del Estado.

III. LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA COMO EJE ESTRATEGICO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Planteado los aspectos centrales que enmarcan el proceso de reforma administrativa, como así también esbozadas sintéticamente sus bases conceptuales, se hace necesario contemplar algunos aspectos básicos de la descentralización administrativa, como contenido sustancial de este documento tal como se expresa en el objetivo del mismo ya señalado en la introducción, aunque teniendo en cuenta la estrecha articulación e integración con los otros dos elementos (participación social y tecnología administrativa) que deberán ser objeto de estudio en su oportunidad.

I. Problemática económico-social

Teniendo en cuenta el proceso de centralización producido en el país dentro de las estructuras políticas, sociales, culturales, económicas y administrativas, parece conveniente acordar una nueva relación de poder que asegure a las provincias (y en su ámbito a los municipios) una participación más efectiva.

Sin duda que los cambios en las estructuras económicas y sociales, hoy plantean crecientes exigencias de descentralización de las decisiones del estado, las que pueden sintetizarse en los siguientes conceptos:

- El relativo desarrollo de algunos sectores del interior a partir del crecimiento de las producciones primarias y de algunas actividades industriales.
- El crecimiento poblacional derivado del desarrollo de determinadas actividades económicas y del propio crecimiento vegetativo en la mayoría de las provincias.
- El desarrollo de nuevas funciones y la prestación de nuevos servicios, muchas veces influido por el crecimiento poblacional. Esto conlleva a la creciente dimensión de las estructuras administrativas provinciales, que comenzaron a plantear demandas propias o autónomas, reclamando mayores espacios de poder de decisión en cada una de las funciones que le competen, a partir de un determinado desarrollo de sus capacidades técnicas y de gestión.

- El incremento y superposición de estructuras administrativas en la Administración Nacional que traban los mecanismos de toma de decisiones, generando en muchos casos conflictos entre el poder político y los intereses de la propia burocracia.
-
- El tamaño y rigidez de algunas empresas y organismos del estado y su inadecuada estructura organizativa para administrar actividades localizadas en todo el territorio nacional.
 - La profunda crisis económica ha agudizado la disputa por la distribución del ingreso entre la nación y las provincias, y de éstas entre sí.

Estos factores se interrelacionan de tal manera que provocan una creciente demanda de descentralización en la toma de decisiones en general, y en la administración de los servicios públicos, en particular.

Esta presión comienza a adquirir un mayor significado a partir de la vigencia de las instituciones de la constitución y, simultáneamente, en el marco de una mayor participación de las instancias provinciales y municipales en las decisiones que afectan directamente a los habitantes de cada ámbito territorial.

Todos los cambios enunciados se manifiestan en una pérdida de capacidad de decisión de las provincias y municipios, como consecuencia de un proceso de concentración de poderes en beneficio de determinadas autoridades políticas y de ciertas expresiones de la burocracia estatal, cuyos intereses no responden al interés real de aquéllas.

Debe destacarse que la transferencia de servicios pasa a ser una de las formas más simples de descentralización, ya que el verdadero sentido de ésta se orienta sustancialmente a asegurar una mayor participación en la formulación de políticas y en la adopción de decisiones.

Para ello se hace necesario promover en las provincias y municipios las capacidades necesarias (técnicas y humanas) ya que sin este afianzamiento de las capacidades locales, la descentralización contribuiría a hacer más difícil la situación, en lugar de mejorarla.

2. Problemática de la gestión y administración de gobierno

Las concepciones y formulaciones de las políticas públicas que permitan mejorar el nivel de desarrollo de la sociedad, requieren en su enunciación más genérica, de un estado y una administración del sector público que posibilite el cumplimiento, eficaz y eficiente de sus roles básicos de articulación de intereses sectoriales, regulación del comportamiento de los actores sociales, productor de los bienes y servicios a la comunidad.

Desde hace mucho tiempo y con distinto grado de intensidad y continuidad, conforme las diferentes etapas políticas y económicas por las que atravesó el país, se promovieron, desarrollaron e implementaron acciones destinadas a mejorar situaciones disfuncionales de las administraciones públicas, de los ámbitos nacionales, provinciales y municipales. Sin embargo debe admitirse la existencia de reiterados y profundos fracasos en dichas acciones y/o procesos de transformación.

Evaluar las causas de estas problemáticas y la situación existente de las administraciones públicas, han sido objeto de innumerables documentos y eventos que bajo distintas ópticas y niveles de análisis se han ocupado del caso.

Dado el carácter y objetivo del presente documento, no es este el lugar para el tratamiento analítico del quehacer del sector público; sin embargo es necesario efectuar unas breves reflexiones que permitan conocer un pensamiento que viabilice bases y estrategias para una nueva propuesta que efectivice mejoramientos con mayor probabilidad de éxito que en el pasado.

En todos los intentos de reforma administrativa, se ha partido de una base esencial centrada en la modernización del aparato estatal; de esta manera, el mejoramiento de los recursos disponibles, la agilidad de los sistemas, procedimientos administrativos y los métodos de trabajo, la introducción de tecnologías administrativas, deben considerarse elementos de suma importancia.

Si bien estos aspectos juegan un papel preponderante, ello es insuficiente cuando se desarrolla en un contexto de valores administrativos tradicionales, en donde el conservadurismo prevalece sobre la innovación y las normativas burocratizantes

y obsoletas establecen las restricciones para las decisiones, aunque éstas sean exitosas. De aquí entonces que se puede inferir un nuevo supuesto, el de la existencia de una cultura arraigada en la administración, e instrumentada en una normatividad anacrónica y disfuncional que genera obstáculos insalvables a cualquier intento de modernización; debe ~~admitirse entonces~~ que estos valores administrativos tradicionales, además de presentar obstáculos, no pueden superarse a partir de pequeñas acciones parciales de reforma (nuevos procedimientos, informatización, etc.).

Es entonces necesario recurrir, para resolver los valores culturales anacrónicos de la administración, a decisiones políticas que formulen e implementen un nuevo estilo administrativo global.

Esta reforma a plantearse tiene dos bases fundamentales, la descentralización administrativa y un modelo de gestión programática y por resultados; ambos aspectos íntimamente relacionados.

Ambas dimensiones, cuyas características básicas se tratarán mas adelante, configuran los puntales del proceso de reforma administrativa para orientar la reestructuración de los organismos dedicados a la producción de bienes y servicios, transformándolos en unidades programáticas y de resultados.

3. Algunas consideraciones acerca de la descentralización

El análisis de un proceso de reforma administrativa y consecuentemente de descentralización, requiere precisiones conceptuales y de objetivos de algunos de sus variados aspectos involucrados, a fin de considerar ideas, evaluar estrategias y programar acciones, a partir de una base de análisis homogénea y consensuada. Por ello se aprecia necesario puntualizar muy brevemente algunas consideraciones al respecto.

3.1. Necesidad y conceptos básicos de la descentralización

La descentralización debe plantearse como una política de acercar el gobierno a la comunidad y de ese modo ejercer una política de transparencia y desburocratizante del accionar de aquel.

De esta forma a través de la descentralización, y conjuntamente con la participación (el otro eje de la reforma administrativa complementario), es posible involucrar mancomunadamente a políticos, funcionarios, trabajadores, entidades intermedias y al conjunto de la sociedad, en la identificación y solución de los problemas concretos que les conciernen, participando en la toma de decisiones, en la operatividad y control de los organismos del estado, conforme el respectivo ámbito de competencias y responsabilidades que se definan.

Para ello, el modelo de descentralización debe procurar que la satisfacción de las necesidades públicas se realice en forma directa e inmediata, limitando sustancialmente las intermediaciones jerárquicas y burocráticas, y básicamente evitar que el centro de toma de decisiones específicas al servicio se realice en niveles alejados, sino que ellas (las decisiones) tengan lugar allí donde se identifiquen los requerimientos y problemáticas.

Desde el punto de vista administrativo la descentralización implica, simultáneamente, una asignación de funciones específicas y determinadas junto a la delegación de autoridad y poder de decisión, suficiente para llevar a cabo todas las tareas operativas, vinculadas con el cumplimiento de los contenidos de las funciones.

En la mayor parte de los casos esta operación va unida de una u otra manera, como veremos posteriormente, con la desconcentración, es decir, que esas actividades y funciones asignadas lo son a una unidad ejecutiva dependiente de un organismo central que las realiza en un lugar físicamente distinto de aquel donde se ubica el organismo central.

En el caso mayor, la descentralización presupone la creación de una persona jurídica distinta.

La descentralización presupone que las actividades que se desarrollan de la manera descripta, están organizadas sobre la base del principio o criterio funcional. La posibilidad que da la descentralización de disminuir el tamaño de una organización (o sistema de organismos) segregando actividades y autoridad para decidir fuera de la sede, constituye una solución para el problema que se genera en las estructuras funcionales por el creciente tamaño y las complejidades de planificación, organización,

dirección y control que ese tamaño genera. Y, lo que es más importante, constituye una sensible solución para el crítico problema de simplificar el trámite y acortar las distancias entre el demandante del servicio y el órgano prestador.

Otro problema de las estructuras funcionales es la de su concentración en sus tareas, en las cosas por hacer, dejando de lado la consideración de los resultados; en este sentido, la descentralización es un diseño basado esencialmente en los resultados, y por ello, significa una solución que neutraliza los defectos de la estructura funcional.

La descentralización posee gran claridad y considerable economía. Facilita que cada miembro de la unidad descentralizada comprenda su tarea y las de toda la unidad. Posee elevada estabilidad, pero al mismo tiempo, es adaptable. Asimismo, concentra la visión y los esfuerzos de los administradores directamente en el desempeño y los resultados.

3.2. Distinción entre descentralización y desconcentración.

Descentralización no debe confundirse con desconcentración; mientras desconcentración implica crear áreas político-institucionales con residencia geográfica específica, y por lo tanto la transferencia de funciones y/o actividades, la descentralización significa la transferencia de decisiones y funciones específicas, entre un área central a otra descentralizada.

Es decir que al desconcentrar se está disponiendo que funciones de nivel jurisdiccional sean afectadas por otro nivel (del estado nacional al conjunto de las provincias, o a una provincia; del estado provincial al estado municipal o bien por el mismo nivel jurisdiccional pero fuera de su residencia geográfica).

La descentralización implica el proceso por el cual las decisiones concentradas en un nivel de la organización (cualquiera sea la jurisdicción estatal: nación, provincia, municipio) son transferidas a unidades dedicadas a la producción de bienes y servicios con las cuales se satisfacen necesidades públicas de la comunidad.

En definitiva, un proyecto de desconcentración debe concebirse, para su efectividad más plena según la naturaleza de la actividad que se trate, con un proyecto de descen-

Al respecto, si solo hubiera un proyecto de desconcentración sin uno de descentralización, lo que se conseguiría es reproducir en las regiones (provincias o municipios) el mismo modelo burocrático, centralizado y seguramente ineficiente del nivel estatal superior (nación a provincia según el caso).

3.3. Roles de la Administración Central y la Administración Descentralizada.

Para que la descentralización funcione perfectamente, plantea exigencias muy importante de responsabilidad y autodisciplina. La descentralización no puede debilitar el centro. Por el contrario, uno de los propósitos fundamentales de esta modalidad organizativa es fortalecer a la conducción superior, permitiéndole que realice mejor el trabajo que le es propio, en lugar de verse sobrecargada en tareas de supervisión, coordinación y control de actividades netamente operativas.

X Lo que se separa del centro es la operatividad, no las facultades que son patrimonio sustantivo de la conducción superior. La prueba de la efectividad de la descentralización es tanto el aumento de la calidad y resultados operativos, como la vigorización de la dirección central.

Existen específicamente, tres áreas que siempre deben quedar reservadas a la Administración Central (la dirección superior), si se quiere que el sistema o el organismo administrador del sistema conserve su integralidad.

En primer lugar, solo el nivel de conducción superior puede decidir sobre las políticas y estrategias en cuanto a los servicios específicos y actividades generales a desarrollar. En segundo lugar, es este nivel superior, quien debe definir y establecer las disposiciones iniciales y finales respecto a los recursos financieros, humanos y materiales necesarios para las actividades descentralizadas.

X En tercer lugar, para que la descentralización no constituya fragmentación y se mantengan vigentes las responsabilidades, la dirección superior debe reservarse el control de las políticas.

En síntesis, cualquiera sea el nivel de jurisdicción gubernamental que se trate (nacional, provincial o municipal) y cualquiera sea el sector, organismo o dependencia en cuanto a su tamaño y naturaleza de sus actividades, deben definirse con precisión las competencias de las dos áreas de gestión: Administración Central y Administración Descentralizada.

La Administración Central tiene como competencias básicas: la formulación de las políticas y estrategias, la definición de las pautas sobre los recursos y la aprobación global de su asignación y el control de la gestión global.

La Administración Descentralizada tiene como competencias básicas: la ejecución operativa para la producción de bienes y servicios; es decir todo lo que signifique acción debería estar localizado en esta área de gestión.

En lo específico a la acción de gobierno en su conjunto, pueden identificarse algunas competencias de cada una de las áreas señaladas.

Area Central:

- Conducción estratégica
- Formulación, coordinación y control de las pautas, políticas y planes, programas y presupuestos globales de toda la acción de gobierno a partir de un modelo de planificación participativa.
- Formulación de pautas básicas en materia de legislación y administración tributaria.
- Dictado de las normas reglamentarias básicas para la organización y funcionamiento de las dependencias.
- Evaluación de proyectos de los diferentes sectores, en términos de las políticas y resultados macro establecidos.

- El ejercicio del poder de policía
- Definición y administración de las políticas de recursos (humanos, materiales y financieros), modernización administrativa, desarrollo institucional, sistemas de información para la gestión.
- Otros aspectos no expresamente delegados a las áreas descentralizadas.

Area Descentralizada:

- Identificación y análisis de las necesidades públicas del sector de la comunidad con el cual se vincula.
- Desarrollo e implementación de mecanismos participativos para la elaboración de sus planes, programas y actividades, conforme las pautas establecidas por el nivel de conducción de gobierno.
- Organización de sus respectivos sectores y dependencias, dirección y ejecución de los planes y programas acordados con el área central.
- Responsabilización de la cantidad y calidad de los bienes y servicios comprometidos en los planes y programas.
- Administración de los recursos (humanos, materiales y financieros) específicos, conforme las pautas establecidas en los planes y programas acordados con el área central.
- Difusión del accionar de su competencia, de modo de establecer un conocimiento y participación de la comunidad.

3.4. Transferencias de funciones entre niveles de jurisdicción de gobierno.

Tal como se indicara en el punto III.1, existen una serie de factores que propendieron a la efectivización de transferencias de ciertas actividades de gobierno desde un nivel jurisdiccional superior a otro inferior.

Sin embargo, esta transferencia no siempre produjo los resultados esperados; ello se debió a diferentes factores que no es el caso analizar en esta oportunidad, pero que van desde la insuficiente infraestructura de gestión para la administración de los servicios transferidos, y por ende de las funciones y actividades delegadas, por parte del nivel jurisdiccional receptor, hasta la no correlativa transferencia financiera para el funcionamiento de los organismos y la prestación de los servicios.

La transferencia de funciones de distintos niveles jurisdiccionales puede constituir una plena descentralización, una descentralización parcial (algunos aspectos), o una desconcentración y/o regionalización total o parcial (algunos aspectos) o bien una combinación de ellos.

Por este motivo cabe precisar los objetivos y reales necesidades de las autoridades, en función de las diferentes alternativas que se puedan plantear.

Acorde con lo anteriormente expuesto, se puede percibir que la transferencia entre jurisdicciones de gobierno (y con espacios regionales de algunas jurisdicciones) es una categoría diferente a la descentralización (total o parcial) y a la desconcentración; en realidad estas dos dimensiones están comprendidas en la transferencia interjurisdiccional.

Si bien la relación interjurisdiccional debe tener en cuenta los niveles nacionales, provinciales y municipales (y los respectivos espacios regionales a nivel interprovincial e interdepartamental o intermunicipal), se puede ejemplificar lo dicho anteriormente para el caso del ámbito del territorio y nivel de gobierno provincial.

	PROVINCIA	MUNICIPIO	TRANSF. (*) INTERJURISDIC.
Descentrali- zación (parcial o total).	Deleg. Decis. y fun. espec. de un Area Central a otra Area descentralizada del nivel pcial.	Deleg. Decis. y fun. espec. de un Area Central a otra Area descentralizada del nivel municipal	Deleg. Decis. y fun. específicas de un Area Central o des- cen. del nivel ju- risdic. provincial al nivel regional o jurisdic. muni- cipal.
Descen- centración (parcial o total)	Deleg. de func. de un Area de Gob. Cen- tral o descent. a otro espacio geográ- fico, manteniendo el nivel jurisdic. provincial.	Deleg. de func. de un Area de Gob. Cen- tral o descent. a otro espacio geog. manteniendo el ni- vel jurisdic. muni- cipal.	Deleg. de func. de un Area de Gob. Cen- tral o descent. del nivel jurisdic. pcial. al nivel re- gional o jurisdic. municipal.

(*) Provincia-Municipio
Provincia-Región Municipal.

4. Un nuevo modelo de gestión

En el punto III.2. se puntualizó que la reforma administrativa a plantearse tiene como uno de los ejes básicos la descentralización y, complementariamente a éste, un modelo de gestión programática y por resultados. Estas dos dimensiones deben articularse al desarrollarse e implementarse los estudios de las mismas, ~~con un~~ esquema de participación de actores del sector público y de otras instituciones de la comunidad, y con la modernización de tecnologías administrativas tal como se conceptualiza en el punto II.

En líneas generales puede expresarse que deberá propenderse a un nuevo modelo de gestión, orientado por políticas, objetivos y resultados, abandonando el viejo modelo de gestión por normas, donde el aspecto sustancial es la normatividad jurídica restrictiva e inflexible; este último en definitiva produce concentración de las decisiones, un sinnúmero de procesos burocráticos, preponderancia de autoritarismo, falta de responsabilidad individual, castigando la mayor parte de las veces la capacidad de emprendimiento, el servicio a la comunidad y la participación.

En definitiva, se hace indispensable pensar en un nuevo modelo de gestión a partir del fracaso del existente, y cuyas características han sido descriptas y diagnosticadas en infinidad de trabajos de análisis organizacional, tanto para el nivel de gobierno nacional, provincial y municipal. Cualquiera sea el nivel jurisdiccional, las problemáticas y los efectos del actual modelo de gestión han sido sustancialmente los mismos con las diferencias obvias en función de la magnitud de las administraciones y alcances de las acciones de gobierno.

Asimismo, las conclusiones y recomendaciones responden a similares lineamientos en cuanto a los objetivos finales y acciones básicas a resolver.

Cabe entonces definir un nuevo modelo de gestión, tal cual se expresó anteriormente, que deberá diseñarse sobre pautas básicas que lo sustenten, y cuya formulación e implementación tendrá que adecuarse al ámbito de gobierno y especificidades propias de la jurisdicción de que se trate, y a las estrategias y viabilidades políticas, técnicas y administrativas correspondientes.

Algunos lineamientos o pautas que sirvan de base para la formulación del modelo de gestión vinculado a la descentralización se pueden expresar al respecto.

El área descentralizada como parte de la administración de gobierno, tendrá bajo su responsabilidad directa la satisfacción de las necesidades públicas de la comunidad, a partir del proceso de producción de bienes y servicios.

Esta área descentralizada deberá estar conformada por un ~~conjunto~~ de organizaciones que se identificarán como unidades programáticas. Estas unidades, regidas por pautas y criterios básicos comunes, podrán caracterizarse conforme el cumplimiento de los siguientes aspectos:

- Estatutos y regímenes específicos que establecerán los parámetros dentro de los cuales funcionarán, producirán resultados, serán evaluadas y tendrán responsabilidad jurídica propia.
- Autonomía decisoria limitada por los lineamientos político - estratégicos, y programas acordados previamente con el nivel central.
- Autarquía financiera con capacidad de disponer de su presupuesto acordado previamente con el nivel central y otros recursos producidos en su gestión, si la naturaleza de sus actividades así lo permiten.
- Gestión participativa de carácter informativo, consultivo y decisorio de los representantes del gobierno, trabajadores de la unidad y sectores de la comunidad vinculados a su funcionamiento.
- Procesos de planificación participativa mediante diferentes instancias y ámbitos, articulando los órganos legislativos y a la comunidad en general.
- Planes y presupuesto por programas, conforme a acuerdos programáticos con el nivel central.
- Evaluación de la gestión por los resultados obtenidos, conforme las previsiones establecidas en los acuerdos programáticos.

- Sistemas de incentivos y de premios a la productividad y la eficacia y de castigos y responsabilidades personales
- Sistemas de información y contables, orientados a la toma de decisiones y evaluación de resultados económicos, financieros y de calidad de la prestación.
- Sistemas de auditoría y control a posteriori, por parte del nivel central y del poder legislativo.
- Transparencia administrativa de la gestión, a través de la difusión de informes a órganos públicos y privados, y a la comunidad en general.

Finalmente cabe expresar que la identificación, estructuración, elaboración de regímenes y normativas operacionales e implementación y seguimiento de las unidades programáticas, deberán efectivizarse mediante un programa orgánico que prevea prioridades, asistencia técnica interdisciplinaria y capacitación de los recursos humanos, acorde con la profunda transformación que significa pasar de un modelo de gestión a otro de diferente concepción.

Ello implica, a su vez, diferentes tecnologías administrativas y un sustancial cambio de la cultura administrativa vigente, ya que el eje central del accionar y el objetivo sustancial, que en el modelo vigente constituye el cumplimiento irrestricto de la normatividad imperante en todo el ámbito de la administración, pasa a ser el logro de resultados cualitativos y cuantitativos previstos en términos de eficacia en el cumplimiento de las metas, eficiencia en la administración de recursos y efectividad en el reconocimiento y legitimación de la gestión y la prestación específica de la unidad por parte de la comunidad o sector de la misma con la cual se vincula.

IV . ASPECTOS BASICOS A CONSIDERAR Y ESTRUCTURA DE ANALISIS

I. Aspectos básicos

A los efectos de plantear una base de discusión global, se entiende necesario señalar algunos de los aspectos centrales a considerar en el marco de un proceso de ~~reforma administrativa~~, y en particular en lo referido a la descentralización del Sector Público Provincial.

El análisis de dichos aspectos permitirá obtener orientaciones y definiciones de carácter político, conceptuales y operativas, y lineamientos estratégicos que faciliten la efectivización de los estudios a realizar y eviten o minimicen, por otra parte, situaciones problemáticas en términos de confusiones conceptuales, superposiciones o conflictos de intereses y competencias, incompatibilidades con las políticas de gobierno, insuficiencia de recursos y resistencia a las transformaciones de las tecnologías y cultura organizacional, entre otros obstáculos.

En términos globales y a modo de ejemplos no taxativos, pueden mencionarse algunos aspectos a considerar:

- Objetivos específicos, esquemas conceptuales y lineamientos estratégicos de la reforma administrativa.
- Elementos conceptuales y viabilidad política, técnica-operativa - jurídica y financiera del proceso de descentralización administrativa (total o parcial) y, particularmente, la transferencia funcional y económica de los servicios. Regionalización y Municipalización.
- El rol de la burocracia y el comportamiento organizacional en la formulación y ejecución de las políticas, planes y programas de gobierno.
- La definición del rol del estado en general y su relación con la actividad privada y, consecuentemente, la viabilidad política, técnica y jurídica de un proceso de privatización.

- Situación jurídico-institucional, organizativa y operacional de los sectores de gobierno y organismos componentes, considerando de manera particular la viabilidad de coordinación entre todos los niveles jurisdiccionales (nación-provincia-municipio) y la planificación articulada de decisiones de dichos niveles, a través de sistemas y consejos federales, regionales y municipales (en los ámbitos global, sectorial o institucional).
- Mecanismos y metodologías para fortalecer la capacidad de gestión de la administración provincial y municipal en correspondencia a las funciones que deberían asumir.
- Programación y operativización del proceso de descentralización en particular y de reforma administrativa en general; consideración de resultados prioritarios compatibilizando los tiempos políticos y técnicos; evaluación de los recursos requeridos; esquemas de participación provincial, municipal y sector privado; entre otros.

2. Esquema de análisis

A partir de lo expresado en puntos anteriores en cuanto a las dimensiones y parámetros que enmarcan conceptualmente la problemática de la reforma administrativa, y específicamente la descentralización, y teniendo en cuenta los aspectos centrales que se considera necesario dilucidar, precisar y definir, se puede esquematizar una secuencia de análisis preliminar, sujeto a las adecuaciones pertinentes, que, de contar con un consenso generalizado de aceptación permitirá sentar las bases de un Plan de Trabajo que contenga a nivel de detalle las actividades, metodologías, modalidad de trabajo, resultados o productos, tiempos, recursos, etc.

A - En una primera etapa deberían desarrollarse los siguientes aspectos:

- 1.- Estudio de las competencias que deberían corresponder a las distintas jurisdicciones (nacionales, provinciales, municipales) en función de una polif-

tica de federalización (provincialización, municipalización y/o regionalización) acorde con las necesidades actuales de la provincia.

2.- Definición explícita y precisa de políticas y planes sectoriales (intrasectoriales conforme a la complejidad) para la descentralización y la transferencia de las acciones de gobierno, acorde con las siguientes categorías:

2.1. Funciones de administración general

2.2. Obras de infraestructura

2.3. Prestación de servicios (en general)

2.4. Prestación de servicios sociales (en particular

2.5. Actividades comerciales e industriales

Para cada categorización se identificarán las instancias de definición y conducción política, planificación y ejecución de acciones.

Cabe acotar que en los casos que la descentralización y la transferencia exceda el ámbito geográfico de una jurisdicción, deberán preverse modalidades concertadas que aseguren la unidad de políticas normativas y procesos de planificación, respetando las particularidades de las modalidades de ejecución local.

3.- Análisis y definición de funciones, actividades y organismos a transferir por sector, según las siguientes alternativas:

a) Mantenimiento de la función y/o actividad o servicios en la jurisdicción provincial, descentralizando o desconcentrando geográficamente el organismo ejecutor.

b) Transferencia a la jurisdicción municipal (y su respectivo grado de descentralización o desconcentración de este ámbito jurisdiccional)

c) Transferencia a entes regionales de la provincia mediante acuerdos intermunicipales o interdepartamentales (según los casos), con o sin participación del estado provincial (y su respectivo grado de descentralización o desconcentración).

d) Transferencia a entes de economía mixta del ámbito provincial o municipal (y su respectivo grado de descentralización o desconcentración).

B - En una segunda etapa los estudios podrían comprender:

1.- Estudios específicos para cada descentralización o desconcentración, y transferencia en particular: modalidad y tipo de prestaciones o actividades; análisis del impacto económico, financiero y social; modificaciones jurídicas y técnico-administrativas en los organismos involucrados.

2.- Estrategias y metodologías específicas para efectivizar las transferencias (y su grado de descentralización o desconcentración respectivo) de las acciones y organismos que se definan.

3.- Para el caso a) mantenimiento de la función y/o actividad o servicios en la jurisdicción provincial, se podría proponer mecanismos que aseguren la participación municipal en la planificación y toma de decisiones, ejecución y control (es decir que el nivel provincial no transfiera pero permita la participación).

C.- Finalmente, en una tercera etapa deberán elaborarse estudios que permitan establecer un "Esquema Integrado Sectorial" (con perspectiva multisectorial) de las jurisdicciones provincial, interdepartamental o intermunicipal, y municipal.



Debería preverse en este esquema la articulación orgánica con el ámbito nacional o niveles regionales en aquellos sectores o actividades en que dicha jurisdicción o espacio regional tiene una influencia sustantiva en las políticas y programas respectivos.

A estos efectos se pueden sintetizar esquemáticamente las siguientes acciones:

- 1.- Identificación de funciones de los niveles de intervención en el proceso (políticos, programación y coordinación del sector, de ejecución), en los distintos ámbitos (nacional, interprovincial, provincial, interdepartamental o intermunicipal, municipal y no gubernamental).

De esta manera puede elaborarse un esquema global matricial de competencias con dos ejes: nivel de intervención y ámbito de acción.

- 2.- Desarrollo e implementación global provincial y por municipio o departamento, articulando los ámbitos y los niveles señalados precedentemente, de los sistemas integrados de: información, planificación, financiamiento, asistencia tecnológica y desarrollo institucional (jurídico y organizacional).

De esta forma, a través de la implementación de estos sistemas, se pone en marcha el Esquema Integrado Sectorial dándole carácter dinámico al mismo.

- 3.- Desarrollo e implementación para los entes u organismos (unidades programáticas y resultados) de nivel de ejecución de los diferentes ámbitos del sector público (provincial, interdepartamental o intermunicipal, municipal), de estructuras de organización y funcionamiento (con las alternativas y diferenciaciones adaptables a cada ámbito jurisdiccional y municipio en particular, conforme el tamaño, recursos, etc.), de los sistemas de producción, comercialización

prestaciones de servicios, regulación y articulación de actividades de la comunidad, financiero, decisional, planificación, administración general para la gestión (recursos humanos, materiales y patrimonio, organización administrativa, informática, servicios generales).

V. ACCIONES A DESARROLLAR EN EL CORTO PLAZO

Las consideraciones señaladas en los puntos precedentes, esbozadas de manera sintética y globalizadora, acorde con el objetivo de este documento de trabajo, permiten encuadrar los contenidos, formulación e implementación de los estudios y proyectos a desarrollar y, al mismo tiempo, pretenden ~~viabilizar~~ y orientar el intercambio de las ideas básicas referidas al proceso de Reforma Administrativa, en general, y al proceso de Descentralización Administrativa en particular.

A este respecto, debe puntualizarse que, si bien son diversas las alternativas de abordaje de las acciones vinculadas a dichos procesos y que, por otra parte, en gran medida la identificación y ejecución de las mismas deberían responder en lo sustancial a las necesidades que las autoridades provinciales visualicen y las prioridades que en correspondencia con aquellas se establezcan, no es menos cierto que deben atenderse un conjunto de factores de carácter técnico y metodológico que deben articularse orgánicamente para asegurar viabilidad política, técnica-operativa y administrativa.

Se trata en definitiva de compatibilizar objetivos, condicionamientos y tiempos políticos con requerimientos, restricciones y tiempos técnicos, en lo posible optimizando dicha compatibilización y por ende procurar resentir mínimamente los elementos componentes de ambas dimensiones.

En virtud de esta perspectiva, se considera conveniente sugerir algunas precisiones que pautan las acciones que deberían desarrollarse en el corto plazo.

Estas acciones, expresadas en forma global y no taxativa, responden a una etapa preliminar del proceso y contemplan aspectos de definición de los alcances, programación y organización del mismo, los cuales merecen una importante consideración, ya que en función de ellos se podrán definir, programar y ejecutar los estudios y proyectos con el necesario nivel de articulación y coordinación de los mismos, con amplia participación de los sectores y jurisdicciones involucradas lo que aseguraría legitimidad y consenso, y una adecuada organización y funcionamiento de los equipos técnicos y niveles de conducción del proceso.

En forma tentativa las acciones a encarar en el corto plazo pueden agruparse en las siguientes tres fases, a los efectos de una mayor comprensión:

FASE: ANALISIS Y DIFUSION DE LAS PROBLEMATICAS DE LA GESTION DE GOBIERNO

1. Objetivos específicos:

-Promover la difusión e intercambio de ideas a través de debates orgánicos sobre los tópicos referidos a la problemática de la Descentralización Administrativa y los aspectos vinculantes: Rol del estado, privatizaciones, participación de la comunidad, integración del Sector Público Provincial y Municipal, tecnologías administrativas, fortalecimiento municipal, regionalización, etc.

-Obtener un cuadro de situación de:

- a) principales problemáticas de la gestión de gobierno planteadas por los diversos actores involucrados e interesados en el proceso de descentralización;
- b) recomendaciones básicas (y sus alternativas) que en forma precisa y concreta propongan dichos actores para superar las problemáticas observadas.

2. Acciones básicas:

-Programar, organizar y desarrollar eventos (seminarios, talleres, etc.) en el ámbito del Sector Público Provincial y Municipal y del Sector privado, conforme una estructuración de temáticas, de carácter global y específico, discriminado por niveles de gobierno (políticas, de conducción superior, técnicos y profesionales, de ejecución) y sectores económicos, sociales y otros de la comunidad.

-Elaboración de documentos de trabajo, programación temática, instrumentos orientadores (encuestas, formularios, etc.) y otros que permitan facilitar

y coordinar los eventos y estructurar los análisis posteriores.

-Clasificar y sistematizar las conclusiones y recomendaciones surgidas del desarrollo de los eventos.

FASE:

ORGANIZACION Y ADMINISTRACION DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

1. Objetivos específicos:

-Estructurar un esquema de organización y funcionamiento que posibilite la formulación, implementación y control de los estudios y proyectos, relativos al proceso de descentralización.

-Fortalecer la capacidad de los recursos humanos (de conducción, técnicos y administrativos) involucrados en el desarrollo, implementación y control de los estudios y proyectos de descentralización, a través de actividades de formación y desarrollo.

2. Acciones básicas:

-Diseñar estructuras orgánico-funcionales de unidades de nivel político y técnico de jurisdicción provincial, regional y municipal, precisando áreas de competencias, misiones y funciones, atribuciones y responsabilidades, nivel de participación del Sector Público y Privado, etc.

-Diseñar mecanismos de funcionamiento interno de dichas unidades y de articulación entre las mismas (conformando un sistema integrado organizacional) a través de la definición de: disposiciones legales, metodológicas de trabajo, procedimientos administrativos, normas operativas, etc.

-Elaborar un programa de formación y desarrollo de los recursos humanos de los diferentes sectores y niveles de la administración provincial y municipal que contemple: conceptualizaciones teóricas y operativas vinculadas al proceso de descentralización administrativa, modelos de gestión del sector público, sistemas administrativos, regímenes

normativos, metodologías de trabajo, etc.

-Implementación del programa de formación y desarrollo de los recursos humanos; determinación de responsabilidades y asignación de tareas conforme la organización establecida y el programa de Descentralización Administrativa.

FASE:

PROGRAMA DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

1. Objetivo específico:

Contar con un programa de acción que posibilite formular e implementar los estudios y proyectos, como así también el desarrollo de la totalidad de las actividades operativas y administrativas inherentes al proceso de descentralización administrativa, de manera integrada y orgánica conforme con los objetivos y plazos previstos.

2. Acciones básicas:

-Analizar las principales problemáticas de la gestión de gobierno provincial y municipal y las conclusiones y propuestas planteadas en los eventos por autoridades políticas, funcionarios, técnicos y representantes del sector privado.

-Recopilar, sistematizar y analizar planes de gobierno, documentos elaborados o en elaboración referidos a estudios de base o proyectos específicos de reforma y/o descentralización administrativa, transferencia de servicios, regionalización de las actividades de gobierno, y otros vinculados al programa.

-Identificar y formular los estudios y proyectos a realizar, precisando para cada uno de ellos: objetivos generales y específicos; productos básicos a obtener y resultados parciales y finales; contribución específica al proceso de reforma y/o descentralización administrativa; etapas y actividades globales y detalladas a realizar; metodología de trabajo; modalidad operativa y niveles de responsabilidad; recursos necesarios (humanos, materiales y financieros); asis-

tencia técnica necesaria; fuentes de financiamiento; cronograma de trabajo; otros aspectos específicos de la naturaleza del estudio o proyecto.

-Identificar y describir las actividades operativas, técnicas y administrativas necesarias para la implementación de los estudios y proyectos.

-Diseñar los mecanismos y procedimientos para el control y la evaluación de la ejecución del programa y la eventual reprogramación.

Las acciones comprendidas en las Fases señaladas anteriormente tienen entre sí una estrecha vinculación y, en gran medida, son mutuamente condicionantes.

Ello significa que el desarrollo de las mismas, debería programarse en tiempo y forma, en algunos casos en paralelo y en otros secuencialmente, de manera que no se resienta la eficacia en el logro de sus objetivos y la eficiencia en términos del nivel de administración de los recursos, tanto del accionar del conjunto de actividades como de cada una de ellas en particular.

Finalmente, cabe acotar que el análisis y consideración de las fases y acciones enunciadas, permitirán sentar las bases para definir un Plan de Trabajo que enmarque las acciones que la Provincia debe encarar en una primera etapa, como así también la asistencia técnica y financiera a requerir a los organismos pertinentes y el nivel de participación y responsabilidad de las mismas.