

TITULO: Descentralización y Regiones

AREA TEMATICA: 5: Relaciones federales, Desarrollo Regional, Gobiernos provinciales y municipal

SUBTEMA: (c) Desarrollo local y Regional - (d) Coordinación intergubernamental

EXPOSITOR:

Ing. Luis A. Traba

Fac. de Ingeniería y Cs. Hídricas – U.N.L.

ttraba@fich.unl.edu.ar

Cuerpo de Administradores Provinciales – Gobierno de la Provincia de Santa Fe

ltraba@santafe.gov.ar

Descentralización y Regiones

El problema

Los procesos de Regionalización en los que se ha incurrido a distintos niveles, nacional, subnacional y local más allá de su escala, pueden, y de hecho han tenido que, adoptar enfoques teóricos y políticos que los han conducido a muy distintos finales expresados en términos de la gestión del territorio. Este trabajo es parte de una investigación en ese sentido.

En el caso de la provincia de Santa Fe en el año 2008 con la asunción del Dr. Hermes Binner, se puso en marcha un proceso de Regionalización que hoy cuenta con un cierto grado de avance coordinado desde la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas, creada en esta gestión lo que es en si mismo también toda una definición. La decisión política de iniciar ese camino, para luego jalonarlo con la definición de los cinco Nodos y sus territorios asociados y con la formulación de un Plan Estratégico Provincial¹ sobre esa base, marca sin dudas un antes y un después en la Provincia. Quizás podría haberse dado un proceso más integrado con las otras áreas del Gobierno, mas allá de la responsable orgánica de este proceso, para no convertir en un mero acompañamiento la participación de los Ministerios que podrían haber aportado seguramente algo mas.

Del Documento de Pre-diagnóstico del Plan Estratégico Provincial hemos pensado importante extraer lo siguiente:

“Pensar la provincia de Santa Fe a partir de sus regiones implica una nueva manera de gestionar el territorio que nos ofrece grandes desafíos. ¿Cómo interpretar mejor las necesidades y las percepciones, la historia y la situación presente de todos los ciudadanos y ciudadanas de la provincia? ¿Cómo imaginar un mejor futuro para las próximas generaciones? ¿Cuáles son las orientaciones precisas para encaminar las

¹ http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/guia/gobernador?cat=plan_estrategico

políticas públicas y los esfuerzos privados y sociales? Nuestra propuesta de regionalización provincial aspira a superar las viejas fragmentaciones y superposiciones en el territorio. Inaugura además un nuevo modo de actuar ante sus problemas, ofreciendo una escala más próxima a los ciudadanos. Nuestra propuesta de regionalización provincial apunta a integrar territorios hoy desconectados y desequilibrados. Son cinco regiones y una sola provincia.....

La provincia de Santa Fe –como todo territorio- puede ser imaginada como una gran red que entrecruza actores locales diversos, actividades sociales y económicas, patrimonio natural y cultural. Desde esa perspectiva proponemos un cambio en el modo de buscar solución a los problemas, identificando en primer lugar las redes locales y regionales para desarrollar a partir de allí un modelo de organización diferente e inteligente. Se debe internalizar un cambio cultural hacia un modelo que regula los flujos de servicios y ya no los controla bajo los viejos métodos....

En síntesis, las regiones son espacios de planificación, participación ciudadana y concertación entre actores. Constituyen además el escenario necesario para desarrollar la descentralización provincial, entendiendo que todo lo que se pueda gestionar desde un ámbito cercano no debe hacerse desde un ámbito lejano y centralizado. Al descentralizar funciones en las regiones y dotar de mayores competencias a municipios y comunas se promueve efectivamente una aproximación del gobierno central a la ciudadanía, al mismo tiempo que se da impulso al desarrollo local...”.

Estas líneas señalan claramente una definición política respecto a diversas cuestiones, pero en cuanto a los alcances de este trabajo marca ciertas líneas del modelo de gestión del territorio a construir. Debemos pensar en un modelo tan flexible como cambiante es la realidad social y económica tanto como incorsetable es la naturaleza, tan horizontal como marca una democracia participativa a la que se aspira, tan moderno como la efectividad esperada lo demanda, tan integral como lo marca la diversidad de problemas y de actores a considerar.

En cuanto a este proceso en particular debemos señalar que lo marcan en principio hitos como la definición de los Nodos y su instalación en el territorio, así como que luego de un enunciación bastante cerrada institucionalmente del agrupamiento de territorios que implica la definición de las Regiones en si, se designaron los Coordinadores de cada uno de los 5 definidos en las ciudades cabeceras de los mismos. Allí cuentan con edificios ad-hoc, la mayoría alquilados pero en proceso de construcción del propio y no cuentan con

más estructura que un par de colaboradores directos, mas allá de que actualmente se encuentra iniciando un proceso de selección de personal administrativo.

Desde el punto de vista de la gestión en sí, se han puesto en funcionamiento los Consejos Regionales de Planificación, que integran diferentes expresiones de la sociedad civil, los Gobiernos locales y las diferentes áreas del Gobierno provincial. Los mismos se encuentran en una fase de desarrollo similar a la organizacional por lo que necesitan de futuras instancias para constituirse en una herramienta para las Políticas Públicas que se esperan de este proceso. Es decir, esto está recién comenzando.

Continuando con esta presentación del problema podemos repasar rápidamente otro caso de regionalización a nivel subnacional, donde, ante la falta de ejemplos locales que poder analizar por la inconsistencia del proceso, como los de Córdoba y Chaco, debemos recurrir a países vecinos como Brasil. Ambas provincias argentinas fueron pioneras en esta idea pero ambas también lo discontinuaron por diversos motivos, así como existen también una buena cantidad de procesos nacionales de regionalización/descentralización pero no son del todo aplicables a este análisis.

El caso digno de ser considerado aquí es el del Estado de Santa Catarina de la hermana República del Brasil, el que posee un avanzado proceso de Regionalización y Descentralización, iniciado en 2003, a partir de la creación y estructuración de 30 Secretarías de Desarrollo Regional las que se asientan en sendas subdivisiones de su territorio. Como un complemento indispensable para este proceso entonces, en 2005, se sancionó una ley a fin de precisar las funciones de los organismos del Estado y del Gobierno, como distinción de las misiones políticas y administrativas, así como la mecánica de gestión por proyectos antes mencionada.

Esas Unidades de Organización debían liderar el proceso de desarrollo en cada región conjuntamente con las instituciones civiles, según reza en el Plan Catarinense de Desarrollo SC2015², respondiendo a tres ejes de acción: la descentralización administrativa y regionalización del desarrollo, la mejora de los servicios públicos/estatales y la gestión por proyectos con enfoque en los resultados.

En el punto 4.4 del Plan, se plantea como una Macrodirectriz, consolidar la gestión pública ética basada en resultados y comprometida con la calidad de los servicios así como del bien público. Y para lograr este cometido es que la reforma del Estado se basa en su modernización y descentralización, sumando acciones en el mismo sentido como iniciar el camino al gobierno electrónico y la profesionalización de la función pública.

² <http://www.sc.gov.br/>

Mas allá de la profundización de este trabajo en torno a nivel de esta descentralización, tal como lo veremos luego conceptualmente y que hasta aquí no se pudo avanzar, se puede destacar que la estructura organizativa que se le dio a cada Secretaria de Desarrollo Regional donde se prevén Unidades de Organización de tres tipos básicamente. El primero es el de las áreas políticas el staff del Secretario, el otro es del las de Apoyo y el tercero el que le da cabida a las políticas Sustantivas a través de los gabinetes como Infraestructura, Educación y Salud. Este formato le da cabida a la implementación de las directrices antes mencionadas, como una efectiva delegación de funciones y restringe la tan temida multiplicación de estructuras.

Viendo esto desde el punto de vista funcional, podríamos afirmar de acuerdo a lo visto antes que por un lado se pueden detectar expresiones donde este proceso ha sido meramente reclamativo o por lo menos inconsistente, agrupando sectores de la geografía del espacio jurisdiccional a dividir y que no fueron acompañados por un fase descentralizadora, resultando entonces nulo el esfuerzo en términos fácticos sobre las posibilidades de trabajo a nivel regional. Mientras tanto, por otro lado, están los casos un poco mas avanzados en donde ha habido diversos intentos en este último sentido buscando poder tomar decisiones, asignar recursos y resolver problemas lejos de la centralidad, pero han confundido el carácter del proceso en términos de pensar casi exclusivamente en lo procedimental/administrativo, dejando de lado la riqueza que implica el análisis integral y a escala local de las políticas públicas.

La cuestión entonces es que si la flexibilidad que se plantea como necesario de la expresión institucional del proceso, se debe pensar a partir de identificar y combinar las distintas formas de trabajo, así como de un implementar un esquema horizontal donde todos participen igualitaria y efectivamente, que construya consensos en base a acuerdos metodológicos previos y al respeto mutuo. La modernidad la marcarían en todo caso la implementación de las últimas herramientas de gestión propuestas, las que con el mismo esfuerzo garanticen el mayor de los resultados y releguen lo burocrático a lo estrictamente procedimental/administrativo. Finalmente, la integralidad se vería garantizada por la combinación de las mencionadas metodologías de trabajo y los mecanismos horizontales de participación que involucren a todo y a todos.

El objetivo de este trabajo es, en ese sentido, caracterizar el proceso de Descentralización en el marco de la Regionalización sub-nacional específicamente, buscando, como primera medida, poner en común los diversos conceptos organizacionales relacionados a ello,

analizarlo críticamente y delinear las fases que debería a nuestro juicio contemplar un plan de trabajo que implemente tal iniciativa.

Un análisis conceptual

Como se mencionó, este trabajo es parte de una serie que trata de indagar sobre la forma en que el Estado se organiza para gestionar en el Territorio, proceso investigativo que es iniciado por el autor en el 5° Coloquio de Transformaciones Territoriales de la AUGM³. Esa ponencia versaba precisamente sobre el que entendemos como el efecto principal de este proceso, desde una perspectiva institucional, cual es la reconstrucción de la presencia⁴ territorial del Estado tan dispar en la Provincia de Santa Fe como en muchas otras. Allí planteábamos que *“Un diagnóstico de la actual crisis del Estado, sobretudo a nivel subnacional, expone como uno de sus emergentes principales su dispar presencia en toda la extensión de su territorio jurisdiccional”* la que es una situación observada en diversas dimensiones, como la de infraestructura, la productiva o del desarrollo social. Y que *“la mayor o menor atención de los problemas concretos de cada zona, se da en función de la mayor o menor presencia del referente político local en términos de influencias en el nivel central, más que de las decisiones racionales de inversión pública.*

Decíamos también que en ese contexto hay que señalar procesos que coexiste como, por un lado *“la REGIONALIZACIÓN COMO AGRUPAMIENTO DE TERRITORIOS, generalmente en busca de sumar competencias y optimizar esfuerzos para alcanzar la denominada “competitividad” de los mismos”, o la “REGIONALIZACIÓN CON MIRAS A LA DESCENTRALIZACIÓN, o a la suma de acciones de diversos orígenes que se dio en llamar así. Es decir aquellas medidas a las que se hace referencia cuando se habla de la transferencia hacia niveles inferiores, desde Nación a Provincia y de esta o aquella al Municipio, de ciertas funciones y/o competencias de distinta índole según el caso”.*

Por el otro *“se puede observar una fuerte tendencia de JERARQUIZAR EL ROL DEL NIVEL MUNICIPAL en la solución de los problemas de la gente, sus ciudadanos. Este fenómeno se puede inscribir en lo que la bibliografía especializada se conoce como “desarrollo local” e implica una serie de acciones que pueden ser complementarias o contradictorias con las mencionadas anteriormente. Se puede decir que la regionalización a este nivel se conoce como “ÁREAS METROPOLITANAS” en los centros urbanos o como “MICRO-REGIONES” en*

³ TRABA, Luis; “La reconstrucción de la presencia territorial del Estado...”; 5° Coloquio de Transformaciones Territoriales de la AUGM, La Plata, 2005.

⁴ En el sentido que Oslak le da a al concepto de “estado ausente” en cuanto a tenga o no penetración, en términos de dominio o gobernabilidad de un problema y no a su presencia física meramente.

sectores donde la presencia de áreas campestres es más importante. Aquí el objetivo es sumar en la solución de problemas comunes, sobre todo en materia de alcanzar la mejor escala para cada emprendimiento, potenciándose mutuamente.

Esta introducción define toda una línea de investigación en cada uno de esos temas, pero en función de la imposibilidad de abarcar toda su dimensión en un solo trabajo y tratando de dar una cierta solución de continuidad al mismo, atacaremos aquí específicamente una de las “pata de esa mesa”, cual es la **DESCENTRALIZACIÓN EN EL MARCO DE LA REGIONALIZACIÓN**.

En este sentido, luego, al final del mismo trabajo, proponíamos “.. *resolver esta fuerte carencia de pautas para la optimización del uso de los escasos recursos públicos, en términos de su distribución territorial por lo menos, como una posibilidad de máxima proponemos desde aquí también una triple acción ...*”. “Es decir una acción gubernamental desde arriba y una acción Institucional desde abajo, con un necesaria articulación en el medio. “...*desde el Estado provincial, básicamente el principal responsable jurisdiccional, debería ser por un lado definir y llevar a cabo una verdadera DESCENTRALIZACIÓN Y por el otro COORDINAR INTERJURISDICCIONALMENTE LA REGIONALIZACIÓN*”. Desde los gobiernos locales buscar”...*la coordinación de la acción intermunicipal” a partir de “GENERAR ÁMBITOS INSTITUCIONALES INTERMUNICIPALES para la solución de problemas.*“

Y, para articular, “... *sería necesario generar a nivel regional un ámbito institucional donde gobierno provincial y local, y porque no el nacional también, representantes institucionales de la sociedad y gestores de entes intermunicipales de producción o servicios, discutan políticas para el ámbito territorial que les compete. Esto puede inicialmente tomar la forma de un FORO, no vinculante, sujeto a la voluntad de las parte...*” mientras que “*mas adelante podría convertirse en una suerte de ASAMBLEA TERRITORIAL, ahora si vinculante y con un diseño institucional mas formal,...*”.

La idea de este trabajo entonces es caracterizar ese proceso donde el movimiento “descendente” de los niveles superiores del Estado, por ejemplo el gobierno Provincial, debe sustanciarse en modus operandis diferentes en materia de gestión del territorio. Esta nueva forma de trabajo trasladada en el terreno, apoyada en los recursos y en las decisiones, es mucho más que llevar servicios más cerca del ciudadano, y también de los poderes locales, sino que reviste una multiplicidad de potencialidades en términos de participación y resolución de problemas que luego analizaremos en profundidad. Nuevas y

efectivas formas de participación o la particularización territorial de la planificación, son algunas excelentes muestras de ello.

Para ello entonces en primer lugar pondremos en común ciertos conceptos sobre la Descentralización como fenómeno, aclarando ciertas diferencias con vocablos o procesos similares, o hasta complementarios, pero que no responden estrictamente a ello. Por supuesto que todo será opinable, pero en todo caso nos pondremos de acuerdo en un idioma común, por lo menos para este trabajo su lectura y su análisis crítico.

Por último en esta instancia, es conveniente recalcar que aquí se trabajarán todos estos conceptos desde lo instrumental metodológico, es decir que nos despojamos de toda valoración ideológica-política. Es indudable que habitualmente esta perspectiva tiñe todo proceso de este tipo, pero aquí solo se pretende aportar hacia el “como” mas que al “porque y para que”.

La dimensión organizacional

Para considerar la cuestión debemos resaltar las variables organizacionales que se plantean como críticas en un proceso de descentralización y a la vez es conveniente aclarar ciertos términos que se utilizan habitualmente como sinónimos, o se intercambian entre ellos o no se entiende el alcance de los mismos.

Lo primero sería diferenciar entre Delegación, Descentralización y Desconcentración. Si bien se pueden encontrar en la bibliografía distintas acepciones de cada una de ellas, fijaremos una posición a partir del juicio del autor y a los efectos de este trabajo. Se podrían agregar también para aumentar la confusión Tercerización, Privatización y otras formas de “reformular” el Estado en términos del actor responsable y del lugar donde se hace el trabajo, pero aquí haremos eje en un enfoque organizacional de esto mas allá de sus importantes miradas económica o social.

En este sentido, podemos definir en primer lugar que entendemos por **DELEGACIÓN** a un proceso en el que intervienen necesariamente varias jurisdicciones, o actores que no están bajo una misma autoridad formal, donde la de mayor envergadura o de nivel superior “delega” facultades sobre ciertos asuntos que le eran propios. Comenzando con las diferencias debemos recalcar que en los otros dos casos se trata de un fenómeno que se da en un solo ámbito institucional.

Luego, se debe distinguir cuando, en ciertas y determinadas cuestiones y con un alcance limitado, el nivel central de una organización transfiere hacia niveles inferiores capacidad operativa sin capacidad de decisión. Es decir transfiere la capacidad de poder ejecutar

solamente, sin establecer un parecer o criterio sobre un asunto y actuar en torno a ello. Esto es lo que aquí se define como una **DESCONCENTRACIÓN**.

DESCENTRALIZACIÓN es, en todo caso, cuando existe un proceso, siempre dentro de un mismo espacio institucional, donde se transfiere “hacia abajo” ambas capacidades, operar y decidir, tanto que en el nivel “periférico” toma en una cierta cuestión tanto la resolución operativa como en la toma de decisión en términos de aplicar distintos criterios según su juicio.

Conviene resaltar aquí que estos dos últimos mecanismos de transformación implican diferentes grados de transferencia y que pueden coexistir en un mismo proceso, y en un mismo final, separando o dilucidando en que cuestiones se da cada una de las formas descritas. Es más podemos decir que también es posible que los tres formen parte de un mismo proceso en términos concretos, pero es raro porque responden a diferentes filosofías del rol del Estado, en particular la delegación de responsabilidades esta mas relacionada con una visión subsidiaria del Estado, mientras que la desconcentración y la descentralización, por el contrario plantea conservar el poder de decisión final y no solamente el control.

Es necesario recalcar, estas disquisiciones no son meramente conceptuales ya que se llevan a la práctica, tanto a nivel de la estructura orgánico funcional, transfiriendo compromiso y responsabilidad de arriba hacia abajo del organigrama, como de la organización física del trabajo, moviendo la acción y/o decisión de la centralidad a la periferia. Esto significa que simultáneamente se tiende a ejecutar y decidir en niveles inferiores de la estructura y en lugares alejados de la ubicación física del nivel central.

Ahora, resulta necesario hacer una mención a la tecnología de gestión alrededor de lo que se conoce como **E-GOVERNMENT**, lo que puede hacer ver como innecesaria la descentralización si no se conoce sus alcances. Lo que se aprovecha es la posibilidad de aprovechar el flujo electrónico de la información y los avances de la tecnología digital para reducir gastos y mejorar los procesos internos, mejorando por los tanto la calidad de los servicios y la transparencia de la gestión.

Uno podría pensar que estando la posibilidad de hacer la mayoría de los trámites por Internet no hace falta pensar en descentralizar esos mismos trámites, pero esa es una visión parcial meramente procedimental/prestadora de servicios que se tiene sobre este fenómeno. Mas allá de que es una muy buena tendencia, que favorece la transversalidad de las políticas y reduce los tiempos de comunicación e interacción, hace falta mucho tiempo para garantizar integralidad de uso de esas herramientas y hoy hace falta recalcar

que esto es mucho mas amplio, como se vera fundadamente mas adelante. Allí veremos que involucra fundamentalmente situaciones alrededor de la toma de decisiones y de la participación de la sociedad que obviamente justifican la presencia institucional del estado en cada Región.

Desde el punto de vista de la organización del trabajo podemos a esta altura puntualizar ciertas cuestiones que nos ayudarán al momento de concretar esto en la práctica, a saber:

- **SE DESCENTRALIZAN TAREAS, NO PROYECTOS**, es decir uno decide que cierta tarea o responsabilidad se desarrollará en otra ubicación física determinada, pero los proyectos tienen su propia localización, que puede ser mas o menos puntual o desarrollada en el territorio. En el caso de políticas públicas puntuales lo que se desarrolla si a nivel local son **CIERTAS ETAPAS DEL CICLO DE VIDA DE LOS PROYECTOS** que las implementan, fundamentalmente las diversas rondas de consultas pertinentes con los actores involucrados. Quizás esto pueda parecer una cuestión meramente semántica, pero la distinta naturaleza de ambas formas de trabajo amerita esta disquisición.
- En función de esto, lo que **SE DESCENTRALIZAN**, o desconcentran según sea el caso, son **LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS**, o parte de ellos; para lo que, refiriéndonos a uno cualquiera, una vez relevada cada tarea que lo integra secuencialmente, se debe decidir cual se puede desarrollar en la localización del nodo regional, básicamente en función del volumen de trabajo y de la importancia de que la tarea se desarrolle “in situ”.
- En el mismo sentido entonces, a los efectos de la organización en terreno y en función de lo dicho sobre los proyectos en el primer punto, se deben distinguir las **ACTIVIDADES PERMANENTES Y LAS NO PERMANENTES** que deben desarrollarse en función de las características de cada sector del territorio, la idea es **DESCONCENTRAR/DESCENTRALIZAR LO PERMANENTE**, es decir los procesos que materializan la misión de cada organismo y tienen una implicancia de responsabilidad jurisdiccional por el área y los temas definidos por su localización. Mientras que por el otro lado se deben identificar que actividades **NO PERMANENTES**, esto es proyectos y programas públicos, que tienen su localización en el área, a los efectos de coordinar las múltiples agencias que intervendrán seguramente en el mencionado proceso de

formulación e implementación y generar ámbitos de participación socio-institucional que enriquezca y legitime los mismos.

Los conceptos recién puntualizados nos indican que la base implementativa que concreta la descentralización son los procesos administrativos y, consecuentemente, los productos de los mismos, en términos de qué se lleva a las Regiones y con que grado de autonomía en cada uno de los casos. Ahora, lo que seguramente traerá los mayores resultados en términos de la transformación que induce este proceso son los proyectos y programas bajados al territorio, para lo que se deberá implementar la mecánica de trabajo interjurisdiccional que, en el caso de la Provincia de Santa Fe, se viene dando a otros niveles como los Gabinetes Ministeriales Social y de Infraestructura.

Una forma ordenada y sistemática de llevar esto a cabo es poner en marcha un trabajo de optimización de procesos donde se vaya definiendo que tarea se puede o se quiere ejecutar descentralizadamente y donde conviene la identificación de cada una de las formas de trabajo que se planteó como de diferente naturaleza ya se entiende como central su diferenciación.

Las “modalidades de trabajo” son clasificaciones de la manera en que se estructuran las relaciones entre los recursos organizacionales para el logro de los objetivos, de lo que pueden identificarse cuatro tipos básicos. Una es la modalidad **OPERATIVA** donde la asignación de recursos es al mantenimiento de una determinada capacidad instalada de producción de resultados sistemáticos y rutinarios, es decir que debe realizarse una tarea en forma sistemática y repetitiva para lograr ese nivel de producción y mantenerlo en el tiempo.

Otra forma diferente es trabajar por **PROYECTOS**, donde la organización del trabajo esta basada en la asignación de los recursos a resultados específicos, acotados en el tiempo y en el espacio. En esta modalidad la identificación de los recursos necesarios se hace en función de las actividades que resulte o se estime necesario realizar para el logro de los resultados. A diferencia de la modalidad operativa, por lo común no pueden identificarse puestos y cargos en el modelo organizativo sino roles, los cuales pueden ser relativamente constantes y una “asignación de actividades”, las cuales son normalmente específicas y variables. Las relaciones de trabajo en organizaciones, o en las partes de éstas que funcionen bajo esta modalidad, tienden a no ser jerárquicas en el sentido en que lo son en las estructuras verticales, sino de tipo “matricial”.

Una forma similar a los proyectos son los **PROGRAMAS**, ya que la asignación de recursos

también esta orientada a lograr resultados específicos y determinados, como en los proyectos, que también están acotados en el espacio pero no necesariamente acotados en el tiempo, sino que pueden mantenerse o incrementarse mientras persista la necesidad que les dio lugar. Un programa, en este sentido, es como un proyecto cuya organización, en lugar de “desarmarse” cuando logra su objetivo, permanece funcionando, repitiendo el logro de sus resultados mientras sea necesario. Si bien en este sentido la modalidad de trabajo “por programa” se parece a la operativa, la asignación de recursos no se hace en función del mantenimiento de una determinada capacidad de producción o “capacidad instalada”, como en aquella, sino en la medida en que la secuencia de resultados a producir lo va requiriendo, como en la modalidad “por proyectos”. La modalidad de trabajo “por programa” requiere de especiales herramientas gerenciales y de asignación de recursos, tales como presupuestos por programa, diferenciación entre la asignación de recursos propios del programa e imputación de recursos de otras áreas u organizaciones, como las principales. Una característica esencial de la modalidad de trabajo por programa es su posibilidad de logro de resultados mediante la articulación de actividades de áreas diferentes de una o más organizaciones.

De lo planteado hasta aquí, emerge la necesidad de la implementación de un trabajo de sistematización de los procesos que hacen que esta cumpla con su Misión y que serán objeto de descentralización en tal o cual medida. Para ello, es conveniente establecer pautas que hacen a la organización del trabajo en base a la definición de cada uno de los niveles jerárquicos en la división de tareas y responsabilidades, así como a su interrelación. Al respecto podemos decir que un plan de intervención ordenado y sistemático que ha sido de reconocida efectividad en el ámbito de la más compleja organización existente como es un Hospital, es el que toma como base el esquema de A. Donadbian. Este autor nos propone establece una relación entre, la **ESTRUCTURA** orgánica, los **PROCESOS** asociados a cada parte de ella y los **RESULTADOS** esperados de cada uno.

Esto implica que las áreas formales definidas por la **ESTRUCTURA** servirán como referencia para la identificación, relevamiento y documentación de los **PROCESOS** del Hospital, más allá de que seguramente atraviesan varios sectores orgánico-funcionales, sobre los que luego se deberán determinar los **RESULTADOS** esperados y observados de los mismos. El trabajo entonces deberá ir recorriendo las áreas orgánico funcionales con esa secuencia de relaciones hasta agotar los procesos de la organización. A su vez, el relevamiento de los procesos determinará la formulación de los **PROCEDIMIENTOS** según los cuales se

deben desarrollar las distintas tareas, los que a su vez en los casos que se estime necesario harán referencia a un determinado **PROTOCOLO** que se debe seguir en tal o cual caso o a ciertas **INSTRUCCIONES**, para la operación de equipos o instrumental necesario para esa tarea, obrantes ambos como anexos a los respectivos documentos principales.

Precisamente, desde el punto de vista de las **ESTRUCTURAS SOCIALMENTE NECESARIAS** para reflejar todo este proceso en el terreno de la gestión, debemos señalar en esta instancia algunas cuestiones. Podemos definir a la estructura orgánico-funcional de una organización como la expresión formal de la división del trabajo que en ella se da para lograr su misión. Esto implica contar con un organigrama, como versión gráfica de la misma, con un manual de misiones y funciones, donde se establecen responsabilidades jerárquicas y operacionales y con una planta de personal, que cuantifique el personal asignado a cada área o sector.

Es difícil establecer una Estructura tipo para una organización determinada, o en forma genérica para una "clase" de ellas, pero si se pueden plantear algunas pautas. Se puede decir que cuando uno formula una estructura esta estableciendo dos cosas: quien hace que y quien es responsable de cada cosa, lo que justifica su formulación porque si no estas cuestiones quedan diluidas y el trabajo no se hace, o nadie se hace responsable de ello. En función de esto, vale la pena establecer ciertos criterios para su formulación como tomar como centro los procesos, minimizar los niveles jerárquicos, inducir el trabajo inter-áreas planteando el trabajo por proyectos e integrado equipos de trabajo con gente de toda la organización, entre los principales.

Considerando que las relaciones internas de la burocracia están mas orientadas al poder que la acción y si el poder y la acción está distribuidos en forma desigual entre los puestos de trabajo, la articulación entre ellos tenderá a ser una **RELACIÓN JERÁRQUICA** y, por lo tanto, asimétrica: en algunos lugares del espacio organizacional se deberá actuar sin acceso a la información ni decisión sobre la acción. En otras palabras, si algunos planifican, dirigen y controlan y otros ejecutan, la relación entre ambos será, obviamente, jerárquica. En consecuencia, una articulación no jerárquica, o **RELACIÓN HORIZONTAL**, requiere de una asignación más o menos equitativa de tareas correspondientes a los diferentes tipos funcionales entre los personajes de la obra: el argumento debe prever que, más allá de la división técnica de las tareas, todos deben participar en la planificación, control, dirección y ejecución, y, además, de modo más o menos equivalente.

Un **MODELO DE ARTICULACIÓN HORIZONTAL** implica inducir una imagen de un grupo de pares donde el conjunto decide sobre la tarea de cada uno basado en ciertas características organizacionales como la transparencia en la información, evaluación conjunta en las acciones a realizar, la signación conjunta de los recursos y la toma de decisiones compartidas. Esto implica necesariamente la distribución de la ejecución de las tareas y la paridad respecto al poder, donde la energía requerida para planificar, controlar y decidir colectivamente debe dejar saldo suficiente para garantizar la producción.

En este punto debemos dejar en claro que la teoría acepta que este modelo es viable hasta cierto número de integrantes de la Organización, pero también se puede afirmar que es combinable con el modelo burocrático. Es decir, que una gran estructura tendría la concepción Jerárquica en los estratos superiores combinada con un trabajo horizontal a nivel operativo.

De aplicar estas ideas en la estructura y trabajando sobre las políticas bajo el concepto de proyecto, se puede pensar en perseguir el ideal del **ESTADO MATRICIAL** salvando las deformaciones aislacionistas y compartimentalizantes de la burocracia. Es decir, como de alguna manera se puede observar en el caso de Santa Catarina, se debe pensar una Organización que de lugar a los procesos administrativos que formalizan la gestión del Estado, pero a la vez se debe generar ámbitos, como los mencionados Gabinetes Interministeriales o los Consejos Regionales de Planificación, que integren las visiones e intereses en el mismo proceso de planificación.

Una mirada crítica

Habiendo resaltado todas las variables organizacionales que la Descentralización conlleva, vale la pena abordar ahora los “objetivos-efectos” principales básicamente en tres dimensiones y realizar una revisión crítica de la misma.

En primer lugar, es importante acercar el Estado al ciudadano, no sólo en términos físicos, sino también en lo que hace a su atención y cuidado. Esto, habitualmente se ve solo como la varias veces señalada antes **OPTIMIZACIÓN EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS**, ya que es la más común y citada en todos los casos en cuanto fundamentación habitual de los procesos de descentralización. Pero es importante destacar que también tiene dimensiones, y por lo tanto potencialidades, que no se le adjudican y a las que quizás se le puede dar un mayor peso en este proceso. Un mero ejemplo de ello es la

retroalimentación directa e inmediata de la efectividad de acciones o medidas en función de la aceptación o no de la población.

Otra dimensión inexplorada de la descentralización es la que tiende a realizar una **ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD**, o sea la particularización de las políticas públicas que hoy no existe. Es decir, detectar y definir un muestrario de realidades que se deben reflejar en la planificación y la ejecución de las estrategias municipales en cada orden. Por citar un caso, las políticas de control del tránsito solo se enfocan en los centros urbanos y en los troncales viales, cuando en determinados departamentos no se respetan la mayorías de las reglamentaciones. Una misma política debe adaptarse a cada sector a través de una planificación particularizada, que además de optimizar recursos produce un fenómeno de integración y equilibrio en el desarrollo interno de la provincia. A todo esto se le debe agregar, en el mismo sentido, la posibilidad de facilitar la coordinación interjurisdiccional a nivel salud, educación, acción social, etc. en cada sector en forma particular.

En tercer lugar, y como una acción fundamental, la descentralización debe también **INCENTIVAR LA PARTICIPACIÓN**. Esto significa que los elementos expuestos anteriormente, en su puesta en práctica no deben surgir de la elucubración de laboratorio de los técnicos del gobierno, sino que deben ser el resultado de una forma de planificación participativa. Esto implica generar a partir del proceso de descentralización, mecanismos que transformen las inquietudes, los problemas y las necesidades de los ciudadanos en insumos básicos de la planificación del desarrollo de la ciudad y de sus habitantes. De la misma manera, se debe establecer esta configuración como una forma en que el Control Social, monitoree este proceso y rectifique las desviaciones antes de que sea necesario la abolición de la línea de acción de que se trate o que se produzcan males mayores.

Cabe consignar que esta es una definición filosófica de la descentralización, ya que recordemos donde en las primeras líneas de este trabajo hablábamos de que hay varios enfoques de este proceso. Uno es aquél que busca un efecto “reductor” de la acción del estado y una transferencia económica hacia sectores privados relacionados con el poder político de turno. El otro es este precisamente de sentido totalmente contrario.

El efecto inmediato de mayor trascendencia transformadora de esta forma de gestión de la política local, es la apropiación a la que llega el ciudadano tanto de los proyectos emanentes de las políticas públicas centrales como de sus resultados. Esto implica que aporta al esfuerzo, defiende los logros obtenidos, entiende los fracasos y sustenta nuevos caminos cuando es necesario emprenderlos. Es decir, convierte a su espacio local y regional en su propia casa y a sus vecinos inmediatos o no en su propia familia.

Ahora, los detractores de la descentralización argumentan una serie de razones en su contra, pero consideremos aquí solamente la dos de mayor peso. Una es la **PÉRDIDA DE LA CAPACIDAD DE CONTROL** de acciones y recursos al transferirlos a niveles inferiores, con el consiguiente despilfarro y anarquía que esto implica. El otro es la **“MULTIPLICACIÓN” DE ESTRUCTURAS BUROCRÁTICAS** a partir de la creación de nuevos “mini-estados” en número determinado que hace de factor potenciador de este fenómeno. El primer argumento se puede contestar con el planteo de que **NO CONTROLA** en el contexto que se quiere implantar **QUIEN NO PLANIFICA**, ya que al no contar con políticas y acciones que supervisar periódicamente, debe controlar solo con la supervisión directa lo rutinario y habitual. Es decir, si se pretende que las políticas centrales se respeten y ejecuten a niveles inferiores de la estructura y en todo su ámbito de responsabilidad, estas deben tener objetivos claros, metas alcanzables y recursos específicos para su logro, con lo cual se facilita enormemente el control de gestión. El problema que esto no es una habitualidad en la Administración Pública en sus distintas expresiones y, por lo tanto, se juzga sobre la deformación existente y no sobre el mejor perfil de la misma. Es cierto que se argumenta fuertemente que quien va al territorio puede mimetizarse con el reclamo en función de la familiaridad que otorga el contacto frecuente y la convivencia, pero también sirve aquí el argumento de la planificación y las posibilidades de control que esto otorga, pero se suma también el hecho que si la voluntad es de trabajo conjunto con la sociedad civil y un protagonismo de los canales de comunicación generados en base mecanismos de participación, esto pasa a ser una ventaja.

La cuestión de la **EXPANSIÓN BUROCRÁTICA** esta relacionada a esto último también, en el sentido de que no debemos pensar en una mala gestión actual para pensar en el futuro de la institución. Esto implica pensar en que la descentralización se da en un marco de Reforma global del Estado y por lo tanto deberá evitar las actuales deformaciones. Pero, para los escépticos, mas allá de la cuestión filosófica de la reforma, una mecánica sencilla para controlar este efecto no deseado en la implementación, es mantener los niveles de personal y de asignación presupuestaria por programa, antes y después de la puesta en funcionamiento de las delegaciones que resulten del proceso.

Otra cuestión a ver y analizar críticamente con relación a ambas cuestiones es que se trata de un proceso controlado donde se trabaja sobre **QUE ASUNTOS** se deben **DESCENTRALIZAR**, cuales sólo **DESCONCENTRAR** y que cuestiones si **DELEGAR** en terceros o en la misma sociedad civil. Esto se refiere a que luego de un análisis de los procesos y/o

servicios que se desarrollan en el Estado, se debe establecer que se puede gestionar y definir en el lugar donde se concrete la descentralización y que asunto solamente se puede ejecutar allí pero se decide a nivel central, así como que cosa dejara de hacerla el Estado para delegarla en otra figura institucional. La delegación en este tema trata cuestiones de gran avanzada en la gestión mixta del estado, nos referimos a cuando este puede delegar en ciertas instituciones intermedias cuestiones como el control de obra pública o la ejecución de ciertos programas municipales. Pero como excede el alcance de este trabajo nos limitamos solamente a mencionarlo, para tratarlo en otra ocasión.

Por último, todo esto también tiene implicancias económicas que son importantes destacar. Por un lado, para el ciudadano se le reducen costos de transporte y de salarios caídos por perdida de horas de trabajo, así como puede evitar sanciones y multas por incumplimientos que se verían evitados ante el facilitamiento de los trámites. Por el otro, para el Estado la cuestión se vería en la **OPTIMIZACIÓN DE GASTOS Y/O INVERSIONES** a partir de una mejor planificación de sus políticas y una mejor recaudación por un mayor cumplimiento de los ciudadanos y por el facilitamiento del control al lograr un mejor conocimiento de los contribuyentes y sus realidades.

Todo esto con una mínima inversión si se hacen las cosas bien, es decir sin aumentar la planta de personal y sin grandes erogaciones iniciales, tanto en equipamiento como en infraestructura. Esto da a la descentralización también una justificación a partir de una evaluación económica del proyecto, es decir en épocas de crisis esto no es una “obra faraónica” sino que también es una parte de la solución.

UN PLAN DE ACCIÓN

Sin intentar dar una receta, estimamos conveniente plantear las posibles etapas o fases que deberían irse dando para seguir este rumbo y marcar así una serie de acciones necesarias que surgen de lo planteado hasta aquí y que de darse, paralelas o consecutivas, pueden contribuir fuertemente a los niveles de efectividad esperados de este proceso.

En primer lugar seguramente esta la **DEFINICIÓN DE LAS REGIONES Y SUS NODOS**, ya que la agrupación de departamentos y las ciudades donde debería concentrarse la actividad administrativa y de gestión, es una fase crítica que responde a criterios de planificación del territorio que van mas allá de este trabajo. De comenzar de cero este proceso se debe tomar con sumo cuidado, ya que puede hacer fracasar todo, mientras que en los casos

como el de la Provincia de Santa Fe que ya se ha avanzado, se debe tomar como un dato y avanzar sobre ello.

Ahora, el sustento cuantitativo de la descentralización es el **DESARROLLO DE INFORMACIÓN** que le otorgue al proceso decisorio un conveniente cuota de objetividad, por lo que se debe producir la localización, relevo y captura de datos a fin de determinar las características paramétricas de lo poblacional, de la prestación de servicios públicos, de la localización de la económica general y sectorial de la ciudad, los déficits en materia de vivienda, etc. De la misma manera como toda aquella información de la que se carezca en forma secundaria se debe generar por mano propia, es decir no debe quedar ningún vacío para la construcción de los indicadores que se definan como pertinentes al caso.

La consolidación de esta información debe hacerse en función de sus cualidades geográficas, es decir respecto del sector de la provincia que caracteriza, por lo que debe implementarse un **ANÁLISIS GEOREFERENCIADO**. Si bien parece una cuestión muy instrumental, el objetivo de plantear esto es particularización física de las problemáticas que se espera atender, así como la detección de centralidades en forma más precisa, el diseño de una estrategia concreta y la selección de una posible prueba piloto que haga emerger los ajustes necesarios en cada parte del territorio.

Luego, al momento de ir concretando el proceso se debe encarar la **DEFINICIÓN DEL NIVEL DE AUTONOMÍA**, es decir el grado de descentralización a otorgar y **EL DISEÑO INSTITUCIONAL PARA EJERCERLA**, es decir en función de las capacidades de decisión otorgadas en cada nodo donde se refleje la capacidad para asignar recursos a nivel local, se deberían aplicar las pautas pertinentes del modelo planteadas en el punto anterior, pensando en que luego se deben diseñar estructuras permanentes, por jurisdicción y no permanentes, por proyecto o por problemas.

Aquí toman relevancia el **DISEÑO DE LA ESTRUCTURA** y el **ANÁLISIS DE LOS PROCESOS**, ya que una vez tomadas las definiciones sobre el perfil de cada Unidad de Gestión de cada Nodo, el trabajo de diseño implica por un lado tomar el trabajo Operativo de cada jurisdicción que este presente, a partir del estudio de los procesos, sustantivos y de apoyo, que hoy se desarrollan a nivel central y se pueden/deben prestar localmente, en sus distintos alcances, es decir desconcentrados o descentralizados o delegados. Esto definirá las estructuras permanentes a establecer en cada lugar, sustantivas por jurisdicción y de apoyo comunes a todas ellas. Por el otro, resultará necesario definir ámbitos de trabajo interjurisdiccional a manera de los Gabinetes de Infraestructura o Social, fundamentalmente en base al trabajo por Programa o por Proyectos.

Una de las cuestiones centrales es la de DEFINIR MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN, a manera de los mencionados Consejos Regionales de Planificación implementados en la Provincia de Santa Fe. Estos se presentan como una herramienta potencialmente muy útil en este sentido ya que buscan integrar en una misma mesa Estado, Sociedad/Producción y Conocimiento, los tres pilares fundamentales del desarrolla planteados por el “triángulo virtuoso” de Sábato, reivindicado y replanteado por las mas modernas metodologías de gestión de la participación. El planteo sería sentar las bases de una mecánica de trabajo que establezca ciertas reglas que, a partir de una voluntad de asociarse y de la dedicación de un tiempo a la construcción de ese escenario⁵, genere los mejores niveles de efectividad en el proceso de construcción del consenso sobre el diseño e implementación de las políticas públicas.

Como se puede inferir todas estas etapas se pueden implementar de diversas maneras, pero llevándolo a los extremos a la cuestión podemos plantear una forma autoritaria, o centralizada y una forma democrática, participativa, o descentralizada. Es decir, se puede o no basar el proceso sobre la CONSTRUCCIÓN DEL CONSENSO, ya que mas allá de la decisión de iniciar este proceso y de las razones de ello, el camino puede ser bien distinto si se toma una opción o la otra. El lector puede inferir rápidamente que el planteo aquí es hacia la segunda de las opciones que seguramente implica un camino mas largo al dar la discusión y buscar la generación de acuerdos además de sobre las políticas, sobre los beneficios de esta línea estratégica para todos, tanto Estado en sus diversas expresiones como para los ciudadanos e instituciones de todo tipo.

Para finalizar, conviene resaltar, a riesgo de caer en una obviedad, que la DECISIÓN POLÍTICA de llevar a cabo esta estrategia de desarrollo en cada ámbito de trabajo es un hecho fundacional pero lo que le debe dar su permanencia en el tiempo es la construcción de es CONSENSO POLÍTICO Y SOCIAL, que se mencionaba como factor fundacional que, además de su propia fuerza en términos de participación y compromiso, generará una presión positiva en ese sentido, constituyéndose ambas cuestiones en centrales para su éxito en términos de efectividad para no quedar en el gatopardismo de la modernización como moda y no como herramienta de gestión.

⁵ Aquí la referencia es la familia de metodologías PPGA, desarrollada por FLACSO BsAs.

BIBLIOGRAFÍA

- ARROYO, D., “Los Ejes Centrales del Desarrollo Local en la Argentina”, 2002.
- BECERRIL-PADUA, Martín, “Estructura de los Gobiernos Metropolitanos en América Latina”, IV Coloquio sobre Transformaciones Territoriales, Montevideo, 2002
- BORJA, Jordi, “Local y Global”, Barcelona, 1997.
- BORJA, J., “Persistencia, Crisis y renacimiento de los Poderes Locales”, 2001.
- CARDOZO BRUM, M., “Análisis de la Política descentralizadora en el Sector Salud”, Primer Premio, 1º Concurso de Ensayos, A.A.G.,1992.
- CARRILLO CASTRO, A., “El federalismo y sus dos vertientes: Descentralización y Desconcentración”, SSA - Gobierno del Estado de Guerrero - OPS, 1988
- CORAGGIO, José Luis – Ponencia Seminario Internacional “Habitat Popular Urbano: Política de desarrollo o situación de emergencia” – Cochabamba, Bolivia - 1990
- MARTNER, Gonzalo D.,” La descentralización y la reforma regional en Chile”, Universidad de Santiago de Chile, 2000.
- ORIOLO, Nelio, “Políticas Urbanas y Gobierno Metropolitano en el proceso de Integración Europea”, Mimeo, Instituto de Estudios Metropolitanos, Barcelona, 1998
- POMPEI, Ana – GIACONE, Ma. Victoria, “El Gran Rosario: La Organización Metropolitana como Desafío”, Instituto de Desarrollo Regional, Documento de Trabajo, Rosario, 1999
- PRODES, Documento N° 8: “Evaluación Rápida del Proceso de Descentralización: Transferencias y Participación Ciudadana, Informe de Hallazgos”, PERÚ – 2003.
- PROGRAMA GAU, Grandes aglomeraciones Urbanas del Interior – BID, 1998
- ROCCATAGLIATA, Juan, “La Nueva Dinámica Socio Espacial y la Renovación de la Gestión Territorial”, Mimeo Cambio Social, Territorio y Gestión, 1996
- ROMERO, Ma. del Huerto et al., “El rol de Rosario en un Sistema Regional de Ciudades”, U.N.Rosario – Municipalidad de Rosario, 1997
- RONDINELLI, D. y otros, “Descentralización en los Países en Desarrollo”, Banco Mundial, 1984.
- SUBSECRETARÍA DE PLANEAMIENTO Y CONTROL DE GESTIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA FE, “Análisis de Posibilidades de la Constitución del Área Metropolitana del Gran Santa Fe”, Santa Fe, 2000
- TRABA, Luis; “Teoría y Práctica de las Organizaciones”; Ed. UNL, Santa Fe, 2010.