

**SECRETARIA DE LA GESTIÓN  
PÚBLICA  
GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE  
SAN JUAN**

**LA REFORMA DEL ESTADO  
SANJUANINO**

**HORACIO CAO**  
Coordinador de Gabinete

San Juan, Agosto de 1992



## INTRODUCCION

Los tres trabajos que a continuación presentamos intentan ser un proceso reflexivo originado en las experiencias realizadas por el equipo que conduce la Secretaría de la Función Pública del Gobierno de la Provincia de San Juan.

Los mismos han sido pensados de forma tal de posibilitar al lector tomar conocimiento en forma global del proceso de Reforma del Estado (PRE) iniciado en la provincia.

Este proceso se ve detallado a lo largo del texto siguiendo un hilo conductor que tiene como temática principal la explicitación de los siguientes ítemes:

- \* Enfoque conceptual que sustenta el PRE en forma
- \* Diagnóstico de la estructura provincial
- \* Diagnóstico del Sector Público Provincial
- \* Directrices estratégicas y básicas del PRE
- \* Tecnologías organizativas utilizadas para la implementación del PRE
- \* Principales programas que componen el PRE

glot

Si bien los tres trabajos pueden leerse en forma independiente, se hace hincapié en la articulación de los mismos y el carácter global de la incumbencia buscada con la totalidad del mismo.

Se ha optado por esta estructura debido al acento que se ha puesto en algunos registros de cada tema, a las ventajas que brinda el desarrollo de ciertas temáticas por separado y a riqueza conceptual que permite el desarrollo de la articulación de las temáticas de cada uno de los capítulos.

A grandes rasgos podemos decir que el primer capítulo analiza la relación nación - provincias, desde un enfoque histórico, estudiando en particular el impacto de esta relación desigual sobre las estructuras de la provincia de San Juan.

El segundo capítulo hace especial hincapié en un análisis de tipo organizacional, a la vez que detalla las tecnologías utilizadas para el proceso de reforma.

Por último el tercer capítulo trabaja sobre algunas de los programas ya desarrollados, sus impactos y algunas conclusiones acerca de las ventajas y desventajas de la implementación de las tecnologías citadas.

## **INDICE**

1. Introducción
2. Historia de las relaciones Nación - Provincias
3. Crisis y Estado Provincial
4. El modelo Federal - Centralista
5. El escenario que se vislumbra

Notas

Bibliografía Utilizada

## 1. Introducción

El trabajo que a continuación se detalla forma parte de un tríptico realizado por el equipo de la Secretaría de la Función Pública del Gobierno de la Provincia de San Juan.

Los tres trabajos han sido pensados como un todo, de forma tal de posibilitar al lector tomar conocimiento en forma global del proceso de Reforma del Estado (PRE) iniciado en la provincia.

La temática principal del mismo gira alrededor de la explicitación de los siguientes ítems:

- \* Enfoque conceptual que sustenta el PRE en forma
- \* Diagnóstico de la estructura provincial
- \* Diagnóstico del Sector Público Provincial
- \* Directrices estratégicas y básicas del PRE
- \* Tecnologías organizativas utilizadas para la implementación del PRE
- \* Principales programas que componen el PRE

glob

A grandes rasgos podemos decir que este primer capítulo analiza la relación nación - provincias, desde un enfoque histórico, estudiando en particular el impacto de esta relación desigual sobre las estructuras de la provincia de la provincia de San Juan.

Su desarrollo comienza con un sucinto esquema histórico alrededor de la génesis y desarrollo de la relación entre la esfera nacional y las provincias, poniendo especial énfasis en el lugar ocupado por nuestra provincia en tal relación.

Posteriormente se detalla una conceptualización de tal relación (el modelo "Federal - Centralista") y se pasa a analizar el posicionamiento de nuestra provincia en el proceso histórico y en la conceptualización citada.

A continuación se detalla el lugar que ocupa el Sector Público Provincial a partir de la crisis, y por último que tareas se vislumbran que el mismo deberá realizar a la luz de los cambios operados a partir del Plan de Convertibilidad.

## 2. Historia de las relaciones nación - provincia

### 2.1. El porqué del análisis histórico

El elemento constitutivo que da origen y que define al capitalismo de la periferia al mismo tiempo que lo diferencia del de las metrópolis es su génesis histórica derivada; mientras en los países centrales la historia del desarrollo es la coronación de un largo proceso impuesto en la medida que su desenvolvimiento económico y social lo hicieron posible, en la periferia el desarrollo viene a interrumpir la dinámica histórica propia (1).

Este proceso no concluye aquí, ya que esta interrupción genera una situación refleja, con su particular desequilibrio hacia el interior de los países.

Esto es así porque la articulación con el mercado mundial se realiza a partir de instancias puntuales que generan una dinámica particular, "arrastrando" al resto de las estructuras productivas, económicas, sociales, con sus correspondientes correlatos espaciales hacia ciertos procesos que "interrumpen una cierta dinámica histórica propia". Solamente el análisis de los mecanismos históricos que los determinaron puede explicar cabalmente la relación asimétrica entre las diferentes regiones del país.

Siguiendo este razonamiento es posible analizar el desarrollo histórico de nuestro país a través de estas instancias; por un lado el proceso de desarrollo económico, social y político, vinculado a partir de diferentes formas productivas que promovieron variados procesos de acumulación. Por otro, ver como este mismo proceso fue generando una cierta división territorial del trabajo; esto es, como el desarrollo citado fue determinando una cierta forma de ocupación del territorio nacional. (1A)

### 2.2. El nacimiento de una forma de relación

Una sucinta mirada sobre el proceso histórico que determinó esta forma de ocupación espacial nos muestra que en el momento de la creación del Virreinato del Río de la Plata (fines del S. XVIII) podían encontrarse en su territorio cinco regiones (Litoral, Noroeste, Cuyo, Alto Perú y Noreste). Las mismas contenían economías rudimentarias y autosustentadas (escasa y poco desarrollada producción de casi todos los elementos esenciales) con características diferenciales pero, dado su autonomía, sin ningún tipo de subordinación de unas a otras.

La creación del Virreinato profundiza las relaciones y comienza a marcar un desequilibrio interregional al colocar en el centro de tales articulaciones a Buenos Aires en virtud de la autorización para la comercialización con España y otras colonias. A partir de comienzos del siglo XIX la ciudad - puerto se convertirá en el centro comercial que conecta todo el espacio territorial del ex- Virreinato con Europa en general e Inglaterra en particular.

Estas acciones darán comienzo a un proceso de concentración monetaria en el puerto, y en la zona de la Pampa Húmeda, que desarrollará una economía pastoril. La citada ubicación en una situación estratégica en el flujo comercial, además de las ventajas relativas para la explotación del ganado cimarrón y su correspondiente elaboración en cueros y saladeros, producen, en un primer momento el desequilibrio de Buenos Aires (más tarde el Litoral) y el resto del virreinato.

Con el correr del siglo y la expansión de la actividad ganadera fuertemente influenciada por el incremento de la demanda internacional, la región pampeana se irá situando como centro del desarrollo nacional. Esto significó el paso de una economía globalmente orientada hacia el interior a una economía orientada hacia el exterior, desde la segunda mitad del Siglo XVIII.

Este no fue un proceso lineal ni exento de contramarchas. La larga guerra de la independencia que deviene en guerra civil puede verse como una puja por la preeminencia de diferentes modelos de acumulación acentados sobre distintas instancias espaciales que seguirán teniendo impacto más allá de la resolución del conflicto.

Para el caso de la región de Cuyo la larga guerra por la independencia nacional tendrá un impacto nocivo sobre la economía regional, que recién comenzará a superar su estancamiento cuando, con la Independencia de Chile, la provincia comienza a tener importantes niveles de relación con el vecino país.

En el periodo que va hasta poco más allá de la mitad del Siglo XIX la ya citada relación entre la región Cuyana y Chile, va a tener un importante desarrollo. El florecimiento de la Minería en el Norte del país trasandino, y las exportaciones hacia California (en el boom del oro) hicieron crecer en la zona un mercado importantes. Hacia este mercado se dirigía el ganado en pie que era engordado en San Juan y Mendoza; para este propósito casi el 80% de las tierras cultivadas en esta región van a ser sembradas con alfalfa. En contrapartida desde Valparaíso llegaban una serie de importaciones, fundamentalmente manufacturas, necesarias para la vida provincial.

Esta situación generó algunas tensiones centrifugas que quedaron plenamente neutralizadas cuando a partir de la segunda mitad del Siglo XIX la región pampeana recibe el pleno impacto de los factores externos actuando masivamente sobre su desarrollo económico. La vigorosa expansión de la producción agropecuaria exportable, el vertiginoso desarrollo de los ferrocarriles y la formación del mercado nacional sellaron definitivamente la suerte de todo el Interior y lo convirtieron en zona periférica y dependiente del centro dinámico (2).

En el caso de San Juan, la llegada del ferrocarril y el fin del boom del Pacífico, que hace que el mercado Chileno comience a retraerse promueve el realineamiento hacia el nuevo centro dinámico. Sin embargo esta articulación con el país trasandino cumplirá una función histórica muy importante para la provincia; el saldo positivo de la misma le permite ingresar en la nueva etapa del proceso histórico nacional bajo un importante nivel de capitalización, que la diferencia del resto del norte "empobrecido".

El modelo así definido tiene plena vigencia y éxito hasta las primeras décadas del siglo XX, será recién con la primera Guerra Mundial dónde mostrará fisuras.

Por último es de destacar que la integración nacional bajo la égida de la Región Pampeana tiene su sello y su institucionalización final cuando el Estado Nacional (merced a las divisas que le brinda la nacionalización de la aduana) se convierte en el principal encargado de la ampliación de las relaciones salariales y mercantiles a todo el espacio nacional, debilitando así las estructuras económicas, política-administrativas provinciales, y subordinando las economías regionales al nuevo núcleo dinámico (3).

### 2.3. El estado del Bienestar

La desarticulación del mercado mundial como consecuencia de la crisis del '30 introduce variantes que hacen más complejo al modelo detallado. En una primera etapa el estado comienza a intervenir en el mercado de cambios y en el comercio exterior, creando organismos reguladores de la actividad agropecuaria. Por otra parte, la imposibilidad de obtener ciertos bienes del exterior, la misma dinámica del mercado mundial y las características de la estructura económica del país, llevan a un proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, en donde el estado comenzó a intervenir en forma más decidida sobre el aparato productivo, a los

efectos de garantizar el proceso de acumulación.

La complejidad de los intereses a articular y el desarrollo del aparato estatal nacional dado previamente, hicieron que recayera en esta instancia del estado el papel legitimador del proceso de acumulación. Favoreció a esta legitimación la funcionalidad del incremento constante de los ingresos del sector asalariado, ya que el proceso de acumulación se sustentaba en el desarrollo del mercado interno.

Dentro de este nuevo esquema de relaciones nación - provincia se producen replanteos espaciales bajo tres registros diferentes:

1. Por un lado encontramos una ampliación del espacio en donde se asienta el Modelo de Desarrollo Central.

2. Por otra parte encontramos provincias que tuvieron la posibilidad de generar productos primarios para la zona industrializada, transformarlos y, sobre la base de la expansión del ingreso generado de este modo, iniciar un proceso de transformación industrial interno, registraron ritmos de crecimiento económico apreciables y lograron, por lo menos, crear empleos suficientes como para retener el crecimiento vegetativo de su población (las "Periferias Prósperas").

3. Por último vemos el caso de otras provincias que quedaron afuera de las corrientes dinámicas del sistema de relaciones asimétricas. Son aquellas que no desarrollaron actividades de "exportación" significativas hacia la zona industrial. De este modo, estas provincias deterioraron su participación en la distribución de la población del país y registran los menores índices de actividad económica y niveles de vida (las "Provincias Olvidadas").

La Provincia de San Juan, en virtud del aprovechamiento de sus ventajas comparativas para el desarrollo del emprendimiento vitivinicultor y de la capitalización lograda en la etapa anterior, logra expandir su aparato productivo ocupando un segmento de la demanda de la región pampeana, articulándose así como Periferia Próspera. Este proceso tiene las siguientes características tendenciales:

\* La vitivinicultura es la principal fuente de divisas utilizadas para la lubricación de todos los circuitos económicos.

\* La vitivinicultura está fundada en minifundios y pequeñas explotaciones agrícolas e industriales.

\* Promueve una distribución relativamente pareja de la renta del producto vitivinícola.

El emprendimiento vitivinicultor, junto con la Yerba Mate, el tabaco, el algodón y el azúcar conforman las tradicionales "Periferias Prósperas", que fluctúan al calor de las etapas expansivas de la estructura "central" casi sin relacionarse con los mercados internacionales lo que promueve un producto que sólo puede realizarse en el mercado nacional, fijándole límites en su expansión y en su tipología.

#### 2.4. La crisis del modelo

Las tensiones que hacia los '60 comienzan a aquejar al esquema del país también repercuten sobre las articulaciones entre las provincias y el modelo central, notándose una creciente

tendencia hacia la concentración y el estancamiento, como reflejo de los primeros síntomas de agotamiento de un modo de desarrollo.

Hacia mediados de los '70, y nuevamente como reflejo de las condiciones del mercado mundial y del agotamiento del modo de acumulación, se produce la quiebra del modelo de desarrollo, reorientándose el objetivo económico básico hacia el sector externo. Para esta reconversión el estado facilita el endeudamiento externo por parte del sector privado, a la vez que produce una apertura a los mercados mundiales en condiciones de debilidad del aparato productivo, y con un tipo de cambio subvaluado, promoviendo un proceso de concentración e internacionalización de la economía, en el marco de una profunda reconversión industrial. La crisis de la deuda marca el final de la primera etapa en este proceso de reconversión.

A mediados de los '80 esta direccionalidad cobra un nuevo impulso a través de la profundización del modelo exportador alrededor de nuevos actores, subsidiados directa (prefinanciaciones, créditos, bonos, etc.) e indirectamente (la "patria contratista") por el sector público. El marco en que se desarrollara el modelo es mucho más crítico; el proceso de reconversión no cuenta ya con altos niveles de financiamiento externo, sino por el contrario las restricciones que impone la deuda externa cambian el signo del flujo de capitales. Por otra parte hay que remarcar que el proceso democrático promueve una articulación más directa de las demandas sociales que acentúa la puja distributiva.

En lo que hace a la Provincia de San Juan la crisis se pronunció a través de dos situaciones fundamentales:

- \* Cambio en el modelo de producción vitivinícola, generándose procesos de diferenciación en cada uno de los eslabones intervinientes en función del grado de integración del ciclo vitivinícola, favoreciendo a los grandes grupos vitivinícolas integrados.

- \* Descenso y grandes oscilaciones en el Producto Vitivinícola Provincial y Nacional. Proceso de sustitución de Producto Primario y Secundario por el Sector Servicios, que no responde a una mayor complejidad de la estructura provincial sino a su achicamiento. El Gasto Público Provincial como elemento clave para el mantenimiento de un cierto nivel y tipo de Demanda Agregada (4).

Por último las explosiones hiperinflacionarias muestran las dificultades de readecuación del estado en particular, y del aparato productivo en general para enfrentar las nuevas condiciones imperantes en el mercado mundial, haciendo ingresar al aparato productivo en una nueva fase en el proceso de transición hacia una nueva estructura diferente de la del "Estado del Bienestar".

Entre otras características la crisis y la transición determinan una nueva división regional del trabajo. Y si bien tal proceso no parece haberse cerrado, en lo que hace a nuestra provincia podemos definir dos tendencias generales íntimamente relacionadas:

- \* Las crecientes dificultades del emprendimiento vitivinicultor para mantenerse como dinamizador general del aparato productivo provincial.

- \* La incapacidad de los diferentes actores sociales para generar instancias que posibiliten revertir la tendencia del aparato productivo provincial a quedar paulatinamente encerrada en situaciones externas a los circuitos más dinámicos del país y el mercado mundial.

### 3. Crisis y Estado Provincial

#### 3.1. La importancia del Estado

Dada la funcionalidad múltiple de las instancias públicas (5), y el peso decisivo que la Administración Pública Provincial (APP) tiene en la estructura económica, social, política y cultural de la provincia, cualquier intento de reversión del proceso de estancamiento y decadencia provincial tiene que tener al aparato estatal como uno de los actores principales, tras la siguiente doble direccionalidad:

\* El estado como parte importante de la estructura provincial.

\* El estado como actor social que, a través de las autoridades políticas, se mantiene como el conductor del proceso de despegue.

Atendiendo a esta doble faz de el aparato público es que es necesario, previo a cualquier intento de definición de políticas e instrumentos, señalar algunos rasgos sobresalientes de la relación entre la Administración Pública Provincial (APP) - Sociedad. Rasgos que, a su vez, serán las restricciones a tomar en cuenta para la definición de esas políticas, de los instrumentos para hacerlas efectivas y de las estructuras de gestión necesarias para operacionalizarlas.

Por último queremos resaltar que la participación estatal, tal como ya adelantáramos se da inserta en un proceso en donde en la misma medida en que la principal actividad productiva, la vitivinicultura, entra en crisis, el sector servicios comienza a expandirse. Este proceso de "tercerización" común a muchas estructuras del país y de América Latina, tiene al Estado Provincial como centro.

#### 3.2. Algunas características del Estado Provincial

Una primera característica a destacar es la funcionalidad del Gasto Público, a partir de la emergencia de la crisis (mediados - fines de los '70), es su función de promotor de obra pública y catalizador de los procesos de concentración / internacionalización, reflejos a los ocurridos en el país y concomitantes y complementarios con los ya detallados procesos de concentración e integración vertical en la vitivinicultura. A partir de la crisis de la deuda tal flujo de capitales tenderá a reducirse hasta desaparecer totalmente, sin ser sustituido por capitales de origen privado.

En este mismo sentido se desarrollaron (y se desarrollan) procesos de desregulación (y "re-regulación") que apuntan a complementar la direccionalidad detallada en el punto anterior.

Otro punto a destacar es su cualidad de generador de puestos de trabajo. A lo largo de este trabajo hemos venido haciendo hincapié en la importancia de la vitivinicultura en la estructura productiva provincial. Una de las consecuencias más importantes en el proceso de relocalización / regeneración de la provincia, es la dificultad que la crisis del emprendimiento vitivinícola produce en la necesidad de mantener ciertos niveles de demanda, actividad y mano de obra ocupada. Recordemos por otra parte la base relativamente amplia en que se distribuía el producto vitivinícola. A partir del desarrollo de este proceso, el incremento del gasto público estuvo ligado a la generación de puestos de trabajo que fueron reemplazando a la vitivinicultura al ir generando demanda, actividad y mano de obra ocupada complementaria, de forma tal de evitar caídas en el producto provincial.

Esta función pudo ser mantenida hasta épocas muy cercanas a la explosiones

hiperinflacionarias debido a la particular coyuntura política nacional. Bajo esta coyuntura hubo una expansión final en el periodo 1983 - 1988, en donde se profundiza la concepción del estado como principal empleador de la estructura socioeconómica provincial (6).

En este sentido es de destacar la disparidad entre el relativo estancamiento poblacional de la Provincia (12.9 % entre 1980-90), un incremento de la tasa de desocupación (1980 = 7.8% : 1991 = 19.8%) y una expansión importante del empleo público (54%) en la década que llega a ocupar a más del 30% de los asalariados.

Por último hay que señalar que, históricamente, la parte más significativa de los recursos provenían de fuentes externas (Estado Nacional). Hay que destacar que las dificultades del nivel nacional para realizar su propio ajuste, como así también la alta prioridad que el mismo tiene para mantener la estabilidad y cumplir con los acuerdos internacionales, hace que no se vislumbren en el corto y mediano plazo la posibilidad de obtener otra vez niveles anormalmente altos de financiamiento desde esa instancia.

## 4. El modelo "Federal - Centralista"

### 4.1. Los conceptos generales

Resumiendo lo dicho hasta el momento vemos que el estado federal condensa un desequilibrio básico de la estructura nacional que puede resumirse a través de la necesidad de su consolidación como instancia nacional, abarcativa del conjunto social y territorial del país y, por ello, diferente de su raíz asentada sobre el núcleo articulado con el Mercado Mundial y, por otro lado, en su realidad de ser un instancia que expresa primordialmente los intereses metropolitanos (7).

Es la forma rentística de desarrollo económico la que debilita la institucionalidad provincial, limitando la acción de los actores locales al estrecho marco provincial y a una actitud de permanente demanda al Estado Federal.

Este conflicto contó, como elementos importantes, con dos componentes básicos:

\* El peso abrumador en términos económicos y sociales de una de las regiones, la metropolitano - pampeana y el correlativo desequilibrio con respecto al resto de las economías regionales y su consecuente impacto sobre la posibilidad de desarrollo autónomo de las actividades productivas locales.

\* La sobrevivencia de una fuerte "ideología federalista" en las culturas políticas provinciales, que debido a la ya descrita subordinación de las economías regionales al modelo central promovió un escenario en donde era casi nulo el peso de sus actores sociales e institucionales a la hora de tomar decisiones sobre las instancias políticas y económicas del país.

Ambos aspectos han tendido a retroalimentarse induciendo uno al incremento de las carencias reales de estructuras sociales y estatales locales y, el otro, a potenciar los reclamos provinciales y regionales hacia el Estado Federal.

Los dos modelos productivos desarrollados en el país, el modelo primario exportador y el patrón sustitutivo de importaciones permitieron al Estado Federal la posibilidad de generar recursos suficientes como para alimentar un ordenamiento social y estatal basado en lo fundamental en el subsidio a la acumulación y por ende también a las economías regionales y sus instancias institucionales.

Así el Estado Federal se encargó, durante casi un siglo, de sentar las bases que posibilitaron el desarrollo de una actividad económica moderna, la regulación básica de las relaciones sociales y, a través de una permanente transferencia de recursos, satisfaciendo ciertos reclamos de las sociedades locales y de sus instancias estatales.

En términos generales puede decirse que este mecanismo permitió suavizar algunos de los aspectos más nocivos del desequilibrio espacial del país. Esto significa que desde el punto de vista productivo los desequilibrios fueron mucho mayores que desde el ángulo social y estatal. Así la educación, la infraestructura y la acción de redistribución del estado permitieron alcanzar más homogéneamente al conjunto nacional que la localización de la producción y la población.

Sin embargo, a la par de esta situación, la mecánica descrita dio lugar a un sinnúmero de distorsiones en el funcionamiento del ordenamiento federal del país:

1. Se acrecentó la pérdida de autonomía de las provincias, en la medida en que

el proceso decisional tendió a ser permeado por el origen de los recursos y las modalidades de gestión de los mismos.

2. En segundo lugar llevó a que la profundización del discurso federalista, como instrumento para ampliar los espacios de negociación con la Nación operara como obstáculo a la ampliación de las capacidades de gestión y ordenamiento de las sociedades locales, es decir que el "localismo" no fue utilizado como manera de superar la relación de desequilibrio, sino que sirvió de freno al desarrollo de las potencialidades de los aparatos estatales provinciales.

En última instancia los resabios de la vieja ideología federal que históricamente habían servido de sostén de un proyecto alternativo al hegemónico, escondió el desarrollo de un aparato productivo que crecía amparado por el Estado Provincial y al incremento de la presencia del Estado Federal. En resumen, la relación nación - provincias y su desarrollo distribucionista no fue generando instancias que superaran la tutela del "centro" sino que pronunciaron las actitudes "demandistas" de las provincias sobre el Gobierno Central (8).

Estas dos situaciones impactaron en forma diferenciada de acuerdo a las características de cada provincia y a cada proceso histórico particular.

Si esquemáticamente dividimos, para la etapa del Estado del Bienestar al país en tres sectores (Modelo de Acumulación Central, Periferias Prósperas y Periferias Olvidadas) es claro que la pérdida de autonomía, tendencialmente, fue mayor en la medida en que nos acercamos al tercer grupo.

Tiene mayor complejidad analizar la asunción de actitudes "demandistas" a lo largo y a lo ancho del país. En este sentido, el análisis del proceso histórico para la Provincia de San Juan, muestra un caso emblemático.

El Partido hegemónico desde la década del '20 hasta las elecciones de 1991 (9), desarrolla toda la parábola de las características de la articulación. Esquemáticamente puede sostenerse que en un principio la misma estuvo signada por los altos niveles de enfrentamiento entre el partido provincial y el gobierno Nacional. Esta instancia era el reflejo en la superestructura política de las dificultades de articulación y de las intenciones de mantener ciertos niveles de autonomía en la misma por parte de la provincia.

En el segundo momento esta actitud cambiará radicalmente. Detrás del discurso federalista (que va perdiendo impacto en el partido) se esconde una alianza continua con el poder de turno (representante del "Centro"), sea cual fuere el signo político del mismo. Esta situación es tal vez a nivel nacional la mejor muestra de la funcionalidad de las posturas "demandistas". El partido provincial no cuestiona el desequilibrio de la relación nación - provincias; ni siquiera plantea ciertos niveles de autonomía en tal relación. Sólo quiere manejar en forma independiente (sin el peso de las instituciones sociales, políticas y económicas del "centro") las prebendas que el estado nacional reparte entre las "periferias".

## 5. El escenario que se vislumbra

Detallabamos en este trabajo que los procesos de acumulación se efectúan sobre un espacio con una cierta dinámica productiva, social y política, que, promovía a su vez un cierto ordenamiento en la división territorial del trabajo.

Decíamos también que la división territorial del trabajo se realizaba en el país de forma asimétrica, entre un "Centro" y una serie de periferias que se articulaban con él desde diferentes instancias, que fue resumida en el Modelo "Federal - Centralista" en donde detallamos los componentes más importantes de la relación desigual.

Por otra parte, en el análisis histórico habíamos hecho hincapié en el ingreso, por parte del proceso global, en una etapa de profundos cambios que se desencadenaban hacia inicios/mediados de los '70, y que fueron generados por el agotamiento de un cierto patrón de acumulación (el "Estado del Bienestar") y los cambios operados en el Mercado Mundial.

Por último analizamos algunos aspectos del Estado Provincial su evolución y articulación con la sociedad en el proceso de crisis.

Lo que resta preguntarnos es:

1. En que medida las relaciones nación provincias (y el modelo "Federal - Centralista" que las explicaba) va siendo reformulado.

2. El proceso de transición abierto en tal fecha tiene como una de sus características un reordenamiento en la división territorial del trabajo; ¿Cuál es el lugar que va ocupando San Juan?

Si bien como se trata de un proceso inconcluso no se pueden encontrar respuestas contundentes, intentaremos en los próximos puntos ir desarrollando en forma sucinta algunas pistas alrededor de las direccionalidades generales alrededor de las cuales se van respondiendo estas preguntas.

### 5.1. Nación y Provincias

Con el desencadenamiento de la crisis, reiteradamente citada a lo largo de este trabajo, comienza una etapa de relaciones anárquicas entre los actores citados, a lo que coadyuvó el desencadenamiento de los procesos inflacionarios y las cambiantes condiciones económicas generales que en ese contexto se daban.

En este sentido destacamos (10) que el momento actual en donde el descenso de los niveles de inflación y el desarrollo de un proceso de ordenamiento, en donde se intentan construir una serie de pautas generales estables para el desarrollo de las relaciones globales de la sociedad permite pensar en diagramar una serie de elementos en la relación nación - provincias que permitan cambiar los marcos tradicionales (11).

Bajo este entorno debe analizarse el Pacto Federal que, más allá de demostrar la vigencia de las asimetrías entre la esfera Nacional y las Provincias, va dando un marco en donde se plantean nuevas instancias de relación financiera entre ambos actores.

Este saneamiento de las relaciones, unido a la profundidad e importancia del ya citado ajuste fiscal del nivel nacional, irá generando un aplacamiento de las conductas "demandistas" (12) ya

que irá generando escenarios en donde habrá menos espacios para la repartición de recursos en forma arbitraria.

Uno de los elementos más importantes de este proceso es la reasignación de tareas que, desde la Nación, va promoviendo una paulatina descentralización y traspaso de tareas hacia las provincias, independientemente de las valorizaciones y condiciones en que se da. En especial tal descentralización se da en las áreas de salud y educación. Es necesario hacer notar que los servicios que van siendo descentralizados requieren de una gestión más compleja que los servicios sociales que brinda el Estado Nacional (principalmente Seguridad Social) (13).

Tal proceso de transferencia encuentra a la mayoría de las provincias a mitad de camino en sus procesos de ajuste (que tienen otra prioridad que el que la nación otorga al suyo) y en el marco de fuertes crisis regionales de las estructuras productivas.

Estas razones nos hacen sostener que tal descentralización será un proceso muy complejo y que tendrá un impacto diferenciado; en aquellas provincias capaces de generar un espacio de gestión eficaz y eficiente para los mismos, a la vez que no trunquen el propio proceso de Reforma del Estado, podrán promover un mejoramiento en los servicios brindados a la vez que tales estructuras coadyuvarán a desarrollar una estructura provincial que permita repensar su inserción espacial.

Por otro lado aquellas provincias que no logren desarrollar tales tareas, bajo el peso de la transferencia, se promoverá una anarquización general de la estructura pública, la que al ocupar un lugar fundamental en todos los registros provinciales actuará como una pesada carga en la tarea de desarrollo de la sociedad provincial.

Resumiendo; el nuevo escenario que propone la convertibilidad no cambia esencialmente los rasgos más salientes del modelo "Federalismo Centralista", pero si propone un espacio de mayor previsibilidad y racionalidad en la relación nación provincias

En este sentido y, tendencialmente, podemos decir que las pautas de trabajo proponen un desaliento a las conductas "demandistas" de las provincias y, si bien no lo hacen en forma contundente, parecería irse hacia un esquema de premios y castigos de acuerdo a la mayor eficiencia en el manejo de las finanzas públicas provinciales.

También el nuevo esquema promueve la descentralización de algunos servicios desde la nación hacia las provincias bajo contextos provinciales de gran complejidad; el eventual éxito en la construcción de herramientas de gestión de estos servicios permitirá obtener un grado adicional de autonomía al que tenían las estructuras provinciales antes de comenzar tal proceso

Por último debemos decir que la crisis fiscal y el ajuste del nivel nacional mediatizará la ya citada operación del Sector Público como elemento neutralizador de desequilibrios económicos y sociales. En este sentido, el replanteo espacial puede generar procesos que profundicen las ya críticas diferencias regionales.

## 5.2. El caso San Juan

Dentro del escenario descrito nuestra provincia tiene algunas características especiales.

Por un lado, y desde una visión estratégica la tarea prioritaria es romper la relación simbiótica de sustitución pasiva del emprendimiento vitivinicultor que es la primer determinante

la decadencia provincial, de forma tal de generar un modelo de desarrollo alternativo.

En este sentido el punto fundamentalmente está en el caso del tratamiento del empleo público, que debe analizarse bajo tres facetas:

- \* Su funcionalidad como generador de un cierto nivel de demanda, actividad y empleo. Las dificultades de la economía regional, debido a su crisis, para absorber volúmenes crecientes de mano de obra.

- \* El impacto social y político de una operación sobre el mismo.

- \* Los desequilibrios financieros y organizacionales que produce el sobreempleo en la organización pública provincial.

Articulado con este punto encontramos la necesidad por parte del estado provincial de liberar excedentes financieros de forma tal de lubricar el proceso de reconversión. Tal liberación es vital por las dificultades del aparato productivo para acceder a financiamiento y por que la reconversión precisa de ciertos niveles de subvención.

Un tema de vital importancia, citado en el punto anterior, es la necesidad de desarrollo de tecnologías para llevar adelante las nuevas tareas que, descentralizadas por la Nación, debe hacerse cargo la estructura provincial.

En este sentido no solamente es necesario que la asunción de tales responsabilidades no haga colapsar a toda la organización, ni obstruya los planes de liberación de excedentes financieros, sino que su gerenciamiento se inscriba dentro de los trabajos de construcción de la nueva estructura.

En otro orden de cosas el estado debe ser capaz de generar información veraz; tanto para optimizar su propio funcionamiento como para los agentes sociales y económicos que se desarrollan en la provincia de forma tal que puedan optimizar su accionar.

Por último, en un registro que engloba a todos los anteriores y que agrega otros más, el estado provincial debe promover la generación de un escenario global y ser un actor principal en el desarrollo de un proceso que ponga fin a casi dos décadas de estancamiento.

Como conclusión final queremos hacer notar que si bien el desafío es de extrema complejidad, y si como expresamos en este trabajo nuestra provincia en los últimos tiempos fue quedando paulatinamente por fuera de los circuitos más dinámicos de la nación y el mercado mundial, la resolución exitosa de la problemática del estado puede cambiar radicalmente el escenario de trabajo y comenzar con la tarea del despegue.

## NOTAS

1. TILMAN EVERS - EL ESTADO EN LA PERIFERIA CAPITALISTA - SIGLO VEINTIUNO EDITORES - BUENOS AIRES 1989

(1A) Es claro que también hacia el interior de cada zona se encuentran también estas asimetrías, pero son mucho más marcados los desequilibrios espaciales.

2. ALDO FERRER - LA ECONOMIA ARGENTINA - FONDO DE CULTURA ECONOMICA - BUENOS AIRES - 1980

3. ROBERTO ESTESO / HECTOR CAPRARO - ALGUNOS ELEMENTOS PARA EL ANALISIS DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO FEDERAL Y LAS PROVINCIAS - CUADERNOS IIPAS - BUENOS AIRES - SIN FECHA

4. IMPACTOS DE LA CRISIS SOBRE LA ESPECIALIZACION PRODUCTIVA REGIONAL (El caso de la Provincia de San Juan). Raúl Benítez, Héctor Capraro, Roberto Esteso y Sergio Tocino. Fundación Friedrich Ebert - IIPAS - IICE. Sin pie de imprenta.

5. No es casual esta funcionalidad múltiple ni el impacto central de las instancias públicas. Recordemos que en el análisis histórico, detallamos que debido a las peculiaridades del desarrollo del mismo el Estado fue el principal encargado de ampliar las relaciones mercantiles y crear un espacio (mercado) "nacional".

6. La particular coyuntura que atravesaron algunas provincias en su relación con la administración nacional radical permitió posponer el ajuste que llevaba adelante la jurisdicción nacional. En este punto se ve claramente la funcionalidad de la estrategia "demandista" (Ver punto siguiente). Los volúmenes "extras" de divisas sirvieron para hacer menos traumático el proceso de ajuste que, desde el centro, iba siendo implementado. Bajo ningún concepto sirvió para intentar reformular parcial o totalmente la articulación desigual.

Luego de la derrota electoral de la UCR en 1987, que cambió el escenario político, se derrumban estos volúmenes extras y se produce una crisis extrema de financiamiento. Esta crisis promovió un escenario que pulverizó la organización pública a través de los bajos sueldos, la nula existencia de incentivos, la vetustez en el equipamiento, la presión sectorial por la distribución de los recursos financieros superescazos, etc.

7. Estos conceptos, como la mayoría de los vertidos en este acápite fueron desarrollados en base a la Bibliografía citada en (3)

8. Idem anterior

9. La derrota de este partido en tales elecciones abre una nueva etapa para la cual es apresurado determinar si ha concluido su hegemonía o no.

10. Más allá de la valoración que pueda hacerse del conjunto de medidas tomadas desde la órbita nacional, y tomando en cuenta la experiencia cercanas en este sentido, y sin abrir opinión sobre sus bondades y perversidades, en general podemos decir que es mejor contar con pautas generales de trabajo que mantener las ya descritas relaciones anárquicas.

11. Otro proceso en donde se pudo haber comenzado a plantear racionalizar las relaciones Nación - Provincias fue durante la primera etapa del Plan Austral. Tal posibilidad se frustró por la

particular relación del Gobierno Nacional con las provincias, la especial coyuntura política y la falta de una ley "madre" que regula un aspecto básico: La Ley de Coparticipación Federal.

12. Este es un proceso acotado y con contramarchas, aunque tendencialmente es de esperar que se consolide más allá de casos puntuales donde se puede ver cierta regresión a metodologías anteriores.

13. EMILIA RAQUEL LERNER - CAMBIOS RECIENTES EN LA RELACION FISCAL NACION - PROVINCIAS - MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA - FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS (UBA) - SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA / INAP - SEPTIEMBRE DE 1992 - BUENOS AIRES - ARGENTINA (Trabajo Inédito presentado a este Congreso)

## BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

MUNICIPIO Y REGION - Descentralización estatal y Promoción de Actividades Productivas. Roberto Esteso y Sergio Tocino (Compiladores). 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 - SIN FECHA

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

ESTADO Y PROYECTO DE SOCIEDAD. Roberto L. Esteso, Daniel A. Rodríguez y Jorge Schvarzer. CEDNA - CINAP - DONAC. Sin pie de imprenta.

IMPACTOS DE LA CRISIS SOBRE LA ESPECIALIZACION PRODUCTIVA REGIONAL (El caso de la Provincia de San Juan). Raúl Benítez, Héctor Capraro, Roberto Esteso y Sergio Tocino. Fundación Friedrich Ebert - IIPAS - IICE. Sin pie de imprenta.

LOS ESPACIOS SOCIALMENTE CONSTRUIDOS. Sergio Boisier. En "Revista de la Cepal", Nro 35. Santiago de Chile, Agosto de 1988.

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

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

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

ALGUNAS CARACTERISTICAS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMIA SANJUANINA. Américo Clavel, Ricardo Luque y Sergio Tocino. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de San Juan. San Juan, 1985.

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

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

MARCO DE POLITICAS MACROECONOMICAS. Sergio Tocino, Raúl Benítez, Angel Vaca, Mónica Di Carlo y Horacio Cao. IICE 1991. - SAN JUAN - ARGENTINA. Mimeo

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



## **INDICE**

1. Introducción
2. Las características principales
3. El enfoque analítico común
4. Una conceptualización del diagnóstico
5. El proceso de destrucción de las Burocracias Maquinales
6. La estrategia global
7. La experiencia en San Juan

Notas

Bibliografía Utilizada

## 1. Introducción

El trabajo que a continuación se detalla forma parte de un tríptico realizado por el equipo de la Secretaría de la Función Pública del Gobierno de la Provincia de San Juan.

Los tres trabajos han sido pensados como un todo, de forma tal de posibilitar al lector tomar conocimiento en forma global del proceso de Reforma del Estado (PRE) iniciado en la provincia.

La temática principal del mismo gira alrededor de la explicitación de los siguientes ítemes:

- \* Enfoque teórico que sustenta el PRE en forma global
- \* Diagnóstico de la estructura provincial
- \* Diagnóstico del Sector Público Provincial
- \* Directrices estratégicas y básicas del PRE
- \* Tecnologías organizativas utilizadas para la implementación del PRE
- \* Principales programas que componen el PRE

A grandes rasgos podemos decir que este segundo capítulo hace especial hincapié en un análisis de tipo organizacional, a la vez que detalla las tecnologías organizacionales utilizadas para el proceso de reforma. En general se trabaja sobre una metodología que detalla en una primera parte cuál fue el acercamiento teórico a cada temática, y cuales son las conclusiones fácticas de la operación sobre cada uno de los ítemes en cuestión.

Haciendo un detalle de los contenidos diremos que luego de esta introducción se realiza un diagnóstico cuantitativo y cualitativo de las características generales más salientes de la Administración Pública Provincial.

Posteriormente pasamos revista a los análisis organizacionales más comunes realizados sobre las Administraciones Públicas, estableciendo nuestras críticas a los mismos.

Más adelante explicamos los mecanismos de deterioro del Estado Provincial, conceptualizando el mismo a la luz del marco teórico que emerge de nuestras críticas realizadas en el punto anterior.

A continuación señalamos las estrategias generales de operación sobre el estado, y reseñamos las dos tecnologías que fueron utilizadas preponderantemente en el desarrollo del Proceso de Reforma del Estado; la adhocracia y la Dirección por Objetivos.

Por último realizamos un sucinto análisis alrededor de los resultados logrados con la aplicación de tales metodologías, como así también de la experiencia obtenida a partir de su aplicación.

## 2. Las características principales (1)

### 2.1. La descripción global

Una primera mirada global del Sector Público Provincial nos muestra que el mismo fue el único sector que creció en la última década, sustituyendo con su evolución la caída vertical del resto de las actividades productivas, y promoviendo un ajuste pasivo a los vaivenes macroeconómicos del país y la provincia.

Tal ajuste pasivo, se contrapone con la complejidad y la creciente importancia que adquiere el Sector Público Provincial a partir de la crisis del "Estado del Bienestar".

En este sentido podemos decir que las tareas a desarrollar por el estado, si bien se desarrollan en un escenario de gran complejidad, inmerso en el cual debe generar herramientas y modelos de gestión que superen sustancialmente sus niveles de eficiencia y eficacia, tales logros son esenciales para sacar a la provincia del proceso de decadencia que ya lleva casi dos décadas (Para un desarrollo exhaustivo de este punto ver la primera parte de este trabajo).

### 2.2. Algunos datos cuantitativos

Poniendo ahora el acento en el impacto organizacional del proceso descrito, el aspecto clave a tomar en cuenta fue el crecimiento ininterrumpido del Sector Público a lo largo de la última década, particularmente en lo referido al empleo público (EP), en donde este incremento desorbitado se refleja con contundencia. Veamos ahora algunos datos principales en este aspecto.

Hacia 1991 el total del EP en la provincia era de 35.159 personas, es decir el 30,1% del total de los trabajadores asalariados (116.957). Agravaba esta situación el nivel de gastos destinado a personal; registros superiores al 80% del mismo eran destinados al pago de salarios. Esta cifra se incrementa a registros superiores al 90% si se toma en cuenta los aportes realizados para paliar el déficit de la Caja de Jubilaciones y el pago del Plan de Trabajos Públicos (En este último caso ocupado principalmente en el pago de sueldos).

En otro orden de cosas debemos resaltar que más allá de esta direccionalidad estratégica, que determinaba un importante crecimiento global del EP en la última década (54% entre 1980 y 1990) se observa un dispar comportamiento por sectores. Así vemos que aquellos vinculados a los servicios fundamentales (Salud, seguridad, educación) fueron los que menos crecieron.

Estas distorsiones se repitieron en la composición del Gasto Público, en donde se observa a lo largo de la década un importante crecimiento de los gastos en Administración General frente al relativo estancamiento de los destinados a seguridad, salud y educación.

También es de resaltar que la composición distorsionada de los gastos se complementaba con otros registros negativos; en lo que hace a personal, por ejemplo, al alto porcentaje del gasto destinado a sueldos se unían los bajos salarios: en el Escalafón General el salario promedio es de aproximadamente \$370. Por otra parte tal promedio se da en un marco sumamente achatado de la pirámide salarial; en este sentido son muy bajas las diferenciaciones en las asignaciones en el Escalafón General para algunas Categorías escogidas (2,6 desde la base a la cúspide de la pirámide).

Otro rubro a destacar es el alto porcentaje de salarios que se pagaban en concepto de Plus y Adicionales; casi un 20%. Este registro no es malo en si, pero una vez que se analiza su composición se cae en la cuenta de que no se encuentra ligado a alguna racionalidad que impulse

un mayor nivel de producción, ni, en general, premiando tareas consideradas claves, de mucha responsabilidad, que necesitan alta capacitación, etc., sino que eran producto de pujas y negociaciones, por lo que se distorsionaba aún más la composición salarial.

Por último es de destacar la obsolescencia y falta de equipamiento del Estado que se fue pronunciando año a año debido a las bajas erogaciones en Bienes de Capital (Inferiores al 1% del total de las erogaciones) y a las dificultades en los circuitos de compra de Bienes de Capital que obstaculizaban la adquisición de tales bienes en tiempos, formas y precios adecuados.

### 2.3. Datos Cualitativos: Los problemas en el funcionamiento

Si bien todos los datos cuantitativos vertidos ejemplifican los altos niveles de ineficiencia e ineficacia encontrados, tales datos se estructuraban sobre una estructura organizacional que redundaba en promover graves fallas en el funcionamiento del Sector Público. Las características más importantes de tal estructura eran las siguientes:

\* **Compartimentalización de la Organización:**

1. Horizontal: La Organización aparece separada en diferentes Unidades Orgánicas, que funcionan sin coordinación ni comunicación, lo que dificulta la posibilidad de optimizar el uso de recursos y circuitos.

2. Vertical: Escisión entre los niveles de Conducción (Política) y el nivel de "Línea". Esto se veía pronunciado por la inexistencia de "Gerentes" Públicos o alguna instancia de interfase que sirva de nexo entre los niveles detallados.

\* **Burocratización, ineficiencia e ineficacia de los circuitos:** Como un rasgo general los diferentes circuitos (de información, de autoridad, de decisión, etc.) presentaban serias dificultades para su funcionamiento. Los mismos no tenían canales objetivos, sino que se desarrollaban en virtud de instancias informales o ajenas a la problemática en sí (poder e influencia, seguimiento personalizado, etc).

\* **Falta de Información:** No se tenía información, o la que se tenía no se encontraba adecuadamente presentada, o no se encontraba en tiempo y forma en el lugar adecuado.

3. Para la alimentación de circuitos: lo que promovía la ya detallada ineficiencia de los general de los circuitos.

4. Para la toma de decisiones: lo que hacía que las decisiones se tomaran insertas en marcos de incertidumbre.

\* **Problemas Normativos:** Los problemas en esta perspectiva pueden dividirse en dos rangos; por un lado y como problema más acuciante los problemas del Complejo Normativo Provincial (el todo que conforman las leyes, decretos, resoluciones, etc.) del que, por un lado, no existían sistematizaciones (o no se pueden acceder a ellas) que permitieran un rápido y fácil acceso a las normativas buscadas, y por el otro, que el complejo normativo citado no conformaba un Sistema, sino que era un conjunto desarticulado de normas, con fuertes niveles de redundancia y lagunas jurídicas.

\* **Falta de Capacitación:** Por otra parte los agentes públicos tenían graves problemas de capacitación. Por un lado

debido a las deficiencias en los mecanismos de reclutamiento, lo que se agravaba con la inexistencia de una política de capacitación, tanto en el entrenamiento y perfeccionamiento en su tarea, como para fomentar el desarrollo de la carrera administrativa.

\* **Problemas de las Estructuras Orgánicas:** Las estructuras se encontraban a mitad de camino entre ser una herramienta que permita acelerar los procesos de transformación del Sector

Público, y mantenerse con las mismas características de los '70, cuando el estado, como vimos, tenía funciones diferentes a las actuales. Además de estos problemas se observaban varios casos de redundancias, y de deficiente asignación de recursos, si observamos la importancia de la tarea a realizar y los recursos comprometidos.

### 3. Un enfoque analítico

#### 3.1. El diagnóstico clásico

Las organizaciones públicas argentinas se estructuraron bajo un modelo altamente formalizado, que resaltaba algunas características especiales: operaciones en tareas rutinarias, alto nivel de normalización de los procesos de trabajo, proliferación de reglas, normas y comunicación formal a través de toda la organización, unidades de gran tamaño, tareas agrupadas en base a su función, poder de decisión relativamente centralizado, etc.

Las características principales de este modelo, que siguiendo a Mintzberg (2) denominaremos "Burocracia Maquinal", son las siguientes:

- \* Fomento de las relaciones formales que penetran en toda la estructura organizacional.
- \* Profunda división del trabajo y diferenciación de unidades, vertical y horizontal.
- \* La función control como la tarea central de la organización.
- \* Realización del control superior por parte de la dirección de la organización, desde donde baja piramidalmente.
- \* Eliminación de todo tipo de incertidumbre de forma tal que la organización funcione regularmente, sin interrupción.
- \* Centralización del poder en la cúspide de la organización, que es la única que tiene visión de conjunto.

En cuanto a sus características globales más conocidas diremos que la "Burocracia Maquinal" no supera los conflictos, sino que los "taponan" por medio de reglas. Para que esta funcionalidad de las reglas sea posible, la misma precisa de contextos sencillos y estables.

Por último queremos destacar que esta estructura organizacional que se ha caracterizado por obtener (en el corto plazo) mayor eficiencia para outputs en serie, o para tareas de control, de regulación y de seguridad.

La instancia clave para el buen funcionamiento de este tipo de organizaciones esta dada por la articulación de la línea media con la conducción global de la organización. Este último sector tiene a su cargo:

- \* La visión global de la organización.
- \* La regulación más general.

Por su parte la línea media tiene cuatro misiones principales:

1. Superar las ambigüedades normativas y los conflictos inter e intranormativos.
2. Generar la normativa operacional
3. Ser el enlace entre los generadores de normas de mayor nivel y las unidades operativas.
4. Servir de apoyo y canal de desarrollo de los flujos

verticales (Control, comunicación, autoridad, recursos, etc.)

### 3.2. Los problemas más comunes

Un primer análisis sobre cualquier organización de gran tamaño, nos indica dos pautas sobre las cuales se erigen la gran mayoría de sus problemas organizacionales:

1. Profusión de niveles jerárquicos, esto es la gran cantidad de tareas tiende a generar varios escalones de supervisión entre la conducción y el sector operativo.

2. Problemas de coordinación y control; la gran distancia detallada en el punto anterior hace necesaria tanto una institucionalización de las pautas de estructuración, como una formalización y rutinización de las pautas de departamentalización, de descentralización, de delegación y control (2a).

Este proceso tiene una continuidad, ya que la formalización tiende a promover la generación de resistencias promoviendo un ciclo cada vez más disfuncional: FORMALIZACION - RESISTENCIA - DISFUNCION - MAS FORMALIZACION - MAS RESISTENCIA - ETC. En un punto tal esquema se hace insostenible, y se ingresa en procesos conflictivos en donde toda la unidad debe ser reformulada. (3)

Resumiendo; la "Burocracia Maquinal" es una máquina precisa, digna de confianza y fácil de controlar, basada en la capacidad de taponar conflictos por parte de una normalización extrema, cuya dinámica interna está dada por tendencias hacia una creciente normalización y posterior recomposición global; y que es eficiente bajo dos supuestos (4):

1. Los inputs (Recursos y otros "Estímulos" del medio) se mantienen invariablemente fijos.
2. Se le solicitan invariablemente los mismos outputs (que realice el trabajo para lo cual ha sido diseñada).

### 4. Una conceptualización del diagnóstico

Volvamos ahora al análisis de nuestro diagnóstico. Si observamos nuevamente la enumeración de cualidades (de diferente nivel de abstracción e importancia en el análisis) de la APP sanjuanina vemos que tiene una característica común, un hilo conductor que los vincula, y que permite una conceptualización global; nos estamos refiriendo a una organización que no tiene una conformación completa como "Burocracia Maquinal".

Pensamos que la comprensión de tal situación solo puede ser explicada a través de analizar como fue impactando el fin de una etapa de acumulación a nivel nacional (el "Estado del Bienestar") que promovió, entre otras instancias, un reacomodamiento general de todas las estructuras regionales.

Por otra parte hay que hacer notar que para el caso de la Provincia de San Juan nos hallamos ante una estructura en donde en ningún momento se han llegado a implementar en forma completa las relaciones de "racionalidad" de la Burocracia Maquinal. En este sentido pensamos que a partir de la década del '40 hay un avance sobre una estructura que podríamos definir como patrimonialista y de base clientelar, pero que tal proceso fue incompleto y luego se detuvo con la

crisis detallada.

## 5. El proceso de destrucción de las Burocracias Maquinales

### 5.1. Los objetivos contradictorios del Estado

Hemos visto en la primera parte de este trabajo como la variación de las condiciones generales del proceso de acumulación tuvo un impacto superlativo sobre la instancia regional.

Decíamos también que a partir de la crisis desatada a principios - mediados de la década del '70 el Estado Provincial era conminado a operar sobre la crisis de la vitivinicultura, bajo requerimientos contradictorios:

- \* Paliar la crisis regional a través de una activa participación en la producción, regulación y promoción del proceso económico.

- \* Incrementar su eficiencia y eficacia como "Estado Benefactor", ya que la crisis había hecho descender el nivel de vida de amplios estratos de la población.

- \* Reducir drásticamente su gasto, introduciéndose en las políticas de ajuste que estaba llevando adelante la esfera nacional.

Lo primero que sale a la luz de el análisis de las proposiciones anteriores es su inviabilidad absoluta en el mediano plazo. Tales mensajes promovieron una serie de conductas contradictorias que llevaron al profundo deterioro de las estructuras del sector público y, paradójicamente, a la suboptimización de los recursos provinciales.

### 5.2. El proceso de deterioro

Bajo estas condiciones comienzan a verse deterioro en la organización pública:

- \* El contexto cambia en forma súbita volviéndose impredecible y hostil, es imposible la eliminación de todo tipo de incertidumbre.

- \* Las reglas comienzan a ser inadecuadas. La dinámica del cambio hace que sea imposible su seguimiento por parte de los encargados de realizarlas.

- \* Bajo la presión del cambio los conflictos, que habían estado taponados por las reglas, comienzan a emerger; la debilidad (y no pertinencia) de las normativas se hace patente.

- \* La ya de por sí importante división del trabajo y diferenciación de unidades, vertical y horizontal, se pronuncia rompiendo todo tipo de coordinación.

- \* Sin normativa sobre la cual erigirse el control superior, realizado por la dirección de la organización, pierde eficacia.

- \* La posición previa de la línea media, encargada de solucionar ambigüedades y de resolver conflictos inter e intranormativos, como así también su capacidad para generar normativa operacional hace incrementar su poder en el marco organizacional.

- \* Por otra parte su característica de enlace entre los generadores de normas de mayor nivel y las unidades operativas, como así también su situación de apoyo y canal de los flujos verticales (Control, comunicación, autoridad, recursos, etc.) permite que la misma escinda a la cúspide del resto de la organización, generando una gran distancia entre la organización formal,

planteada desde la conducción y la organización real.

\* Cada unidad busca completarse en si misma. Se flexibiliza la normatización y "objetividad" en el manejo central de la organización, tendiéndose a la personalización en todos los circuitos.

La suma de estos mecanismos promueve la generación de circuitos con una alta dosis ingobernabilidad, como así también una importante suboptimización de todos los recursos organizacionales (Humanos, financieros, materiales, etc.).

Bajo la presión de la coyuntura se comienza a trabajar sobre mecanismos de excepcionalidad. Los niveles de conducción promueven "acuerdos" (5) con sectores de la línea con el objetivo de producir duplicaciones en los circuitos de autoridad, gestión e información; uno relevante, ad-hoc (producto del "acuerdo"), centrado en poderes reales (formales e informales) y otro juricista, apegado a cada procedimiento, a cada normativa, de nivel de producción nulo.

El desarrollo de este proceso es fácil de prever; a cada coyuntura diferenciada le corresponde la creación de un nuevo canal, en cierta forma superpuesto al anterior, en cierta forma diferente.

La línea media comienza a erigir sobre los nudos "claves" de la organización un juego de sabotaje/ayuda lo que la lleva a erigir un poder muchas veces desequilibrante (6) para la supervivencia de toda la organización, debido a que las divisiones horizontales y verticales le quitan la posibilidad de una visión de conjunto. (7) (8).

### 5.3. El punto fundamental

**Volviendo a la conceptualización inicial podemos decir, entonces, que el Estado Provincial ha sufrido una "involución desde" la Burocracia Maquinal; esto es, el proceso histórico fue moldeando sus características restándole racionalidad al accionar del todo y de sus partes (9).**

No casualmente se superpone una crisis de "Contexto" a una crisis de "sobreburocratización". Como ya decíamos en la nota (3) tal combinación es explosiva y pone en juego el futuro de la organización.

Como punto que resume tal cambio, y tal vez como perspectiva más enriquecedora para el análisis, comienza a verse un recambio de la cultura histórica de la APP.

Como habíamos visto el centro de la Burocracia Maquinal está dado por su apego a la normativa. Al ser esta ineficaz, imposible de aplicar y/o imposible de controlar su vigencia (o peor aún, quienes como conducción tendrían que garantizar el cumplimiento de las normativas promueven nuevos "acuerdos" que la violan) se promueve una fractura en los modos de actuar básicos de los componentes de la organización.

Por otra parte la ligazón ya citada del empleo público a registros económicos, políticos, sociales, inclusive a razones clientelísticas, pero de ninguna manera al trabajo que debía realizar el agente alejó la posibilidad de incorporar a la nueva cultura organizacional parámetros ligados a la productividad, la eficiencia, la eficacia.

La suma de las condiciones descritas en el punto anterior, sumadas a una cultura alejada de parámetros de lealtad y servicio público, hacen del estado una organización absurda, cuyo resultado puede palpase diariamente; una "Caja Negra", en donde no se conocen los mecanismos

internos y los outputs son arbitrarios e impredecibles.

## 6. La estrategia global

### 6.1. La incumbencia de la Secretaría de la Función Pública

El Gobierno de la Provincia de San Juan previó, en base al diagnóstico descrito, una respuesta completa, desarrollada en una serie de medidas desde lo económico, lo social, lo educacional, lo cultura, etc.

El área de incumbencia de la Secretaría de la Función Pública, si bien es una pieza indivisible de las políticas llevadas adelante por el gobierno provincial, tiene su especificidad en la conducción del proceso de Reforma del Estado, esto es la recreación de una maquinaria pública capaz de llevar adelante en forma eficaz y eficiente un programa de gobierno que, elegido democráticamente por la comunidad, es llevado adelante por la conducción política.

En este sentido, y coincidiendo con Kliksberg (10) el escenario futuro parece indicar que la creciente democratización de las sociedades promoverá un incremento en las demandas sobre las organizaciones públicas, las que se darán en el marco de una situación extremadamente dificultosa en materia de recursos.

La posibilidad de cerrar tal brecha, y la generación de administraciones exitosas, precisará, entre otros elementos, de incrementos sustanciales en la capacidad de gestión del Estado. En este marco es que es de principal prioridad política las tareas de Reforma del Estado.

### 6.2. Las características de la Estrategia

En general, y tomando en cuenta al autor citado se sostienen como ítemes más importantes a la hora de elaborar una estrategia de reforma, a las siguientes características:

#### **6.2.1. Aspectos centrales a tener en cuenta**

1. El cambio es mucho más que una variación de las estructuras formales - legales.
2. Se trabaja sobre un tipo de organización que tiende a generar rigideces y fuertes resistencias al cambio.
3. Debe tomarse en cuenta la importancia y el poder de la burocracia (Ver nota (5)).
4. Debe reconcerse la existencia de un medio hostil hacia las organizaciones públicas (11)
5. Los recursos humanos tiene una importancia central en los procesos de Reforma.

#### **6.2.2. Aspectos de la Operación en si**

1. Modelos de operación basados en la acción sobre nudos claves, validos por si y por su efecto multiplicador.
2. Operación acotada en el tiempo.
3. Concentración sobre tales nudos de una masa crítica de recursos.
4. El desarrollo de grupos ad-hoc como herramienta más adecuada para la realización de tareas innovadoras.

#### **6.2.3. Los tres objetivos de la Operación**

Los cambios ocurridos genera dos tendencias contradictorias:

\* Por un lado se refuerzan las tendencias hacia la integración, a la mundialización de las relaciones productivas, tecnológicas y de consumo entre las diferentes sociedades.

\* Por otro se desarrollan contratendencias dinámicas, de diferente orientación, que pronuncian la heterogeneidad y la diversificación de necesidades, gustos y demandas de los consumidores. Esto implica que, junto a la economía de los agregados, la visión macro y general, se expande una economía de lo diverso, lo heterogéneo, visión micro y puntual de los procesos de producción, distribución y consumo.

La necesidad de seguimiento de estos procesos genera nuevos tipos de organizaciones, caracterizadas por la flexibilidad para aceptar el cambio, y para incorporar un amplio abanico de demandas diferenciadas. Al proponernos nuestra organización/objetivo, este debe ser nuestro destino final en cuanto al diseño organizacional, ya que la misma es la que, en mayor medida, tiene la capacidad de solucionar las cambiantes y exigentes demandas de la sociedad.

Siguiendo con este análisis tendríamos tres tipos de objetivos de operación:

1. Generación de núcleos de organización avanzada: En aquellas instancias en que sea posible, y como solución más deseada, se busca ir promoviendo la construcción de núcleos cuyas características sean las de la organización objetivo. Este tipo de núcleos son importantes no sólo por la tarea que realizan, sino también porque a través de los diferentes flujos relacionales van incorporando una nueva racionalidad en el resto de la organización.

2. Según el sector de que se trate y bajo ciertas condiciones, puede ser imposible (debido al tiempo de respuesta requerido, a los recursos disponibles, etc.) la generación de núcleos de organización avanzada. En estos casos, y si es indispensable la operación, puede optarse por la reconstrucción de formas burocráticas maquinales.

En general tales programas tienen menos dificultades de implementación, pero también su productividad e impacto son menores en la organización. Por otra parte su marcada rigidez promoverá nuevas dificultades a poco de correr el tiempo.

3. Una última posibilidad de trabajo se puede dar sobre ciertos sectores de la organización que sobreviven por inercia burocrática, pero cuya funcionalidad organizacional y su incumbencia en el programa de gobierno es nula. En general no existen en estado puro este tipo de operaciones, sino más bien se trata de rejerarquizaciones, fusiones, replanteamiento de recursos aplicados a una unidad, etc.

### 6.3. La elección del objetivo

Si bien bajo los parámetros descritos casi toda la organización debería ser reformada, se trabaja fundamentalmente sobre aquellos sectores que son visualizados como más problemáticos de acuerdo a nuestro diagnóstico general y a diagnósticos ad-hoc que se realizan.

Sobre los mismos siempre se inicia con una evaluación alrededor de la posibilidad de generar núcleos de organización avanzada, sus costos y su impacto sobre el resto de la organización. Para medir este último registro debe tenerse en cuenta los flujos relacionales del sector a ser operado con el resto de la organización (flujos de autoridad, de comunicación, financieros, de recursos

materiales, etc.).

Muchas veces, sobre todo en el caso de la reconversión de flujos de autoridad y/o de comunicación, las presiones y la necesidad de resultados en el corto plazo son tales que se debe optar por la regeneración del modelo de burocracia maquinal como forma de obtener resultados a bajo costo y en el corto plazo.

## 7. La experiencia en San Juan

### 7.1. La adhocracia

#### **7.1.1. Que es la adhocracia (12)**

Innovar significa romper con las pautas establecidas; así pues la organización innovadora no puede contar con ninguna forma de normalización. En otras palabras tiene que evitar todos los adornos de la estructura burocrática, particularmente las netas divisiones de trabajo, los comportamientos formalizados y la importancia de los sistemas de planificación y control.

La característica central de la adhocracia es la adaptación mutua entre el personal que la compone, del estilo negociador, sin intermediarse con normativas ni generar niveles jerárquicos. Para el logro del desarrollo de tal característica los equipos de trabajo deben ser necesariamente reducidos.

En este sentido, y por la velocidad como cambian las configuraciones internas, y el tipo y forma de realización del trabajo y de coordinación interna, todas las formalizaciones, en este caso de estructura, tienden a quedar rápidamente fuera de foco.

En lo que respecta a su relación con la organización la adhocracia tiende a romper cadenas verticales de autoridad e información para movilizarse en forma ágil y flexible a través de todos los circuitos.

Un estilo particular de adhocracia se desarrolla para aquellos proyectos que operan sobre la misma organización, y que son utilizados principalmente cuando es necesarios un fuerte shock innovador. La estructura adhocrática se escinde del núcleo operacional (y del resto de la organización) que puede mantener (adquirir) otras formas (en nuestro caso, una no completa burocracia maquinal).

#### **7.1.2. Los problemas de la adhocracia**

El primer problema que genera la adhocracia tiene que ver con el tipo de trabajo que realiza; al operar sobre la innovación es difícil realizar sobre la misma tareas de planificación y control, máxime cuando el modelo de trabajo promueve la no estructuración de las tareas.

Esta forma de trabajo, y su desarrollo en los circuitos, promueve constantes tensiones con la autoridad formal. En este sentido la "autoridad" del saber concentrados en la adhocracia dificulta el establecimiento de límite a su tarea (temporal, autoridad, materia, etc.).

Por otra parte, y sobre todo en el caso de la adhocracia que opera sobre la organización, tiende a chocar y a superponerse con los sectores encargados de las tareas "rutinarias".

Estas tensiones no tiene resolución absoluta. Por un lado hay que resaltar que la adhocracia sólo puede funcionar cuando sus integrantes tienen un alto grado de motivación. Por otro hay que decir que estas formas organizativas tienen un rápido periodo de maduración y que tienden a irse formalizando. Una vez superado un cierto límite en este proceso lo ideal es desarmar el grupo adhocrático ya que su desgaste le ha ido quitando sus potenciales más importantes. Es importante recalcar que la adhocracia es para la innovación y para la pequeña escala. Su incapacidad de normatización, su particular enlace con la conducción organizacional hacen que sea poco confiable en tareas rutinarias.

### **7.1.3. Perfil de Personal para las Adhocracias**

Como ya expresamos el punto fundamental sobre el que se basa la adhocracia es el motivacional; la capacidad de promover los cambios y de autocontrol. A propósito de este punto hay que resaltar que a menudo se prefiere la burocracia maquinal, menos democrática, menos libre, pero donde todo el mundo sabe que es lo que se tiene que hacer.

El personal a ser cooptado para trabajar en una adhocracia tiene que hacer frente a situaciones ambiguas, en donde realiza tareas muy diferenciadas y no tiene un lugar claro en la estructura de la organización.

Hacia su interior la adhocracia es una organización politizada en donde todo se discute. En este sentido la conducción de la adhocracia no debe reprimir los conflictos inherentes al accionar del grupo de trabajo. porque de esa forma se coarta la creatividad, sino que los mismos se deben solucionar por medio de la negociación.

### **7.1.4. La adhocracia en la Secretaría de la Función Pública**

La implementación de un modelo adhocrático en la Secretaría de la Función Pública de la Provincia de San Juan comenzó con la conformación de un núcleo de gerenciamiento que, bajo la nomenclatura de "Auxiliar de Coordinación", se generó con la jerarquía de Dirección y cuya cabeza accedió al rango de Subsecretaría.

Tal núcleo estaba conformado por tres profesionales que tuvieron a su cargo la conducción operativa en el desarrollo de los programas de Reforma, a la vez que tenía una relación directa (Horizontal en lo técnico, subordinada en lo político) con la máxima autoridad de la Secretaría de la Función Pública.

Esta articulación con la autoridad política suponía una división de tareas; la planificación y operación de los programas estaba a cargo de la unidad Auxiliar de Coordinación; por su parte la Secretaría era la encargada de organizar el "paraguas" político de apoyo para la obtención de los objetivos buscados.

De la misma manera la determinación de la puesta en marcha de cada programa, su profundización, ampliación, consecución, reformulación abandono, etc., si bien era evaluada conjuntamente, corría por cuenta de la Unidad Secretario de acuerdo a las evaluaciones políticas pertinente.

Con núcleo adhocrático citado se articulaban diferentes "Gerentes", generalmente encargados de programas particulares. Para cada uno de estos subprogramas la unidad Auxiliar de Coordinación garantizaba los recursos necesarios (humanos, materiales, financieros, etc). Se buscaba una relación horizontal entre los "gerentes" y el núcleo, pero debe reconocerse que

algunos momentos, y bajo la presión de la coyuntura, el núcleo funcionó como control.

Cada subprograma (hubo algunos que fueron unipersonales) tenían su propia organización interna. En general la relación entre profesionales se mantenía en forma horizontal, pero con el resto de los eventuales recursos humanos que pertenecían al mismo, se maneja en forma especial para cada caso.

Si bien el núcleo adhocrático tiene pocos meses de funcionamiento, tal como lo indica la teoría, se han sucedido algunas tensiones en el accionar del mismo.

En primer lugar es de destacar las tensiones con la "línea" y, dada la ya explicitada relación de la misma con las autoridades políticas, muchas veces tal sector utilizó su poder para la neutralización total o parcial de algunos programas impulsados por la adhocracia.

Pero en donde se sucedieron más tensiones fue en el trato con el personal que pasó a formar parte de la adhocracia. En general el mismo solicitaba algún tipo de formalización del trabajo y control. Más allá de esta pauta debemos recordar que la adhocracia trabaja principalmente sobre la motivación, el empeño, el autocontrol, y los recursos humanos del sector público son sectores particularmente castigados (desmotivados) en donde la matriz burocrático maquinal ha limado su capacidad autónoma de trabajo. En el punto siguiente en donde trabajamos sobre la tecnología que complementa la adhocracia (la dirección por objetivos) ampliaremos este punto.

## 7.2. La dirección por Objetivos y los Gerentes Públicos

### **7.2.1. Qué es la Dirección por Objetivos**

El modelo de gerenciamiento por objetivos es un estilo de dirección que se articula con la configuración estructural adhocrática y que hace especial hincapié en el control de la tarea realizada.

La dirección por objetivos, tal como lo hace la adhocracia, presupone un alto nivel de libertad de acción por parte de la conducción del programa en cuestión, como así también de sus formas y modos de trabajo, reservándose el control en base a los resultados que el programa va generando en base a un cronograma previamente acordado.

En general la Dirección por Objetivos presupone las siguientes etapas entre la conducción y el gerente:

1. Un acuerdo, manifestado en forma clara y concisa de las metas y objetivos del programa.
2. Una atmósfera abierta en la que los gerentes son animados a realizar contribuciones innovadoras.
3. Una especificación de las responsabilidades en términos de la consecución de objetivos.
4. Un conjunto de parámetros, referidos a los objetivos, alrededor de las cuales serán evaluadas las conductas de los gerentes.
5. La disposición de re-evaluaciones sistemáticas e innovación continuada en la persecución de los fines organizativos.

### **7.2.2. La Dirección por Objetivos en la Secretaría de la Función Pública**

En la Secretaría de la Función Pública de la Provincia la relación entre el núcleo adhocrático y los gerentes, como así también la relación entre la autoridad política y el núcleo citado se da en el marco de un estilo de relación que podemos catalogar como de Dirección por Objetivos.

Si bien los pasos citados en el núcleo precedente no se realizan con exactitud, en general el "Gerente" encargado del programa sólo es controlado en términos de resultados de su programa. (13)

Hacia adentro de cada subprograma cada gerente fija la forma de relación que considere más conveniente, aunque en general es difícil relacionarse con administrativos y auxiliares de cada subprograma a través de la Dirección por Objetivos.

Para concluir queremos resaltar las dificultades de la implementación de la Dirección por Objetivos. En este sentido muchos "Gerentes" renunciaron a su tarea al no poder soportar la presión que sobre los resultados la misma dinámica de los hechos ejercía.

### 7.3. Los Gerentes Públicos

#### **7.3.1. Las tareas de un Gerente**

En general las funciones de un Gerente de la órbita privada gira alrededor de los siguientes ítemes:

1. Función Liderazgo sobre el personal a su cargo: es el encargado de promover un aprovechamiento integral del potencial del personal a su cargo.

2. Función Informativa: el gerente recoge información de su entorno cercano y la distribuye de acuerdo a la forma en que la misma pueda ser más útil.

3. Función Decisora :

1. Es iniciador voluntario de acciones
2. Realiza acciones bajo presión del entorno o de la conducción.
3. Decide la forma en que se asignan los recursos
4. Negocia, como forma de impulsar sus programas ante instancias pares o superiores recursos, poder, información, etc.

#### **7.3.2. Los Gerentes Públicos**

Un análisis de como se conforma la organización pública nos muestra que existe una brecha entre el Sector "Político" y el Sector de "Línea".

Tal brecha bajo contextos estables no fue muy importante pero bajo un contexto cambiante y en el marco de la ya explicitado destrucción de la burocracia maquinal, comienza a ser un espacio que necesariamente debe ser llenado para superar la fuerte disfuncionalidad del aparato público.

Es de resaltar que no sólo se necesitan gerentes (capaces de llevar adelante las funciones descritas) a cargo de cada programa de innovación, sino que cada unidad precisa de un Recurso Humano con tal perfil para poder llevar adelante la consecución de los objetivos fijados por la conducción política, bajo un contexto de alta hostilidad.

En este sentido la Secretaría de la Función Pública promueve la generación de un escenario en donde sea posible el desarrollo de gerentes innovadores (promoviendo enlaces laterales, realizando cursos de capacitación, destrabando circuitos de información y comunicación, desarrollando un programa de cargos críticos, intentando flexibilizar una cultura organizacional

[PDF to Word](#)