

**LA CONSOLIDACION DEL FEDERALISMO
ARGENTINO DESDE LA DEFENSA Y
COORDINACION DE LOS INTERESES PROPIOS**

**LA REFORMA DEL ESTADO BASADA
EN LAS ENTIDADES INTERMEDIAS***

Domingo R. Godoy

INTRODUCCION

Sin lugar a dudas que está ampliamente discutido el tema FEDERALISMO desde los mejores especialistas del país. Atestadas bibliotecas aguardan intelectuales o políticos que consultan inmejorables trabajos sobre dicha cuestión. Amplias discusiones contemporáneas reflejan las actitudes académicas y políticas, las que son ensombrecidas o enriquecidas por la realidad cotidiana.

Por otro lado, nuestro país ha sido escenario y base histórica donde se han desarrollado conflictos importantes, donde el Federalismo, los derechos de las provincias, el destino de cada uno de los ciudadanos del interior han estado en juego.

Se han escrito las ideas, se han debatido las mismas y se han peleado los hombres...

Estamos conscientes que EL FEDERALISMO como idea está expresada y sustenta la definición e intención de un sistema de gobierno; pero como hecho no está agotado...

Debe resucitarse, debe pelearse diariamente, porque muchas veces, el poder político central, inducido por modernas ideas foráneas, conminado por intereses económicos de los poderes financieros internacionales, permite su deterioro, su olvido. Hoy también, en aras de la eficiencia, la competitividad, la globalización, palabras de uso corriente

*El presente trabajo monográfico ha obtenido el primer premio en el Concurso de Monografías sobre "El federalismo" organizado por el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Es una coautoría con el Lic. H. Sagristá.

El jurado estuvo compuesto por los miembros de número: Dres. Pedro J. Frías. Guillermo Becerra Ferrer y Ricardo Haro.

en los temas de la transformación del Estado, también se avasalla su plena vigencia. Más lamentable es observar el quedantismo y complacencia de algunos poderes políticos o económicos locales que dejan pasar, dejan hacer o sucumben sin la menor intención de dar batalla ante dichos intereses enunciados o ante los avances del poder central.

Estos planteos de índole política son importantes, pero entendemos que también debe preocuparnos el hacer cotidiano sobre la vida social y económica. Entendemos que no es suficiente la definición política o la defensa política del federalismo. Dichas definiciones o las acciones de política federal deben respaldarse en una -permítasenos- “vivencia” del sistema... En otras palabras que los promotores del federalismo no sean solo los gobernantes de turno sino que las familias, instituciones intermedias sociales, culturales y económicas, los trabajadores y las empresas vivan sus intereses concretos **en** y **para** la provincia o región. Creemos que de ésta forma la defensa política se hace no sobre derechos de decisión, sino que esos derechos están sustentados y a la vez son sustento de intereses concretos.

Nuestra modesta colaboración en este trabajo está motivada por el afán de demostrar que una de las formas de defensa del federalismo real surge de la necesidad de incentivar a las instituciones intermedias locales de toda índole, económicas, sociales o culturales, para que absorban o recuperen sus propios derechos de decisión o rescaten sus capacidades de gestionarlos, que son o eran antes absorbidos e ineficientemente ejercidos por un estado gigantesco...

Explicitando aún más el tema pensamos que, en los procesos de transformación de los estados que se están viviendo; la revitalización del tejido social en forma concreta, la recreación, difusión, promoción, etc. de entidades intermedias de todo tipo, es un componente ineludible para el político que impulsa la transformación.

Todos los motivos de tipo económico, administrativo o institucional que justifican una transformación deben ir acompañados con un diagnóstico de situación de esas sociedades naturales. Asimismo las medidas técnicas de las reformas de los dichos estamentos estatales deben ir acompañadas de propuestas concretas de robustecimiento de esos cuerpos intermedios.

Inevitablemente e inconscientemente quizás, mezclaremos en nuestro análisis o descripciones, las estrategias y conveniencias tanto de descentralización de las diferentes administraciones hacia los gobiernos provinciales como municipales como la conveniencia de robustecimiento de entidades menores mixtas o privadas.

El beneficio a obtener es la recreación del entramado social, único

posible de absorber, interesarse y ejecutar acciones eficientes y solidarias en reemplazo del listado. La acción es aplicar el principio de subsidiariedad en forma inversa: no desde los "órganos inferiores hacia el superior" sino desde el Estado hacia las familias... única forma de recrear su vigencia. En este caso que nos ocupa, al preocuparse los particulares sobre sus propios intereses, en un tiempo, forma y espacio determinados, volverán a defender el federalismo porque su defensa preserva o abarca la de sus propios derechos reales, concretos.

Las propuestas y estrategias técnicas de los consultores y ejecutores de las transformaciones de los estados deben ir acompañadas con propuestas concretas también técnicamente sustentadas pero políticamente definidas e impulsadas, de promoción de la actividad privada sin duda pero en particular de fortalecimiento de esos cuerpos intermedios. La responsabilidad de los gobernantes que reforman sus Estados no se limita al achicamiento o al equilibrio presupuestario sino que debe ir enriquecida con una visión integral de la sociedad de la que es responsable, cuerpo de intereses que le será más fácil defender cuando los protagonistas mismos sean los interesados en esa defensa.

Esta colaboración se sustenta en la experiencia de ejecutores concretos de la transformación del Estado. Queremos mostrar, ya no desde la invalorable argumentación histórica-académica que respetamos y enriquece nuestras mentes y corazones ni tampoco de los coyunturales intereses políticos, sino desde el obrar concreto, desde los hechos, valga la redundancia desde la misma experiencia de nuestro accionar regional, *que el federalismo puede estudiarse, puede legislarse pero sin lugar a dudas se enriquece y está vigente cuando se ejecuta.*

En nuestro caso queremos mostrar que hemos contribuido con él y que seguiremos contribuyendo porque, desde nuestra función de transformadores del Estado, hemos favorecido la descentralización administrativa junto a la creación y fortalecimiento de entidades intermedias de diferentes tipos, las que -compuestas por comprovincianos, asentadas en lugares físicos concretos (y no en las realidades virtuales o etéreas de una globalización) y dispares en cuanto a sus recursos o riqueza- defienden día a día sus propios intereses en coordinación con los de la provincia en forma eficaz, solidaria y eficiente.

En otras palabras con la fuerza que nos da lo realizado, con la alegría de los logros obtenidos y pidiendo a Dios nos libere de la soberbia, queremos decirles a otros colegas, que pacientemente puedan soportar esta lectura: es posible, en nuestro tiempo de cambio, modi-

ficar las estructuras públicas y sociales si se alienta la subsidiariedad. Es posible la vigencia de este principio natural porque es el único que nos garantiza el crecimiento equitativo, nos asegura las funciones del listado que deben cumplirse y no la que piensan politólogos o complacientes de fugaces y modernos vientos de la historia. Su vigencia es lo único que amortigua el rigorismo de una economía capitalista liberal, donde se enseñorea el mercado sobre la persona.

Siendo consecuente con el pensamiento que inspira un obrar práctico, el propósito es hablar sobre la realidad de la transformación del listado. HOY, ya que se están dando traspaso de funciones de la Nación a la Provincias y de ésta a los Municipios o directamente desde la Nación hacia los Municipios.

Vale decir que esas instituciones están inmersas en un **CAMBIO**. *La alternativa de hierro es si las diferentes jurisdicciones van a protagonizar el cambio o si lo van a sufrir.*

LA DECADA DEL 80

Desde la visualización y estudio de la evolución de procesos internacionales, principalmente Europeos y Latinoamericanos; desde la observación, estudio y vivencia como ciudadano de las transformaciones del Estado Nacional Argentino y de algunas provincias; pero principalmente *desde la experiencia por la participación personal* en la transformación de diferentes ámbitos de los Estado Provinciales y Municipales, se pueden identificar **Condiciones para ejecutar las formaciones y Conveniencias para dicha ejecución**, donde la forma de encarar la nueva gestión de las organizaciones reestructuradas pasa mas por el sentido común, por las verdaderas necesidades de los participantes, por las idiosincrasias regionales o nacionales y por interés zonal definido, concreto, que por las modas provenientes de distintos centros, incluidos los que se consideran usinas del "marketing".

La década del '80 mostró: crisis en el pago de la deuda; deterioro de los sistemas de planificación centralizada y crecimiento de la velocidad del comercio mundial, proteccionismo, disminuciones de costos, automatización, tecnología de las comunicaciones, etc.

Estos hechos influyeron de diferentes formas sobre los distintos países. Según el hecho de origen, esa influencia sobre la sociedad, sobre la política o sobre la economía, es disímil. Es intención profundizar en este trabajo los cambios, más que de la economía en general, los cambios en el sector público en particular y su incidencia sobre las sociedades.

Los cambios políticos impulsaron a **Alemania** (1989)¹ por la caída del Muro de Berlín para encarar su reunificación. Esta acción debe sumarse a la iniciada por este país desde la década del '70 donde existían 24.278 comunas, habiendo reducido esa cantidad hoy en casi un 70%. En la Región, la caída U.R.S.S., obliga a replantearse un modelo de Estado diferente con una economía de competencia en vez de una economía de planificación centralizada, sin poder obviar Rusia, aún hoy, un bagaje de estatismo rezagado.

Los cambios económicos afectaron por ejemplo a **Perú** con la pretensión, en su momento, de no pago de la deuda externa por decisión del Presidente Alan García; a **México** donde explota la crisis de la deuda externa hasta la implementación, después de largas negociaciones, del Plan Brady y a la **República Argentina** en 1989, donde la hiperinflación deja en descubierto la sobredimensión e ineficiencia estatal, inmanejable la deuda pública y privada y la mora en el pago de la deuda.

Las tendencias político-económicas afectaron a **Francia** que prefiere institucionalizar el cambio de la descentralización en paralelo con su Estado unitario por medio de "La Charte" o Ley de descentralización de 1992, importante eslabón en proceso... ese país ha tomado un camino que al que le encontramos su origen contemporáneo en 1982.² Prevemos la dinamicidad de ese proceso, porque seguramente

1 "A raíz de la unificación alemana en 1990. el orden financiero se vio confrontado con problemas especiales en la integración económica y financiera. En el tratado de Unificación se estableció que desde el principio los nuevos Estados Federados debían ser incluidos en el ordenamiento financiero la Ley Fundamental. Desde 1991 se les aplica las mismas normas en materia económica y financiera que en la antigua República federal de Alemania. Para asegurar su funcionamiento y el de sus municipios, se creó el FONDO "UNIDAD ALEMANA" financiado básicamente por la Federación y los antiguos Estados Federados... Este Fondo *funcionará transitoriamente hasta 1994 en lugar del sistema de ajuste financiero entre todos los Estados Federados... A efectos de la financiación del reajuste estructural en los nuevos listados Federados hubo que recurrir a un nuevo endeudamiento de los presupuestos públicos. ... que se espera poder frenar en los próximos años con medidas de consolidación*". **Disertación del Lic. Thomas Kropp, Representante de la Fundación Konrad Adenauer en Argentina, en el I Congreso del Nuevo Cuyo sobre Temas Municipales organizado por la Fundación Konrad Adenauer y el Instituto de Estudios para la Transformación del Estado de Mendoza 1994.**

2 "Une évolution largement entamée mais non achevée. A. L'émergence du fait régional et B. La Région, collectivité locale dont l'évolution n'est pas achevée". Dans la premier, on peu parler sous": 1) **Les attributions de l'établissement public régional:** aménagement du territoire, cadre de vie, développement économique, complémentarité difficile avec les structure existantes et ressources limitées et 2) **L'émergence de la Région: 1982-1986.** 1982: L'EPR (établissement public régional) devient la Région: 1984-1986: transferts de compétences; des ressources mieux adaptées. **Curso sobre "Descentralización y Desconcentración". Instituto International d'Administration Publique (I.L.A.P.) París. 1994.**

la duplicidad de estructuras a diferentes niveles -donde conviven actualmente por un lado las delegaciones de "l'Etat" (Estado Central) con diversos grados de autoridades y por otro lado las estructuras electas "desde abajo"- terminarán por fusionarse por varios motivos, entre los que se vislumbran lógicamente los operativos y económicos de solapamiento de funciones y atribuciones. **EE.UU.** e **Inglaterra** a fines de los '80 también comenzaron a modificar sus conductas públicas con una mayor tendencia liberal.

Es decir que *los países desarrollados movilizan sus estructuras, sus economías, tanto como los países subdesarrollados, emergentes o periféricos... Pero los objetivos que se plantean son diferentes.* Alemania, país federal, la integración nacional. Donde existían 8.500 municipios antes de la unificación Este-Oeste, gestión en la cual gastaron entre 1990 y 1993 casi 350.000 millones de dólares; Inglaterra y EE.UU., la eficiencia y recuperación del equilibrio de sus presupuestos y de su economía; Francia el desarrollo la democratización donde también existen casi 36.000 municipios de los cuales 32.000 tienen menos de 10.000 habitantes; México, el pago de la deuda por adopción del Brady y Argentina, el ajuste del sector público como una de las causas principales de inflación y para pagar la deuda externa.

En otras palabras, *los cambios estructurales de mayor o menor profundidad tienen diferentes orígenes, entidades o hechos motivantes y diferentes objetivos finales.* Para los EE.UU. podría ser su prestigio y la necesidad de liderazgo internacional. Francia sus redefiniciones sobre problemas como inmigración, empleo, emigración de zonas rurales, etc.; Alemania era el riesgo que podían significar en ese momento las decisiones de la U.R.S.S. y para ambas. Alemania y Francia, sus "posicionamientos nacionales" en la Unión Europea; los países Latinoamericanos. Argentina entre ellos era la impostergable necesidad de redimensionar el destino, calidad y cuantía del gasto además de frenar con señas adecuadas la presión de los organismos financieros internacionales en cuanto al atraso en el pago de la deuda y la perspectiva ciertas de incobrabilidad.

LOS "SINOS" DE LA REFORMA DEL ESTADO

Juan A. Zapata, uno de los responsables de los cambios de las

Estructuras públicas argentinas desde 1990, ha escrito en su libro "Desregulación",³ dentro del capítulo Privatizaciones, que las razones para privatizar "no se limitan a ninguna manera, a la reducción del déficit fiscal, como frecuentemente se argumenta... Existen otros motivos que pueden justificar programas de privatización de empresas públicas, como: a) aumentar la eficiencia de la economía y b) mejorar la distribución de la riqueza, atomizando la propiedad empresaria para que llegue a distintos sectores de la población tales como ahorristas, empleados y obreros de las propias empresas".

Sin embargo, no podemos esquivar que el cambio en parle motivado por la necesidad de cumplimiento con ende tulli- miento internacional, la lleva a aceptar una de las formas más dolorosas, *en términos* económico-sociales ya que supone la adhesión al método de "recetario del "Fondo" provocando las consecuencias conocidas, viéndose obligada la dirigencia, a ejecutar una "política de shock".

Un estudio del **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**, después de analizar los procesos de privatización en las ex-repúblicas soviéticas y en el resto del mundo, obtuvo conclusiones que pueden complementar o reafirmar el análisis anterior.

El P.N.U.D., redactó una guía de errores en los que incurren los gobiernos, a la que calificó como los "siete pecados capitales de la privatización".⁴

El listado que no está fundado en ningún país en particular, contiene la siguiente enumeración: "1) Muchas veces **sólo procuran ingreso de dinero de corto plazo** para las arcas nacionales. En el largo plazo, ese objetivo tan limitado ocasionará perjuicios a los consumidores y reducirá la competitividad de la economía general. 2) **Interferencia de los gobiernos** -por cambios en las reglas de juego, o por ausencia de ellas- en la eficiencia de las empresas privatizadas. 3) **Venta de activos en secreto** y enriquecimiento de amigos del gobierno. 4) Muchos gobiernos usan la **venta de empresas públicas para financiar sus déficit presupuestarios**. Antes que ello, deberían pagar la deuda nacional y enfrentar la opción de aumentar impuestos reducir el público para equilibrar los presupuestos. 5) **Se venden acciones exclusivamente a extranjeros** o en una bolsa de valores malamente desarrollada, que es monopolizada por unos pocos privilegiados. 6) **Los gobiernos buscan congraciarse con los trabajadores** con promesas irreales de contrata-

3 "Desregulación". Juan A. Zapata, Editorial Tesis. Fundación Bolsa de Comercio. Buenos Aires, Argentina, pág.35.

4 Enumeración realizada por Mahbud al Haq, ex Ministro de Hacienda de Paquistán y actual asesor de las Naciones Unidas.

ción o con pagos excesivamente onerosos en el momento de las indemnizaciones. 7) En varias ocasiones, los gobiernos **imponen las privatizaciones, en vez de consensuarlas** con la mayoría de los sectores involucrados".

Sin embargo, un equipo de profesionales del interior **creimos que el desafío era** -a pesar de la presión de los tiempos y de los drásticos cambios estructurales propuestos por la banca internacional acreedora- ***transformar a nuestros Estados Provinciales y Municipales con procesos donde tengan en cuenta las conveniencias nacionales y regionales que permitan garantizar: la existencia de un Estado gestor del Bien Común; la vigencia de la Subsidia redistribución de lo riqueza; la eliminación de los monopolios y un tratamiento ético de las necesidades sociales.***

En las órbitas inferiores del poder estatal, los argumentos para transformar los Estados Municipales, surgen, al igual de las administraciones centrales, de los déficits presupuestarios cuasi estructurales, de las superpoblaciones de sus plantas de personal, de las necesidades de adaptar sus gestiones con tecnologías de información moderna pero también de la conveniencia de obtener la eficiencia administrativa por la cercanía que existe entre el problema y la solución; de la rapidez de las decisiones en estructuras burocráticas menos complejas y del beneficio de reforzar las pequeñas instituciones socioeconómicas para mejorar los sistemas democráticos de representación y de comunicación.

Aquí empezamos a visualizar las conveniencias de los procesos de reforma, en tanto los mismos comiencen a generar cambios culturales en las conductas de los individuos como de las familias pero en ese orden ascendente de las entidades intermedias políticas, sociales, culturales y económicas; protagonistas en cierta forma pasivos hasta ahora, meros observadores de un Estado prometedor pero no hacedor y que cuando hacía, era costosa su operatividad. Durante muchos años se acostumbraron todas esas pequeñas células del tejido social a pagar, para que otro -el Estado- hiciera, para que otro ejecutara lo que a ellas naturalmente le competía y convenía, para no ejercer sus propias atribuciones. Hoy, forzadas o no, deben retomar sus atribuciones y sus obligaciones.

El cuadro siguiente muestra la distribución porcentual del Gasto Público por jurisdicciones que realizan los países desarrollados y los de América Latina. Anticipamos que en promedio **América Latina** destina o ejecuta entre un 5 % y un 20 % de su gasto a niveles municipales. **Los países desarrollados**, gastan entre un 25 y un 60 % a nivel descentralizado.

Países desarrollados		Países de América Latina	
País	%	País	%
Japón	66	Venezuela	19
Suecia	55	Rep. Dominicana	12
Dinamarca	53	Costa Rica	10
Países Bajos	52	Perú, Paraguay	6
EE.UU.	42	Panamá	4
Italia y Alemania	28	Brasil (Municipios + Provinc.)	60

Fuente: Informe del Banco Mundial

Esto no quiere demostrar que gastando descentralizadamente se llega al desarrollo, sino que es una información que toma real trascendencia a la hora de decidir tal o cual instrumento de transformación. A ello, se le debe sumar la mejor calidad de vida en las pequeñas regiones y la mejor posibilidad de gobernabilidad vs. los problemas provenientes del urbanismo.⁵

También, paralelamente, observamos que la tendencia internacional era la de incrementar la población urbana en desmedro de la suburbana y rural. En 1980 el 65 % de la población mundial era urbana y se espera que el 75 %, según las Naciones Unidas, lo será en el año 2000... aunque este porcentaje ya lo han sobrepasado algunos países como el Reino Unido. Alemania y Japón, con los problemas que ya se conocen. El promedio que alcanzaron en conjunto en 1970 Francia, Italia, los Países Bajos, el Reino Unido, en ese momento la Alemania Federal y Japón fue del 72,68 % de población urbana, viviendo sólo el 22,75 % de los habitantes en villas de menos de 100.000 habitantes.

Favorecer eficientes políticas federales de descentralización para el robustecimiento de entidades privadas económicas, sociales, culturales, etc. con lo que se evitarían los problemas de la emigración a centros urbanos, acompañando una descentralización administrativa y un fortalecimiento de los municipios, parece ser otra justificación de la necesidad de aprovechar el redimensionamiento del Estado y de la aplicación de políticas modernas de ordenamiento territorial.

Como corolario de este punto, puede decirse que si bien el proceso de cambio está en marcha y absorbe a todas las jurisdicciones

⁵ Los países Europeos consideran que la cantidad de habitantes que se considera óptima para un municipio o comuna es del orden de 100.000.

públicas y que ese cambio está motivado en gran parte por la necesidad de cumplir compromisos internacionales, puede verse la alternativa de transformar el Estado para beneficio del País, Provincia o Región receptando experiencias positivas y negativas de otros lugares del mundo que muestran la conveniencia de deseen un funcionamiento descentralizado.

LA OPORTUNIDAD

Al estar inmersas las estructuras estatales de todos los niveles en el cambio, justificado éste por cualquier causa citada anteriormente y sin muchas alternativas de "parar la pelota" y analizar la conveniencia de hacerlo: parece adecuado anticipar las consecuencias ya conocidas con medidas concretas.

En otras palabras para la pregunta sobre el tiempo para realizar los cambios, la respuesta es **HOY**.

En éste momento se están sufriendo las presiones pero también en éste momento están vigentes alternativas de transferencias de conocimiento de experiencias nacionales e internacionales, formas diferentes de financiación, propuestas y ofertas de capacitación para enfrentar modificaciones estructurales con éxito.

Hay que considerar, además, como elemento significativo que muestra el avance de la transformación estatal, la vigencia de las **Leyes 23.696 de Emergencia Administrativa y Reestructuración del Estado**⁶ y la **23.697 de Emergencia Económica**, ordenamientos legales que influyen sobre el Gobierno Nacional y los Provinciales para su racionalización y reestructuración hacia la descentralización; acompañadas por **Decretos Nacionales como, el 435/90** que continúa y profundiza el programa de estabilización y reforma del listado, **el 1.757/90** sobre la racionalización del Gasto Público y **el 1.390/90** y el sometimiento a discusión del planteamiento de **REGIONALIZACIÓN** que el Presidente propondrá en corto plazo.

ALGUNOS EJEMPLOS

Uno de los ejemplos foráneos más significativos es el de Alemania. Posteriormente a la Caída del Muro de Berlín, la decisión de este estado europeo estuvo encarada a la integración total: política, econó-

⁶ Adherido por la Provincia de Mendoza, al igual que otras Provincias Argentinas, al haber sido signatarias del PACTO FEDERAL. LEY 6.072 del año 1993.

mica y social. La acción política está explicitada: se incorporaron las nuevas regiones, se comenzaron las tareas de reacondicionamiento urbanístico y espacial, las acciones de inserción laboral paliativas o no del desempleo que está rondando el 9 % desde 1994 hasta este año 1996.

Lo más impactante es la explicitación cuantitativa de la decisión política de unificación total en un solo Estado Federal y está relacionado con las transferencias financieras de Alemania Occidental a la Oriental: 133.5 en 1991: 162.0 en 1992: 178.5 en 1993; 180.0 en 1994 y 194.0 en 1995 de miles de millones de Marcos Alemanes, lo que es equivalente a u\$s 576.000.000.000.

En estos tiempos de reestructuración de los estados no podemos evitar imaginar que se podrían implementar semejantes sistemas de colaboración también a nivel "*interes*" O sea, la creación de *Asociaciones de Estados Municipales* -integradas por Municipios individualmente considerados- como niveles de integración intermedios entre el Estado inmediato superior -en el caso argentino, la Provincia- y el propio Municipio. Así ocurre con los Consorcios de Municipios en Alemania, asociaciones intermunicipales para optimizar cada una de las estructuras de los municipios asociados o la cooperación transfronteriza con el Proyecto EUREGIO, asociaciones municipales entre municipios vecinos como la existente entre Alemania y los Países Bajos.

Ejemplo de prudencia política, este Estado políticamente federal como el Argentino, expone no sólo en declaraciones sino también en acciones mensurable su voluntad de integración y federalismo.

El obrar de las entidades intermedias en conjunto con el Estado se ve reflejado en la actividad encarada por el **Comité Binacional de Planificación y Gestión de los Municipios integrados del Río Uruguay**, espacio de desarrollo entre el Noroeste Argentino (NEA) y la República del Uruguay, a los fines de optimización de recurso fiscales para proyectos, con la presencia de la Cancillería Argentina por medio del Comité de Fronteras (**CODEFRO**) es una iniciativa loable dado la participación activa de las más representativas fuerzas vivas y los Municipios de la región. La preocupación sobre transformaciones de los estados municipales: infraestructura de vías de comunicación; desarrollo del turismo y problemas medioambientales atento la presencia del río y las presas, oportunamente motivó nuestro pequeño aporte a esta iniciativa.

Idéntico aporte hemos realizado en forma conjunta con otras

instituciones privadas de investigación, sobre el proyecto **FUNDER (Fundación para el Desarrollo Regional)** que en forma conjunta llevan adelante las fuerzas del Municipio de San Francisco de la Provincia de Córdoba con el estado Municipal, lugar donde habitan 60.000 personas. En un encuentro en ese mismo Municipio se pudo conocer un grado de desarrollo mayor que posee una institución semejante en **Venado Tuerto, el CENTRO REGIONAL PARA EL DESARROLLO** donde -más de 100 entidades intermedias los sectores de la producción (empresas y trabajadores con representación de la CGT), los sectores sociales (por ejemplo: Cáritas y la Iglesia) y el Estado (Intendentes, legisladores provinciales y nacionales) han definido un Proyecto de Desarrollo, incluyendo un perfil productivo para la Región que incluye 200.000 habitantes y cuatro municipios. Han creado lo que se llama la MESA DE CONSENSO donde se discuten temas donde todos están de acuerdo, herramienta útil y ágil en función de ese desarrollo programado.

Si bien aún está en sus inicios, se observa la voluntad política del Intendente del **Municipio de Las Heras (Provincia de Mendoza)** para realizar una transformación de la gestión administrativa integral acompañada con un proyecto participativo de desarrollo, en un Municipio que tiene problemas provenientes del urbanismo, poblaciones marginales, problemas de contaminación, riquezas turísticas y culturales de tipo histórico deficientemente explotadas (en ese Municipio se asienta el Cerro Aconcagua y en ese Departamento formó San Martín su ejército), etc. El programa abarcará el apoyo de organismos internacionales de crédito, institutos internacionales de capacitación como la Fundación Konrad Adenauer y el Institut International d'Administration Publique de Francia, equipos profesionales que formaremos con personas de la Provincia, participación convocada a las entidades intermedias sociales, económicas y culturales, etc.

Las propuestas, habiéndose ya efectuado un diagnóstico, y versarán sobre eficiencia administrativa, mejora de la gestión, planificación, estrategia, ordenamiento territorial, definición del perfil regional a futuro, cooperación intermunicipal, mercados de Trabajo Privados ensamblados con mapas de bolsones de pobreza y desempleo, redefinición de los sistemas de información, etc. La voluntad de los políticos y técnicos involucrados se observa en las acciones conducentes a perfilar ese proyecto de mediano plazo en coincidencia con los planes de corto plazo.

En todos estos cuatro casos se puede observar que:

- Se están produciendo cambios socio económicos zonales en consenso.

- Se están incentivando los cambios de gestión administrativa dentro del o de los municipios.

- Los efectos socioeconómicos negativos, consecuencia de las medidas económicas son mitigadas por el trabajo en conjunto.

- Los representantes electos, concejales, intendentes y legisladores provinciales y nacionales se mantienen en permanente consulta con los responsables o comisiones de los Programas o Proyectos, defendiendo los intereses de la región por sobre los intereses partidarios y ayudan a presionar tanto a las autoridades provinciales como a las nacionales.

- La posibilidad de obtener modelos transferibles a otras regiones del país.

Nuestras principales experiencias de reforma se sitúan en la Región Cuyana, más concretamente a Mendoza; las que antecederé con una salvedad...

Estos trabajos, desarrollados técnicamente por profesionales cuvanos conocedores de las técnicas modernas de administración y sabedores de las necesidades regionales; fueron respetuosos de los principios emanados del orden natural, el realismo político y el concepto de Nación Federal. Nuestro amor por lo nuestro y nuestra preocupación y responsabilidad por el Bien Común, fueron las causas motoras del desempeño. Queremos dejar aparte las banderías políticas o las luchas verborrágicas que estas transformaciones han inspirado o pueden inspirar; propias de las mezquindades de necesidad de voto que del análisis desapasionado de la realidad y la búsqueda del bien común. En otras palabras, esta contribución obedece a la voluntad de dejar por escrito realidades y no declamaciones... Obras son amores.

Dicho esto, deberíamos comenzar citando -tanto por la relevancia provincial y regional que significó su transformación, como por la trascendencia y envergadura de los realizado en la misma en materia de reforma del estado- la *Privatización de Bodegas y Viñedos Giol EEIC*.

La citada empresa pertenecía al Estado Provincial, y se dedicaba a la compra de uva en el mercado; inicialmente pensada para regularlo, efecto que no lograba, ya que adquiría sólo el 10 % de la producción a través de endeudamiento bancario, por lo que beneficiaba solamente a un grupo de productores, no siempre los más pequeños o necesitados. Elaboraba vino en tres bodegas propias, alquilando muchas otras para tal fin. Poseía fincas sin producción pero con herramientas y personal, una planta de alcoholes y una de mostos. Fraccionaba y comercializaba en todo el país sus vinos con 12 sucursales, participando en un 10 % del

mercado interno, destinando volúmenes poco significativos a la exportación. Para "incentivar la integración latinoamericana y las exportaciones" se había adquirido una planta de mosto en Medellín, Colombia" a la que se exportaba mostos en pocas cantidades. Poseía una empresa de procesamiento y envasamiento de frutas y verduras. La Colina, en el Sur de la Provincia. El total de su planta de personal oscilaba las 3.000 personas. Incrementaba su deuda total en \$ 2.000.000 de dólares mensuales.

En 1988, se decidió la reestructuración y la transferencia del sector privado. En mérito a la brevedad y al tema que nos ocupa, describiremos someramente las decisiones más importantes que se tomaron al respecto y sus consecuencias más notorias.

Se reestructuró a la empresa en distintas unidades estratégicas siguiendo el criterio de las unidades de negocio, algunas como la finca, fueron vendidas a sociedades anónimas o a cooperativas de viviendas de trabajadores; otras áreas (funciones) fueron simplemente eliminadas y los bienes fueron vendidos al mejor postor; algunos otros bienes se entregaron como parte de pago a los Bancos, otros fueron vendidos priorizando al personal o a los cooperativistas elaboradores, teniendo en cuenta que eran bienes de producción: maquinarias, herramientas, etc.

En los "negocios" más importantes -vale decir, elaboración, fraccionamiento y venta- se decidió favorecer la integración de productores con dos decretos en 1988 y 1989. Estas órdenes motivaron al equipo a realizar unas 500 reuniones en toda la provincia y más de 50 en todo el país en un poco más de un año, explicando a los productores en Mendoza la conveniencia de la integración a fin de tomar la responsabilidad y operatividad que ejecutaba el Estado y a los empleados de Mendoza y todo el país las medidas que se tomarían, donde se esperaba que una parte mantuviera sus mismos trabajos y se les aseguraba el respeto de sus derechos.

De este modo, todo el proceso de transformación de Giol se basaría en la integración de los productores de la provincia. Para ello, fue necesario financiar con créditos actualizables por valor producto, la conformación de nuevas cooperativas las que fueron adquirentes de bodegas, actividad inmobiliaria que no se desarrollaba desde hacía muchos años dentro de la provincia de Mendoza. Por otro lado, fue necesario financiar la educación cooperativa para un trabajo solidario dentro del sector rompiendo un esquema individualista de muchos años. Se capitalizó a las nuevas y viejas cooperativas con la venta preferen-

cial de herramientas y maquinarias que Giol no usaba ni usaría y se dictaron cursos de administración elemental a los nuevos cooperativistas.

La gran parte fue vendida preferenciando en la licitación a los productores integrados, los que en el orden de aproximadamente cinco mil fueron los adquirentes de las bodegas y de la parte de fraccionamiento y comercialización.

Se trató de cooperativizar o de armar sociedades solidarias entre los productores para vender "La Colina" que era la empresa frutihortícola y no dando resultado este esfuerzo, la empresa se vendió a una sociedad anónima. A una empresa familiar se le transfirió y se le vendió la planta de mosto. Vale decir que no se aplicó un sistema único para los diferentes tipos de unidades estratégicas, sino que cada operación fue hecha considerando el medio y las circunstancias particulares de cada caos.

El Decreto 2497/88 beneficiaba la integración de productores de cualquier forma. En la Provincia de Mendoza, se particularizó la integración de productores vitivinícolas en cooperativas, atento a que el programa lo desarrollaba y guiaba la Dirección de Cooperativas, pero también a que, en el sector vitivinícola, el esquema cooperativo funciona mejor. Esto no quiere decir que cualquier esquema podría haber andado bien o el de la sociedad anónima está descartado. Vemos sin sentido o con sesgo ideológico la crítica al proceso por parte de la Fundación Mediterránea por no haber conformado una sociedad por acciones, como las privatizaciones de la British Airways en Inglaterra, vendiendo las acciones y participando al personal dentro de esas acciones.

Cuando se confecciona el registro de oferentes para el tema de Giol, como primer paso antes de la licitación, el Sindicato se presentó como interesado oferente mostrando una consecuencia en el accionar, tratando de demostrar que la empresa era de los trabajadores y que estaban dispuestos a asumir el riesgo. Esas eran expresiones de la dirigencia sindical "sin apoyo de bases". Los trabajadores pretendían mantener su fuente de trabajo, mantener una seguridad laboral para su futuro y no estaban dispuestos a asumir el riesgo. Por lo menos en este sector, no estaban dispuestos a asumir el riesgo de ser propietarios de la empresa. Así, casi dos tercios del personal de Giol fue transferido a la Cooperativa de segundo grado FECOVITA, que se encargó de la comercialización de los vinos teniendo en cuenta que la empresa los aceptaba con la obligación de reconocerles la antigüedad y se mante-

nía la fuente laboral.

Hoy podemos observar el proceso y los **resultados**, de donde extraemos los datos más significativos:

- Eliminación de generación de la deuda cotidiana de crecimiento geométrico mensual que impedía a gran parte de los mendocinos el acceso al crédito al inmovilizar regularmente fondos de los bancos estatales.

- Dignificación de la figura del productor vitivinícola impulsando el valor de su producto, la defensa de su precio acompañado a un esquema solidario. Se conformaron más de 20 nuevas cooperativas vitivinícolas que ya han consolidado su accionar empresarial.

- Distribución de la riqueza, en tanto se incrementaron los propietarios al comprar bodegas las cooperativas y se transformaron 5000 productores en dueños de la comercialización.

- Mayores posibilidades de todos los cooperativistas de acceso a la tecnología, al crédito y a un canal de comercialización de sus productos.

- Mejoramiento de la calidad del producto en beneficio de los consumidores.

- Incremento de la recaudación impositiva provincial y nacional (mejorando la coparticipación provincial) en tanto todas las empresas adquirentes ahora pagan sus impuestos.

- Incremento de las exportaciones. Este año 1996, 5000 productores de Mendoza con su empresa han sido los segundos mayores exportadores de vinos de Argentina.

- Mejoramiento en la defensa de los intereses provinciales y del sector. Los gobernantes ya tienen respaldos reales para las gestiones con el Poder Central en casos como el de fijación de precios máximos al vino por parte de funcionarios de Buenos Aires, fijación de los grados alcohólicos, inclusión de pautas beneficiosas en los convenios complementarios del MERCOSUR, etc.

En 1991, se presentó al Gobernador un nuevo **Sistema de Mejoramiento de la Administración de la Educación**.

El planteo tenía como finalidad eficientizar las relaciones de comunicación inter sistema y extrasistema, optimizar la información, eliminación de funciones y cargos favorecedores de la burocracia, robustecer la descentralización jerarquizando las funciones del Director de Escuela, centrando en ella mayores atribuciones, recursos y decisiones. Se había previsto la necesidad que los padres aportaran, solidariamente y voluntariamente, fondos para sostener la educación y de esta forma en un consenso redistributivo, apropiar mayor cantidad de fondos a las escuelas más carenciadas. Esto significaba

un mayor financiamiento para contratar personal idóneo, no necesariamente profesional, para administrar cada unidad escolar o un grupo de unidades escolares, por un lado. Por otro lado se habían previsto cursos de gerenciamiento, palabra rechazada dentro del sector educativo, a los directores de las escuelas, ya que muchos de ellos se niegan a reconocer que son administradores de recursos humanos, recursos financieros y recursos físicos. La necesidad de comunicación de estas acciones tendrían un efecto demostración, mostrando ahorros o apoyaturas financieras a los padres, cooperadoras escolares dispuestas a hacer el esfuerzo: las que se deberían ver beneficiadas con ahorros tangibles, ya sea en material didáctico, en guardapolvos, en indumentaria, etc.

La difusión que han tenido algunos esquemas rígidos de tipo ideológico dentro el ambiente educativo pretendieron frenar este programa. A nuestro criterio, no tienen sentido de ser. Lo importante es que se produzca la participación de los padres en cualquier forma de asociación estable, ya sea de tipo civil o de tipo comercial con intención de mejorar el espectro de la educación, de forma tal que mantengan o redescubran su obligación primaria de educar a sus hijos o se motiven influyendo participativamente.

Si uno analiza el tema educativo, puede ver que la conducta de todos los gobiernos han sido de preocupación sobre el mismo y que se traduce en la creación de mayores cargos docentes, en la creación de escuelas, etc... Pero... cuando uno descifraba la distribución de cargos docentes dentro de cada uno de los departamentos de la provincia, o la cantidad de docentes por alumno en una escuela o por régimen de enseñanza, se podía deducir que el gasto público estaba mal realizado. Continuar gastando o produciendo acentuaba el déficit sin solucionar estructuralmente el problema. Preocuparse sobre el tema exigía no gastar más para no profundizar el déficit, sino gastar bien.

La mejor forma de estar cerca de la demanda: se satisfacen mejor, más rápido y más barato las necesidades, las que a la vez pueden ser mejor conocidas y mensuradas.

Hoy un Proyecto semejante se está ejecutando a **nivel nacional**, para todas las jurisdicciones donde cada administración en forma federal realiza su propio diagnóstico con la colaboración del Programa. Los resultados que se están obteniendo son:

- Conocimiento realista de la situación en cada jurisdicción escolar.
- Mejoramiento en la asignación de los recursos en cada provincia.

- Ahorros aún en costos considerados inelásticos y reasignaciones presupuestarias.

- Confección de proyectos de mejoramiento de la gestión administrativa de la educación conforme las necesidades y prioridades provinciales.

Otro de los Proyectos que nos ha tocado desarrollar es el de ***Modernización de la Administración del Agua en la Provincia de Mendoza dependiente del Departamento General de Irrigación de la Provincia de Mendoza.***

En este sentido y reafirmando los principios vertidos con anterioridad, debemos destacar que todas las acciones cuyas intenciones están encaminadas a reformar las estructuras del Estado son precedidas, indiscutiblemente por dos condiciones previas: un minucioso ***diagnóstico*** de la situación presente y una clara definición de los ***objetivos*** que se pretenden alcanzar.

El primero presupone desapasionamiento y objetividad. Esto quiere decir que el análisis sobre un objeto, un ente, una institución debe estar desligado del afecto que se le tiene, de la tradición de la misma o del espíritu visionario de quienes en antaño lo constituyeron. Esto, es debido a que la realidad es cambiante; el crecimiento tecnológico impone una dinámica sobre cuestiones que uno creía permanentes y porque en definitiva, las necesidades de los hombres, sus gustos y las modas, también son cambiantes.

Sobre la definición de objetivos, tanto las técnicas administrativas como la propia experiencia, indican que los mismos deben responder no sólo al consenso y al visto bueno del votante, sino fundamentalmente, a la factibilidad técnica, a la conveniencia económica y a la viabilización más acelerada hacia el ***Común.***

En el caso que nos ocupa -la reestructuración del ***Departamento General de Irrigación-*** cumplió cabalmente las dos condiciones anteriores.

Es así, que el objeto propio del Departamento - *el Agua* como tal - tanto en el momento de su creación un siglo atrás, como en la actualidad, como dentro de 100 años más, representa un elemento vital, estratégico e insustituible para cualquier actividad a desarrollarse en la Provincia.

En este contexto, el servicio que brindaba el ente rector del recurso era necesario optimizarlo, cambiarle sus pautas de comportamiento, aprovechar al máximo su jerarquía institucional a nivel provincial y la capacidad de su recurso humano, comprometiendo en este proceso no sólo a los usuarios del servicio sino a la comunidad en general.

Con respecto a los objetivos, a su redefinición y replanteo, era indispensable la presencia de especialistas en la materia que avalaran lo que intuía la conducción de la organización: sus protagonistas cotidianos: los técnicos que habían visto aletargados sus capacidades y los inspectores que habían perdido su presencia socioeconómica.

Fue así, que a fines de 1992 se realizó en la sede del organismo, una reunión con distintos especialistas en la materia, a fin de poner a consideración y análisis una serie de ideas que se habían trabajado sistemáticamente en forma interna, definidas como la *“Modernización de la Administración del Agua en la Provincia de Mendoza”*. Los pilares fundamentales del modelo propuesto fueron por un lado, *la descentralización de la faz operativa del servicio hacia los usuarios organizados*; y por el otro, *la centralización de la administración global del agua y de la ejecución de la política hídrica que fijara el ejecutivo provincial*.

Los especialistas convocados, como el Dr. Guillermo Cano, Dr. Joaquín López, Ing. Jorge Chambuleyrón -por citar sólo algunos- y varios legisladores de distintos partidos políticos, convalidaron la adopción de los caminos elegidos para iniciar el cambio: era necesario ejecutar las acciones que preconizar las fuentes inspiradoras de la ley... los que soñaron la expansión del oasis... la producción creciente...

Había que seguir el precepto constitucional de la Provincia de Mendoza que otorga a los propios usuarios la facultad de elegir sus propias autoridades y de administrar sus propias rentas (Art. 187); respetando los preceptos de la *Ley General de Aguas de Mendoza* -que en 1996 cumplió 112 años de vigencia- la cual define impecablemente, *la administración del sistema hídrico provincial en forma descentralizada y participativa, configurando a la Inspección de Cauce como la "célula básica" del mismo*.

Ahora bien, la Provincia de Mendoza, que con el notable esfuerzo de su gente ha alcanzado un alto grado de realización social, es un oasis enclavado en un área desértica con ínfimas precipitaciones locales. El poblamiento y el desarrollo de todas las actividades humanas dependen estrechamente de la presencia y disponibilidad de agua, surtida por la cordillera y los acuíferos. Fue así, que la sabia Ley de Aguas de 1884 previo el principio de inherencia del agua a la propiedad, el otorgamiento de usos por concesiones, la creación de organismos de usuarios -Inspectores de Cauce- responsables de la administración y operación del recurso a nivel de red secundaria, un Departamento General de Aguas responsable de la gestión del recurso hídrico provincial, etc.

En este contexto, el *Departamento General de Irrigación* posee

el control de las concesiones de agua para todos los usos y opera el sistema hídrico provincial a nivel de diques y canales primarios, distribuyendo el recurso a las Inspecciones de Cauce, las que prestan el servicio directo al usuario.

Del mismo modo, el marco legal dispuso la constitución de organismos de usuarios *-Inspecciones de Cauce-* a todos los usuarios empadronados en un mismo cauce, a fin de que administren y operen el recurso hídrico a nivel de red secundaria. Estas organizaciones se constituyen por imperio de ley, tienen personería pública no estatal, gozan de plena autarquía y autonomía institucional en lo financiero y presupuestario, estén facultadas para ejercer el poder de policía dentro de sus jurisdicciones y tienen, como funciones principales, las de administrar y distribuir el recurso hídrico en la red secundaria: atender y asistir al usuario: elegir sus autoridades y mantener y mejorar la infraestructura hídrica secundaria.

Todas estas atribuciones, que fueran en los orígenes del sistema claramente definidas y delimitadas en uno y otro ámbito, se fueron paulatinamente desvirtuando, redundando ello en una ineficiente e inoperante estructura de servicios. Fue así, que *aquellas funciones ejecutadas en el pasado por los propios usuarios, resultaran reducidas y cercenadas progresivamente durante los últimos cuarenta años, como consecuencia de un sistema netamente centralista.* A raíz de esta marcada actitud intervencionista del Estado, se fue perdiendo paulatinamente el rol fundamental de la Inspección de Cauce y la participación de los Usuarios en la administración de sus propios sistemas hídricos; por ende, fue aumentando paso a paso la injerencia del órgano central en la gestión, fomentando así una estructura de servicios lenta y burocrática cada vez mayor.

De igual modo, las funciones propias de la organización como ente rector del sistema fueron desatendidas o -en el mejor de los casos- cumplidas parcialmente, lo que convirtió al Departamento en una organización "grande" en lugar de una "gran" organización.

Como consecuencia de ello se produjo merma significativa en los niveles de recaudación, con crecientes y constantes índices de morosidad y evasión en el pago del canon; un sistema de presupuestario y de recaudación desactualizado e ineficiente; una planta de personal sobredimensionada y desvalorizada; una estructura institucional altamente burocratizada; etc. En lo específicamente técnico, se produjo un marcado y progresivo deterioro de la infraestructura hídrica existente; altos niveles de reventación de gran parte de los suelos; crecientes índices de contaminación de las aguas con el consecuente deterioro de las cuencas

hídricas; bajos índices de eficiencia en el uso y conservación del recurso; ausencia de una planificación hidrológica integral; etc.

Por último, y *en lo que respecta a las Comunidades del usuario* se dio una preocupante desjerarquización de las autoridades de cauce; un marcado alejamiento del usuario en la administración del recurso; la inexistencia -y en otros casos inoperancia- de canales reales de participación y representación de los usuarios en el ámbito de las decisiones de su jurisdicción; una carencia de una estructura de servicios idónea para satisfacer las demandas del sector; un alto grado de dependencia institucional y financiero con el Departamento, entre otras deficiencias.

En este contexto, nuestra propuesta dispuso básicamente implementar un *sistema de administración global del recurso hídrico, y simultáneamente, de los usos en particular; previendo para su nivel de gestión la participación mixta de los órganos del Estado y de quienes representan a los particulares en los diferentes usos del agua*. Así, el Departamento General de Irrigación concentraría -en una estructura hábil y moderna- las facultades suficientes para ejercer la planificación del recurso hídrico, su alto nivel de gestión, los aspectos normativos regulatorios y un efectivo contralor del sistema; basado ello fundamentalmente en los principios de unidad del ciclo hidrológico, unidad de gestión, administración por cuenca, uso racional y eficiente del recurso.

Conforme con ello, el cambio que se necesitaba debía en primer lugar, posibilitar cumplir en forma plena las responsabilidades que actualmente tienen las Comunidades de Usuarios y que muchas veces no cumplen o lo hacen parcialmente; y paralelamente debía ir sentando las bases para crear dentro de dichas administraciones, las condiciones necesarias para que tomaran a su cargo nuevas responsabilidades que pudiesen surgir con el correr del tiempo y como resultado del proceso de descentralización operativa iniciado hacia las mismas. En otras palabras, era necesario adecuar las administraciones a los requerimientos presentes y futuros.

Ante esta realidad, y en virtud de dar respuesta en este sentido, a los permanentes reclamos de toda la Comunidad de Usuarios nos fijamos como objetivos primordiales, los siguientes:

- *Fortalecer y rejerarquizar la Inspección de Cauce como órgano primario de las Comunidades de Usuarios, rescatando en ella la figura del Inspector y los Delegados del Cauce;*

- *Reintegrar al Usuario la estima en sus propias fuerzas, propiciando en él una participación activa y responsable en la administración del recurso;*

- *Optimizar administrativa y operativamente la prestación del servicio hacia los propios Usuarios.*

Surgió entonces como imperativo para fortalecer el sistema, la búsqueda de un cambio estructural que les permitiera revertir la crisis descrita.

De este modo, y en una primera etapa, se decidió continuar y revitalizar el programa de redimensionamiento de las Comunidades de Usuarios iniciado en gestiones anteriores, tendiente a unificar y fortalecer en una estructura más sólida y más eficiente denominada Inspección Unificada, varias Inspecciones tradicionales con realidades hidro-geográficas, sociales y económicas similares.

Sin embargo, como era lógico prever, dicho mecanismo de unificación de Inspecciones de Cauce no agotaría la instancia de fortalecimiento de dichas Comunidades, sino más bien constituiría el comienzo para la posterior implementación de una transformación más profunda.

Fue así, que a modo de respuesta a los requerimientos de los propios Usuarios, surge desde el Departamento General de Irrigación la *propuesta de transformación*, que consiste -respetando la esencia del sistema- *en conformar una estructura redimensionada a través la integración voluntaria de varias Inspecciones tradicionales y/o Unificadas en una entidad de 2º prado que las nuclea y las represente.*

El cambio radica fundamentalmente en sus dimensiones, toda vez que permite mantener el espíritu organizativo originario de las Inspecciones en forma intacta, aumentando su capacidad operativa y financiera, y fortaleciendo sus canales de participación.

El rasgo distintivo de esta Asociación de Inspecciones radica justamente en su particularidad organizativa, toda vez que su estructura interna permite la integración de todas aquellas Inspecciones constituidas. sin que por ello se restrinjan o cercenen las competencias y atribuciones que el marco legal vigente les otorga. Ello, en el convencimiento que la Inspección de Cauce como tal sigue siendo el vehículo más idóneo y representativo que organiza y nuclea a los usuarios del sector. Hoy, se concibe a la Asociación cómo:

- Un conjunto de Inspecciones integradas voluntariamente para sumar experiencias y esfuerzos, mediante al que pueden orientarse por objetivos comunes y asumir compromisos y trabajos en equipo;

- Una organización que nuclea entidades con historia y realidades propias, lo cual le permite representar fielmente la voluntad de quienes la integran y respetar la identidad propia de cada Inspección;

- Un ámbito en el que se presentan y conviven intereses comunes, y que brinda directamente a sus autoridades e indirectamente al usuario

la posibilidad de hacer frente a las actividades que por sí solos y en forma individual no pueden cumplir eficientemente, abordar los conflictos presentes y producir las transformaciones necesarias -adaptando los antiguos ideales a las nuevas demandas del medio- y por último, fortalecer y revitalizar la participación responsable de quienes la integran. en aquellos temas que de uno u otro modo afectan por igual a todos los usuarios del cauce.

Operativamente, tienden a sugerir y orientar a las Inspecciones en aquellos criterios de optimización en la prestación del servicio a los usuarios y en el mejor aprovechamiento y conservación del sistema de cauces que la integran; promover y coordinar todas aquellas actividades que en forma directa o indirecta, tiendan a fortalecer el desarrollo económico de la región y tender a alcanzar mejores niveles de rentabilidad y eficiencia en el manejo y la asignación de los recursos, a fin de minimizar los costos operativos en el ámbito de su gestión.

Fue así que, paulatinamente, se avanzó en esquemas organizativos que permitieron una *corresponsabilidad entre gobierno, organizaciones productivas y productores individuales*; fortaleciendo en el Estado el rol de la *subsidiariedad* respecto de las actividades que pudieran desarrollar los particulares o asociaciones intermedias.

De este modo y en lo específico, se *afianzó el rol histórico tradicional de los propios usuarios en la gestión del recurso*; quienes a través de estructuras idóneas, *pudieron desarrollar una gestión empresarial dentro de los esquemas integrales de la administración del recurso y como parte integrante de un proceso global de desarrollo sostenido. Asimismo, se observó en manos del Estado, la función indelegable de planificación y fijación de políticas, reglamentación y contralor en materia hídrica; así como también aquellas funciones de la "gran administración; propias de quien tiene el deber ineludible de velar por el Bien Común de la Comunidad en su conjunto.*

TIPOS DE REFORMA - TENDENCIAS - MODAS

CRITERIOS PERMANENTES

En paralelo a las modificaciones de las estructuras públicas en muchos países del mundo, puede observarse un dinamismo poco común de la actividad privada y las luchas ya no solo empresariales sino también nacionales por clientela, por espacios para vender, por nuevos "nichos de mercado". Se ha exacerbado la tendencia internacional de acelerar el consumo y se han propagado las recetas de eficiencia, para vender más, producir más y ganar más....

Esas tendencias comerciales, en formas novedosas ahora también influyen sobre los cambios en el Estado. El marketing y "la imaginación de los futuros escenarios universales" (léase nuevas estructuras sociales o económicas o líneas de poder) están cautivando a los reestructuradores del Estado, quienes tratan a éste, integralmente, como a una empresa privada, al usuario como cliente, al servicio civil como gerenciamiento y al funcionario como gerente.

Así las cosas, leemos a *los Tofler* que en su libro "Creando una civilización nueva: la política de la Tercera Ola" esperan un mundo interactivo, cibernético, integrado horizontalmente donde veremos modificarse desde la estructura de la familia hasta los políticos.

Desde los '70, con el "dar vuelta la empresa" (*Turn Around Management*) siguieron olas de reducción del tamaño de empresas (*Downsizing* 1987/89); Reestructuración (*Resizing* 1988) que es rediseño del tamaño, con cambios internos para replantear la competitividad con la necesidad complementaria del *Ont Placement*, que es la asistencia especializada para ayudar a "ubicarse" a los gerentes.

No finalizaron, con el "*Right-Sizin*" (Tamaño exacto, correcto) de los '90 sino que continuaron con la *Reingeniería* la que al decir (hoy 1995) de Gérmini Consulting de los Estados Unidos (unión realizada en 1991, entre consultores de Estrategia. Cambio Organizacional y Management de Información) tiene importantes debilidades, por lo que ya hay que pensar en la "*Post-reingeniería*", pregonada en el libro "Transformando la Organización" (*F. Govillart* y *J. Kelly*) donde la renovación, dicen que pasa por el "reino del Espíritu", mensaje ya conocido pues es semejante al de la "Negociación Efectiva".

Todas estas recetas en mayor o en menor medida están siendo citadas por transformadores estatales desde hace bastante tiempo a fin de explicar qué debe hacerse con el Estado.

Vemos a *M.Porter* de la Escuela de Negocios de Harvard siendo solicitado por los gobiernos de Portugal y de Colombia; también podemos descubrir al Equipo de Management de General Electric asesorando a B. Clinton y a varios de sus departamentos; a la Andersen Consulting y Booz Alien asesorando a J. Mayor en Inglaterra; a David Osborne como consultor internacional de políticas públicas y Ted Gaebler, ex "gerente" municipal dentro de los "gurúes" más exitosos, coautores del best-seller "Reinventando el Gobierno: Cómo el espíritu empresarial está transformando al sector público".

A estas alturas creemos conveniente volver a clarificar las aguas y quizás lo más adecuado sea transcribir textualmente una parte de un artículo de fondo de un periódico especializado en economía que dice:

*"Muchos intentos para aplicar las teorías del management en el gobierno han probado ser exitosos. Transformar a las gigantes burocracias en unidades gerenciables, incorporar medidas de desempeño y de responsabilidad en un mundo tradicionalmente sombrío tratar, aunque dubitativamente, de hacer que los empleados públicos tengan más conciencia de sus clientes, ayudó al mejoramiento del sector público. Pero, aunque pidan prestadas ideas más sensatas de los teóricos, los políticos deberían recordar que el gobierno y el management son dos cosas diferentes."*⁷

En definitiva lo que se está poniendo en juego, lo que se está entregando en las manos de exitosos profesionales del comercio son, ni más ni menos que las funciones del Estado, el tamaño que tiene que tener el Estado para buscar el Bien Común. Esta estrategia o tendencia, a nuestro modo de ver, es un error.

Esta estrategia o tendencia viene de la mano de una cierta desubicación de los dirigentes políticos en todos los niveles, sobre su preocupación principal: el tamaño que tiene que tener el Estado. Al caer la ideología donde el Estado Totalitario era una etapa inevitable hacia la "felicidad continua" y habiéndose agudizado la crítica internacional, sobre todo de los países acreedores, en relación a la gran ingerencia que tienen muchos Estados en la vida social, política y económica, los políticos han confundido estructura estatal que garantice las libertades individuales, los derechos de todas y cada una de las personas, etc., con la posibilidad de crear "negocios estatales" con las reglas de la rentabilidad.

Según nuestra forma de ver, no se puede hablar de un solo tamaño de Estado, ni tampoco éste puede responder a proporcionalidades nacionales o internacionales uniformes. Sí se puede opinar de ciertos aspectos, en cuanto a sus cuantificaciones o funciones, que muestren exageraciones o evidentes ilogicidades. Redefinir el Estado desde arriba para achicarlo significa un ideologismo semejante al de los que pregonan la eliminación de la propiedad privada, situación diferente por nosotros cuando decimos que es el Estado que debe promover.

Opinamos que el tamaño del Estado lo puede dar y lo da, sin lugar a dudas, el Principio de Subsidiaria. Más aún, la verdadera reestructuración del Estado, la que respeta las dignidades de los protagonistas, las características regionales y los verdaderos intereses pasa por el principio de subsidiariedad. Esto

⁷"The Economist". 20.5.95.

es muy conocido por nombrado pero no por aplicado.

Vale la pena reiterarlo...

El "vocablo" subsidiariedad deriva del latín "subsidium" y significa tanto como ayuda o prestación auxiliar. El Estado y la sociedad, pero también toda otra autoridad superior, solo deberán intervenir en forma subsidiaria, es decir auxiliarán a la unidad subordinada más pequeña (por ejemplo la familia) cuando ésta no está en condiciones de valerse por sus propios medios para cumplir plenamente con sus tareas"... "Por lo tanto, no son, el Estado ni el Sector Privado quienes deben acaparar la mayor cantidad de competencias posibles y administrar en forma dirigista y centralizada toda la vida social. Antes bien, el principio de subsidiariedad reclama que deleguen en lo posible, promuevan y apoyen la iniciativa privada".⁸

Este sabio principio acomodable tanto a las estructuras públicas como a las privadas, a la vida familiar, social como a la política ha sido probado y defendido en numerosas oportunidades por gran cantidad de países como la misma Alemania en la actualidad: aplicado para la descentralización en Francia: ha sido receptado constitucionalmente a nivel provincial como en la Provincia de Tierra del luego en Argentina: defendido y difundido por instituciones privadas como la Fundación Konrad Adenauer y el I.T.E. y por "mega instituciones" como la Unión Europea.⁹

Es necesario recalcar que, estaría confundido quien tratara de liar el principio de subsidiariedad identificando como entidad menor a la familia y como mayor al Municipio. Dependiendo el ámbito - políti-

⁸ HERR. Theodor. **Doctrina Social Católica. Manual Básico. Internationales Institut. Hase / koehler Verlag, Mainz. Alle Rechte der spanischsprachigen Ausgabe: Konrad Adenauer Stiftung e. V., St. Agustín. 1990.**

⁹ "... Le travail de la Commission se développera autour de trois axes... deuxièmement, l'application de la subsidiarité... Nous devons faire au niveau communautaire seulement ce qui ne peut accompli aux niveaux national, régional ou local..." (El Trabajo de la Comisión se desarrollará alrededor de tres ejes... El segundo, la aplicación de la Subsidiariedad... Nosotros debemos hacer a nivel comunitario solamente lo que no puede ser realizado a nivel nacional, regional o local) Jaques Santer. **Présidente de la Commission Européenne. Mensaje del nuevo Presidente (1995-2000) de la Comisión Europea. Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidad Europea. Luxemburgo. 1995.** El tratado de Maastricht, Tratado de la Comunidad Europea del 7/2/92 dice en su Artículo 3 b) referido a la delegación en particular, subsidiariedad: "La Comunidad actúa dentro de los límites, las facultades y objetivos fijados en el presente Tratado. En aquellos ámbitos que no son de su exclusiva competencia, la comunidad actuará en función del principio de subsidiariedad y siempre que los objetivos de las medidas a ser consideradas a nivel de los Estados Miembros no puedan lograrse debidamente y que por el alcance de los efectos de las mismas se provea a su mejor logro a nivel Comunitario".

co, económico, social- existen innumerables entidades menores o de menor a mayor por su complejidad, representatividad, intereses, patrimonio o poder, entre la familia y el municipio y entre el municipio y la Provincia, en el caso argentino.

Aplicar este principio supone recrear lo que llamamos el tejido social, el "entramado" de diferentes intereses que organizadamente traten sus propios temas en coordinación con los del resto de la comunidad. Los dos extremos, el individualismo o el colectivismo son los enemigos acérrimos de la aplicación del principio. La única forma de mitigar el rigorismo y dureza de una economía de mercado altamente competitiva y deshumanizada es aplicándolo para que los intereses comunes se afiancen, donde la solidaridad real, no solamente la declamada; la ejercida por convivir y participar en problemas semejantes, le permita a los que están en peores condiciones (de todo tipo) encontrar apoyos concretos. Ejemplo de esto los hemos observado en el punto anterior.

Atento la necesidad de recalcar hechos, exponemos prontamente como ejemplo al *Sistema Cooperativo* que desde el punto de vista económico tiene a nivel vitivinícola en Mendoza la integración cooperativa en segundo grado que le permite la comercialización de vinos en el país y en el mundo. A nivel Bancario son varios los ejemplos en todo el país. A nivel agropecuario como F.A.C.A., A.C.'A. o SANCOR, etc. Otras maneras que se aceptan en otros ámbitos son: las uniones vecinales o las Federaciones de Uniones Vecinales, las sociedades de Fomento, las Mutuales, las Ligas de Consumidores, las ligas de Amas de Casa, las Cámaras de Comercio (con sus distintos intereses internos denominados, en algunos lados, como "específicas de..."), etc.

COMO EJECUTAR UNA TRANSFORMACIÓN QUE GARANTICE EL EJERCICIO DEL FEDERALISMO

Atento los trabajos de asesoramiento realizados, hemos podido sistematizar no un modelo pero sí ordenar criterios que creemos deben ser tenidos en cuenta para encarar las transformaciones de los Estados.

La pretensión de generalización de las experiencias solamente en base a trabajos personales o de jurisdicción provincial sería un error

y una muestra de soberbia, por lo que, como en las partes anteriores de este trabajo, todos los puntos han tratado de ser validados complementariamente con experiencias de algunas transformaciones estatales a nivel nacional e internacional, algunas de las cuales ya han sido expuestas anteriormente en este trabajo.

Esquemáticamente existen, a nuestro criterio Condiciones y Conveniencias para desarrollar las tareas de reforma, las que detallamos a continuación.

Condiciones Fundamentales

a. Diagnóstico "realista"

¿Por qué hacemos hincapié en **realista**, si, supuestamente el diagnóstico representa la verdadera situación de una actividad o de una empresa?

Resaltamos el tema de realista, porque si bien las cuantificaciones de las cifras, de los datos, permiten variedad de análisis mostrando inexorables fotografías de la realidad y son, justamente, para tomar decisiones; algunas veces el diagnosticador se deja influir por diversos elementos que le impiden un tratamiento objetivo.

Subjetivamente, psicológicamente (podría llegar a decirse), la persona que lo realiza debe estar desapegado de los afectos tanto de tipo personal como de los provenientes de las funciones que se realizan para poder interpretar esos datos con la frialdad necesaria, para poder "ver" realmente lo que ellos nos dicen...

En estos casos, está el riesgo de que se cumpla el viejo dicho sobre lo del... "color del cristal...". Las reminiscencias históricas, las grandiosidades de "altri tempi", los aportes de alto contenido melancólico, muchas veces impiden pensar en la actividad bajo análisis como pasible de modificación. Tocaremos más adelante las características que deben tener los integrantes de un equipo de transformación, pero sin duda, una de ellas debe ser poder llevar a cabo discusiones desapasionadas, fundamentadas, poseer mentes abiertas a descubrir mayores verdades.

Un riesgo que se corre también en la definición del diagnóstico es el de contratar expertos o especialistas sobre el tema (a veces de edad avanzada) para que informe sobre la situación. El riesgo es que dicho consultor, no malintencionadamente, sino porque esquemáticamente se ha movido desde siempre con ciertas ideas o ha presentado planes, libros, o anteriores consultorias, o ha tenido períodos inconclusos como

funcionario, etc.; este consultor decíamos, "incline", informe con "sesgo", interprete cifras, datos o situaciones que le permiten concluir su labor con una conocida frase...: "yo siempre lo dije". La experiencia, valor humano impagable, puede ser negativa si el sujeto no muestra una gran versatilidad.

Por lo tanto es necesario sumar en los elementos cuanti Picados todos los instrumentos de juicio que **permitan valorizar una actividad**. La frialdad del número, muestra indudablemente su utilidad. Por supuesto que la seriedad de la fuente de la información refuerza la validez de las cifras. También es conveniente, si es factible, realizar análisis de evoluciones históricas cuantitativa como asimismo comparar los datos internos (empresarios o estatales nacionales) con otros externos (de otras empresas, de otros estados o internacionales).

En muchos casos se puede probar que la gravedad por la cual uno tiene que tomar medidas no está dada solamente por el **quantum**, por la pequeña o gran cantidad del gasto o del financiamiento sino por el **cómo** se gasta.

Tanto o más importante que el volumen de los gastos es la forma en cómo se lo gasta. Deben surgir en el diagnóstico los rendimientos sociales, económicos, de desarrollo empresarial o regional que ha tenido ese gasto. Es así como uno puede observar que apoyados por leyes u otros instrumentos legales que otrora tuvieron en cuenta la creación de algunos organismos, o la creación y desarrollo de algunas actividades hace quizás treinta o cincuenta años, hoy dichas actividades o dichos organismos subsisten sin realizar un efecto positivo en la población, sin poder demostrar un impacto económico ni social. Vemos que presupuestaria o financieramente hay actividades que no se han cerrado o empresas que siguen funcionando sólo para favorecer a los integrantes de las mismas o a los que desarrollan la actividad dentro de ese pequeño sector sin producir un efecto beneficioso multiplicador del gasto en la comunidad.

Es necesario, pues, retrotraer objetivamente los fines con los que se crearon las empresas, con los que empezaron a desarrollar sus actividades, lógicamente a la vista de la situación que se vivía en ese momento y **comparar con los resultados obtenidos a través del tiempo y los efectos** sociales, políticos o económicos en la actualidad. Críticamente analizar dicha situación a la luz del diagnóstico seriamente cuantificado, dado que **siempre puede llegar a ser justificable mantener cualquier actividad dentro del sector público.** Siempre uno puede llegar a encontrar destino idéntico o alternativo a una empresa, sea ésta deficitaria o no. Siempre uno puede llegar a justificar una actividad

"porque siempre se ha desarrollado".

El diagnóstico realista, también presupone la **desideologización**, la liberación de los estereotipos tales como: todos los sindicalistas no son laboriosos, todas las empresas del Estado son deficitarias, todos los empleados públicos no sirven, a las empresas del estado hay que regalarlas, que el Estado no se meta en nada, las empresas del Estado se deben vender por el monto igual al gastado en las mismas o a través de la historia, el mercado es la manera más justa de distribución, la democracia es una forma de vida. etc.

b. Objetivo final definido

En esta etapa estamos pasando al programa, al plan de trabajo. En un proceso lógico está primero el diagnóstico luego el programa donde se termina el objetivo y posteriormente se realiza la ejecución. Finalmente el control cierra el sistema.

Cuando decimos objetivo final definido, estamos apuntando a que este objetivo tiene que tener varias **características, varias condiciones, pero la primera y fundamental es que ese objetivo sea coincidente con el bien común**; vale decir que considere el bien de cada uno de los habitantes de la zona, de la región, del municipio, de las provincias o de la nación. Que ese objetivo sea bueno para ellos en tanto son seres humanos poseedores de dignidad y que aunque parezca inalcanzable o dificultoso de realizar, el objetivo mejorará la condición de todos y cada uno de los habitantes.

El objetivo debe expresarse en cantidad de personas demandantes, en necesidades cuantificadas hoy y satisfechas en el futuro, en necesidades reales a atender o sea en función del servicio o bien a producir y **nunca como justificación interna de la supervivencia del ente**, programa o institución que lo realiza.

En este sentido con los datos legales, políticos, contables, matemáticos. económicos o estadísticos que arrojó el diagnóstico debe someterse a discusión la actividad que se está por encarar, debe someterse a discusión la idea de transformación que es el tema que nos ocupa.

Vale decir que, la actividad, el proceso, la empresa, la función **deben nuevamente "rendir examen"**. **Conviene, una discusión integral, principalmente con los sectores directamente interesados**. Que cada uno de los interesados directos o indirectos opinen sobre los destinos de las mismas a través no sólo de la presencia de los más representativos sino también de las entidades intermedias de cada uno de esos intereses. **No debe evitarse la disensión de aun-**

que signifique una exageración. Para ello se necesita una gran dosis de paciencia. Los proponentes pueden surgir o defender desde el mantenimiento del status quo hasta la propuesta más exagerada o quizá aparentemente, ofensiva para el común de la gente.

En el proceso de decisión del objetivo es importante ir "acompañando" el razonamiento. En ese intercambio de ideas, las sugerencias, las opiniones sectoriales deben comenzar a fundamentarse desde los principios del Estado, desde la dignidad de la persona, desde el bien común, desde la preservación del federalismo y la integridad nacional, desde la conveniencia de la armonía en las relaciones interestaduales hasta los elementos concretos prácticos de tipo operativo. **Someter cada una de las propuestas a un análisis en donde lo sensible, en donde lo demagógico, donde la falta de sustento deben quedar a la vista. En otros términos, desenmascarar el egoísmo a la superficialidad y suplantarlos, razonamiento de por medio, por la solidaridad.**

La experiencia nos demuestra que las posturas más realistas surgen de, éstos, directamente interesados. "Bajar y subir" en las conversaciones sobre las funciones del Estado y posibilidades de los particulares, es un ejercicio que tiene que ser repetitivo en cada responsable y en cada etapa del proceso reestructurador.

c. Decisión política

El objetivo final a los grandes objetivos finales definidos deben estar acompañados por la decisión política.

Es importante que el político conozca que todo proceso de transformación del Estado, más donde culturalmente la población no está preparada para tal cosa, trae conflictos en mayor o menor medida. Las reestructuraciones, los cambios dentro del Estado Central, organismos descentralizados o empresas del Estado, los cambios en la actitud sobre subsidios, concesiones, etc., necesariamente van a ir acompañados en mayor o menor medida por conflictos. Estos conflictos pueden ser de pequeña o gran envergadura, pero el político debe conocer que habría que afrontarlos. Decidir, teniendo en cuenta que tiene el objetivo claro, puede significar un gran desgaste, un gran trabajo, una gran preocupación por el tema a desarrollar pero también pueden significar, desde el punto de vista de su proyección política personal, un gran logro... ¡Hacer lo que se necesitaba y nadie se animaba!

Al contrario de lo que comúnmente se piensa, debe llamar la atención el programa de transformación estructural que no va generando algunos conflictos más o menos significativos. Podría ser

un síntoma que es una declamación, que “todo va a cambiar para que nadie cambie”, o “más de lo mismo”.

La decisión política no la consideramos suficiente con lo expresado por un dirigente en la campaña electoral, **no es suficiente la voluntad manifiesta en los medios de prensa.** Entendemos que **la señal de la autoridad debe estar explicitada en propuestas de leyes, decretos regulatorios o “decretos marco”** para llevar adelante el plan donde se exprese claramente el objetivo. Estas herramientas son sustentos para el ejecutor y le sirven de apoyo, de mensaje inobjetable para los interesados y para la comunidad.

El perfil del ejecutor designado para llevar adelante la política de transformación también es un “mensaje” a la ciudadanía. Más adelante haremos hincapié sobre sus condiciones.

Es importante tener en cuenta, cuando se designa a los responsables en cada una de las actividades, el nivel jerárquico que se le otorga al que va a reestructurar el Estado. Este nivel no está solamente relacionado con la jerarquía institucional sino también está relacionado con el poder político-institucional que ejercer. Si suponemos que el tema de la transformación del Estado es prioritaria, importante, merece una atención especial y debe ser realizada con profesionalidad especializada, el lugar del transformador y su equipo será el de mayor nivel posible.

No es lo mismo, que en un Municipio o en una Empresa del Estado, el Intendente, el Interventor o el Presidente de la Comisión Ejecutiva o del Directorio, sea el responsable de reestructurar o el que conozca y esté dispuesto a la reestructuración, que lo sea uno o alguno de los directores o algún asesor. **La “expresión”, el “gasto político”, la imagen externa de la transformación debe ir acompañada por la primera autoridad.** Esto se salva si esa primera autoridad está plenamente compenetrada y está decidida a hacer la transformación aunque no conozca en detalle los pasos en la misma.

d. Objetivos parciales con definición amplia y elástica, permeable a los cambios coyunturales

Cuando se ha definido el objetivo final y la decisión política está tomada, aunque aún no esté explicitada, es conveniente fijar objetivos parciales; vale decir las metas a alcanzar, los escalones a subir para conseguir el objetivo final. Si éste es de largo plazo, los objetivos parciales serán consecuentes con el mismo identificándose como Planes Operativos Anuales (POA).

Estos objetivos parciales, acompañados con un cronograma más o menos definido, deben ser discutidos, concensados y concatenados. **Sin embargo deben considerárseles como posibles de modificar** tanto en sus prioridades de unos respecto a otros o como en su inevitable aplicación. Deben ser **elásticos**, deben incluir y acompañar el "manejo de los tiempos" teniendo en cuenta que se están comparando continuamente con la realidad.

El objetivo parcial puede ser o no una condición indispensable para el logro del objetivo final. Teniendo en cuenta las modificaciones políticas o económicas o quizás la sorpresa de un adecuado acompañamiento cultural en el proceso de reestructuración; el objetivo parcial puede quedar sin efecto.

En tanto se tengan más desagregados los objetivos parciales, que podríamos denominarlos subobjetivos y habiéndolos puesto con actividades, con medios, con tiempos, **será posible "negociar" en hipótesis de conflicto, alguno de ellos** que no son fundamentalmente o esenciales para el logro del objetivo final, ya que muchos de ellos solo coadyuvan a la perfección o *exquisitez* de un plan. Vale decir que mientras más subobjetivos, programas, etc. se tengan pulidos tecnológicamente, cada uno de ellos serán "transables", en tanto que se conozca la prioridad final y que su ausencia no la entorpezca.

e. Apoyatura en herramientas jurídicas

La modernización del Estado no necesariamente debe ir acompañada con una eliminación de las viejas leyes ni con una desregulación legal total. El plan o el programa de reestructuración con sus objetivos, sí debe estar apoyado legalmente.

Apoyatura legal no quiere significar que deba enviarse un proyecto de ley especial para cada proceso o someter cada transformación a una discusión parlamentaria sino que las medidas que están previstas tomar deben poder ser respaldadas en instrumentos legales, entre los que pueden contarse, por ejemplo, la misma ley con que se creó o autorizó a funcionar al ente hoy cuestionado o bajo análisis.

Tales fueron los casos de: **a)** la Reestructuración de Bodegas y Viñedos Giol E.E.I.C., donde su Ley Orgánica permitía la gran parte de la reestructuración; **b)** de la Educación en la Provincia de Mendoza en donde la Constitución Provincial respalda el accionar independiente que tiene la Dirección General de Escuelas, órgano jerárquico responsable de la totalidad de la educación de los mendocinos; **c)** la descentraliza-

ción de Instituto Provincial de la Vivienda cuyo proceso medular se llevó a cabo con un Decreto: **d)** la misma ley impelía el proceso de robustecimiento del Departamento General de Irrigación el que fue consolidado por la ley que otorga personería a las asociaciones de Inspecciones de Cauce.

Así también fue necesario enviar un proyecto de ley para poder privatizar totalmente Giol porque su Ee\ Orgánica no lo preveía y un proyecto de ley de transformación administrativa de la educación porque se tocaban algunos derechos adquiridos, como la estabilidad de los sectores de supervisión dentro de la docencia.

La adecuación legal de los instrumentos de control se irá haciendo sentir a medida que las transformaciones, sobre todo administrativas, avance. El control, puramente cuantitativo, ex-post, de los Tribunales de Cuentas va a necesitar transformarse en Contralorías Generales. Así fue entendido a nivel nacional con la creación de la Sindicatura General de Empresas Nacionales y luego con la creación de la Sindicatura General de la Nación. Otro caso fue en Mendoza, donde fue necesario crear una Comisión de Seguimiento del proceso de Transformación de Bodegas y Viñedos Giol ya que su reestructuración implicaba obligaciones por parte de los adquirentes. Después se creó una Comisión de Veeduría Bicameral para tutelar el proceso de liquidación de dicha empresa. Así también se preveía, en 1992, en el proceso de Transformación de la Gestión Administrativa de la Educación dentro de la Provincia de Mendoza, que la estabilidad vitalicia del supervisor debería reemplazarse por una Auditoría Pedagógica separada de una Auditoría Administrativa a los fines de optimizar la gestión, agilizar los cambios, remozar los circuitos, adecuar a los protagonistas, etc. El mismo Proyecto preveía un Sistema de Control, establecido legalmente pero privado y profundamente participativo, que asegurara la Calidad del Servicio Educativo. Semejante propuesta se realizó al Gobierno de la Provincia de Neuquén en un trabajo de consultoría en 1993.

En los procesos de transformación de los testados será necesario considerar que las concesiones monopólicas o las funciones delegadas, transferidas o descentralizadas a asociaciones de empleados, a vecinos o a productores tendrán que ser acompañadas y controladas. Así es el caso del Proceso de Descentralización en el Departamento General de Irrigación donde las nuevas Inspecciones de Cauce Asociadas, tienen su propia Junta de Vigilancia pero también se ha previsto controlarlas desde el mismo Departamento con una Auditoría ad-hoc. Las clásicas Inspecciones son controladas por los Delegados, históricamente previstos en la ley pero que había caído en desuso y por la Administración

Central a traves de la Auditoría de Cauce.

Vale decir que el apoyo legal no siempre se sujeta a nuevas leyes sino que puede estar dado por las viejas leyes que previeron la creación y funcionamiento de los distintos organismos.

Muestran cierta debilidad o se muestran como ciertas batallas dificultosamente franqueables las Leyes de Contabilidad en lo atinente al manejo de fondos, a la administración de fondos del Estado en forma conjunta con fondos de los particulares, a los procesos licitatorios, a los procesos de compras con fondos públicos por gestión privada, a lo que se conoce como la Cuenta de los Responsables, a las transferencias por descentralizaciones municipales, a las nuevas formas de gestión en general, etc.

Cuando se van a someter a discusión legislativa (o en un Concejo Deliberante) algunos temas conflictivos o se tienen diagnosticadas y con objetivos listos para ejecutar, varias instituciones necesarias de reestructurar, vemos conveniente sintetiza temas semejantes en una sola ley. Hacer una sola ley es brindar la "batalla" legislativa una sola vez. Esto no es axiomático aunque ha mostrado cierta conveniencia.

f. Financiamiento

Dentro del proyecto de transformación del Estado observamos que una de las causas que ha impulsado la transformación, es el tema financiero. Puede observarse cómo, en muchísimos casos, los análisis presupuestarios indicaban: que el gasto publico servía para financiar empresas deficitarias: que la justificación de la redistribución de las riquezas favorecía ineficiencias y privilegios groseros que colaboraban con el aumento del déficit fiscal; que existían estructuras recaudatorias más caras que los ingresos que obtenían; que la superpoblación de agentes públicos no solamente limitaban o deformaban, sino también impedían la celeridad en la ejecución de las decisiones políticas, las entorpecían y a veces hasta lograban que no se realizaran.

Si bien, el aspecto financiero o más amplio aun, el problema del financiamiento, es uno de los motivos que ha llevado a tomar e impulsar la decisión de la transformación del Estado, es sí uno de los elementos definitorios, es uno de los componentes más significativos.

Diagnosticar y decidir un objetivo transformador implica abrir la "Caja de Pandora". Todas las realidades antes ocultas quedan al descubierto con sus costos inmediatos y luego los ocultos, las sobredimensiones, las ineficiencias, los abusos políticos de muchas administraciones anteriores, los robos, los contratos inexplicablemente

firmados y vigentes, la carencia o por el contrario la multiplicidad de información sobre un mismo tema o dato, etc.

Llamativamente una empresa, una actividad sujeta a transformación puede haber sido financiada por el déficit presupuestario o por el endeudamiento bancario durante muchos años, pero al somérsela a transformación debe seguir siendo financiada por un tiempo más. **Un elemento que todo político como todo transformador tienen que tener en cuenta es que para transformar es necesario seguir financiando el proceso de transformación;** por eso es que el resultado final de la transformación debe ser evitar definitivamente el mal gasto o un futuro mal gasto.

Como ejemplo válido para muchas empresas y actividades del Estado, es la de reestructuración de Bodegas y Viñedos Giol. En este caso la decisión de transformación mostró y dejó a la vista, por ejemplo que algunos de sus últimos balances ¡arrojaban utilidades! cuando la empresa técnicamente estaba en quiebra hacía varios años, mostró y dejó a la vista de todos los engaños, todas las inercias contables, todas las operaciones que mecánicamente se venían realizando y que no respondían a la realidad, las ausencias de controles, las prebendas en cuanto al personal, la discrecionalidad histórica del abuso por parte de directores y de dirigentes políticos, la impagable deuda con los bancos provinciales, los que en este asocio perverso ¡distribuían utilidades por intereses imputados a la deuda de dicha empresa del listado al mantenerla como crédito cobrable cuando en realidad era incumplible operativamente ese compromiso!, etc.

Aparecieron, en este caso como en muchos otros, los juicios de proveedores que nunca habían aparecido; **los juicios que gesta la misma inseguridad del futuro de la actividad de la empresa o de la actividad del Estado;** las sobrevaluaciones de los activos comparados con los precios reales del mercado; las diferencias enormes de inventario donde habían venido copiándose los inventarios en forma histórica a los que hay que agregarles los robos y desapariciones; las necesidades financieras para cubrir las indemnizaciones para el personal; los abusos por juicios por accidentes de trabajo falsos, difíciles de defender por inexistencia de antecedentes médicos en los legajos pero también **aparece la necesidad de financiar el cambio estructural.**

Reiteramos que, la reestructuración debe pagarse, pero la duda surge sobre: ¿quién debe pagarla? Se podrá financiar la transformación con los recursos presupuestarios del presupuesto corriente provincial o municipal o con endeudamiento de cor-

to plazo en bancos oficiales o privados. Esto significa que la transformación del Estado la hace y la ¡vaga esta misma generación de ciudadanos. Se podrá optar a créditos internacionales y en tal sentido la transformación se hace por los ciudadanos de hoy y se paga por las generaciones futuras. Opinar al respecto es difícil porque ambas alternativas tienen pro y contra. La decisión política se sensibiliza si se opta por pagar en el futuro porque exige al reestructurador un objetivo que explícita y concretamente muestre y asegure un beneficio para las generaciones del mañana.

En este sentido el Gobierno nacional a través de los convenios internacionales ha obtenido líneas de crédito del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial que permiten la financiación de los estudios, diagnósticos y proyectos por parte de las Provincias y Municipalidades. Asimismo financian inversiones en infraestructura pública, mejoramiento tecnológicos en los sistemas catastrales, desarrollo y consolidación de políticas institucionales de descentralización, capacitación y coordina las posibilidades de financiamiento para indemnizaciones al personal por los BOCEE (Bonos de Creación de Empleos).

Las transformaciones se pagan. Librar la lucha cultural, crítica, generadora de conflictos donde se pretende decir y se muestra la decisión política de transformar sin que ésta vaya acompañada de los recursos suficientes, es crear falsas expectativas. Algo semejante pasó en la Provincia de Mendoza en el año 1989, donde se generó una posibilidad de Retiro Voluntario a los agentes estatales de la Administración Central y posteriormente se frenó por falta de recursos.

Una buena forma de optimizar los recursos financieros destinados no sólo a la operatividad del Estado sino también a las nuevas inversiones o a la reestructuración del mismo nos parece que ha sido **la creación en el ámbito del Gobierno de la Provincia de un Banco de Proyectos donde se evalúan no solamente cuantitativamente sino cualitativamente los proyectos que a nivel de entidades descentralizadas, Empresas del Estado o Administración Central requieren de financiamiento.** De esta forma **no sólo se prioriza en función de pautas puramente políticas sino también se evalúa costo-beneficio** y se piensan con seriedad los proyectos a ejecutar dentro de la administración.

Dentro de las expectativas que trae toda información es que se van a producir ahorros inmediatos o futuros, que transformar es si-

nónimo de gastar menos. Esto no siempre es así ya que muchas veces, **sobre todo en los procesos de descentralización el gasto total consolidado es posible que no disminuya. Descentralizar o desconcentrar significa la mayoría de las veces gastar mejor y no gastar menos.**

CONDICIONES OPERATIVAS

Reiterando que los alcances de este trabajo no pretenden ser dogmáticos o axiomáticos, sino simplemente un marco de operatividad para los ejecutores de transformaciones o para algunos funcionarios, vamos a citar a continuación las Condiciones Operativas.

a. Acciones no dogmáticas ni ideológicas

Esta condición ya se había enunciado como importante al tocar el tema del Diagnóstico, pero en este punto abundaremos en su fundamentación.

Evidentemente la transformación del estado ha venido acompañada de una discusión de tipo ideológica sobre todo dentro de la política y la economía. Los años del estatismo de mitad del siglo veinte, luego los años del endeudamiento externo por parte de los países del tercer mundo y posteriormente la preocupación por parte del primero por el repago y la caída de la receta estatista del comunismo soviético permitieron una discusión donde parece estar floreciendo el sentido común. Cada país se replantea no ya la necesidad de ser liberal o de ser marxista, sino qué tipo de estado le conviene teniendo en cuenta sus características étnicas, culturales, geográficas y qué tipo de economía le conviene para mejorar su nivel de vida, el de cada provincia o de cada municipio. Se pretende encarar el siglo veintiuno sin una dependencia tecnológica y cultural sino con un posicionamiento de fortaleza de cada una de las entidades nacionales, entidades provinciales o entidades municipales. **Esa es la mejor posibilidad de participar exitosamente en las regionalizaciones y globalizaciones de que se habla en la actualidad. Esa discusión ideológica donde lo pragmático ha triunfado contra lo ideológico ha venido bien y debe ser tenido en cuenta dentro de los procesos de reestructuración.**

Ni las empresas públicas son de los trabajadores, ni son de los contribuyentes, ni son del interventor, ni son de los ciudadanos. No son de los trabajadores porque la mayoría de las empresas públicas han seguido subsistiendo **para** los trabajadores, difícilmente han sub-

sistido para la provincia o para el Municipio. No son de todos los ciudadanos, porque, si bien todos los ciudadanos aducen su propiedad, **sólo algunos de ellos son los que pagan impuestos y los mantienen.** Tampoco en general son símbolo de la soberanía o del federalismo. Por **la mala administración, por la corrupción abierta o encubierta o por la falta de patriotismo con que han sido manejadas,** muchas veces, han sido promotoras y fomentadoras directa o indirectamente del endeudamiento externo que es una de las causas del aletargamiento de la soberanía. **Vale decir entonces que el esquema de empresa pública fuerte como sinónimo de un Estado fuerte no necesariamente ahora tiene que ser así.**

Por otro lado dentro de los gastos de la administración, vemos como importantes, en algunos momentos, los gastos para el desarrollo. los gastos para la inversión o los gastos para la seguridad, **habiéndose mantenido estables los gastos que significan una inversión real en calidad humana, los gastos que significan mentes fuertes para vivir en libertad, cuales son los gastos en educación y los gastos en salud.** Los requerimientos de un nuevo Estado y de una nueva forma de vida, evidentemente no pueden ser llevados a cabo por las espaldas del erario público. **Es necesario preocupar a todos los integrantes, sectorialmente o individualmente, dentro de las distintas comunidades para mejorar el sistema educativo. Pensar en el financiamiento gratuito de la totalidad de la educación o de la totalidad de la salud, el financiamiento por parte del Estado y el uso gratuito del misino, es destinar la educación como la salud a servicio de tipo informativo o a actividad puramente profiláctica y no de investigación, de desarrollo, de crecimiento y utilización de tecnologías nuevas, etc.**

No es posible que estos dos puntales no sólo del presente sino del futuro nacional, provincial o municipal puedan ser mantenidos exclusivamente por una partida presupuestaria. Esta actitud implica cerrar la educación o cerrar la salud a un problema de recaudación impositiva; la otra forma es abrir estos temas al debate público, al interés general, al mejoramiento y al aporte de ideas, tiempo, recursos en general incluido los financieros.

Lo que se observa, es que se ha dado una batalla y lo ideológica extremista prácticamente ha desaparecido del campo de la política y de lo económico. Aparentemente se refuerza el capitalismo, pero está dada la oportunidad para reforzar el sentido común dentro de la política teniendo en cuenta los intereses de cada nación, región o comuna y dentro de la economía motivar una

solidaridad para complementar con lo social el resultado frío del mercado.

Esta discusión deberá abrirse al campo de lo educativo donde todavía está postergada. No obstante esto, así como ejemplificamos lo dogmático o lo ideológico, con esto queremos decir que no existen soluciones exactas sino que existen alternativas para distintos problemas; todo depende de la conveniencia del bien común que hemos hablado, del respeto a la dignidad de los protagonistas, de las posibilidades financieras y de las alternativas en el futuro.

b. Explicitación de la Verdad

Entendemos que una de las mejores maneras de respetar la dignidad de las personas, que son las principales y últimas protagonistas y destinatarias de las transformaciones del Estado, es explicitar totalmente la verdad.

Esto es tan obvio que parece innecesario decirlo, pero no siempre se aplica. Si partimos de la base que la transformación implica algunos conflictos, la reticencia a decir la verdad es manifiesta por varios políticos. Este tema se engarza con la expresión de la voluntad política y tiene que ver con la personalidad del dirigente, donde la valentía debe ser una de sus virtudes.

Transformar el Estado dará pie para buenas noticias porque las provincias o los Municipios comenzarán a ocuparse de cosas que antes no se ocupaba, de reclamos largamente realizados por la ciudadanía pero también dará pie a noticias que crearán malestares, inseguridades, dudas y temores, sobre todo en los involucrados cercanos al hecho: empleados públicos, proveedores y contratistas del Estado, usuarios, etc.

Defendemos la idea de decir la verdad pero también defendemos la prudencia para saber decirla. La forma, la oportunidad, los medios son tan importantes como el contenido. Los pasos anteriores, la seriedad del diagnóstico y la decisión sobre un objetivo consensado, permiten una exteriorización de verdades que pueden ser dolorosas pero que no pueden evitarse difundir.

Puntualizando en la forma de decir la verdad, somos partidarios del sistema de tratamiento personalizado de los procesos, inclusive de los conflictos. El "dar la cara" puede aparentemente ser riesgoso o duro pero impone respeto por parte de los interlocutores y solidifica la credibilidad que el cambio está en marcha.

c. Preparar a los "receptores"

Esto quiere decir que hay que preparar no sólo culturalmente sino también financieramente al receptor de las actividades que antes desarrollaba el Estado, en los casos de transferencia de las mismas a sectores privados individuales o colectivos.

Es realmente impresionante observar, como, las personas, las instituciones que tienen las oportunidades de participar, de empezar a conformar el entramado social que hablamos antes y que reconocen sinceridad en el organismo "dador" de atribuciones o de funciones, ¿cómo responden al llamado...! También es poderosamente llamativo, cómo estas instituciones intermedias, al poco tiempo de constituidas y habiendo comenzado a funcionar coherentemente, comienzan a exigir más derechos, más atribuciones, seguridades jurídicas o promesas del reestructurado... Es muy buen síntoma el primero como el segundo.

Pero también va a necesitar del acompañamiento de los vecinos, en ese crecimiento y cambio cultural, para mejorar el gerenciamiento de este tipo de proyecto. Por otro lado el cambio cultural de los administradores dentro del municipio.

Sintetizando, hay que preocuparse de la capacitación y capitalización de muchos de los cercanos protagonistas de las transformaciones. Las descentralizaciones y desconcentraciones van acompañadas por apoyos legales, capacitación, recursos financieros y medios físicos, entre otras cosas.

La "maduración" en el ejercicio de sus funciones por parte de las entidades "receptoras" es muy rápido, por lo que hay que considerar que los cronogramas que prevean ayudas materiales seguramente se van a acelerar por solicitudes o presiones de los "nuevos reemplazantes del Estado". A veces observamos apoyos empresariales aislados que favorecen los cambios culturales de responsabilidad social o económica.¹⁰

Un tratamiento especial merece el proceso de transferencia de personal estatal a entidades prestadoras de servicios públicos transferidos o privatizados o actividades que antes se desarrollaban en ámbitos públicos. El tratamiento especial obedece principalmente al hecho de que lo que se está transfiriendo es una persona y no

¹⁰ " Los buenos vecinos no solo viven en la comuna. Ellos trabajan para hacerla mejor... Devolver a la comunidad su apoyo, es uno de nuestros principios más importantes. Después de todo vivimos aquí y queremos ser mejores vecinos". Propaganda de Mc Donald's Corp. Enero 1996. República de Chile.

una cosa. Esa transferencia debe ser de forma voluntaria, tanto del transferido como del receptor, pero necesitarán, ambos, de cierta apoyatura por parte del Estado.

*Debemos recordar que el único capital que posee un trabajador en general es su antigüedad por lo que garantizar la misma por convenios Estado-receptor-agente, ante organismos oficiales es **legalmente suficiente**.* La experiencia indica que el trabajador, en general, quiere seguir trabajando. Lo que aspira es a la continuidad de su fuente de trabajo más que a la propiedad participada de la empresa. Justamente por esa búsqueda de una garantía laboral es que el mayor énfasis, la mayor preocupación del reestructurador deberá estar puesta en la continuidad de la empresa receptora, en su viabilidad económica. **No conviene bajo ningún aspecto alentar proyectos inviables económicamente. Hay que abortarlos desde el inicio porque le crean falsas expectativas a los trabajadores que dilapidarán sus indemnizaciones en corto plazo aparejando problemas familiares y sociales.**

d. Adecuada difusión de los procesos en todos los ámbitos, inclusive los ámbitos académicos

Una correcta explicitación por todos los medios masivos de comunicación tanto del diagnóstico como de la propuesta es lo más adecuado aunque esté esta última en la etapa de consenso. El mensaje, graficación, explicitación clara y lenguaje adecuado son temas técnicos que quedan en manos de los especialistas.

Sin embargo cabe transmitir algunas experiencias de tipo práctico que pueden favorecer la comunicación:

a) **Es conveniente la presencia, dentro de la organización a transformar o del equipo transformador, de un especialista o de un idóneo en comunicación** que con criterio, conocimiento de las etapas del proceso y percepción, esté continuamente abocado al tema.

b) **en tanto más complicado o mayor difusión ha tenido el tema o mayor cantidad de involucrados existan, la difusión deberá dispersarse a tantos ámbitos como sea posible.** La transformación municipal, por ejemplo, no debe de dejar de ser difundida a nivel de la mayor cantidad de entidades vecinales o de fomento existentes. Rotan Club o Clubes de Leones, asambleas parroquiales, ligas de amas de casa, clubes o sus comisiones directivas, cámaras de comercio, colegios secundarios y por qué no primarios, docentes, partidos políticos, etc.

c) **Lógicamente no debe obviarse la explicación reiterativa en todos los cuerpos deliberativos**, va sean estos los que naturalmente corresponden a la incumbencia inmediata como los Concejos Deliberantes o las Legislaturas Provinciales. Si correspondiere al Congreso Nacional o a los Foros Internacionales.

d) **Deberán explicitarse los objetivos de la transformación y las diferentes etapas del proceso, en forma personal y formal a los interesados o protagonistas del cambio: empleados públicos, comisiones gremiales internas, sindicatos, proveedores o acreedores.**

e) Una actitud que resulta positiva es realizar, no ya una conferencia de prensa con periodistas, **sino una reunión explicativa a periodistas y responsables de todos los medios de difusión donde se hable del objetivo, de las etapas que implicará y consecuencias de cada una de la mismas, de los resultados esperados técnicamente fundamentados**; abriendo la discusión con todos los pormenores y antecedentes.

f) Regularmente se olvida **un ámbito importantísimo para difundir, discutir y muchas veces recibir aportes, que es la Universidad**. En ella los alumnos, con espíritu crítico propio del empuje juvenil, seguramente perforarán conciencias con sus agudezas y los docentes e investigadores podrán dilucidar dudas o aportar investigaciones o estudios que durante muchos años han estado aletargados en las bibliotecas.

RESPONSABLES DE LAS TRANSFORMACIONES: CARACTERISTICAS

Evidentemente que tanto el diagnóstico, la discusión y definición del objetivo como el desarrollo del trabajo no pueden ser realizados íntegramente por una sola persona. Tampoco pueden hacerlo solamente el personal que regularmente posee un organismo, llamémosle burocracia estable. Este trabajo, sobre todo el de definición del Objetivo y el de ejecución de la transformación, deben ser realizados por un equipo.

Como en todos los comentarios anteriores dentro de esta presentación, se puede hablar mucho del trabajo en equipo y los beneficios que esto significa. Es evidente y lógico intuir la conveniencia de su existencia. Solamente los que hemos tenido ocasión de comparar lo que puede ser enfrentar reestructuraciones sin equipos y por otro lado realizar trabajos de este tipo como partes de uno, podemos valo-

rar las diferencias.

Más que definirlo preferiríamos describirlo por lo que no debe considerarse como tal y por otra parte dar las condiciones que creemos que deben poseer los miembros.

Evidentemente que la **primera condición, indiscutible, es la capacidad técnica de cada uno de los integrantes.** Esta es condición incluyente sobre toda para lo que se podría denominar como el equipo base o inicial.

El equipo no significa una gran cantidad de personas. Puede haber equipos de pocas personas. **No es indispensable que todos y cada uno de los miembros de un equipo sean profesionales, sin embargo, si tienen experiencia dentro de la administración pública en diferentes niveles de ejecución, es conveniente. Unir personas con diferentes habilidades o especialidades, semejantes experiencias y bien remuneradas no significa la conformación de un equipo.** Ese aglutinamiento en función de un objetivo común puede ser eficiente, puede llegar al objetivo pero no necesariamente es un equipo. *En otras palabras, las individualidades, los integrantes de un equipo no se “compran”.* No se conforma un equipo solamente con objetivos y dinero. El político o el responsable de la transformación del Estado pueden “comprar” un equipo entero o en su defecto, a través de la experiencia de uno o varios miembros de equipos transformadores, puede integrar un equipo propio. No es excluyente que el dirigente a través de la lectura de estas ideas o simplemente por capacidad de conducción y sentido común, “arme” un equipo eficiente.

Ese equipo **se puede unir** en el trabajo de diagnosticar y **se solidifica** en la discusión y determinación del Objetivo Final y en los objetivos parciales a alcanzar. **Por eso creemos como muy saludable, que quienes diagnostican sean los que ejecuten las transformaciones.**

No es fácil expresar lo que significa conformar y trabajar en equipo, no obstante trataremos de ser lo más explícitos posibles. **Un integrante de un equipo de transformación es una persona que, habiendo descubierto problemas, patologías institucionales, deficiencias o alternativas de acción, depende el caso, en un ente estatal; por el hecho de que ha participado en la elaboración de su diagnóstico, comienza a proponer planes de acción, comienza inmediatamente a pensar en el Objetivo Final. Imagina, sueña y desea que las cosas “anden bien”, pero tiene los pies en la tierra y por eso quiere, principalmente, hacer. Le “duelen” las injusticias evi-**

dentés, la pobreza inexplicable, la pasividad de la gente ante los errores y abusos. Pretende poner “en acto” al Bien Común. Habiendo descubierto las deficiencias, está molesto, inquieto, hasta que no modifica las conductas erróneas. No está conforme con los recursos ociosos; en el caso argentino, no está conforme con la “potenciar” riqueza del país sino que pretende la riqueza real. Desestima los elogios de los exitistas y tiene una gran disposición a escuchar ya que no pretende ser el monopolista de la verdad. Tiene la virtud de enamorarse de los proyectos que está ejecutando con el suficiente desapasionamiento que le permite tratar de lograr el máximo de lo posible.

Estas ideas anteriores configuran someramente una forma de trabajo y una personalidad determinada, sin embargo creemos que podemos tipificar brevemente algunas otras condiciones que los miembros de un equipo deben poseer.

Condiciones personales que deben poseer los miembros de un equipo.

a. Honestidad y austeridad

Además de la virtud que desde el punto de vista moral significa la honestidad y rescatando que toda persona debe ser honesta, más aún un funcionario público, con mayor razón debe serlo un miembro de un equipo de transformación.

Sin olvidar lo anterior, un miembro debe ser honesto porque la deshonestidad implica ineficiencia. Los corruptos no pueden transformar el Estado porque están en contraposición con la esencia misma de la acción reestructuradora. Se entiende que los objetivos de transformar son buenos; un corrupto los desdibuja.

Toda transformación ira acompañada de medidas de austeridad o contención en cuanto a designaciones de personas, usos de diferentes medios (autos, viáticos, etc.), designaciones de personas, etc. **La autoridad decidida será la primera en cumplir con dichas medidas, imponer un control personalizado para su cumplimiento, frenar a sus colaboradores en los abusos, etc. Ese también es uno de los mejores mensajes políticos.**

b. Laboriosidad

La transformación del Estado no tiene mucho tiempo para deba-

tirse sino que hay que ejecutarla con celeridad. Las expectativas por los cambios impiden llevar a cabo las transformaciones con la comodidad de un trabajo rutinario. Si hay mucho trabajo y hay poco tiempo para realizarlo, el equipo deberá trabajar mucho. El miembro del equipo, en tiempo y mente debe, preferentemente, estar “full time”.

d. Amabilidad y Astucia

Todos los protagonistas de las transformaciones, todos los directamente e indirectamente involucrados merecen un trato digno y respetuoso. El miembro del equipo tendrá derecho a exigir respeto y trato amable cuando él lo ha prodigado primero. El reestructurado como vimos anteriormente no siempre es portador de buenas noticias... entonces. ¿para qué agravar las cosas con un mal trato o faltas de respeto en las relaciones personales?.

Sabido es que todos los problemas, en definitiva se dan entre seres humanos. Se agravan por no tratarlos con inteligencia y se solucionan o aclaran por la razonabilidad de las partes. Todas las cosas dependen de las comunicaciones. El mal trato impide la transferencia “limpia” del mensaje y por lo tanto a los fines de las transformaciones, atrasa, limita el logro del objetivo.

Acompañando a esa amabilidad debe estar la astucia. Entiéndase a ésta no como un derecho a mentir, engañar o al abuso. La astucia le permite al transformador observar por ejemplo las debilidades para que en determinadas circunstancias le permitan avances en el programa, analizar los tiempos y las personalidades para opinar o postergar una expresión o un compromiso. Regular las oportunidades... muy ligado todo esto a la prudencia... a usar inteligentemente todos los medios lícitos para avanzar hacia el objetivo.

e. Firmeza

Algo se ha anticipado sobre este tema. Quizás lo **más correcto habría sido hablar de valentía en el integral sentido de lo que la virtud significa**; es decir como opuesta a la temeridad y a la cobardía. El tratamiento personalizado de la transformación y aún de los conflictos impone una actitud valiente, como también implica valentía, firmeza, valga la expresión, para mantener el rumbo de la transformación a través de los múltiples inconvenientes que continuamente se presentan.

f. Perfil semi "académico-profesional". Creatividad

Si bien aclaramos que la posesión de un título profesional no era condición indispensable para pertenecer a un equipo, sin duda que **la disposición al conocimiento que se supone adquirida en la Universidad, marea en gran parte a los profesionales** y esto ayuda en la reestructuración, más aun cuando se encaran temas donde algunos conceptos técnicos le son desconocidos o ajenos al reestructuración

Igualmente, entendemos a la tarea de transformación como una actividad muy vinculada a la docencia. Transformar es, conociendo lo que se debe lograr, buscar los medios técnicos para realizarlo, a través, preferentemente, de relaciones humanas. Los avances son con mensajes de convencimiento, de transmisión de ideas, de discusión sobre posibilidades concretas, de rectificación de errores... y esto es muy parecido a la actividad docente. Por eso creemos que cierta vocación o actitud docente de los miembros del equipo es conveniente. **Mejorando las exigencias, convendría también en el experto, cierta experiencia en investigación.** *El mérito en la investigación "marca" a las personas que lo han real inicio, igualmente que la experiencia docente, de tal manera que pueden analizar temas, conflictos, situaciones en general con mayor objetividad y plantear soluciones con un orden lógico causal.*

g. No a la soberbia

También ya ha sido anticipado, pero vale la pena recalcar que la mente abierta para escuchar propuestas o críticas, la actitud de corrección de rumbos, el reconocimiento de los errores, son condiciones necesarias para los miembros de los equipos y todo esto es incompatible con la soberbia. **Este vicio está ligado a la búsqueda de protagonismo y prioriza la imagen de la persona sobre el objetivo por lo que un miembro con esas características hace vulnerable al proyecto.**

Los objetivos cumplidos generalmente los expresa o transmite el conductor o el líder del equipo pero se sabe que son producto de un trabajo común. Hay alguien que conduce, trasmite, aparece, que es más público, pero que es también un miembro del equipo y como tal está sometido a un trato paritario dentro del mismo. El, quizás deba ser el que más ejercicio de la humildad debe realizar, porque la tentación de la popularidad le puede hacer pensar que todo lo logró él solo.

h. Sentido Federal y Nacional

Se está imponiendo en ciertos ámbitos cierta actitud perversa, donde el transformador es sólo un engranaje en un proceso aséptico, atemporal y montado en el vacío. Todo lo contrario. El que lleva adelante procesos tan delicados donde se tocan intereses comunes de los ciudadanos, costumbres, intereses particulares de tipo legal o patrimonial, donde se gestan transformaciones presentes pero también futuras, el especialista debe ser muy realista. Debe tener conciencia y responsabilidad para quién trabaja. Por esto mismo es conveniente que los ejecutores de las transformaciones sean coterráneos, aunque cierto "know how" pueda o deba ser adquirido en el exterior.

Argentina posee suficiente materia gris como para ejecutar exitosamente todas las transformaciones necesarias. Ceder en esto es pensar que, otros, voluntariamente van a pensar mejor nuestro presente y futuro que los propios interesados.

Una muestra de ceguera centralista está dada en pensar desde la Capital Federal que las provincias no tienen inteligencias suficientes para encarar sus transformaciones. Sí existen. Los cursos o capacitaciones encaradas por profesionales "del interior" los posiciona en un nivel de consideración mayor que el resto, teniendo en cuenta las dificultades a los accesos de centros más modernos o actualizados de capacitación para esos habitantes del interior.

También es un error pensar que los sentimientos y defensas nacionales y federales son "demodé" o conjuran contra la integración. Las integraciones internacionales se dan **entre** "entes nacionales" y **en función de sus propios intereses** para mejorar la calidad de vida de cada uno de los habitantes de **los miembros, los países. Uno se integra porque es... si no se desintegra... es absorbido.** Pruebas contundentes lo dan regularmente los primeros países del mundo, por lo que abundar sobre estos aspectos es redundante.

Asimismo podemos decir que un país fuerte es un país integrado por sectores (regiones, provincias, etc.) fuertes,

1. Logrado el objetivo el equipo se va

Este último es un elemento más que prueba que ser miembro de un equipo de reestructuración no es tarea fácil. **Cada uno de sus miembros tienen diferentes responsabilidades, funciones y tareas en la consecución de los objetivos fijados. Logrados éstos, la pre-**

sencia del equipo no se justifica ya que “el para qué estaban”, está cumplido.

En mayor o menor medida los integrantes han tenido "desgaste" que le debilitan o traban para una cierta acción futura de la institución transformada, por lo que entendemos como conveniente su reemplazo cuando se considera que esos objetivos están cumplidos.

Igualmente positivo vemos que los reemplazantes hayan tenido su experiencia o conozcan el proceso por haber participado en una "segunda línea" dentro del equipo transformador.