

IX° Congreso Nacional de Administración Pública
Mendoza, República Argentina

"La Reforma del Estado en el Marco de la
nueva relación Nación - Provincias:
El Caso San Juan"

Roberto Estesó - Horacio Cao
Secretaría de la Función Pública
Gobierno de la Provincia de San Juan

Año 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 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

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 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

global.

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 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 pié 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 hiperinflacionaras 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 metropolitana - 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 pude 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 superescasos, 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 descrita, 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 sí, 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 maquina, 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 maquina 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 los 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

tradicional, etc.).

Por otra parte, y como un mecanismo que da un alto rendimiento en este aspecto, y siempre que sea posible, todo programa de reforma que genera una tarea permanente queda con el gerente encargado de realizar los cambios planificados.

NOTAS

(1) Todo relevamiento siempre tiene algo de arbitrario, ya que fija parámetros en base a cuestiones sobre la que es necesario, en algún punto, dar como supuesto. En este sentido este aspecto se pronuncia más aún en este trabajo, ya que la precariedad general de los indicadores y análisis organizacionales de las APP, producto de la escasa investigación en el tema, hace que los indicadores y datos utilizados se parezcan sobre supuestos no discutidos.

(2) HENRY MINTZBERG, La estructura de las Organizaciones, INAP - ARGENTINA - 1988

(2a) JORGE ALFREDO HERMIDA - LA CRISIS DE ESTRUCTURA EN LAS EMPRESAS MEDIANAS -

(3) En algunos casos estos procesos conflictivos promueven una variación cualitativa de la unidad o de la organización. En casos extremos la crisis originada en tal instancia puede poner en juego la supervivencia misma de la organización.

(4) Cuestionando la administración - B. Kliksberg - en "Principios de Administración" Material de la Cátedra de Introducción a la Administración - UBA - Fac. de Ciencias Económicas - Buenos Aires - 1987.

En este trabajo se realiza una interesante crítica de la "Burocracia Maquinal". En primera instancia el autor hace notar que la defensa de la organización burocrática es en verdad la defensa del modelo y escala de la gran empresa monopolista capitalista.

Por otra parte hace notar algunas características del modelo burocrático:

1. Frialdad
2. Demora
3. Rigidez
4. No aprovecha el potencial de cada hombre
5. La extrema especialización baja su productividad por la fatiga física y por hacer monótona su personalidad.
6. A mediano plazo no se pueden seguir taponando conflictos, promoviendo problemas que ponen en juego la misma subsistencia de la organización.

En otra obra del mismo autor también se hace hincapié sobre el tema: Bernardo Kliksberg - LA RACIONALIDAD IRRACIONAL DE LA BUROCRACIA - en "Principios de Administración" Material de la Cátedra de Introducción a la Administración - UBA - Fac. de Ciencias Económicas - Buenos Aires - 1987.

En este trabajo Kliksberg critica a las burocracias "verdaderas" diciendo que "... la supuesta "superioridad técnica" de la burocracia es difícilmente defendible. La burocratización despilfarra los recursos humanos de la organización sometiéndolos a un bajo rendimiento sistemático, trastorna los medios en metas endiosando la rutinización "

(5) En este sentido ver Oslak; la organización pública supone un cierto equilibrio (o desequilibrio) entre diferentes actores, uno de los cuales es ineludiblemente la burocracia. Los "acuerdos" citados implican un cambio con respecto a la situación anterior. Ver nota (8)

(6) Ver nota (5)

(7) En el caso San Juan esta situación no emergerá hasta la asunción del peronismo en 1991. El bloquismo, que en una década hizo crecer el escalafón general en un 144%, incorpora personal bajo la lógica del puntero. En el estado la estructura partidaria bloquista (y su cultura patriarcal) funciona sin mayores sobresaltos gracias a la lealtad de los empleados a cambio de "favores":

casas, plus (que no casualmente son lo irracionales que comentábamos), ascensos, etc.

(8) No anima esta proposición una visión ingenua acerca del posible papel neutro de la línea del sector públicos. En este sentido, siguiendo a Oslak decimos que "... resulta evidente que la burocracia no es un simple instrumento de quienes ejercen el poder del Estado." En el punto expresamos que el nivel de acumulación de poder en el sector de línea promueve dificultades en el accionar de todo el estado.

(9) En este punto es preciso ser claro; no estamos hablando aquí de la irracionalidad de una organización burocrática clásica (Ver nota (4)), sino de un proceso diferente: la decadencia organizacional de una estructura pública producida por ciertas condiciones históricas que van generando hacia su interior crecientes dificultades para adaptarse a su medio.

En este sentido es necesario aclarar que no estamos sobrestimando la capacidad del estado anterior a la crisis; sólo decimos que el mismo:

- * Era eficiente para el cumplimiento de los objetivos asignados
- * Era funcional al modelo productivo.

(10) La gerencia en la década del '90 - B. Kliksberg - INAP- ARGENTINA - 1987

(11) La administración Pública se desarrolla en un contexto hostil; sus problemas no son considerados como producto de un proceso histórico que fue deteriorando su funcionalidad y su capacidad de gestión. El estado dejó de ser visto como la herramienta común, la que utiliza la sociedad para realizar sus objetivos; era solamente una pesada maquinaria que creaba problemas con su ineficiencia a los usuarios, la que desequilibraba macroeconómicamente los circuitos productivos o, peor aún, un lugar donde se hacían negocios a sus expensas.

(12) Realizado en base a HENRY MINTZBERG, La estructura de las Organizaciones, INAP - ARGENTINA - 1988

(13) Por supuesto que, de ser necesario, también se marcan límites en cuanto a un control de legalidad y de relación con autoridades políticas. Pero en general, y por la cultura organizacional se debe promover mayor "audacia" por parte de los gerentes.

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. Rodriguez 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. La situación Provincial
3. Características de la Estrategia de Reforma
4. La metodología de trabajo empleada
5. Programas de Reforma
6. Programas de operación sobre las Plantas de Personal

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 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 esta tercera parte trabaja principalmente sobre los elementos que componen el Programa de Reforma del Estado.

En este sentido, el trabajo tiene una primera parte introductoria en donde detalla algunas características esenciales del Estado Provincial y de la estrategia adoptada para la Reforma del mismo.

En el punto siguiente detalla una metodología de trabajo que produjo que para todos los programas se dieran una cierta cantidad de situaciones comunes.

Por último da un detalle alrededor de la gerencia y resultados de una serie de programas que la Secretaría llevó adelante con el objetivo de operar sobre las plantas de personal. Este capítulo hace especial hincapié en un análisis de algunas características generales de las formas de gerenciamiento utilizadas por la Secretaría de la Función Pública de la Provincia de San Juan, como así también realiza una sucinta descripción de los resultados y mecanismos generales alrededor de los cuales giran las políticas de Reforma del Estado Provincial.

2. La situación Provincial

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. El diagnóstico del estado provincial

Con estas características la actual gestión de gobierno debe hacerse cargo de un aparato administrativo con alta dependencia de recursos externos, más del **85%** de los recursos provienen del Estado Nacional; con registros superiores al **90%** del total del gasto para solventar el pago de salarios.

El elevado crecimiento general del Estado Provincial en la última década (**54% entre 1980 y 1990**) se une con dispar comportamiento sectorial: los que menos crecen son los vinculados a los servicios fundamentales, como salud (**24%**) o seguridad (**-7%**), mientras que la Administración General (Burocracia) presenta un desarrollo superlativo (**144%**).

El alto nivel de gasto en personal no evita los bajos salarios del Sector Público (**370 \$ de promedio en el Escalafón General**) en el marco de una achatada pirámide salarial. Por ejemplo, la asignación de la Categoría 23 (la segunda en importancia del Escalafón Administrativo) no llega a duplicar la de la inferior vigente. Estas situaciones negativas se pronuncian aun mas con el alto porcentaje de salarios que se pagan en concepto de Plus y Adicionales, casi un 20%, los que no se encuentran ligados a la productividad, ni, en general, premiando tareas consideradas claves, de mucha responsabilidad, que necesitan alta capacitación, etc. Por el contrario estos resultan ser producto de pujas, negociaciones, acuerdos políticos, reflejo de las constelaciones de poder que recorren la administración.

A este diagnóstico particular se puede agregar distorsiones en la cultura organizacional, que conjugadas, generan una administración pública que no satisface las necesidades del conjunto de la sociedad sanjuanina.

Por último es de destacar que la administración Pública se desarrolla en un **contexto hostil**; sus problemas no son vistos como producto de un proceso histórico que fue deteriorando su funcionalidad y su capacidad de gestión, sino que se vislumbra como una pesada maquinaria que crea problemas con su ineficiencia a los usuarios, la que desequilibra macroeconómicamente los circuitos productivos o, peor aún, un lugar donde algunos hacen negocios a expensas de toda la población.

Si analizamos estos datos nos damos cuenta del efecto perverso del mecanismo montado: dada esta estructura, el ajuste, por fuerza debe impactar directamente sobre los agentes públicos.

Rápidamente podemos inferir que es necesario generar una nueva correlación de registros y un, **mucho mas difícil, cambio en la Cultura Organizacional**. Es preciso dejar de ver al empleo público ligado a registros económicos, políticos y sociales, e inclusive ligado instancias meramente clientelísticas; es necesario dignificar la tarea de los agentes del estado uniéndolo su destino al de su esfuerzo y capacidad de trabajo, promoviendo una cultura organizacional asociada a parámetros de productividad y superación de Organización Pública. La obtención de tales objetivos orientan la estrategia general del proceso de Reforma del Estado sanjuanino.

2.3 Las tecnologías organizacionales

La consecución del programa de reforma citado precisó del desarrollo de tecnologías especiales que pudieran promover innovaciones bajo un contexto organizacional con fuertes rigideces. En este sentido se optó por utilizar la configuración estructural adhocrática, que está basada en la adaptación mutua entre el personal que la compone y por el estilo negociador, sin intermediarse con normativas ni generar niveles jerárquicos.

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.

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. Por último tal núcleo coordinaba a los gerentes encargados de llevar adelante los diferentes programas.

La configuración adhocrática se complementaba con el modelo de gerenciamiento por objetivos, que es un estilo de dirección que se articula con la configuración estructural descrita 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 los 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.

3. Características de la Estrategia de Reforma del Estado Provincial.

Este apartado tiene como objetivo brindar las características sobresalientes de la estrategia de reforma, en tanto plan de largo plazo necesario para la realización y mantenimiento del programa de cambio considerado. La estrategia tiene en cuenta los datos de la organización, aplicándolos en secuencia sistemática para lograr los objetivos del Programa, y buscando reforzar los comportamientos necesarios para mantener los cambios iniciados. En torno a la misma definimos las características particulares de nuestros programas de Reforma, enriquecidas con las medidas adoptadas por la Secretaría.

3.1. Procesual o Gradual

El proceso de reforma fue concebido para realizarse por etapas. En las mismas preve surgirán marchas y contramarchas en la ejecución de los programas que se contienen la direccionalidad de la estrategia de reforma.

Las medidas adoptadas están respondiendo a esta gradualidad. La misma nos impuso definir nuestra estrategia, para continuar luego con la definición de las medidas resolutivas. Por ejemplo existe una fuerte distorsión en los registros que posee la Dirección de Presupuesto de la Provincia, registros formales adecuados totalmente a la Ley de Presupuesto, y los brindados por la planillas de sueldos del Centro de Sistematización de Datos, al que consideramos como los registros con mayor aproximación a la realidad. La distorsión es de alrededor del 30% lo que implica en primer orden sanear esta situación antes de tomar otro tipo de medida en relación a la planta. Para responder a este objetivo, y siempre de acuerdo a nuestra experiencia, fue necesario realizar un abanico de proyectos que fueron logrando objetivos intermedios; estadios desde donde se replanteaba el problema desde un situación más cercana al objetivo final.

3.2. Estructural

La Reforma del Estado es un proceso que busca lograr cambios estructurales, reconociendo que la APP no es homogénea sino particularmente heterogénea lo que explica la coexistencia de diferentes composiciones y comportamientos organizacionales en la APP.

Este carácter amerita la incorporación, en el análisis de un elemento adicional, el que hace referencia a lo complejo que se torna el proceso cuando se pretende enfrentar y alterar las estructuras, en definitiva una cierta modalidad de relación entre el estado y la sociedad.

3.3. De impacto multilateral

La Reforma del Estado es un planteo organizacional complejo que abarca aspectos de tipo social, político, económico y cultural. La inclusión de los mismos es inherente a la naturaleza del proceso de reforma. En la medida que se plantea un programa participativo el mismo esta contemplando articulaciones de intereses que en definitiva tienen que ver con la sociedad misma manifestada en ordenes distintos pero que claramente conjugan un objetivo de sociedad deseada común.

En la práctica concreta de este tipo de característica, lo podemos observar en la planificación, diseño e implementación del programa de Retiro Voluntario, el cual por un lado responde a los requerimientos de racionalización económica de la plantas de personal en el subsistema

administración pública, pero en paralelo responde a los aspectos económicos y sociales del sistema en global contemplando aspectos económicos laborales alternativos al estado (cualquiera fuera su ámbito: Nacional, Provincial y/o Municipal). Por el citado programa se establecieron dos modalidades más a la tradicional pago en suma de dinero, una de ellas se preve la reinserción laboral en la actividad privada: la elaboración del proyecto buscó contemplar el aspecto social (dificultad del aparato productivo para generar puestos de trabajo) y el económico (promoción de microemprendimientos como forma de incrementar el nivel de actividad. Es decir que la integralidad se contempla a partir de considerar que cualquier medida proveniente del estado tiene un rápido efecto e impacto en la sociedad en su conjunto.

3.4. Participativa

El Proceso de Reforma del Estado convoca a todos los sectores de la sociedad sean estos políticos, sindicales, empresariales, trabajadores.

Esto también puede ser observado en la generalidad de medidas tomada por la Secretaría de la Función Pública, así lo ejemplifican el Comité de enlace en el Programa de Capacitación, la Comisión para la mejora de Atención al Público en el programa de Reforma de Ventanilla, el Comité de Contralor de Reforma del Estado en el Programa de Reestructuración de la Administración Pública Provincial.

3.5. Bajo marco Institucional

La Reforma del Estado es vehiculizada por medio de instituciones públicas estatales que buscan coordinar su accionar con el de otras instituciones públicas y/o privadas. En este sentido, y dentro del marco del el programa de Retiro Voluntario, la Secretaría de la Función Pública coordinó las etapas y actividades con la Cámara de la Construcción para la reinserción de los agentes retirados de la APP.

3.6. En una linealidad estratégica

En el marco de una nueva relación Provincia - Provincia y Nación - Provincia. La primera como superadora de los límites tanto administrativos-institucionales, como de representación de intereses, la segunda, como la posibilidad de recuperar la capacidad de negociación, generando espacios de autonomías novedosos.

4. Metodología de trabajo empleada

La metodología empleada queda expresada en un conjunto de técnicas o procedimientos sistemáticamente utilizados que permiten a los participantes lograr sus objetivos bajo la dirección de un responsable definido por la Secretaría de la Función Pública. Es decir, buscamos utilizar un método amplio que permitiera la formación de facilitadores capaces de reproducir, en cada unidad de organización en la que se operaba, las pautas de cambio.

Como técnicas particulares de la metodología empleada, el gerenciamiento de los distintos programas, reconoce los siguientes elementos:

4.1. El Coordinador General

La tarea de Coordinador General de cada programa está a cargo de uno de los integrantes del equipo de la Secretaría de la Función Pública, de acuerdo al perfil determinado por el núcleo político para cada programa.

El mismo tiene funciones de gerente del programa, asumiendo la máxima responsabilidad por los resultados de su implementación.

4.2. La contraparte

Encontramos dos tipos de contraparte; por un lado para aquellos programas que tenían impacto directo en el lugar donde se realizaban (por ejemplo la operación sobre una estructura orgánica) o aquellos que tenían impacto general o sobre un tercero (por ejemplo el programa de saneamiento de información de personal). En el primer caso la contraparte funcionaba como "cliente" (la contraparte era, por consiguiente la autoridad máxima del organismo), mientras que en la segunda se subordinaba al Coordinador General del programa (En estos casos las contrapartes eran empleados "claves" dentro del manejo de la organización: habilitados, jefe de sectoriales de personal, directores administrativos, etc.).

En una primera etapa la relación con la contraparte se dio a partir de la ejecución de tareas y procedimientos establecidos por cada programa. En este momento se está avanzando en su gradual incorporación a etapas de planificación y evaluación de pautas de cambio.

4.3. Un equipo de apoyo logístico

Cada equipo, y de acuerdo a las características de cada programa contó con apoyo logístico. Debido a la envergadura de algunos de ellos hubo casos en que personal administrativo fue "destinado" en exclusividad al desarrollo de un programa, aunque por lo general hay una planta de administrativos y de servicios generales que cumplen las misiones dadas por los diferentes Coordinadores Generales.

Para el desarrollo de los programas se precisó, cotidianamente, del apoyo de servicios jurídicos y de informática, por lo que se decidió contar con profesionales en tales áreas en forma estable. Para el resto de las incumbencias profesionales se trabajó a través de "contactos" informales con profesionales del Estado Provincial que brindaron su colaboración puntual.

4.4. Un instructivo

Este elemento servía de guía para la contraparte, conteniendo un pormenorizado detalle de las acciones del programa, sus posibles conflictos y soluciones alternativas.

4.5. Un cronograma de actividades

Este cronograma determinaba los tiempos asignados para la consecución de cada una de las metas del programa.

4.6. Un área de control de gestión

Esta área era la encargada del seguimiento y monitoreo del programa, a la vez que cumplía las funciones de informe mensual al núcleo político. Respecto a esto último, destacamos que el núcleo político recibía dos informes paralelos, el del área de control de gestión, formal y por escrito y el de el coordinador general en reuniones mas periódicas y en forma verbal.

4.7. Un núcleo político

A través del mismo se realiza el seguimiento y la evaluación de oportunidad, mérito o conveniencia del desarrollo y ejecución del programa o proyecto en cuestión. Esto es altamente importante en la medida que se comporta como el termómetro necesario para la continuidad de la gestión.

5. Programas de Reforma: la intervención en la Planta de Personal

La puesta en marcha del Proceso de Reforma del Estado demandó la aplicación de varias disposiciones sucesivas en torno al saneamiento de la planta de personal. Con este objetivo se planificaron, evaluaron y ejecutaron distintos programas, que enfocaron la problemática de los recursos Humanos en el Sector Público tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa.

El objeto de este punto es exponer los objetivos, el diseño, modo de gerenciamiento de los subprogramas y los resultados alcanzados en materia de reordenamiento y saneamiento de las dotaciones de personal en la Administración Pública Provincial.

Presentamos a continuación el detalle de los subprogramas aplicados a partir del 10 de diciembre de 1991.

5.1. Pautas, medidas y subprogramas aplicados a la dotación de recursos humanos en la

Administración Pública Provincial

Como lo planteáramos precedentemente, la estructura organizacional de la Administración Pública Provincial, resultaba altamente desordenada. Si bien se conocían expresamente las funciones estatales prioritarias e indelegables, no se había efectuado el detalle analítico de las mismas por lo cual no se podía, tampoco, en esta primera etapa, establecer la distribución funcional más adecuada de las dotaciones.

Las medidas tomadas en esta primera etapa representan una alternativa de orden y sinceramiento con respecto a las plantas de personal de la Administración Pública Provincial. Sumado a lo antes dicho se impone la necesidad de clarificar situaciones que tanto a nivel legal como presupuestario aparece como irregulares y altamente deficitarias, en términos de recursos. De igual modo es importante instaurar una pauta de disciplinamiento horario del trabajo en el Sector Público que tienda a lograr los objetivos de productividad y jerarquización de los agentes estatales.

A continuación se presenta el detalle de los Subprogramas que integran el Programa de Saneamiento de la Planta de Personal.

1º) Subprograma de Relevamiento de Documentación de los agentes de la Administración Pública Provincial, Actualizando y mejorando los registros del personal.

2º) Subprograma Ley 6060 Decreto N° 0968/ 91: regularizando la situación del personal designado o promovido durante la vigencia de la Ley 6060/90, que en el marco de la "emergencia económica" prohibía el incremento de la planta de personal.

3º) Subprograma Regularización del Personal Comisionado y Transferido en la APP, Decreto N°0963/91: A través del mismo se busca responder al objetivo de delimitar en tiempo y ubicar en el espacio organizativo a los agentes que, después de varios períodos, registraba movimientos internos sin regulación alguna.

4º) Subprograma Régimen Horario para la APP, Decreto N° 0965/91 y Decreto N° 0522/92, el primer instrumento legal preve, por un lado el desdoblamiento horario para el servicio de la APP, y por el otro el aumento de la jornada habitual de trabajo para los agentes con categoría 19º a la 24º del escalafón general. El segundo Decreto reconoce una Jornada habitual de trabajo de ocho horas para todos los agentes cualquiera fuera su categoría, y crea dos nuevos regímenes especiales: Reducción Horaria, y Servicio Diferencial. Este último distingue dos dedicación Semiexclusiva y Exclusiva en función de un incremento en la jornada habitual de trabajo, con su correlativo aumento salarial.

5º) Subprograma de Retiro Voluntario, Decreto N°0595/92, el desarrollo del programa de retiro voluntario, promueve la reducción de la planta de personal con el menor costo social posible. El mismo comprende tres modalidades: pago en dinero, paso de personal a la actividad privada y la conformación de empresas con agentes públicos.

6º) Decreto acuerdo 0630/92: Este último preve la modificación de las estructuras orgánico funcionales de la APP al tiempo que establece un tratamiento legal y presupuestario de las plantas de personal. Unificando en una Planta no Permanente, situaciones poco claras en torno a las plantas transitorias, temporarias y plan de trabajos públicos.

6. Programas de Operación sobre las Plantas de Personal

6.1. Subprograma Relevamiento de Documentos de Identidad

1. DIAGNOSTICO

1.1. Análisis de la situación sobre la que se opera.

Una constante en la situación general del Estado Provincial es la falta de información relevante y confiable, permitiendo, en muchos casos, la supervivencia de situaciones disfuncionales o, inclusive, de abierta ilegalidad. Una de las pocas herramientas con las que contaba el estado para suministrar información a la hora de la toma de decisión era el Archivo de Sueldos de la Provincia, pero el mismo se encuentra inutilizado debido a la falta de confiabilidad en muchos registro básicos.

1.2. Ambito de aplicación.

Con objeto de sanear el archivo de sueldos y, en forma paralela conformar una base de datos del personal de la A.P.P., se inició el programa de Relevamiento de Documentación, ratificando o rectificando registros básicos de los agentes de la Administración Centralizada y Descentralizada. La tarea de saneamiento del archivo citado se dividió en dos subgrupo, atento a la diferentes características de administración del régimen:

1.3. Subgrupo Ministerio de Educación: el que agrupaba el 43,9 % del personal a relevar, con modalidades de pago particulares que, a los efectos de la metodología del relevamiento, requería tratamiento diferenciado.

1.4. Subgrupo Resto de la Administración Pública Provincial: agrupaba el 56,1 %, incluyendo Poder Legislativo y organismos Constitucionales (Defensoría del Pueblo y Tribunal de Cuentas). No se incluyo en este programa el Poder Judicial, ni el ámbito Municipal.

2. Objetivos

2.1. Generales

- 2.2.1. Desarrollar un sistema que permita contar con información relevante y confiable.
- 2.2.2. Promover rutinas de detección y corrección de situaciones irregulares del personal.
- 2.2.3. Promover un proceso de moralización de la APP, en base al saneamiento y corrección de situaciones de irregularidad laboral.
- 2.2.4. Marcar instancias de control y presencia de la Secretaría de la Función Pública y de la Dirección General de Gestión de Personal y Estructuras.
- 2.2.5. Verificar empíricamente la eficacia de una nueva modalidad de trabajo en el Sector Público.

2.2. Particulares

- 2.2.1. Sanear el archivo de sueldos del Centro de Sistematización de Datos
- 2.2.2. Detectar y corregir eventuales situaciones de incompatibilidad.
- 2.2.3. Avanzar en la conformación de una base de datos del personal de la APP.

2.2.4. Avanzar en el reordenamiento de la planta de personal.

3. Metas

Las metas del programa fueron divididas en cuatro etapas consecutivas:

3.1. Primera Etapa: Recopilación y ordenamiento de la Información.

Sobre un Universo compuesto por el total de agentes de la A.P.P., Legislatura y Organismos Constitucionales (Con un total de 29.305 Agentes), el mismo fue separado en dos subgrupos:

1. Subgrupo Resto de la A.P.P (Administración Pública Central, Legislatura y Organismos de la Constitución) - Total 16.437 Agentes.

2. Subgrupo Ministerio de Educación. Total 12.868 Agentes.

3.1.1. El Subgrupo Resto de la A.P.P.:

Para este subprograma la recopilación de la información se llevó a cabo mediante el siguiente mecanismo: para el cobro de sueldo cada agente debía presentar al habilitado por única vez, una fotocopia de la primera y segunda hoja de su documento de identidad, considerándose válidos los siguientes:

- * Libreta Cívica.
- * Libreta de Enrolamiento.
- * Documento Nacional de Identidad
- * Cédula de Extranjería.
- * Nota 003 S.F.P. (Personal zonas alejadas)

El criterio de exclusividad utilizado en la determinación de los documentos, responde al objetivo de unificar el registro en el padrón, considerando que se habían detectado que un mismo agente figuraba registrado indistintamente con el número del D.N.I. y/o con el número de la Cédula de Identidad, haciendo imposible tomar el documento como registro valido de identificación.

3.1.2. El Subgrupo Ministerio de Educación:

El Ministerio de Educación realiza la primera etapa del Programa (recopilación de información) en forma individual, dada las características administrativas particulares ya descritas.

La mecánica de trabajo para este Ministerio, si bien difiere en su rutina, compatibiliza con los objetivos de la primera etapa del subgrupo Resto de la A.P.P..

3.2. Segunda Etapa: Confección de un nuevo padrón en base a la información relevada.

Esta tarea fue realizada por el Centro de Sistematización de Datos de la Provincia, con el que se coordinó en tiempo y forma las metas de esta etapa.:

1. Ratificación o rectificación del N° de Documento del agente relevado.
2. Ubicación del N° de documento como campo base para el manejo del archivo de sueldos.
3. Creación de un sistema de detección automático de las situaciones de incompatibilidad.
4. Conformación de una base de datos confiable de los Recursos Humanos de la APP.

3.3. Tercera Etapa: Clasificación de la normativa pertinente.

Superadas las dos primeras, la Coordinación del Subprograma se abocó, a través de su equipo de apoyo logístico, a clarificar la normativa vigente en torno al tema incompatibilidades. Para ello se requirió al Ministerio de Educación la elaboración de un proyecto de Decreto para el ámbito docente que corrigiera lagunas sobre el particular, y definiera los casos de posible incompatibilidad.

Obtenido este instrumento legal, en cuya confección participaron todos los sectores involucrados, se redactó un texto ordenado en torno al tema de incompatibilidad horaria, funcional y ética, tanto para el sector docente como para la Administración en general, el que fue enviado a todas las sectoriales de personal para una mejor información de los agentes.

3.4. Cuarta Etapa: Detección de incompatibilidades.

En estos momentos el Subprograma se encuentra abocado a la tarea de detección de incompatibilidades, para lo cual se ha trazado una estrategia que tiene como principal instrumento la nueva base de datos obtenida. De esta manera se está elaborando un sistema automático de detección que permitirá sanear en un principio la Administración Central y el Poder Legislativo. Se preve para una etapa posterior cruzar nuestra base de datos con la de los Municipios, Empresas del Estado y Entes Nacionales con asiento en la provincia, paso que nos permitirá un saneamiento total de la A.P.P.

4. CONTRAPARTE

Para este subprograma se trabajó intensivamente con los habilitados, agentes pertenecientes a la tesorería de cada unidad de organización, y que funcionaba como contraparte. El procedimiento establecido consistía en que el habilitado receptara las fotocopias, verificara su correlato con el original, entregara la autorización de cobro al agente, y ordenara lo receptado para presentarlo a la Secretaría de la Función Pública.

Esta rutina de tareas fue pensada y diseñada en conjunto con las contrapartes, después que, el Coordinador General del Programa explicara claramente cuales eran los objetivos del mismo.

En oportunidad del pago de los haberes del mes de Diciembre, se comenzó el relevamiento a través de una planilla especialmente confeccionada a la que denominamos, Planilla de Relevamiento N° I. Las fotocopias así obtenidas fueron enviadas al Centro de Sistematización de Datos de la Provincia, discriminadas por centro y sector, registros que indican la unidad de organización y el área a la que pertenece cada agente, en orden alfabético y con el número de padrón correspondiente.

Los agentes que por diferentes motivos no presentaron la fotocopia del documento de identidad en la Planilla de Relevamiento N° 1, (recordemos que estábamos en época de vacaciones) y que por ende no cobraron su sueldo, debieron hacerlo en la Planilla II, que disponía el mismo procedimiento que para la primera y llegó en iguales condiciones al C.S.D.

Agotadas las dos alternativas precedentes el agente que no cumplió con el trámite previsto, figuró en el padrón con una marca que identificaba tal situación. En este caso los agentes debieron presentarse ante la S.F.P. con su fotocopia para poder percibir los haberes adeudados siendo registrados en la PLANILLA III, la que cumplió idéntico trámite que las anteriores. Posteriormente esta planilla fue enviada al C.S.D. para cargar los agentes que en ella figuren con sus documentos verificados.

5. EVALUACION

5.1. Los resultados.

1. Sub Programa Resto de la A.P.P.

No relevados: 1,8%

Relevados: 98,2%

2. Sub Programa Ministerio de Educación

No relevados: 2,2%

Relevados: 97,8%

* Del total del Universo se han relevado un 98%.

* Un 35% del total de los documentos de los agentes se han rectificado (corregido, cambiado o suprimido).

* Se ha registrado un importante número de presentaciones espontáneas para la corrección de situaciones de irregularidad.

* Se ha modificado el procedimiento administrativo de altas y bajas de los agentes en la Administración Pública.

6.2. Subprograma Análisis de las designaciones y recategorizaciones de personal en el marco de la Ley N° 6060 (De Emergencia Económica)

1. DIAGNOSTICO

1.1. Situación sobre la que se opera.

Durante la gestión anterior se emitieron una serie de actos administrativos que dieron lugar a designaciones, promociones, recategorizaciones y cambios de escalafonarios. En la mayoría de los casos estas decisiones se tomaron fuera del marco que regula las leyes de Emergencia Económica y Reforma del Estado vigentes desde 1991 con lo cual se atentaba contra la igualdad de derechos de los agentes de la Administración Pública, puesto que para algunos el acto los favorecía mientras que para otros significaba una manifiesta arbitrariedad.

Una de las primeras medidas implementados por la nueva administración gira en torno de la necesidad de lograr un ordenamiento de los recursos humanos, así como la erradicación de aquellas prácticas que violan los valores éticos y morales de la Administración Estatal.

En el mismo sentido se pretende lograr un sinceramiento y adecuación de todos los recursos de que dispone el Estado Provincial a fin de lograr una mayor racionalidad y eficiencia en la gestión de gobierno. Operativamente se trabajo sobre dos estrategias: la primera contemplaba la baja de los agentes incorporados en los últimos seis meses de acuerdo a lo previsto en el Artículo N° 46 de la Constitución Provincial, y por otro lado se previó la revisión de las promociones, recategorizaciones, designaciones y cambios escalafonarios efectuados durante la vigencia de la Ley N° 6.060 y sus modificatorias.

1.2. Ambito de aplicación:

El programa se dirige a toda la A.P.P. centralizada y descentralizada. Se exceptúan expresamente las administraciones municipales, las que habían adherido a la Ley citada.

2. OBJETIVOS

2.1. Generales:

1. Provocar un efecto moralizador sobre las actividades y decisiones del Estado Provincial.
2. Iniciar un proceso de reordenamiento y sinceramiento de los recursos de personal en el Sector Público.
3. Reducir el Gasto Público en partidas para sueldos de personal.

2.2. Particulares:

1. Producir un reordenamiento de los recursos de personal existentes.
2. Adecuar la planta de personal a las necesidades funcionales y a la dotación de recursos financieros del Estado.
3. Erradicar toda práctica que sea contraria a la eficiencia en los sistemas de gestión y a los valores éticos en el manejo de la cosa pública.
4. Orientar la capacitación y disciplinamiento del uso de los recursos a las necesidades reales del nuevo estado provincial.

3. METAS

1. Dejar sin efecto las designaciones de personal que al 23 de diciembre de 1991 no contaban con seis meses de antigüedad
2. Revisar las promociones, recategorizaciones, designaciones y cambios escalafonarios, realizados durante la vigencia de la Ley N° 6.060, en un plazo máximo de sesenta días.

4. CONTRAPARTE

Nuestra contraparte, en este Subprograma esta representada por las sectoriales de personal, las que actuaron coordinadamente con el área de la que dependen funcionalmente, la Dirección General de Gestión de Personal y Estructuras. A las mencionadas sectoriales se les encomendó informar en forma actualizada los registros de bajas producidas por en el Decreto N°0964/91.

5. EVALUACION

5.1.. Los Resultados:

1. Designaciones de últimos seis meses: Cumpliendo con lo prescripto por la Constitución Provincial, la Ley N° 6.060, y la Ley N° 3.816, se dejaron sin efectos las designaciones de personal que, al 23 de diciembre de 1991, no contaba con seis (6) meses de antigüedad. Como resultado de la implementación de este Decreto Acuerdo, instrumento legal que servía de soporte del subprograma detallado, quedaron sin efecto Setecientos treinta y cinco (735) designaciones. Habiendos detectado tres (3) reincorporaciones que corresponden a la Policía de San Juan.

2. Las promociones, recategorizaciones y cambios escalafonarios realizados durante la vigencia de la Ley N° 6.060 se encuentra en etapa de estudio y decisión por parte de las autoridades de cada unidad jurisdicción.

3. Datos de la caída vegetativa de la planta de personal:

Hemos considerado importante consignar los datos de caída vegetativa de la planta al solo efecto de su comparación con los resultados del Subprograma en análisis.

4. Cesanteados, por aplicación del Régimen Disciplinario Policial y de lo previsto en la Ley

Nº 3.816 y Decretos Reglamentarios, a partir del 1 de enero de 1992 se han dejado cesantes a cuarenta (40) agentes.

5. Exonerados, en virtud de lo estatuido en el Régimen Disciplinario previsto en la Ley Nº 3.816 y decretos reglamentarios, se ha dado de baja a un (1) agente .

6. Fallecimiento y Renuncia, por esta causal se han producido ciento una bajas (101).

7. Jubilaciones, por aplicación del régimen previsional vigente en la provincia se han producido ciento treinta y tres (133) bajas, correspondientes a jubilaciones ordinarias, preferenciales y por incapacidad.

5.2. Conclusiones:

Este Subprograma tiene un efecto altamente moralizador, dado que a partir de su aplicación se intenta, desterrar prácticas que violan las normas vigentes, que impiden el sistema de control de gestión y permiten avanzar sobre las practicas clientelísticas del estado provincial.

6.3. Subprograma Régimen de Retiro Voluntario

1. DIAGNOSTICO

1. Análisis de la situación sobre la que se operará

Como ya expresáramos, la A.P.P. ha sufrido, a lo largo de la última década un incremento explosivo en las plantas de personal con funciones en la Administración General (144%) y que pertenecen al Escalafón General. Por otra parte cuenta con una amplia planta de personal dedicada a trabajos públicos, en momentos en que la inversión pública es pequeña y/o no se realizan obras por administración (sino que se contratan empresas) y cuya situación de revista es irregular.

Algunos registros que ejemplifican tales relaciones son los siguientes:

2. Número Globales

Total Empleados Públicos: 35.159
Empleados Públicos Provinciales: 27.842
Población Económicamente Activa: 116.957

3. Empleados Públicos por situación de Planta:

Planta Permanente: 23.618 - 85% del total
Planta Temporaria: 1.035 - 4% del total
Planta Contratada: 3.189 - 11% del total

4. Empleados Públicos por regímenes escogidos:

Salud: 4.112 - 15% del total

Educación: 7.757 - 28% del total
Policía: 2.702 - 10% del total

5. Sectores involucrados

De acuerdo al proyecto de Decreto desarrollado por la SFP el personal que podría acogerse al Régimen de Retiro Voluntario sería el Personal de la Administración Pública, con situación de revista en los siguientes regímenes:

Régimen	Personal	Personal RRV(*)
Escalafón General	8.413	151
D.P.V.	621	528
GRAFICOS	74	63
RR Hídricos	33	
TRABAJOS PUBLICOS (1)	2.327	1.977

TOTAL 11.438

Los datos fueron tomados del C.S.D. para Diciembre de 1992, salvo (1) de la Dirección de Presupuesto para la misma fecha.

(*) Tomando como base un 15% del personal que por razones de edad no puede acogerse a los regímenes sobre los que se basa la baja. Datos de Relevamiento U.E.P., PRESTAMO BANCO MUNDIAL PARA SANEAMIENTO FINANCIERO.

2. OBJETIVOS

2.1. Objetivos Generales

1. Dar cumplimiento a la Ley N° 6.060 de Emergencia Económica
2. Responder a la exigencia de comportamientos de extrema austeridad por la situación crítica por la que pasan las finanzas provinciales.
3. Fomentar la actividad privada para que sustituya al Sector Público como generador de empleo.
4. Coadyuvar a una mayor eficiencia y eficacia en la asignación de los recursos públicos.

2.2. Objetivos Particulares

1. Reducir la cantidad de personal empleado en la Administración Pública.
2. Facilitar la inserción de los agentes que se acojan al proyecto a distintas actividades privadas.
3. Reducir los problemas sociales que puede ocasionar el descenso del Empleo Público.
4. Apoyar emprendimientos privados (Empresas existentes o a crearse).
5. Desarrollar estructuras empresarias compuestas por los mismos agentes que opten por el Régimen de Retiro Voluntario.

3. METAS

El Programa contemplaba tres modalidades de retiro; la 1° que a cambio del retiro establecía una compensación extraordinaria en Dinero, la 2° que promovía el paso a la actividad privada y la 3° que se basaba en la promoción de la organización de agentes para que realizaran tareas que

venía haciendo el Estado Provincial.

Se trabajó sobre una hipótesis que determinaba que el cinco por ciento (5%) del total de la Planta de Personal que estaba en condiciones de acceder al Régimen de Retiro Voluntario iba a poder acogerse a la Modalidad de Pago en Dinero. (Un total de 486 Agentes)

En lo que respecta al resto de las Modalidades no se hacían estimaciones debido al diferente tiempo de maduración y a la necesidad de realizar algunos estudios previos antes de su lanzamiento definitivo.

4. CONTRAPARTE

Para la aplicación de este Subprograma se generó en cada Unidad Jurisdiccional un equipo ad hoc, compuesto la mayor parte de las veces por los asesores o agentes de confianza de los funcionarios en cada Ministerio. Esto traería como consecuencia algunas ventajas y otras desventajas:

1. Ventajas: El procedimiento establecido le permitía a los funcionarios controlar en el flujo de retiro de los agentes de su área para evitar de ese modo vulnerar los objetivos estratégicos establecidos en cada unidad.

De igual modo favoreció el compromiso y la coordinación de los objetivos y etapas de este Subprograma con otros objetivos definidos en cada Jurisdicción.

2. Desventajas: Por la naturaleza de los componentes de los equipos, se aseguraba la administración o ejecución del Subprograma, pero resultaba dificultoso demandar mayor tiempo o dedicación al estudio y desarrollo de alternativas efectivas para las Modalidades 2º y 3º de retiro.

La Secretaría de la Función Pública coordinó las actividades necesarias para efectuar la liquidación correspondiente con la siguientes unidades:

1º) Caja de Acción Social, Gerencia de Préstamos: La misma debía informar de la existencia o no de préstamos de dinero al agente acogido al retiro, de modo tal de proceder al descuento respectivo.

2º) Centro de Sistematización de Datos: Recibía las rejillas de datos y confeccionaba la planilla de pago según la última escala salarial vigente.

3º) Secretaría de Hacienda y Finanzas, Dirección de Presupuesto: Procedía a la imputación presupuestaria, y registro de las categorías que caen.

4º) Secretaría de Hacienda y Finanzas, Tesorería y Habilidadación: Elaboraba el calendario de pago y efectuaba el pago del 50% inicial, y de las cuotas sucesivas de pago.

5. EVALUACION:

5.1. Los Resultados.

Con la aplicación de este Subprograma, en la 1º Modalidad (Pago en Dinero) se han producido 619 bajas, superando holgadamente las previsiones. Este punto es de destacar ya que el promedio de costo por cada retiro ha sido muy bajo en comparación con otras experiencias del ámbito nacional o de otras provincias.

Nuestro costo en este Subprograma asciende alrededor de tres mil ochocientos cuarenta y cinco (\$ 3.845), y con una capacidad de ahorro en salarios de dos mil seiscientos sesenta y ocho (\$2668) por mes.

En lo que respecta al Funcionamiento del Sistema, la tramitación de la primera opción tuvo alta aceptación por parte de los agentes, ágil administración del programa y poca cantidad de recurso humano afectado. Las dificultades encontradas, por ejemplo, en torno a las liquidaciones efectuadas se resolvieron satisfactoriamente agilizando la coordinación con el Centro de Sistematización de Datos e incorporando mayor detalle sobre la información del agente acogido al retiro, que era recepcionada por la Comisión Jurisdiccional.

5.2. Conclusiones

Es de destacar, y la experiencia de gran cantidad de administraciones publicas lo avalan, que este tipo de medidas han significado, la mayor parte de las veces, una alta erogación de recursos financieros, que, como ya vimos, si se los compara con los resultados obtenidos parecen bastantes menores o poco relevantes.

En este sentido nuestra corta experiencia ha servido para reconocer que existen grados de maduración diferentes en un mismo programa, es decir que mientras la modalidad 1° de pago en dinero fue aceptada rápidamente por los agentes públicos, no tuvo el mismo grado de madurez y efectividad la modalidad 2° y 3°. Como resultado de lo observado se definieron estrategias tendientes a promover una rápida implementación de ambas modalidades a través de:

- * El lanzamiento de una campaña de Difusión.
- * Capacitación de las Comisiones Jurisdiccionales(Contraparte) para la implementación de tales modalidades.

La 1° modalidad de retiro (pago en dinero), venció el 30 de octubre de 1.992, y en este momento el trabajo se ha concentrado en la preparación y planificación de actividades para la puesta en marcha de las modalidades 2° y 3°. En este sentido se encuentra en avanzado tratamiento legislativo un Proyecto de Ley de Concesiones de los Servicios Públicos del Estado Provincial, con lo cual y aprobada como se estima antes de fin de año, contaremos con un elemento legal importante a favor del desarrollo de este Subprograma.

6.4. Subprograma Regularización del Personal Comisionado

1. DIAGNOSTICO

1.1. Análisis de la situación sobre la que se operará.

La falta de claridad en la situación laboral de los agentes comisionados de la Administración Pública Central produce una serie de situaciones disfuncionales:

- * Dificultad para el efectivo control de gestión.
- * Supervivencia de situaciones irregulares (ñoquis).
- * Suboptimización en la utilización del personal
- * Movimientos de personal descordinados y en algunos casos fuera de la normativa legal vigente.

1.2. Ambito de Aplicación:

El programa de regularización del personal comisionado se operó sobre toda la A.P.P. centralizada y descentralizada, tomando en especial consideración las situaciones de Salud, Seguridad y Educación, dado las características específicas del servicio.

2. OBJETIVOS

2.1. Generales:

1. Clarificar la situación de revista de los agentes de la Administración Pública Provincial.
2. Optimizar el uso y la disposición de los recursos humanos del Sector Público.
3. Hacer eficiente la gestión de gobierno a través del saneamiento de las comisiones de servicios.
4. Erradicar toda práctica que deteriore los sistemas de gestión y los valores éticos.

2.2. Particulares:

1. Regularizar la situación del personal comisionado.
2. Efectuar movimientos de personal en función de las necesidades reales de cada unidad.
3. Controlar los desplazamientos de personal de un sector a otro de la Administración Pública Provincial.
4. Disponer de nuevos mecanismos de control y registro de las transferencias.

3. METAS

1. Regularizar la situación de Comisión de Servicios de 836 agentes públicos, al 23 de diciembre de 1992
2. Establecer un registro de actualización permanente de las comisiones.
3. Suspender las comisiones desde el 23 de diciembre de 1991 hasta el 28 de febrero de 1992.
4. Clarificar la situación de los agentes que revisten en comisión, a través de la decisión de transferencia o reintegro.
5. Autorizar y registrar las comisiones a partir del primero de marzo de 1992.

4. CONTRAPARTE

Para la implementación de este Subprograma se trabajó con las Sectoriales de Personal, dependientes funcionalmente de la Dirección General de Gestión de Personal y Estructura. A través de la cual recibieron la capacitación necesaria para la ejecución del procedimiento establecido.

Desde la aplicación del Decreto N° 0963/91, hasta el 28 de Febrero de 1992, se suspendieron todas las comisiones en el ámbito de la A.P.P., debiendo los mismos reintegrarse a su repartición de origen. Vencida esta etapa de "sinceramiento", desde el 1° de Marzo se autorizaba comisión de servicio por un período de noventa (90) días renovables por noventa (90) días más, a partir de lo cual se debía informar a la Dirección General de Gestión de Personal y Estructuras, la situación definitiva del agente, es decir si se transfería a la repartición de destino o volvía a la repartición de origen.

Por el mecanismo establecido, se le permitía a las reparticiones, que carecían de personal con los perfiles necesarios, retener al agente comisionado por medio de una transferencia. Por el otro lado, en caso de no optarse por la transferencia, el mismo agente no podía volver a prestar servicios en calidad de comisionado a la citada unidad.

5. EVALUACION

5.1. Los resultados.

El desarrollo de este programa permitió detectar 836 comisiones en la APP de las cuales se transfirieron 380 agentes y se reintegraron un total de 456 agentes a la repartición de origen.

El procedimiento que imponía el tope máximo de 180 días de Comisión finalizó en agosto de 1992, solamente se prorrogó el plazo para los agentes que revisten en Planta de Plan de Trabajo Públicos, para los cuales se ha trazado una estrategia de saneamiento que aparece en el Decreto Acuerdo N° 0630/92 de reestructuración, y que contempla la incorporación definitiva en Planta no Permanente.

5.2. Conclusiones.

En términos generales, se evalúa altamente positiva la implementación del subprograma descrito, no obstante es necesario reconocer algunas dificultades que ameritan atención por su importancia en relación al mantenimiento y optimización de los resultados obtenidos:

Es preciso contar con un archivo de datos de personal a través del cual se realice el seguimiento en los circuitos del personal comisionado. Hasta el momento se cuenta con archivos no informatizados, con métodos altamente tradicionales, que parcializan la información, dificultando el efectivo control de gestión del subprograma.

El mencionado archivo nos permitirá avanzar en detección y corrección de irregularidades de personal comisionado, en la órbita de otros poderes de la Provincia: Legislativo, Tribunal de Cuentas, Defensoría del Pueblo, y Municipios.

6.5. Regularización de los horarios de Trabajo

1. DIAGNOSTICO

1.1. Análisis de la situación sobre la que se operará

En el marco de la Reforma del Estado y con el objeto de brindar una mejor y más eficiente prestación de los servicios como así también, una óptima utilización del equipamiento e infraestructura existente, el gobierno provincial ha establecido un régimen de horarios que permita superar las limitaciones de tiempo a favor de los usuarios, promover un estricto cumplimiento del horario de trabajo por parte de todo el personal de la APP, como así también un mayor aprovechamiento de los recursos.

1.2. Amito de Aplicación.

El desarrollo de este programa es de aplicación obligatoria en todo el ámbito de la Administración Pública Central, poniendo especial hincapié en aquellas áreas donde se realiza atención al público.

2. OBJETIVOS

2.1. Generales:

1. Mejorar la prestación de los servicios a cargo del Estado.
2. Optimizar el uso de los recursos de equipamiento e infraestructura del Estado.
3. Provocar un cambio en la cultura organizacional a partir de la modificación horaria de la Administración Pública.
4. Promover la incorporación de nuevas pautas de disciplinamiento laboral para los agentes estatales.
5. Modificar la imagen del trabajo estatal como suplementario de la actividad privada, a partir de una mayor dedicación que posibilite el profesionalismo de los agentes públicos.
6. Disminuir el ausentismo a partir de un eficaz procedimiento de control y auditoría horaria.

2.2. Particulares:

1. Adecuar el desdoblamiento horario a las tareas inherentes, y a las particularidades del tipo de servicios, que presta cada repartición.
2. Generar efectivos mecanismos de control en el cumplimiento del Horario de trabajo.
3. Generar un sistema de incentivos a la mayor dedicación horaria en la actividad pública estatal.
4. Establecer un régimen horario homogéneo para todas las áreas de la APP que realizan tareas de atención al público.

3. METAS

1. Implementar el desdoblamiento horario a partir del 23 de diciembre.
2. Incrementar en dos horas adicionales la jornada habitual de trabajo para las cuatro categorías superiores del Escalafón General.
3. Establecer un sistema de Servicio Diferencial, que incluya dedicaciones exclusivas y semiexclusivas con su correspondiente incremento salarial, con una duración máxima de un año.
4. Establecer un sistema de reducción horaria en la jornada habitual de trabajo con la

correspondiente reducción salarial del cuarenta por ciento.

4. CONTRAPARTE

En la implementación de los Decretos 0965/91 y 522/92, funcionaron como contraparte las Sectoriales de Personal coordinadas por el departamento de Auditorías de la Dirección General de Gestión de Personal y Estructuras. Por el procedimiento efectuado se pudo corroborar la implementación efectiva del desdoblamiento horario y la disminución del ausentismo en un cuarenta y seis por ciento (46%).

Para la operatoria de Servicio Diferencial y Reducción Horaria, funcionaron como contraparte las máximas autoridades en cada jurisdicción (Ministro, Secretario de Estado y Secretario Ministerial). La Secretaría de la Función Pública, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Finanzas, calcularon el total de dedicaciones posibles en relación a la disponibilidad de recursos (exclusivas y semiexclusivas), que después fueron prorrateadas entre las unidades Ministerio, Secretarías de rango ministerial, y Secretarías.

La distribución de cupos se realizó sobre una base de tres (3) dedicación Semiexclusiva, tres (3) dedicación Exclusiva, más un adicional que variaba según criterio de la cantidad de personal perteneciente al Escalafón General.

El total de cupos por Ministerio, Secretaría de Rango Ministerial, y Secretarías presenta el siguiente cuadro:

UNIDAD	CANTIDAD
* MINISTERIO DE GOBIERNO	07
* MRIO. DE DESARROLLO HUMANO	08
* MRIO. DE LA PRODUCCION	11
* MRIO. HAC, F Y OB. PUB.17	
* MRIO. DE EDUCACION10	
* SEC. GRAL DE LA GOBERNACION	
* SEC. DE SALUD PUBLICA	09
* SEC. DE PLAN Y C. DE GEST. 08	08

Por la distribución establecida en el Decreto, a las nueve (9) Secretarías pertenecientes a cada unidad ministerial le alcanzaron cuatro dedicaciones (4) Exclusivas y cuatro (4) Semiexclusivas. Totalizando una cantidad de setenta y dos (72). Estas últimas no eran alcanzadas por el prorrateo.

La ocupación efectiva del total de las dedicaciones se ha cubierto en un ochenta por ciento (80%), mientras que en relación a la Reducción Horaria se encuentran en tramitación una serie de pedidos al respecto.

La Secretaría de la Función Pública reglamentó y capacitó en torno a la forma y requisitos a tener en cuenta para el otorgamiento de las mencionadas dedicaciones (perfiles, plan de trabajo a desarrollar por el agente, funciones, antecedentes laborales y profesionales). De la misma manera, el Departamento Jurídico recepcionó los instrumentos legales previstos, canalizándolos, de conformidad con el modelo establecido, para la firma del Señor Gobernador.

SERVICIO DIFERENCIAL

JORNADA HABITUAL	JORNADA REDUCIDA	DEDICACION SEMIEXCLUSIVA	DEDICACION EXCLUSIVA
---------------------	---------------------	-----------------------------	-------------------------

H DIA- SEMANAL DIA- SEMANAL DIARIA SEMA-
O RIASRIASNAL
RTIEMPO
A
SCOMPLETO
06 3004 2008 40

R
E
T
R 100 %70 %150 %200 %
I ESCALA ESCALA ESCALA ESCALA
B SALARIAL SALARIAL SALARIAL SALARIAL
U VIGENTE VIGENTE VIGENTE VIGENTE
C
I
O
N

5. EVALUACION

La evaluación de este Subprograma, nos permite distinguir algunos indicadores de avance en relación a la situación inicial.

Como puede advertirse al momento de iniciar este proceso, se dio lugar a la formulación e implementación del 1º Decreto Horario por el cual se establecía dos nuevas situaciones:

* Desdoblamiento Horario en dos bandas, mañana y tarde: Esto tuvo un impacto social importante, dado que la antigua administración no posibilitaba la realización de trámites en horario de tarde.

* Incremento en la disponibilidad horaria de los agentes de las categorías superiores del escalafón general: Con esta medida se pretendía brindarle a los jefes o directores de reparticiones públicas la posibilidad de contar con agentes cuando las características del servicio o la coyuntura lo exigieran

Con la aplicación del 2º Decreto sobre Régimen horario se reconoce las siguientes elementos sobresalientes:

* Mantenimiento del desdoblamiento horario de la APP. Fundamentalmente en áreas que realizan Atención al Público, en todos los casos se debió realizar una distribución del personal en dos bandas, suficiente para la adecuada prestación del servicio. Esto obligó a demandar personal adicional con perfiles muy definidos, en otros casos se efectivizaron transferencias de comisiones.

* Se sustituyó la medida de incremento de dos horas de trabajo exclusivamente para las

últimas categorías, por la que reconocía incrementos salariales por mayor dedicación horaria en cualquier categoría del escalafón general. Se busca a través de esta medida dar comienzo a una recomposición salarial por sectores en base a la mayor productividad. En este sentido el cupo total de 175 dedicaciones diferenciales, será incrementado en 150 más en el próximo ejercicio presupuestario, estimándose un cálculo de 500 dedicaciones diferenciales para toda la APP a fines de 1994.

6.6. Subprograma Readecuación de las Plantas de Personal

1. DIAGNOSTICO

1.1. Situación sobre la que se operara

Tal como ya se lo analizara, el estado sanjuanino, en cumplimiento de funciones que otrora se consideraban vitales, fue incorporando agentes en situaciones que con el transcurrir del tiempo quedaron sin resolverse, y que más aún, pasaron a ser disfuncionales a la organización administrativa estatal. De este modo, se regularon figuras legales y presupuestarias tales como, Plan de Trabajos Públicos, personal Temporario, Transitorio, o Contratado etc.

El cambio en las funciones del estado impone la necesidad de actualizar y adecuar, las dotaciones de personal precisando de una clarificación de lo debe entenderse por cada planta en particular.

A la falta de claridad en la situación laboral de los agentes públicos estatales, se agrega una proliferación de regímenes escalafonarios fruto de pujas internas por mejoras y ventajas salariales. De tal manera se fue dando este proceso, que el mismo Escalafón General ha pasado a ser uno más entre una variada gama de escalafones que totalizan alrededor de diecinueve (19).

1.2. Ambito de aplicación.

En la primera etapa de restructuración de las plantas de personal quedan exceptuados los siguientes regímenes escalafonarios:

- * Escalafón Docente
- * Escalafón Policía de la Provincia
- * Escalafón Servicio Penitenciario Provincial
- * Escalafón Salud Pública

Esta previsto que las jurisdicciones donde cumplen funciones las plantas de personal que prestan servicios bajo los escalafones antes detallados, deberán elevar en un plazo no mayor de noventa (90) días un programa de reforma que involucre a su personal.

3. OBJETIVOS

1.1. Generales:

1. Establecer una relación óptima entre funciones asignadas y dotación de personal.
2. Jerarquizar los recursos humanos de la APP.
3. Unificar presupuestariamente en una sola partida denominada Plantas No Permanentes, todas las actuales plantas diferentes a la Permanente.
4. Clarificar las situaciones de estabilidad o permanencia de los agentes de la APP.
5. Desarrollar programas de fortalecimiento institucional para aquellas unidades orgánicas

que carezcan de los recursos humanos funcionalmente necesarios.

1.2. Particulares:

1. Transformar la actual estructura dotacional de la APP, en dos plantas: Permanentes y No Permanentes.
2. Administrar la disponibilidad de los agentes de la APP, buscando redistribuir y/o reinsertar personal estatal.
3. Corregir situaciones de planta respetando criterios de productividad y funcionalidad organizacional.

4. METAS

1. Readecuar las dotaciones de personal en base a la nueva estructura de la APP.
2. Distribuir el personal respetando la relación de 75% para funciones sustantiva y 25% para apoyo.
3. Registrar una reducción del personal del 10% al 31 de diciembre de 1992, considerando para el cómputo total, la caída de la planta por cualquier motivo, desde el 10 de Diciembre de 1991.

4. CONTRAPARES

La readecuación de las plantas de personal forman parte del Decreto Acuerdo N°0630/92, de restructuración de la APP, para lo cual se esta trabajando con las Comisiones Jurisdiccionales creadas a tal efecto en cada unidad ministerial. Las mismas se integran por cuatro (4) miembros: tres (3) de perfil técnico y uno (1) de perfil político representando a la autoridad ministerial.

El procedimiento a seguir se ajusta a las siguientes pautas generales establecidas, en el Art. 16° del Decreto Acuerdo N° 0630, a saber:

1. La cantidad de cargos que se destinen al cumplimiento de funciones sustantivas de la Administración Pública Centralizada, Descentralizada, Entes Autárquicos, y Cuentas Especiales, no podrá exceder el setenta y cinco por ciento (75%) del total de cargos aprobados por unidad jurisdiccional, según las pautas establecidas en el presente Decreto Acuerdo.
2. La cantidad de cargos que se destinen al cumplimiento de funciones de apoyo no podrá superar el veinticinco por ciento (25%) del total de cargos aprobados por unidad jurisdiccional según las pautas establecidas en el presente Decreto Acuerdo.
3. No se aprobarán cargos de personal de Directorios o de Conducciones Colegiadas.
4. La Secretaría de la Función Pública, desarrollará un programa de "Cargos Críticos" para cubrir aquellos cargos que en virtud de: la complejidad de sus funciones, la cantidad de personal a su cargo, el nivel de gasto y el lugar que ocupa en la estrategia política global de la Jurisdicción, sean considerados claves dentro del esquema Ministerial.

5. EVALUACION

Dado el corto estado de avance en la implementación del Decreto Acuerdo observamos lo siguiente:

* La meta del 10% de reducción de personal esta ampliamente cumplido, en la mayor parte de los Ministerios, tanto por razones de caída vegetativa de la planta como por el impacto o

resultados en la aplicación de los Subprogramas.

* Para cumplir efectivamente con la administración de la disponibilidad se hace necesario contar con archivos que provean la información suficiente para avanzar rápidamente en los mecanismos de redistribución y reubicación de los agentes.

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. Rodriguez 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