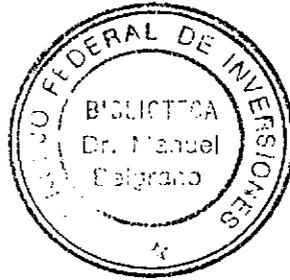


38455



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Metodología, indicadores y modelos
de gestión para la administración,
control y evaluación de los servicios
públicos provinciales
(título del expediente)

INFORME FINAL

Sergio Nordacci

O/N 3111
M26
III

N 310

1. Introducción

El escrito que a continuación se entrega constituye el tercer y último capítulo de una serie de trabajos desarrollados bajo la consigna de llegar a comprender mejor el funcionamiento estructural de las Provincias Argentinas, proponer algunas taxonomías generales y particulares y desarrollar ciertos mecanismos para el control de los Procesos de Reforma del Estado.

Estos trabajos son recorridos en su totalidad por dos supuestos teóricos fundamentales:

A) Cada unidad política provincial ha logrado estructurar históricamente una realidad institucional, administrativa, económica, social y cultural única la que dentro de la multiplicidad, puede encontrar ciertos rasgos comunes con las otras.

B) Se ha considerado como **concepto principal** el desequilibrio geográfico de la estructura socio-política-económica del país, conformada a partir de la articulación entre un centro y su periferia. La dinámica de funcionamiento de esta estructura hace que las asimetrías no sólo no se eliminan, sino que se reproduzcan permanentemente.

Siguiendo estas dos ideas centrales se han desarrollado los dos capítulos realizados hasta aquí; una clasificación de provincias que intenta actualizar la clásica diferenciación entre estados "Avanzados, Intermedios, Rezagados y Despoblados" y el desarrollo de un conjunto de indicadores vinculados a los sistemas de información que poseen los estados provinciales.

El tercer capítulo incorpora pautas para el diseño de unidades organizacionales donde se desarrollen e implementen mecanismos de control de la reforma.

Se trabaja en particular sobre el diseño de los Organismos de Control, las condiciones generales y particulares que condicionan su funcionamiento y la participación de grupos y extra - administración en los mismos.

En lo que hace al trabajo en sí, el mismo comienza resaltando algunas características globales de los mismos. A continuación se establecen pautas generales para el diseño y conformación de dichas unidades, las que son diferenciadas de acuerdo a su incumbencia global (en toda la Reforma del Estado) o particular (en algún Servicio Público en especial).

Una vez desarrolladas las pautas generales del diseño de ambos tipos de unidades se comentan cuales son los factores que condicionan el funcionamiento

de los Entes de Control, separando los mismos en factores globales y factores particulares.

Para finalizar el trabajo se presenta una síntesis que resalta los elementos más importantes desarrollados a lo largo de esta investigación y las conclusiones generales que arrojaron.

2. Pautas Generales de los Entes de Control

Siguiendo con el plan de trabajo establecido se pasa a continuación a desarrollar el diseño y características globales de las unidades aplicadas al control y evaluación del desempeño de las organizaciones de Servicio Público.

Estas unidades, estructuralmente, deberán tener un aceitado acceso a los Sistemas de Información y más aún, las mismas deben tener participación en el diseño de los output del Sistema.

También debe destacarse la necesaria articulación horizontal con aquellas unidades que se ocupan del control de legalidad (vg. los tribunales de cuentas), aunque se considere imprescindible la separación de las mismas en unidades diferentes.

Un último punto a resaltar tiene que ver con el delineamiento de dos tipos básicos de Entes de Control:

- * Como Unidad Consultora ligada a la conducción estratégica de la Reforma del Sector Público Provincial⁽¹⁾

- * Como Unidades Puntuales, de características particulares según cada caso, que operan sobre servicios públicos que se consideren con la suficiente entidad como para que precisen del control y evaluación particular.

3. Diseño de los Entes de Control (EC)

Siguiendo la diferenciación realizada en el punto anterior, los lineamientos generales para los EC deben separarse, pues tienen características particulares según se trate del que opera sobre el control global o los que trabajan sobre un servicio público en particular.

3.1. El EC articulado a la estrategia de reforma

Se considera que el objetivo básico de los EC es promover una elevación sustancial en los niveles de eficacia, eficiencia y calidad de los servicios, observando que los mismos están insertos en la batería más amplia de fines que contienen los procesos de Reforma del Estado.

Esta consonancia de objetivos es la que hace que puedan insertarse dentro de la Conducción Estratégica de la Reforma del Estado (CERE) a los EC, y que, inversamente, los mismos puedan también verse como herramienta que coadyuvan a la Reforma.

¹⁾ En muchas provincias se han creado comités ejecutivos que articulan los programas de diferentes jurisdicciones.

Las características básicas que delimitan a este tipo de ente son las siguientes:

- * El EC esta pensado para operar sobre la esfera de la gestión por oposición a otros organismos encargados de la esfera política ⁽²⁾.

- * El área de influencia del contralor se circunscribe en forma amplia a la esfera de la Administración Pública Provincial y a los impactos que la misma genera con su accionar.

- * La unidad en si de control tiene que estar conformada por una Comisión Consultiva articulada funcionalmente con la CERE.

- * Los miembros participantes de los EC deberán ser representativos de los diferentes actores sociales, (funcionarios de los diferentes poderes, funcionarios y técnicos de la unidad de organización encargada o responsable de la reforma, gremios, sindicatos, prensa, empresarios, universitarios), con incumbencia en el conjunto del proceso de reforma.

- * En lo que se refiere a la estructura del EC, la misma tendrá una configuración flexible, dinámica y adhocrática que permita a la misma ser funcional en su operación sobre los diferentes temas y las distintas etapas del proceso de reforma.

- * El EC tendrá facultades consultivas y de fiscalización. Como consultivo, y tal como se señalara anteriormente, a partir de su capacidad técnica y de lograr consenso entre los grupos interesados. En su carácter fiscalizador como garante de la continuidad de la reforma y la optimización de los recursos involucrados en la misma.

- * El EC deberá sostenerse económicamente con partidas especiales, de forma tal de evitar su estrangulamiento por la vía financiera. Los montos globales y los gastos que emanen de su funcionamiento se realizarán en consenso con las autoridades de la CERE.

- * El EC no poserá partidas presupuestarias para personal. Los agentes de apoyo a sus funciones serán plantas adscriptas desde otros organismos.

(2) Se entiende por control de la "gestión" a las tareas ligados al seguimiento del cumplimiento de programas de Reforma. Por su parte las tareas "políticas" tendrán que ver con la selección de objetivos y de medios para el cumplimiento de los mismos.

3.2. Los EC para casos puntuales

Algunas áreas del sector público pueden ser consideradas de importancia estratégica, en concordancia con los objetivos generales establecidos en el programa de reforma:

- * Ser núcleo reproductor de ciertas lógicas organizacionales
- * Tener un peso relativo especial dentro de la organización como nudo de información, de comunicación, etc.
- * Tener un impacto relevante en su accionar en la comunidad
- * Contener un nivel de recursos humanos, financieros y/o materiales relevantes.

En estas áreas se establecerán eventualmente una unidad que, por definición, dependerá jerárquica y funcionalmente de el EC insertado en la CERE, y que tendrá a su cargo la tarea de contralor y evaluación del desempeño.

Las características básicas que dan configuración a este tipo particular de entes son las siguientes:

- * Este EC tienen como objetivo básico descentralizar (operacionalizar) los objetivos de la reforma en puntos claves. Es decir que su función básica es monitorear y controlar el cumplimiento de metas y plazos establecidos como reforma en determinado servicio.

- * El ámbito de acción e influencia es el correspondiente a la esfera del organismo o servicio en cuestión y al impacto que su accionar pueda generar.

- * Esta unidad adoptará forma de Consejo insertados en la dirección de cada servicio en particular, ofreciendo ciertas y determinadas rutinas de monitoreo y control sobre la operatividad de servicio.

- * El ente posará atribuciones co-resolutivas con la conducción de la unidad, en determinadas decisiones, (soporte administrativo, tarifas, ampliación de red del servicio, disminución de costos), del mismo modo tiene amplia participación en la ejecución de las medidas de reforma, y carácter fiscalizador de las decisiones tomadas conjuntamente con la dirección del organismo o servicio.

3.3. Las acciones concretas de control y evaluación

Las acciones concretas de control y evaluación deben desarrollarse en los siguientes rubros:

* Control de ejecución de programas de Reforma del Estado. Este control implica que los programas de Reforma deben realizarse bajo cronogramas taxativos que contengan diferentes etapas plausibles de ser medidas en su cumplimiento. En este punto se utilizará como insumo los indicadores que en nuestro trabajo anterior denominamos como de "Cumplimiento de Programas".

* Control de los niveles de efectividad global y particular del estado y de las diferentes unidades. Esto es la posibilidad de determinar en que medida cada unidad esta cumpliendo las tareas que le fueron asignadas en sus Misiones y Funciones. Asimismo, y de acuerdo a cada caso en particular, de que forma cada una de las partes que conforman esta unidad cumplen las acciones que coadyuvan al cumplimiento de los objetivos globales. En este punto se utilizará como insumo los indicadores que en nuestro trabajo anterior denominamos como de "Estructura Proceso".

* Control de los niveles de eficiencia. Este control se desarrolla de la misma forma que el anterior pero poniendo ahora el acento en los recursos aplicados para la obtención de los resultados. En este punto se utilizará como insumo los indicadores que en nuestro trabajo anterior denominamos como de "Insumo-Producto".

3.4. Factores condicionantes del funcionamiento de los EC

El funcionamiento de los Entes de Control tienen una serie de condicionantes globales y particulares, factores a los cuales se encuentra sujeto el éxito de los EC como instrumento válido para el cumplimiento del programa de reforma. Dentro de los primeros podemos citar los siguientes:

* Existencia y características de los procesos de Reforma del Estado. Habíamos visto que la existencia de tales procesos eran condición necesaria (aunque no suficiente) para el desarrollo de los EC. Asimismo las características que tenga este proceso determinará la forma y la estructura de los mismos.

Para comprender mejor esta afirmación pueden verse algunos casos. Así, por ejemplo, puede diferenciarse administraciones con altos niveles de deterioro, en las que el proceso de Reforma deberá poner mayor hincapié en el fortalecimiento de los sectores centrales; de aquellas otras administraciones donde han sido superadas las etapas de ordenamiento y moralización, piso esencial para el lanzamiento de cambios estructurales, y se ha encarado procesos de descentralización. En el primer caso el diseño deberá, lógicamente, fortalecer al EC ligado a la CERE. En el segundo, por el contrario, serán centrales las acciones desarrolladas por los EC insertos en cada unidad.

* El marco político global en el que se inserta el proceso de Reforma del Estado, resaltando los niveles de acumulación de poder detrás de la CERE y los niveles de aceptación pública de las políticas de reforma.

* El marco institucional, las características generales del estado, tanto en su estructura orgánica, legislación general, distribución de los planteles, existencia, atribuciones y desempeño de los organismos descentralizados, como en las coyunturales, situación financiera, infraestructura edilicia, tecnologías utilizadas en el desempeño del sector, etc.

* El marco organizacional, las características generales de la organización, su desempeño o trayectoria organizacional global antes de la Reforma, la participación en el marco institucional global y los componentes culturales de relevancia organizacional.

Por su parte, entre los condicionantes particulares de los entes de control, deben recalcar los siguientes:

* Los Recursos Humanos con que cuenta el Estado en general y los EC en particular, habida cuenta de las dificultades que en este rubro tienen algunas administraciones.

* La estructura de enlace y coordinación entre los diferentes circuitos de las unidades. Si bien los programas de reforma suelen tener una instancia de operación rápida sobre los mismos, el nivel de deterioro o no en el que se encuentran determina la viabilidad del EC.

* Por último también deben tomarse en cuenta otras instancias de control desarrolladas en la provincia, ya sean de control de gestión y fiscalización o de otro tipo, estén o no en vigencia, de forma tal de recopilar la experiencia de la organización en el tema y/o coordinar las tareas con las otras unidades.

4. La Participación

Se entiende por participación, a los fines de este trabajo, al conjunto de mecanismos por los cuales el Estado promueve la incorporación de ciudadanos o grupos de estos con el objetivo de conocer mejor las necesidades de sus administrados y alcanzar la colaboración de estos en la ejecución o en la toma de ciertas decisiones.

4.1. Quienes participan

La participación se promueve a partir del concepto de representación; así las personas que pasan a tomar parte de los EC ³ manifiestan la

³) Puede darse un caso particular en que se incorpore una persona en virtud del prestigio, reconocimiento social, etc. que ella misma genera; de todas formas no sería lo aconsejable ni en los casos más comunes.

incorporación simbólica de instituciones o grupos de interés. En este sentido los grupos sociales a incorporar deben tener algunas de las siguientes relaciones con la Administración Pública Provincial:

- * Son depositarios de conocimientos específicos (Universidades, colegios de graduados, institutos de investigaciones, etc.)

- * Representan legítimos intereses sectoriales ligados en forma directa al estado (sindicatos, proveedores del Estado, consumidores de bienes y servicios producidos por el estado, etc.)

- * Pertenecen a instituciones sectoriales donde el accionar del estado impacta directamente en su propio proyecto (asociaciones de productores de diferente nivel de agregación, grupos religiosos, etc.)

- * Pertenecen a organizaciones políticas que representan parte de la sociedad (partidos políticos).

- * Pertenecen al grupo de los administrados, en términos generales o puntuales de algún servicio público en especial.

4.2. Las condiciones para el ejercicio de la participación

Se debe recalcar que la participación, desde otra perspectiva, también es influenciada por los factores generales que incumben al estado y que fueran analizados en el punto 3.4. de este trabajo. Por otra parte, y sin intentar agotar el tema, se detallan algunos puntos relativos a los condicionantes particulares de la participación:

- * El tipo de articulación entre el orden político-social y el resto de los actores sociales "tradicionales" dentro de la Administración Pública. Lo cual permite medir los niveles de aceptación y rechazos a las decisiones adoptadas en la estructura del estado provincial.

- * Las características de los diferentes grupo a ser representados, esto incluye el análisis del comportamiento histórico del grupo, la visión que del mismo tiene la sociedad en general y los diferentes sectores de la Administración en particular, el grado o capacidad de negociación demostrado con otros grupos de intereses contrarios o afines.

- * El grado de heterogeneidad de los intereses, de los grupos que participan dentro del EC. Es preciso tomar en cuenta las diferencias de intereses que los mismo pudieran tener, para reconocer el grado de viabilidad o bloqueo de los cursos de acción establecidos.

- * El diseño de los mecanismos de participación tienen que tener en cuenta la relevancia de los ámbitos en que se localizará. Así para tramos de reforma importantes, o de mayores responsabilidades es conveniente que sean

convocados actores socialmente reconocidos, convocantes, o prestigiosos representantes de los grupos en cuestión.

* Por último, y relacionado con todos los puntos anteriores, debe tenerse en cuenta la forma o modalidad en que se correlacionan los diferentes participantes con el poder real en los ámbitos en donde se desarrollará la participación. Si bien en muchos momentos tal participación puede servir como catalizador de cambios profundos que tenderían a desarrollar fuertes resistencias, en otros una mala selección de los participantes puede llevar al fortalecimiento de los sectores que se oponen a los procesos de reforma.

5. Algunas Conclusiones Provisionales

Los EC ocupan un lugar central en los procesos de Reforma desde múltiples perspectivas:

* Como fuerza organizacional, pues a través del contralor contribuye a garantizar los objetivos generales de reforma del estado provincial.

* Como articulador, pues tiende a lograr la efectiva comunicación entre las diferentes unidades con participación en el proceso de reforma.

* Como recomponedor de la relación estado-sociedad, pues estratégicamente funciona incorporando, por medio de la participación, a los diferentes actores sociales y generando con estos una corriente global que facilita el desenvolvimiento de la Reforma del Estado.

5.2. Las Conclusiones

En la articulación de las unidades de control con los sistemas de información es necesario reiterar que, el diseño de ambas unidades deben ser tenidos en cuenta en forma simultánea y nunca excluyente.

En este sentido, la arquitectura del Sistema de Información de las administraciones públicas provinciales debe ser pensada principalmente con una doble finalidad, como apoyo a la toma de decisiones de la conducción del estado y de cada unidad en particular; y como "materia prima" para alimentar los Entes de Control. Estos dos sectores son los que deben determinar la estructura y forma de trabajo de los Sistemas de Información.

Como contraparte de esta situación, los Entes de Control deben funcionar garantizando la calidad de la información y su acceso en forma sistemática al Sistema de Información.

Debe destacarse que el diseño de los EC ha sido pensado para provincias que, en la clasificación elaborada, fueron detalladas como Rezagadas o Intermedias, esto es partícipes de una relación global de subordinación al eje central, y que se encuentran frente al desafío de reposicionarse durante ésta

etapa de reconversión productiva y de transformación del sector público provincial.

Por último el diseño de los entes de control guarda una estrecha correspondencia con los sistemas de información y con el lugar que ocupa cada estado provincial en la clasificación provincial.

Síntesis General

A lo largo del desarrollo de este trabajo se ha presentado una clasificación de provincias tomando en cuenta factores de la estructura económica y otros derivados de la situación de los estados provinciales.

El trabajo constó de tres etapas claramente definidas; la primera dedicada al reconocimiento de la heterogeneidad de las provincias argentinas, como factor estructurante a lo interno de cada Provincia, pero también como elemento clave a la hora de pensar una clasificación de las mismas.

La segunda etapa se orientó al diseño y desarrollo de ciertos indicadores que permitan medir y evaluar calidad en la prestación de algunos servicios públicos en las provincias clasificadas.

En este sentido se buscó desarrollar pautas generales para el diseño de sistemas de información y elementos que permitieran la construcción de indicadores para evaluar la gestión de las administraciones públicas provinciales. Los indicadores han sido pensados con influencia en un amplio campo, es decir abarcando la organización pública provincial no sólo desde el producto que entrega, sino desde la estructura que la genera y del procedimiento que viabiliza su concreción.

Esta metodología permitió reconocer algunas consideraciones o posibilidades reales de producción en las organizaciones de los estados provinciales según la clasificación realizada:

- * No existen indicadores estándares válidos para todas las provincias de diferentes periferias.

- * La construcción de los diferentes indicadores esta vinculada a componentes de tipo cuantitativo y cualitativos de cada estructura estatal.

- * Los indicadores dan a conocer ciertas fortalezas y debilidades en el funcionamiento de los sistemas de información en el Estado Provincial.

La centralidad de los sistemas de información surge como emergente de tres sucesos de diferente raíz:

- * La turbulencia del contexto, que hace obsoleta la información en muy cortos lapsos de tiempo, ofreciendo escenarios que precisan de un diagnóstico con tratamientos cualitativamente diferentes.

- * Los avances tecnológicos, que permiten el procesamiento de gran cantidad de datos en corto tiempo y a bajo costo.

* La incorporación de la dimensión "calidad" en los productos, procesos y procedimientos y la ya citada dependencia de esta dimensión del correcto funcionamiento de los sistemas de información.

La finalidad de esta síntesis es hacer un breve relato de los elementos y aspectos relevantes descriptos en las sucesivas entregas.

La Clasificación

Según se viera en el trabajo anterior⁽⁴⁾ (Esteso y Otros, 1993), el equilibrio geográfico logrado entre las distintas zonas del país tenía para la etapa del "Estado del Bienestar", esquemáticamente, las siguientes tipologías periféricas:

- * Periferias Prósperas
- * Periferias Olvidadas
- * Periferias Despobladas

Con la crisis iniciada a mediados de los '70 este equilibrio regional comienza a transformarse. Algunas provincias, realizan un verdadero salto cualitativo e ingresan en procesos socio-económicos de gran dinámica, promoviendo hacia su interior un importante desarrollo. Intuitivamente podemos citar como ejemplos arquetípicos los casos de las provincias de Mendoza y Neuquén.

Otras provincias, en cambio, no encuentran la forma de mantener una articulación dinámica con el Modelo de Acumulación Central ingresando toda la estructura económica y social provincial en una recurrente crisis.

La clasificación busca analizar diferentes indicadores que den cuenta de este reposicionamiento. El esquema de trabajo propuesto para esta nueva clasificación consideró un modelo macro ⁽⁵⁾ que rastreara los aspectos más relevantes de la "base" productiva. Los elementos centrales considerados fueron los siguientes:

- a. Estructura de gastos y recursos públicos
- b. Gasto público y su articulación con el PBG.
- c. Evolución del Empleo Público
- d. Articulación Empleo Público - Mercado de Empleo.

Se partió del supuesto de considerar que la utilización de estos indicadores permite distinguir, en primera instancia, una gran división entre provincias que constituyen el eje central del desarrollo del país y que se encuentran posicionadas sobre regiones de una dinámica, peso relativo y modernidad abrumadora con respecto al resto del país.

⁴Los temas tratados en el capítulo fueron desarrollados en el citado trabajo; aquí sólo se transcribe una síntesis de los mismos a los efectos de mantener el hilo conductor de razonamiento.

⁵ En Esteso y Otros, 1993, también se planteaba un modelo "micro" de análisis, el que no será tomado en cuenta a lo largo de este trabajo.

A su vez, dentro de este "resto del país" se pueden encontrar diferentes formas de articulación con el eje central. Antes de la crisis el panorama socio-económico ofrecía tres tipos de periferias: Prósperas, Despobladas y Rezagadas.

Los Factores Condicionantes de la Clasificación

La clasificación encontró como condicionantes una serie de factores:

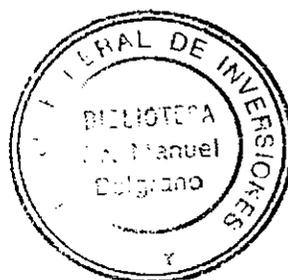
1. Las provincias no son un todo homogéneo
2. La escala de producción en las provincias y los cambios en las políticas del estado
3. La relatividad de los indicadores que clasifican las distintas periferias
4. La baja calidad de la información

La metodología utilizada pone especial hincapié en rescatar elementos del Sector Público. Considera que el Estado funciona como un **espejo** en donde se reflejan los vaivenes socioeconómicos que recorren las provincias, debido a dos razones fundamentales: **la sustitución pasiva, y el tamaño de la Administración Pública.**

Los registros utilizados:

- * PBG
- * Población.
- * Producto Bruto Per Cápita
- * Empleo Público como porcentaje de la PEA
- * Participación de Ingresos de Origen Nacional en el Total de Ingresos Provinciales
- * Participación del Gasto Público en el PBG
- * Evolución del porcentaje de Ingresos de Origen Nacional 1983 -1992.
- * Evolución de las Plantas de Personal 1983 - 1992
- * Evolución de las Erogaciones en Bienes y Servicios no Personales como parte de las Erogaciones Totales 1983/92

De la combinación de estos registros surgió una clasificación que quedó presentada de la siguiente manera:



Provincias Centrales	
	Buenos Aires
	MCBA
	Córdoba
	Santa Fe
	Mendoza
Provincias Perifericas	
Periferias Avanzadas	
	La Pampa
	Río Negro
	Tucumán
	Chubut
	Entre Ríos
	Neuquén
Periferias Intermedias	
	Salta
	Misiones
	San Juan
	Corrientes
	San Luis
	Tierra del Fuego
Periferias Rezagadas	
	Formosa
	Catamarca
	La Rioja
	Santa Cruz
	Chaco
	Santiago del Estero
	Jujuy

Razones que Mediatizan esta Clasificación

* La existencia de provincias con características especiales, de difícil ubicación dentro del conjunto de provincias, como es el caso de Santa Cruz y La Pampa.

* La situación "transicional" en el caso de la provincia de Mendoza; muy superior al resto de las periferias pero lejos de la performance de las Provincias de Santa Fe y Córdoba.

* Situaciones similares, si bien no tan extremas, para los casos de Neuquen, Salta y Jujuy.

* La citada crisis de los Emprendimientos Promocionados, lo que pone en juego importantes segmentos de las producciones de Chubut, Tierra del Fuego, San Juan, La Rioja, Catamarca y San Luis.

En lo que hace a situaciones cualitativas que condicionan algunas situaciones observadas es de hacer notar lo siguiente:

* La expansión del emprendimiento petrolero, cuyo desarrollo, a los fines de este estudio, puede utilizarse como indicador de la posibilidad de modernización provincial. Las provincias petroleras argentinas son: Neuquén, Santa Cruz, Chubut, Mendoza, Tierra del Fuego, Salta, Formosa, La Pampa y Jujuy. En las últimas cuatro provincias los volúmenes de producción son todavía no muy significativos.

* La expansión de algunos segmentos productivos los que, sin la explosividad del desarrollo petrolero, marcan una dinámica importante en las provincias. Algunos ejemplos de estos desarrollos están dados por el turismo (Salta, Misiones), una expansión ligada a la reconversión de la producción pesquera (en el litoral marítimo), algunos nichos de producción agropecuaria de cultivos exóticos (en el norte y noroeste), etc.

* La ubicación por parte de las provincias que llevan adelante estos emprendimientos dinámicos articulándose directamente con el mercado internacional, lo que está indicando una nueva forma de articulación de las mismas con el "centro".

Como conclusiones, y tomando en cuenta todo lo dicho hasta aquí, las variaciones obtenidas en este trabajo demuestra la profundidad de los cambios generados por la crisis.

Con respecto a la clasificación utilizada para la etapa del "Estado del Bienestar" tal vez el dato más relevante es el fin de la categoría "Periferia Despoblada". Esto se debe a dos razones; por un lado el importante incremento poblacional en la Patagonia, producto de corrientes migratorias principalmente internas; pero más aún el impacto del emprendimiento petrolero en la zona, en particular en el extremo sur en donde a pesar de la baja densidad y de la poca población de Santa Cruz y Tierra del Fuego, la importancia de su producción tiende a generar una dinámica distinta de la originada por las tareas de ocupación y garantía de soberanía.

Otro punto importante a destacar es el avance de algunas provincias frente al deterioro de otras; así si bien se han agrupado en igual categoría provincias petroleras con otras asociadas a emprendimientos clásicos de la etapa mercadointernista (Vg. San Juan y Tierra del Fuego), en verdad nos encontramos frente a una foto de un proceso que marca la decadencia de una provincia y su incapacidad para resolver la crisis de su monoproducción (vitivinicultura) frente a otra que ha tenido un acelerado proceso de crecimiento, aunque todavía no consolidado.

Como todavía no puede considerarse que han finalizado las recomposiciones regionales, este proceso de análisis debe seguirse de cerca, primero porque las tendencias aquí citadas (expansión de las provincias petroleras y algunos nichos productivos, dificultades para la reconversión de los emprendimientos que sustentaban las periferias prósperas de la etapa del "Estado del Bienestar"), y segundo debido a la escala de producción y a las ventajas en la "madurez" de la estructura productiva. En resumen el panorama no es claro y las tendencias que hoy parecen firmes pueden revertirse en el futuro próximo.

Esta foto del proceso y la dinámica de reposicionamiento de los estado provinciales es probable que, a mediano plazo, arroje una nueva situación de equilibrio, la que obviamente se encontrará vinculada al tipo de administración que posea. Es decir que la consideración del estado como articulador de diferentes intereses locales importa la necesidad de ordenar y sanear su aparato administrativo, generando condiciones favorables para el desarrollo productivo.

La tipología de periferias, podría presentar las siguientes categorías:

- * Periferias que tienen acceso al Mercado Internacional; en donde encontraremos aquellas provincias que logran generar volúmenes crecientes de exportación. Estas periferias a su vez se diferencian de acuerdo al tipo de emprendimiento y las condiciones en que se insertan en el Mercado Mundial.

- * Periferias que acceden al Mercado Nacional, aquellas que se posicionan sobre nichos de demanda nacional.

- * Periferias Rezagadas; de características similares a las definidas para el modelo anterior.

Los Sistemas de Información

De los sistemas de información en las organizaciones públicas se requiere esencialmente:

- * Examine y recupere los datos provenientes del ambiente exterior.

- * Capture los datos producto de los procesos y procedimientos efectuados dentro de la organización.

- * Contabilice, analice y evalúe los productos de la organización.

- * Filtre, prepare y seleccione los datos presentándolos a modo de información a los encargados de la toma de decisiones.

El objetivo final del S.I. es hacer que el proceso de administración deje de ser producto de información fragmentada, de conjeturas inspiradas en la intuición y de solución de problemas aislados para alcanzar el nivel de conocimiento basado

en un adecuado control del ambiente, de la organización, sus productos y de los impactos de este último.

La Información del S.I. y los Indicadores

La información del S.I. está conformada por indicadores que remiten principalmente a tres esferas:

- * Insumo - Producto
- * Estructura - Proceso
- * Cumplimientos de Programas

Siguiendo esta composición, el SI tres espacios principales. Uno dirigido a obtener información acerca de la función específica que realiza la unidad en cuestión, esto es el control de resultados, que se adapta a la tarea que realiza cada área.

Otro con características muy similares en toda la organización, y que se refiere al análisis de la estructura, y en donde se obtendrá información sobre las unidades de trabajo. Po último un tercero que realizará mediciones por fuera de la unidad que está siendo analizada.

Para culminar este punto diremos que los indicadores serán las unidades que compondrán el Sistema de Información. En este sentido los sistemas de información tienen como resultado o salida el suministro de información ordenada en función de las necesidades de la organización, siendo los indicadores los inputs que lo alimentan.

Aspectos que condicionan el S.I.

La implementación de los S.I. presenta los siguientes aspectos condicionantes:

* El despliegue de el S.I. parte del supuesto de la existencia previa de alguna unidad de la organización (generalmente el centro de cómputos de la provincia) que centralizaba de cierta manera datos acerca de las características centrales de la APP. En todos los casos habrá de analizarse la tarea que esta unidad realiza y la conveniencia de fortalecerla o de crear una en paralelo, que le capture algunas funciones. Del mismo modo deberán analizarse la existencia de los canales de recolección de datos y de distribución de información para tomar una decisión en el mismo sentido.

* Se considera que la conducción de la A.P.P. cuenta con la siguiente información básica, desagregada hasta el nivel de Dirección:

- # Cantidad de Agentes.
- # Gasto en salarios.
- # Gastos en bienes y servicios no personales.

* Si bien muchas de las características pensadas para este trabajo son válidas para la totalidad de las APP provinciales, el mismo fue diseñado para las provincias rezagadas e intermedias, según la clasificación propuesta.

* El máximo potencial de información para el desarrollo de programas se logra cuando se hacen mediciones regulares y pueden realizarse trabajos diacrónicos de los indicadores seleccionados.

* La necesidad de que el S.I. combine una batería de las tres tipologías de indicadores detallados anteriormente: Insumo - Producto / Estructura - Proceso / Cumplimiento de programas, en un seguimiento sincrónico de los mismos, resaltando que cada tipología genera información absoluta (su importancia está dada por el resultado "en sí"), e información relativa (su importancia está dada por la comparación con otros resultados de la misma organización o de otras organizaciones provinciales).

Estos tres tipos de indicadores permiten medir diferentes características de la organización: La estructura de la organización, la capacidad de generación de productos bajo una cierta batería de recursos (en términos cuantitativos y cualitativos) y el nivel de cumplimiento de directivas de la conducción de la organización.

En lo que se refiere a la característica sincrónica de los trabajos la misma se aconseja debido a la ventaja que da la posibilidad de trabajar en un "proceso" y evaluar la "tendencia", además de promover el trabajo sistemático del Sistema de Información.

Consideraciones Finales

En el desarrollo de este trabajo, abordamos una temática clave en torno al estado y su proceso de reforma. Por un lado, se elaboró una clasificación de las provincias; por otro lado se construyó una serie de indicadores de gestión que permitiera evaluarla desde distintas perspectivas, esto es desde el producto, la estructura y los procedimientos; y finalmente se presentó esquemáticamente los lineamientos básicos para la conformación de los Entes de Control.

El esfuerzo indagatorio e investigativo, pese a las dificultades encontradas en la actualización de información, ha sido positivo, ya que permitió constatar algunas afirmaciones:

1º) La centralidad estratégica del Estado tanto en período de crisis, como en esta etapa de transformación y reconversión productiva.

2º) El reposicionamiento de los estados provinciales a lo largo de las dos últimas décadas, dando lugar a una nueva clasificación.

3º) Las diferenciaciones provinciales deben ser tenidas en cuenta en la evaluación de los rendimientos estándares medios.

4º) La reforma y transformación del Estado exige la incorporación de organismos estatales y no estatales de contralor y de participación en los servicios públicos.

Los pasos a seguir

No obstante el desarrollo de este trabajo dio lugar a una serie de hipótesis que aún cuando no han sido confirmadas, ofrecen el desafío de continuar profundizando esta investigación. En este sentido se observa que la clasificación presentada podrá ser confirmada a partir del comportamiento que las provincias asumen en relación a su sector externo.

Como forma de profundizar y actualizar la serie histórica con la que se trabajó, se debería incorporar, a la clasificación provincial, datos de PBG para el lapso de tiempo iniciado en 1985 (Plan Austral) hasta las fechas más cercanas que se puedan obtener. Tal como se dijo en su momento tales elementos servirán para una eventual confirmación de la misma, como así también para enriquecer la clasificación como un todo.

De la misma manera un desarrollo con mayor nivel de desagregación y sistematización de los indicadores provinciales, facilitaría la construcción de un instrumento válido para la medición y evaluación de los procesos de reforma que llevan adelante los estado provinciales.

Bibliografía Utilizada

Roberto Esteso y Sergio Tocino (Compiladores). MUNICIPIO Y REGION - Descentralización estatal y Promoción de Actividades Productivas. Fundación Friedrich Ebert - IIPAS. Buenos Aires 1989.

Roberto Esteso / Hector Capraro- ALGUNOS ELEMENTOS PARA EL ANALISIS DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO FEDERAL Y LAS PROVINCIAS - Cuadernos IIPAS - Buenos Aires 1990.

Héctor M. Capraro y Roberto L. Esteso. NORTE GRANDE - Desarrollo Regional y descentralización: finanzas, comercio exterior, gestión empresarial y reforma estatal. Fundación Friedrich Ebert, 1987.

Raúl Benitez, Héctor Capraro, Roberto Esteso y Sergio Tocino. IMPACTOS DE LA CRISIS SOBRE LA ESPECIALIZACION PRODUCTIVA REGIONAL. Fundación Friedrich Ebert - IIPAS - IICE. Sin pie de imprenta.

Sergio Boisier, LOS ESPACIOS SOCIALMENTE CONSTRUIDOS. "Revista de la Cepal", Nº 35. Santiago de Chile, Agosto de 1988.

Consejo Federal de Inversiones, PRODUCTO BRUTO GEOGRAFICO 1970 - 1985. Buenos Aires, Marzo de 1990.

Secretaría de Planificación / INDEC, Buenos Aires 1984. ANUARIO ESTADISTICO DE LA REPUBLICA ARGENTINA 1981 - 1982.

Instituto de Investigaciones Económicas y Estadísticas, ANALISIS DE LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PROVINCIAL. Serie 1972 - 1984. Mimeo, San Juan 1985.

Raúl Prebisch, CAPITALISMO PERIFERICO. Crisis y Transformación. . Editorial Fondo de Cultura Económica. 1984.

Pierre Salama y André Mathias, EL ESTADO SOBREDesarrollado. De las Metrópolis al Tercer Mundo. . Editorial Siglo XXI. 1990.

Horacio Cao, REFORMA DEL ESTADO - MARCO TEORICO. IICE 1990. - SAN JUAN - ARGENTINA. Mimeo.

Esteso y otros, CALIDAD TOTAL EN LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS PROVINCIALES, trabajo presentado al C.F.I. , Buenos Aires 1993.

Consejo Federal de Inversiones, INDICADORES ECONOMICOS - SOCIALES, Nº 10, Buenos Aires 1992.

Emilia R. Lerner, CAMBIOS RECIENTES EN LA RELACION FISCAL NACION - PROVINCIAS, Buenos Aires 1992.

INDEC, SITUACION Y EVOLUCION SOCIAL, N° 1, Buenos Aires , 1992 .

FEDERALISMO FISCAL EN AMERICA LATINA, Boletín Informativo Techint N° 273.

Nuria Cunill, PARTICIPACION CIUDADANA, CLAD, Venezuela 1991.