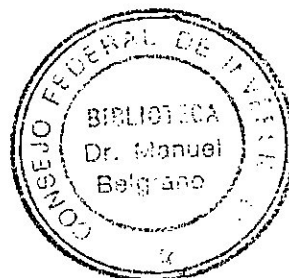


O/N. 311
B26g
(ef. 20)

40884

(ef. 2)

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES



SANTIAGO DEL ESTERO

GESTION LOCAL Y GERENCIACION DE PROGRAMAS SOCIALES

INFORME FINAL

Federico L. Bouilly

Octubre 1995

INTRODUCCION

Independientemente de las concepciones ideológicas y políticas a las que se adscriba, existe en la actualidad consenso sobre las limitaciones con las que se encuentra el Estado para satisfacer las demandas de la sociedad. El señalamiento de las limitaciones, se sustenta en un crecimiento acelerado de las necesidades básicas insatisfechas y en un incremento de los cuestionamientos a la forma y la calidad de los servicios que el Estado brinda.

Esta realidad, de la que la clase política es consciente, implica una redefinición del papel del Estado y de la sociedad y naturalmente de las relaciones que estos generan. De esta manera se ponen en debate conceptos como: sistema de representación, planificación, centralización y participación; necesarios de revisar si se quiere construir un modelo de gestión pública que atienda en sus aspectos coyunturales y estructurales, las exigencias de una sociedad integrada tanto desde el punto de vista territorial como sectorial.

Vale la pena aclarar, que aquí se refiere al Estado como una totalidad cruzada por dos dimensiones: una jurisdiccional, nacional, provincial y municipal y otra de distribución de poder: ejecutivo, legislativo y judicial.

Cualquier planteo del problema debe considerar, como punto de partida, esta conformación multidimensional sin perjuicio que luego los énfasis analíticos se pongan en uno u otro aspecto.

Significa, entonces, que el tratamiento de la reforma del Estado abarca no sólo los mecanismos de gestión del poder ejecutivo (crecientemente tratado por los especialistas)

sino, también las relaciones interjurisdiccionales y el sistema de representación política y social.

Esta tarea, para ser exitosa, necesita basarse en al menos dos cuestiones fundamentales :

a) El conocimiento pormenorizado de la estructura socioeconómica a modificar (caracterización de la demanda);

b) Una comprensión clara acerca de los mecanismos de funcionamiento del Estado (caracterización de la oferta);

El primer tópico, supone un diagnóstico a dos niveles. Por un lado, el que se llamará contextual, que describe las características centrales y tipificadoras de la estructura social en cuestión. Por otro lado, el que se denominará nuclear, que preste atención a los aspectos actitudinales y a las acciones de los miembros de la comunidad respecto de las problemáticas sociales y de los cursos de acción públicos tomados para su eventual solución.

El segundo ítem requiere una explicitación en tres aspectos. En primer término, el de las vinculaciones intergubernamentales, federal-provincial-municipal. En segundo lugar, la captación de recursos y la asignación del gasto público (esencialmente los programas sociales). Finalmente, un factor que cruza transversalmente, las dos instancias anteriores; los mecanismos de representación política y las articulaciones y contradicciones entre el poder central y el local.

Está enunciación exige la utilización de un complejo y variado instrumental teórico y metodológico. El presente trabajo significa una contribución en este sentido sin, por supuesto, pretender agotarla.

Este informe ofrece una aproximación, en las dos vertientes mencionadas en párrafos anteriores.

En una primera parte, se planteará, una caracterización conceptual referente a algunos aspectos importantes de la gestión pública

En segundo lugar se presentará, a partir de una serie de tabulados, una descripción estrictamente cuantitativa de la realidad social y económica de la Provincia, a través del análisis de fuentes secundarias de datos.

LA GESTION PUBLICA

La Argentina se halla inmersa en transformaciones que afectan su situación política, social y económica. Paralelamente parece definitivamente instalado, el sistema democrático de gobierno. Surge una profunda contradicción entre la consolidación del sistema democrático, por un lado y la aguda exclusión social y económica de crecientes sectores de la sociedad por el otro. De como se resuelva, (y en este sentido hay varias síntesis posibles) dependerá el modelo de país que habitarán los argentinos en las próximas décadas.

La crisis es de un nivel de profundidad tal que abarca a casi todos los sectores de la sociedad.

Las tasas de desocupación se elevaron fuertemente.

La economía informal se ha ampliado aceleradamente, transformándose en una expresión del volumen de subocupación.

Se han reducido los ingresos de los asalariados.

Las políticas de ajuste llevaron a una reducción del gasto público social. El sacrificio económico realizado a lo largo de este período no fue equitativamente absorbido. El ajuste llevado a cabo se logró a costa de inmensas privaciones que recayeron principalmente sobre los pobres y los trabajadores.

La crisis y el modo en que se han distribuido sus consecuencias ha generado una nueva categoría de análisis: la denominada “deuda social”. Ella está conformada por los retrocesos experimentados en las condiciones de vida de grandes sectores empujados mucho más allá de la línea de pobreza.

La crisis es percibida claramente como de carácter estructural y no meramente cíclico. Es necesario construir un amplio consenso para enfrentarla mediante la reformulación del actual modelo de desarrollo. Las propuestas deberían enfatizar líneas de acción tendientes a reducir la vulnerabilidad política, desenvolver las potenciales de todos los sectores y reducir las amplias brechas sociales que hay entre ellos.

La transformación no es posible sino en el marco de un modelo democrático. El diseño e implantación efectiva de alternativas económicas y sociales inéditas como las que se precisan requerirá de altos niveles de legitimidad política en los gobiernos que deberán

llevarlas adelante, y de un sólido consenso social, características sólo viables en el modelo democrático.

Las estrategias para encarar las crisis deben asignar al Estado un papel decisivo. Sin capacidad de gestión estatal, las políticas y proyectos económicos y sociales más consistentes tropezaran con un cuello de botella que reducirá drásticamente las posibilidades de cumplimiento efectivo de sus metas. Por otra parte, sin reformar la actual maquinaria del Estado, dotándola de las potencialidades y mecanismos administrativos necesarios, el sistema democrático no operará como tal en aspectos sustanciales, impidiendo los consensos y debilitando la legitimidad.

Este punto crítico ha sido con frecuencia ignorado. El diseño de políticas orgánicas de fondo, sobre todo en el área económica, no ha sido acompañado por la elaboración sistemática de una política de administración pública.

Existe un especie de presunción tácita de que el problema se centrará básicamente en concebir respuestas adecuadas en términos de planificación económica y social y que posteriormente el aparato las implementará. Se deja de lado que simultáneamente a las otras políticas, se hace imprescindible estructurar cursos de acción igualmente novedosos en este campo.

Como transformar el Estado? En que direcciones? Qué políticas concretas deben realizarse y pueden ser viables? . En la Argentina se necesita una profunda reflexión sobre esta temática.

Desde hace algunos años, y en la actualidad con más fuerza, se está hablando de la reforma del Estado como un correlato necesario de los cambios experimentados en la economía y en la organización social. Sin embargo, el tema resulta desde el punto de vista

teórico sumamente complejo y desde el punto de vista de la gestión pública de difícil implementación, sobre todo en los niveles jurisdiccionales provinciales y municipales.

En la abundante literatura sobre el tema, un aspecto sustancial de la reforma del Estado se vincula al proceso de descentralización. Dentro de las nociones de descentralización se destacan dos que de manera polar, definen un campo de significación: la descentralización como transferencia de carga y como transferencia de poder.

En términos de lo que se llama desarrollo regional, el Estado parece cumplir más que un papel de promotor de transformaciones económicas y sociales, uno de fortalecedor de relaciones políticas que tienden a subordinar los niveles inferiores respecto de los superiores de la organización estatal, a través de vínculos de mediación, en particular financiera. La subordinación resulta de la aplicación de los recursos al subsidio de la reproducción (sin generar condiciones de acumulación autónoma) consolidando así la dependencia regional. Este subsidio se destina predominantemente al pago del empleo público y se complementa en algunos casos con subsidios a las actividades industriales, muchas veces localizadas a manera de enclave. Las transferencias de fondos conllevan a relaciones de subordinación política desde arriba hacia abajo, en términos jurisdiccionales, integrando a las provincias y a los municipios a un sistema de dominación.

En el cumplimiento de ese papel estatal existen roles que son ejercidos por cada uno de los niveles de esa organización, conformando una cadena de mediaciones desde la Nación a las Provincias y de estas a los Municipios.

Los gobiernos provinciales y el desarrollo regional

Las relaciones entre el gobierno federal y las provincias de las regiones atrasadas presentan ciertas peculiaridades.

Actualmente estas provincias están caracterizadas por una gran cantidad de población con NBI. Sus capitales son ciudades de tamaño mediano. Su economía regional se caracteriza por un bajo nivel de desarrollo, predominio de actividades terciarias (especialmente del sector gubernamental). Estas sociedades presentan estructuras sociales trucas por la ausencia relativa de la trama superior de la pirámide social.

Debido al atraso regional no logran mantener sistemas económicos que garanticen la reproducción de sus sociedades locales. De allí que las reacciones fundamentales hayan sido la emigración de la población hacia zonas relativamente más desarrolladas y el creciente peso de los gobiernos provinciales en las economías del lugar.

Ese peso es en gran parte resultado de la relación entre los gobiernos provincial y federal. Los primeros se constituyen como mediadores financieros entre el poder administrativo central y las sociedades provinciales en razón de las transferencias de aquel a sus presupuestos.

Los gobiernos provinciales cumplen un papel subsidiador de las actividades económicas y de la población. Son la principal fuente de empleo y esto se acentúa en las ciudades capitales.

El gasto provincial condiciona buena parte de la realidad local tanto desde el punto de vista de las necesidades como de los recursos existentes para afrontarlas. Moviliza la economía provincial en varios sentidos: hacia los sectores de menores recursos con su incorporación al empleo; hacia los sectores comerciales, a quienes va buena parte de los salarios públicos a través del consumo; hacia los sectores empresarios básicamente la construcción y los proveedores de insumos.

Los municipios y el desarrollo local

Los municipios tienen muy poca capacidad para movilizar recursos financieros. Esa pobreza se debe en gran parte a la concentración de los recursos públicos en los niveles provincial y federal y a la baja capacidad de los sistemas fiscales locales.

El aparato de recaudación municipal se muestra incapaz para cumplir el papel asignado. Solamente logran captar entre el 20% y el 30% de lo que corresponde. De tal forma que una parte importante de los ingresos le son transferidos desde el gobierno provincial.

Si se analizan los presupuestos municipales se observa que destinan al gasto en salarios entre una tercera parte y la mitad del presupuesto. De esta manera se reproduce y encadena el esquema gobierno federal-provincial.

Las relaciones políticas

En la configuración de las relaciones entre las jurisdicciones estatales juegan un papel central los partidos políticos nacionales como canales de mediación.

Las negociaciones para la definición de los sistemas de coparticipación federal muestran a los legisladores de las provincias que definen su comportamiento en función de los intereses partidarios marcados desde una óptica nacional y no en razón de intereses provinciales.

El criterio de representación sería así, la acumulación de poder partidario en el nivel central. De allí que ese criterio operaría como un seleccionador de demandas, tenderían a canalizarse las demandas regionales que no entren en contradicción con aquella acumulación.

Se configura de esta manera, un sistema que sienta las bases para operar en una modalidad de intercambio de ventajas. El clientelismo se transforma en un mecanismo de acumulación de poder político.

Esta conceptualización ofrece una perspectiva para pensar la reforma del Estado en la Argentina, en tanto identifica los procesos fundamentales que definen las relaciones entre los niveles estatales y la sociedad.

La alternativa de cambio debe reformular los modelos de gestión, revisando el papel de los partidos políticos y de los diferentes ámbitos institucionales de representación (legislaturas provinciales y gobiernos municipales); la asignación de los recursos y la recuperación de la legitimidad para la atención pública de las necesidades sociales, las políticas sociales para enfrentar la escasez de recursos, así como la asignación de los excedentes que son captados por el Estado y su distribución entre sectores económicos, grupos sociales y ámbitos regionales.

PROBLEMAS BASICOS DE LAS POLITICAS PUBLICAS VIGENTES

El intento de revisar las políticas de administración pública vigentes tropieza con la dificultad de que resulta difícil encontrar planteos orgánicos formalizados de las mismas. Existe, de manera predominante, lo que podría llamarse una política de administración pública "implícita". Uno de cuyos rasgos primarios es su falta de enunciación formal. Más allá de esto se pueden identificar algunos de sus principales problemas.

Visión ahistórica del aparato público.

Esquemáticamente, la política implícita visualiza a la administración pública como una gran máquina construida para cumplir fines específicos y preestablecidos que presenta problemas de funcionamiento y por ello genera un rendimiento deficiente. La vía indicada para solucionar estas dificultades sería la superación del atraso técnico de la maquinaria, su modernización.

La solución, entonces tendría características esencialmente tecnológicas. Consistiría en obtener la tecnología adecuada y capacitar a los funcionarios en su utilización. La realidad ha puesto en tela de juicio el planteamiento reseñado. El problema no es meramente tecnológico, allí se halla una de sus dimensiones, pero tiene rasgos mucho más complejos. Así entre ellos, la transformación de la administración pública requiere necesariamente cambios en el contexto general. Si el modelo es autoritario o está predominantemente asentado en el clientelismo, esto contaminará seriamente al aparato del estado provocando múltiples efectos negativos.

El Paradigma formalista.

La política "implícita" tiene como marco de referencia básico un paradigma formalista del aparato público. Según esta concepción, las organizaciones implican, esencialmente un conjunto de funciones a cumplir y de recursos a ser asignados, a efectos de la obtención de objetivos. La cuestión es como ordenar y relacionar de modo óptimo las funciones necesarias. Se requiere montar un esquema de vinculación formal de las mismas que fije las líneas de autoridad y los canales de comunicación.

El proceso organizacional real dista mucho del reino formal supuesto. Las organizaciones tienen una densa y multifacética vida interna, nutrida por procesos políticos, sociológicos, económicos y psicológicos; que definen en conjunto una dinámica efectiva. Conceptos como lucha por el poder, liderazgo, cultura organizacional, no constituyen abstracciones científicas, sino intentos de aprehender fenómenos cotidianos de gran influencia en el comportamiento organizacional.

El paradigma formalista incurre en un reduccionismo metodológico. Pone en foco un nivel determinado de la realidad organizacional, el formal, ciertamente existente y de consideración necesaria, pero estrecha allí el análisis, haciendo abstracción de los otros niveles y sesgando toda la visión hacia el examen de las categorías funcionales.

Un caso típico de las dificultades del formalismo lo da su definida tendencia a la elusión del conflicto. En el reino de lo formal, las jerarquías están bien definidas y no existe en principio conflicto de autoridad. Para la reflexión actual sobre las organizaciones públicas, el conflicto es en cambio, un desarrollo congénito a la naturaleza de las

organizaciones y tiene múltiples formas de expresión. Para encararlo se requiere diseñar estrategias políticas que partan de la identificación precisa de sus complejidades, y armen en base a ella, alternativas de acción viables y vayan renovándolas de acuerdo a la situación.

El cambio organizacional constituye un verdadero proceso de cambio social. Para obtener transformaciones es necesario incidir en dimensiones sustantivas tales como el cambio de las correlaciones de poder, el desarrollo de motivaciones y nuevas actitudes, la alteración de valores

El sesgo privatista.

La política “implícita” ha estado fuertemente orientada por ciertas ideas fijas respecto a los patrones utilizables como modelos organizacionales de referencia por el sector público. Ha cultivado la concepción de que el gran referente histórico sería la empresa privada de negocios. Sus objetivos, estrategias básicas, tecnología organizacional y estilo gerencial constituirían los modelos óptimos a reproducir en el sector público. La ineficiencias fundamentales del mismo estarían en parte determinadas por su alejamiento del enfoque empresarial privado.

El aparato central de gobierno tiene una problemática organizacional totalmente diferente a la propia de la empresa privada. Construir buenas relaciones exteriores, proporcionar educación masivamente, afianzar la democracia, conservar la paz social, son metas de naturaleza muy disímil a las típicas de la empresa de negocios.

La ecuación de la administración pública, se presenta con componentes sustanciales diferentes a los de la empresa privada. Su problema de maximización se centra en lograr el