

margen N° 68 - abril 2013

Una política pública para el abordaje de la marginalidad [Segunda parte]

Por Luisa Landerreche

Luisa Landerreche . Lic. en Sociología UBA . Magister Sc. en Administración Pública UBA

Prólogo

Este proyecto fue rudimentariamente esbozado por primera vez en 1987, a partir de la experiencia en áreas marginales a lo largo de la primera parte del Programa Alimentario Nacional durante el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín. Los aciertos y errores de ese programa, su oportunidad en momentos en que la desnutrición ya estaba en las puertas de salida de la dictadura, me hicieron reflexionar sobre el tipo de problemas con el que nos encontrábamos, que no era solo alimenticio. Teniendo en cuenta la demanda social no explícita, es decir las carencias que padecen quienes se encuentran en la marginalidad y no pueden enunciarla o hacerlas oír, elaboré un proyecto que pretendía responder a la complejidad del problema de la marginalidad y que entregué a autoridades, conversé con otras personas que trabajaban en áreas sociales. No hubo ningún interés por el asunto en cuestión. Un colega me aconsejó que lo presentara como proyecto de investigación en el CONICET. En busca de un marco teórico para completar el formato exigido por el organismo me encontré con que mi propuesta no se adecuaba a ninguna de las teorías vigentes, fuese de izquierda, de centro o de derecha. Mi proyecto era transdisciplinario y las teorías vigentes en ese entonces (que todavía son dominantes) apuntaban a la especialización científica, modelo que responde a la división del trabajo impuesta por el positivismo desde principios del siglo XIX. La transdisciplina recién se comenzaba a discutir en los ambientes científicos y que posteriormente conocimos como la teoría de la complejidad ¹ enunciada por Edgard Morin.

Hoy en el ámbito administrativo estatal el nuevo paradigma está anunciado en algunas propuestas de reforma administrativa pero la rigidez burocrática, basada en la división del trabajo, es poco permeable a los cambios. La estructura modular y de acción transdisciplinaria en el área social involucrado, basada en la transferencia de habilidades y conocimientos y el “empoderamiento” de la sociedad por la resolución de problemas estaba reñida con el modelo de poder que expresa la sociología del conocimiento que se expandió a lo largo del siglo XIX e a partir de la sociología positivista y sus derivados, que todavía está vigente.

En el terreno específico de la gestión de políticas públicas, este trabajo se ha actualizado teniendo en cuenta ciertos pasos que son requeridos en el planeamiento de políticas públicas, dentro del paradigma del planeamiento estratégico. Para ello separé el trabajo en dos partes. En la primera con cuatro capítulos recorto el problema de la marginalidad como una cuestión compleja y, qué es la marginalidad en la pobreza, y dentro de este espacio, la marginalidad en las villas. Luego en los siguientes tres capítulos me ocupo de los tres actores sociales que actúan en el problema

1 Morin Edgard, “El método, II: La vida de la vida”, Madrid, Cátedra, 1980 . Morin Edgard, “Explotación y epistemología: perspectivas desde una antropología materialista de la complejidad”, Iralka (Irún), no 10, octubre/marzo: 1997

acotado a saber: las villas, el gobierno y/o estado, y la sociedad en general. En la segunda parte, dos capítulos: en uno, el desarrollo de una política pública y en el otro, considerando que el país no tiene un Estado que se pueda hacer cargo de esa política, una política no-pública a cargo de un voluntariado, tal como se viene haciendo hasta la fecha y con éxito, pero cubriendo ciertas formalidades para que la experiencia puedan preparar el terreno para una política pública para la marginalidad a cargo de los gobiernos. Esta segunda parte termina con un apéndice en donde se desarrollan conceptos básicos de planeamiento estratégico.

SEGUNDA PARTE

APUNTES PARA TENER EN CUENTA EN EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA DE LA MARGINALIDAD.

Capítulo 1

Una política pública estatal para la marginalidad en la pobreza

1. Resumen del proyecto de política pública

Una política pública es un curso de acción en un ámbito determinado del Estado. Supone una determinación de un objetivo a largo plazo, un ámbito de aplicación, la individualización de los actores sociales involucrados, la evaluación de los recursos necesarios para llevarlos a cabo la puesta en marcha de la política, el seguimiento y la evaluación de los resultados obtenidos respecto a los resultados esperados.

El planeamiento estratégico es una herramienta para el diseño y la implementación de la política, y supone un ámbito organizacional adecuado para poner en juego esta modalidad de gestión, que es la modalidad participativa. Este proyecto pretende desarrollar estilos de gestión para la atención de problemas sociales de diversa índole que afectan a grupos con necesidades básicas insatisfechas y por ende en situación de riesgo y en donde se observa la concurrencia de problemas de salud, de escolaridad, carencias psicoafectivas. La respuesta a la problemática por parte de los gobiernos municipales y/o provinciales es insuficiente y se ha agravado la situación por el aumento de la pobreza y por el recorte de recursos presupuestarios por parte de los organismos gubernamentales.

Por medio de un estilo de gestión participativa se pretende que los grupos receptores de la política social participen activamente en la reformulación e implementación del proyecto de manera tal que los miembros de la comunidad receptora se puedan ir incorporando al módulo y puedan continuar con el mismo con la apoyatura de las reparticiones municipales efectoras de servicios sociales. Para ello se necesita programar varias actividades de disímil sentido y finalidad tendientes a:

1. democratizar la cultura de los sectores involucrados en la política de estado: la comunidad, el grupo proyecto y los sectores de la administración pública involucrados. Implica una actitud interdisciplinaria por parte del grupo proyecto o módulo y lograr una comunicación e integración entre los tres actores sociales.
2. ejercer acciones directas de salud, acción social, educación, etc. en forma integrada, es decir a través de un módulo interdisciplinario que enfoque el problema emergente del grupo familiar desde distintos puntos de vista, para superar o por lo menos mitigar algunos de los procesos destructivos involucrados en el proceso de marginación.
3. Estimular actitudes tendientes a la prevención en materia de salud, a la respuesta solidaria, etc.
4. Formar recursos humanos dentro la comunidad respecto a cada una de las problemáticas que

surjan de la misma, para lo cual se proyectarán cursos-talleres y folletería adecuada y desarrollo de acciones desde la administración.

2. Una política pública para la marginalidad

2.1. Identificación del problema.

Para iniciar un bosquejo de una política pública para la marginalidad se requiere identificar y delimitar el problema. En el capítulo 1 Primera Parte, hemos bosquejado un concepto de marginalidad. Pero será necesario en una primera instancia delimitar el problema con precisión, a fin de poder, a partir de ello, ajustar el campo de acción sobre el que se construye la política. Uno de los puntos a definir, sería, por ejemplo, si se incluye a la adicción al alcohol, al juego, a las drogas como parte de esta delimitación del campo de la política o se constriñe a la marginalidad en la pobreza.

Definiremos como marginal al ciudadano que está en el borde de una organización social. Como tal el ciudadano marginal tiene bajas o nulas condiciones de supervivencia y no está en condiciones de desarrollar una vida plena, de proyectarse hacia el futuro en busca de logros personales.

Definiremos como pobreza aquella situación social de escasez o de carencia de algún bien material que se revierte con un aporte económico. De todas las marginalidades posibles en función de esa definición, elegiremos para desarrollar esta propuesta de política la marginalidad en la pobreza, es decir aquellos sectores sociales de ingresos insuficientes, pero que además tienen alguna situación particular que les impide acceder a una mejor situación económica aún en un marco económico social positivo. Las villas y asentamientos son los lugares urbanos donde se concentra estos grupos en situación de marginalidad, en donde el hábitat mismo provoca y condiciona esta marginalidad.

La villa en general expresa un contexto de pobreza, en donde la vida se desarrolla en situaciones de acceso a los bienes materiales y culturales de difícil acceso, pero en donde la vida presente y futura no está en riesgo. En este sentido, un proyecto de marginalidad en la pobreza debe abarcar todo el contexto de pobreza en donde la marginalidad en la pobreza se desarrolla.

2.2. Diagnóstico del problema

Se requiere hacer una descripción actualizada y cuantificada de la situación actual del problema, sus antecedentes y causas. Evaluar los programas anteriores y rescatar los aspectos que pueden ser de utilidad para la implementación del nuevo programa. Se deberá consultar con las administraciones involucradas, y tener una cuantificación de los presupuestos provinciales y municipales aplicados. En la Provincia de Buenos Aires encontramos un programa ambulatorio para atención de la salud lo encontramos en el ATAMDOS, Atención Ambulatoria y Domiciliaria aplicado en los años 1987 y 1988 durante el gobierno de Cafiero por el ministro de salud Floreal Ferrara. Este proyecto encaraba exclusivamente el problema de la salud, que como veremos, sigue siendo el más emergente.

2.2.1. Jerarquización de problemas

Cuando se necesita encarar un problema complejo como el de la marginalidad, es necesario identificar las cuestiones a encarar y buscar alguna manera de jerarquizarlos a fin de ordenar el enfoque de las políticas y definir estrategias.

Uno de los caminos es conocer cómo identifican los problemas los destinatarios de las políticas. A través del relevamiento de “Un techo para todos”, encontramos cómo jerarquizan los problemas los

encuestados en el estudio.

En el cuadro Nro. 10 ordenan la percepción sobre los problemas de las villas y asentamientos según la frecuencia en la mención del problema, mencionados como primer, segundo y tercer problema en orden de importancia para los encuestados. Identificaron 26 problemas, de los que el mayor problema es la falta de pavimentos, con el 13,6% como la mayor demanda, y la falta de guarderías, con el 0,2%. En el cuadro siguiente se han agrupado según el tipo de problemas :

PROBLEMAS	CANTIDAD TOTAL DE MENCIONES COMO PRIMERO, SEGUNDO Y TERCER PROBLEMA	CANTIDAD de MENCIONES	PORCENTAJE	SUB TOTAL	PORCENTAJE
INFRAESTRUCTURA	Calles de tierra/falta de pavimento	274	13,6	873	43,3
	Falta de alumbrado/falta de acceso a la red de energía eléctrica	151	7,5		
	Falta de conexión a la red de agua potable	145	7,2		
	Falta de cloacas	145	7,2		
	Falta de conexión a red de gas	76	3,8		
	Falta de desagües pluviales	57	2,8		
	Falta de transporte público	25	1,2		
PROBLEMAS DE URBANIZACIÓN	Basura	108	5,4	269	13,4
	Inundación	70	3,5		
	Contaminación de arroyos	29	1,4		
	Falta de espacios de recreación para los niños	28	1,4		
	Falta de plazas o espacios verdes	10	0,5		
	Desconexión del asentamiento con respecto al tejido urbano	24	1,2		
PROBLEMAS CON LA VIVIENDA	Deterioro de la vivienda	129	6,4	187	9,3
	Falta de regularización dominial	44	2,2		
	Hacinamiento	14	0,7		
EDUCACIÓN	Déficit en el servicio de la ed. Pública	71	3,5	71	3,5
PROBLEMAS SOCIALES	Inseguridad/delincuencia	238	11,8	473	23,3
	Drogas/alcohol	160	8,0		
	Desempleo	44	2,2		
	Falta de comedores	16	0,8		
	Jóvenes de la calle	11	0,5		
	Falta de guarderías	4	0,2		
SALUD	Falta de salita	50	2,5	127	6,3
	Déficit en la tención del hospital	77	3,8		
NINGUNO-NO SABE NO CONTESTA		12	0,5	12	0,5
TOTALES		2012	100	2012	100

Desde la percepción subjetiva de quienes fueron encuestados por una organización que tiene como su eje la problemática ambiental estos problemas son denunciados como muy importantes por las dos terceras partes de la población. Sólo en la tercera parte aparecen como problemas los que identificamos como problemas sociales, incluida salud y educación.

El problema que se nos presenta es conocer los datos objetivos sobre los problemas que hay en la pobreza y marginalidad, para lo cual sólo es posible conocerlo a partir de información concreta que surge de la observación y el registro en un proyecto de investigación y participación. No obstante, tenemos otra aproximación sobre los problemas que encontramos a partir de un trabajo sobre problemas alimentarios, de salud y de hábitat que realizaron investigadores del Observatorio de la

Deuda Social de la UCA ² en el 2004. En este trabajo se plantean justamente analizar el problema de la salud en los sectores de la pobreza y marginalidad y consideran que en el caso de la salud, se necesita combinar la consideración subjetiva de la situación de salud con datos objetivos por parte de la gente encuestada. Por ello, frente a la carencia de observadores entrenados en materia de salud entre quienes hacen las encuestas y siguiendo recomendaciones internacionales los índices de problemas de salud fueron combinados con datos objetivos, fácilmente observable, como la situación de la dentadura. Aplicando esta técnica tuvieron que el 29% de los encuestados en una franja social que identifican como “Espacio socioeducativo bajo”, mientras que en el “Espacio educativo medio” ese porcentaje baja al 9%.

En un trabajo más cercano en el tiempo que compara la situación del 2007 y 2010-11, el trabajo del Barómetro de la Deuda Social estima que el 21,9% de las personas están bajo la línea de pobreza y el 5,4% bajo la línea de indigencia. ³ Registra un mejoramiento relativo en las tasas de indigencia y pobreza como efecto de las mejoras en la Asignación Universal por hijo y por el aumento en la demanda de trabajo. Podemos estimar que de la misma manera, ante el estancamiento de la economía a lo largo del 2012 este se podría estar revirtiendo.

En lo que respecta a la inseguridad alimentaria, reconocen que se instala en cifras cercanas al 5% la inseguridad alimentaria severa según el período (5,1% al 4,6%) la inseguridad moderada entre 6,2% y 6,6% de los hogares. Estos datos que son terroríficos debieran tener alguna respuesta de la sociedad a partir del Estado. Otro dato que revela el estudio es que entre los hogares pobres el 25% de los que se encontraban en una situación de inseguridad alimentaria severa y el 43 de los que se encontraban en el grupo de inseguridad alimentaria moderada no habían recibido ninguna ayuda económica estatal.

El trabajo del Barómetro de la Deuda Social distingue la pobreza coyuntural, de la pobreza estructural que la condensa en el capital educativo del hogar que lo mide por el nivel educativo e inserción laboral del jefe. Además, enuncia una correlación entre el número de integrantes de la familia y los que están en condiciones de aportar al sustento y la pobreza. Recomienda el estudio que para cambiar las condiciones estructurales no es suficiente la transferencia monetaria, sino fundamentalmente, en la modificación de las condiciones estructurales que hacen posible la emergencia de la pobreza e indigencia. “Los mayores riesgos de caer en situación de indigencia y pobreza se concentraron a lo largo del período bajo análisis en los hogares cuyo jefe tenía un trabajo precario o problemas de subempleo, hogares con presencia de niños, unidades domésticas que integraban el estrato más bajo (25% inferior) o se localizaban en villas miserias o asentamientos precarios.” ⁴

2011	bajo línea de indigencia	bajo la línea de pobreza
Hogares	3,3	13,6
Personas	5,4	21,9

Otro indicador a tener en cuenta y que aparece relevante en el estudio del Barómetro de la Deuda Social es la cercanía a los basurales. Lamentablemente, a partir de la salida de la convertibilidad y con la valorización en pesos del cartón y plástico los basurales se constituyeron en fuente de trabajo informal para los excluidos del trabajo formal e informal en la crisis del 2001. La falta de

2 Léporre Eduardo, Salvia Agustín “La naturaleza multidimensional de la pobreza. Algunas aproximaciones empíricas al déficit de capacidades de Subsistencia” Observatorio de la deuda social – UCA pág. 12

3 Barómetro de la deuda social Argentina, Asimetrías en el desarrollo humano y social, 2007/2010-11, Salvia Agustín et al, Bs. As., 2012

4 Baróm. De la deuda ... op. Cit. Pág. 71

una política adecuada en la mayoría de los centros urbanos de nuestro país, consolidada a partir de las políticas para la recolección y disposición final de residuos que están atadas a negocios privados a los que están y estuvieron atracos los gobiernos de distintas jurisdicciones y distintos signos políticos ⁵ ha llevado a que el cartonero sea un protagonista de la vida ciudadana. Revolver el problema de la basura, es un problema acuciante que ya estaba presente en los últimos años de la dictadura. Los basurales como recurso económico dan como resultado que la cercanía a basurales ascendía al 59,2% en las villas y asentamientos en el 2011 ⁶.

En el capítulo referente a la salud, en general para todos los grupos encuestados da una cifra cercana al 30% que percibe una situación deficitaria en el estado de salud. Esta cifra salta al 42,9 para los que viven en asentamientos o villas, y los problemas aumentan con la edad, llegando al 70% entre los que tienen más de 60 años en todos los centros urbanos. ⁷

Otro ítem analizado es el estado de malestar psicológico, aplicando el índice que pretende medir la sensibilidad del encuestado respecto a la desesperanza, tristeza, nerviosismo, cansancio. Aplican un índice de salud mental general conocido como KPDS-10 o K-10 que evalúa la sensación de malestar psicológica. Daba un 21% de los encuestados que manifestaban malestar, que en las villas o asentamientos se elevaban al 33,6%. Esta medición excluye patologías severas, simplemente se aplica sobre personas que no manifiestan algún tipo de enfermedad o disminución mental específica.

Esto obliga a diferenciar entre la población demandante de un programa y lo que el Estado a través de una política pública debiera atender. En el caso de que la diferencia entre demanda real y oferta sea muy alta, se deberá reflexionar sobre la incapacidad del Estado para hacerse cargo de la situación, y analizar las causales a fin de corregirlas, porque, en última instancia, el Estado debe reorientar recursos o incrementarlos o darle mayor eficiencia en su uso a fin de alcanzar en algún momento la cobertura total de la población demandante.

Pero también es necesario tener en cuenta que si no está al alcance del Estado responder a semejante volumen de demanda, la situación de inseguridad y extrema violencia amerita comprometer la participación de la sociedad en la solución del problema. Justamente el programa que se pretende presentar recurre a esta instancia, es decir convocar a sectores de la población no involucrados en la problemática, a que establezcan una especie de red para dar apoyo a los grupos operativos, y a través de la transferencia de conocimientos ir reemplazando gradualmente por voluntarios pertenecientes al grupo social en el que se inscribe el grupo marginal y de los que son externos a la problemática.

Por otra parte, hemos observado que a lo largo de los años la actividad sostenida, homogénea y con fuertes resultados ha venido de la sociedad, a través de organizaciones intermedias, a veces organizadas por los mismos ciudadanos que pertenecen a los sectores vulnerables, como por ejemplo los comedores o bien por organizaciones, fundaciones, cátedras, iglesias, pertenecientes a la sociedad global. Los fuertes resultados positivos los encontramos en este sector y a mayor consustanciación con la actividad mejor resultado. Así lo vemos en los resultados integradores del trabajo de los curas villeros. ⁸

La salud es la problemática que se destaca en el área de la marginalidad, entendiendo como salud

5 Landerreche Luisa “El CEAMSE, engendro de dos cabezas.....” op. citada

6 Barómetro de la deuda social argentina, op. Cit. Pág. 113/114

7 Barómetro Ibíd. 183

8 El documento dado a conocer en el 2007 por los curas villeros en el que dan cuenta de la necesidad de respetar la cultura de la villa, también expresa cómo con su trabajo han conseguido revalorizar la solidaridad como eje del trabajo social. “Reflexiones sobre la urbanización y el respeto por la cultura villera”, Equipo de sacerdotes para las villas de emergencias Bs. As. 11 de junio de 2007

a la ausencia de patologías sociales, psíquicas y físicas. Bajo este concepto de salud, o de ausencia de la misma, se debe incluir situaciones de disgregación familiar, adicciones, enfermedades psíquicas, físicas y desnutrición.

3. Necesidad de definir el nivel jurisdiccional en que debe instalarse la política

Cuando hablamos de marginalidad hablamos de un área social compleja, que se caracteriza por el muy bajo nivel de inserción social y cuyas causas tenemos a la pobreza, problemas graves de salud, adicciones, como las más visibles. Si recortamos este espacio social a las cuestiones de la marginalidad por la pobreza, podemos aseverar que en todas las provincias y en la Ciudad de Buenos Aires existe en alto porcentaje la marginalidad por pobreza. En el censo del 2001 ⁹ nos muestra un mapa político argentino, con sus divisiones municipales, en que el color amarillo y ocre, que expresan la cantidad de hogares con necesidades básicas insatisfechas por departamento entre 10 y 30% de los hogares, cubre la totalidad de 17 provincias, de otras cuatro entre el 50% y 70% de su superficie, de la Capital Federal la franja sur y de la provincia de Buenos Aires el área metropolitana, la zona sudeste de los municipios costeros y la rivera del Río de la Plata sector sur hasta la Bahía de Samborombón.

Si bien ya no estamos en el 2001, momento en que se expresaba la crisis de la convertibilidad después de un proceso de desindustrialización y empobrecimiento generalizado a partir de las políticas neoliberales de la década del 90, si se respetara el criterio que se utilizaba en los censos del 80, 91 y 2001, es probable que no hubiera mucho cambio. Hoy, el Observatorio de la Deuda Social nos marca una indigencia en general del 5,4% de personas ¹⁰, pero ello en base a una canasta básica de alimentos. En cambio, el criterio utilizado para marcar el 14,3% de hogares de todo el país en la indigencia según el censo del 2001 está basado en que era indigente el que tuviera cualquiera de los siguientes indicadores:

- ☺ Hacinamiento, hogares con más de tres personas por cuarto
- ☺ Vivienda precaria, o inquilinato
- ☺ Que no tuvieran retrete
- ☺ Algún niño en edad escolar que no concurren a la escuela
- ☺ Familias que tuvieran 4 o más personas por miembro ocupado. ¹¹

Es evidente que las condiciones sociales de nuestro país se han deteriorado tanto, que no resistiría un censo de hogares con NBI con semejante criterio.

Aún con el recorte en el criterio que actualmente se conoce, es sensato considerar que ningún distrito puede estar ajeno a una política sobre la marginalidad, porque, como dijimos anteriormente, hay otros aspectos de la marginalidad que no están relacionados a la pobreza que es necesario tener en cuenta, como parte de la problemática.

Todo ello nos lleva a pensar que como las políticas educativas, el Estado Nacional debe estar involucrado, no en forma operativa, pero sí como apoyo logístico y en lo que actualmente maneja, como es la transferencia de recursos como la Asignación Universal por la Niñez.

Dada la condición de nuestro país como federal, y atendiendo a los recursos y necesidades de cada distrito, la política en su nivel estratégico, gerencial y operativo debe diseñarse en cada distrito provincial.

Este proyecto pretende desarrollar estilos de gestión para la atención de problemas sociales de

9 INDEC, "Aquí se cuenta", Nro. 7 revista informativa del censo 2001, Bs. As., 2003 http://www.indec.mecon.ar/principal.asp?id_tema=83

10 Barómetro, op. cit. Pág- 278

11 Revista "Aquí se cuenta" op. Cit.

diversa índole que afectan a grupos con necesidades básicas insatisfechas y por ende en situación de riesgo y en donde se observa la concurrencia de problemas de salud, de escolaridad, carencias psicoafectivas. Hemos visto que la respuesta a la problemática por parte de los gobiernos municipales y/o provinciales es insuficiente y se ha agravado la situación por el aumento de la pobreza y por el recorte de recursos presupuestarios por parte de los organismos gubernamentales. Por medio de un estilo de gestión participativa se pretende que los grupos receptores de la política social participen activamente en la reformulación e implementación del proyecto de manera tal de que finalizado el período anual establecido como duración del mismo los miembros de la comunidad receptora continúen con el mismo con la apoyatura de las reparticiones municipales efectoras de servicios sociales y que intervengan ciudadanos no receptores de la política y organismos provinciales y municipales.

Cada distrito tiene su problemática particular, y el diseño de los objetivos debe responder a esa realidad. No obstante, consideramos que los ejes sobre los cuales debiera girar esta nueva política es la democratizar la cultura, prevención de la salud, formar recursos humanos para la comprensión de los problemas complejos y formas de encararlos, ejercer acciones directas en cuestiones sociales, educativas y relacionadas con el hábitat.

4. Marco teórico

El abordaje del proyecto se encuadra dentro de la teoría de la complejidad y la necesidad de realizar una actividad interdisciplinaria que permita desarrollar una visión integradora de la problemática, en la concepción del hombre como una unidad indivisible. Solamente integrando los conocimientos logrados por las distintas ciencias del hombre (psicología, medicina, sociología, antropología, pedagogía, ciencias políticas, etc.) podremos comprender y conocer el fenómeno de la marginalidad en general y de la marginalidad en la pobreza en particular. La actividad del grupo investigador requerirá de un cambio actitudinal respecto a lo corrientemente esperado por nuestra sociedad: la concepción del conocimiento como fuente de poder que implícitamente está involucrada en la concepción positivista que ha nutrido nuestra formación universitaria, deberá explicitarse y regularse, a fin de facilitar la inserción en la comunidad.

Desde lo administrativo o la modalidad de gestión se aplicará la aplicación modular, esto es equipos interdisciplinarios integrados por profesionales pertenecientes a la administración provincial y municipal que deberán formar equipo con personas de organizaciones no gubernamentales que se incorporen a la política pública como voluntarios. Las Universidades podrán integrarse a través de cátedras o bien a través de los centros de estudiantes.

Cada módulo tendrá un territorio en donde trabajar, y en función de las necesidades que surjan del relevamiento del área de trabajo y de las habilidades y conocimientos que tengan los miembros de cada módulo diseñarán los objetivos del mismo. La coordinación del módulo rotará, a fin de que cada uno de los miembros pueda desarrollar habilidades para la coordinación.

El módulo transdisciplinario implica una innovación en el enfoque de la problemática de la marginalidad, tanto desde la teoría del conocimiento, que implica la necesidad de un conocimiento integrado, como de la gestión, que supone ir a buscar la demanda social implícita y no esperar una demanda explícita para habilitar un consultorio o abrir una ventanilla.

5. Transferencias formales o no formales de conocimientos

Debemos diferenciar distintas formas de transferencias tanto en la modalidad formal como informal que podemos sintetizar en tres:

- ⊗ Transferencias dentro del grupo proyecto o módulo

- ☺ Transferencias del grupo proyecto a la comunidad
- ☺ Transferencias dentro de la comunidad.

LUGAR DE LA TRANSFERENCIA	FORMAL	INFORMAL
DENTRO DEL MODULO	Transferencias de conocimientos y mayor nivel de comprensión de la problemática por el trabajo interdisciplinario a través de las reuniones programadas del equipo	Comprensión de la problemática desde una perspectiva humanística integral por el trabajo cotidiano y por la resolución de dificultades en forma cooperativa.
TRANSFERENCIAS DEL GRUPO PROYECTO A LA COMUNIDAD	Por la implementación de cursos referentes a cuestiones de salud, educación, violencia, adicciones, etc.	Capacitación para la organización comunitaria. Fomento de la participación para la resolución de problemas
TRANSFERENCIAS DE LA COMUNIDAD AL GRUPO PROYECTO		Comprensión de la complejidad de la problemática social y una apreciación de la misma desde una visión humanística
TRANSFERENCIAS DENTRO DE LA COMUNIDAD	Los promotores sociales formados por medio de cursos podrán re-trasmitir los conocimientos mediante la difusión de impresos, la organización de eventos, etc. A través de esta formación podrán ir ocupando los espacios del módulo y reemplazar a miembro del grupo inicial. .	Por medio de la integración y participación grupal se generará la transmisión de los más activos a los más pasivos.
TRANSFERENCIAS ENTRE MODULOS	El proyecto incluirá encuentro entre los módulos o bien que una vez que un miembro tenga voluntarios de la sede en la que se desarrolla el proyecto pueden ir a formar o asistir a otros módulos.	

El conocimiento se derrama en la sociedad, sin que esto implique que las universidades y los organismos técnicos especializados dejen de tener la preeminencia sobre el saber y el espacio en donde la excelencia se pueda expresar y desarrollar. El concepto de Extensión Universitaria, con el que la Reforma Universitaria expresó la necesidad de relacionar a la universidad con el pueblo, se puede manifestar con mayor presencia y eficacia a través de un módulo transdisciplinario.

6. Objetivos y recorte del espacio social

Una vez definida la jurisdicción para la política, se deberá definir las prioridades y las etapas, y las evaluaciones, a sabiendas de que el proyecto se podrá ir mejorando a medida que se implemente por lo que no es recomendable un inicio masivo.

En el caso de la marginalidad de la provincia de Buenos Aires, las áreas geográficas para comenzar son las villas miserias, y en especial aquellas en donde ya hay trabajo social de organizaciones no gubernamentales.

Pero aún dentro de un inicio en una unidad definida, por ejemplo la villa x, se deben establecer

prioridades en términos de problemas concretos y comenzando por los que permitan la inclusión del grupo operativo en la villa.

Dado que la modalidad del trabajo es a través de módulos en el territorio, los objetivos serán provisorios y a partir de un proyecto piloto y de lo que resulte de ello se irán modificando los objetivos de acuerdo a la experiencia.

7. Actores sociales

Otra cuestión es delimitar los actores involucrados en la política. En forma genérica hemos desarrollado en los tres capítulos de la primera parte los tres sectores sociales involucrados. Cada uno es un complejo de sectores y subsectores.

En el objetivo hemos desglosado uno de los sectores objeto de la política y hemos seleccionado a las villas y asentamientos como espacios en donde la marginalidad y la pobreza se concentran.

En el sector gubernamental los actores sociales son los distintos organismos públicos involucrados, ministerios, universidades, organismos descentralizados. En el sector de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales en la que incluimos asociaciones, fundaciones, clubes, iglesias, partidos políticos, centro de estudiantes, y la ciudadanía en general, entendiendo que esta problemática sólo se puede enfrentar con una masiva participación de voluntarios.

La comunidad, sobre la cual se aplique la política bajo ningún punto de vista debe ser asimilada al tradicional "paciente" de las ciencias de la salud. Por el contrario, y en esto es necesario poner énfasis, a partir de los primeros pasos, se lo debe involucrar para la organización y puesta en marcha del servicio. Es necesario democratizar la gestión de políticas públicas y ello requiere un cambio actitudinal.

Las restricciones de este punto derivan en la fuerte tradición autoritaria que se observa en la sociedad, en la organización política y en la organización jerárquica burocrática.

El cambio actitudinal es el requisito más difícil de cumplir, porque hasta ahora no ha sido objeto de reconocimiento.

Identificación de los organismos públicos involucrados

Atendiendo a la complejidad de la problemática es necesario definir los organismos públicos a los que se deberá recurrir para atender problemáticas convergentes y comprender la organización interna de cada uno de las áreas comprometidas. Se deberá conocer las incumbencias de cada uno de los organismos y de su relación jerárquica en el mapa administrativo provincial y municipal.

Identificación de los grupos sociales involucrados

Se deberá identificar las áreas urbanas a cubrir, hacer una descripción de cada una de las áreas o villas, de cada uno de ellas se deberá identificar las organizaciones no gubernamentales que están trabajando en ellas, la intervención estatal, si la hubiera etc.

Planeamiento estratégico provisorio

Se necesita hacer una planificación provisorio de las etapas de implementación y ejecución, y las etapas en que se va a poner en curso la política. También se deberá evaluar las estrategias alternativas o concurrentes que podrán tenerse en cuenta en cada etapa de la implementación y también tener en cuenta la elasticidad del plan para poder adecuarlo a cada uno de los conglomerados urbano sobre los que se va a aplicar el plan, pues será necesario atender a las características culturales de cada área receptora, a los recursos humanos disponibles para la

ejecución del proyecto, a las condiciones políticas particulares de cada municipio.

8. Diseño de una experiencia piloto

En base a la información recogida se deberá poner en práctica experiencias pilotos mediante un programa sustentable para ser llevado a cabo por un grupo de voluntarios. A partir de esta experiencia y durante su ejecución se podrá poner a prueba cada una de las propuestas y corregirlas en el terreno. Se deberá llevar registro en cada uno de las experiencias de manera tal de poder incorporarla en la presentación de la propuesta. Estas experiencias pilotos deberá tener una extensión mínima de seis meses, de manera tal de poder evaluar los resultados posibles y los errores en que se pueda incurrir.

8.1. Presentación de la propuesta

La propuesta del proyecto piloto deberá ser realizada con las organizaciones no gubernamentales y gubernamentales que estén involucradas en la misma.

En la confección de la propuesta se deberá tenerse en cuenta :

- a) Realismo de la propuesta
- b) coherencia con las demás políticas del gobierno
- c) adecuación jurídica con el régimen administrativo de la Provincia
- d) objetivos y estrategias claros y precisos
- e) Organización interna del programa
- f) Definición de las estructuras gubernamentales y no gubernamentales de apoyo al programa y de los actores sociales involucrados como participantes activos.
- g) Cálculo presupuestario técnico y económico
- h) Definición de las etapas y duración de las mismas
- i) Determinación de la unidad coordinadora y responsable de la asignación de los recursos
- j) Criterios de seguimiento
- k) criterios de evaluación y determinación de los indicadores cualitativos y cuantitativos.
- l) Determinación del instrumento jurídico para la formulación de propuesta en las distintas etapas: decretos del Poder Ejecutivo o Ley Provincial

8.2. Implementación del proyecto piloto

Una vez definido el plan de acción, corresponde ponerlo en práctica. Para ello se deberá diseñar la organización interna que en la presente propuesta propone una gestión con un coordinador general y especialistas que aborden las distintas problemáticas involucradas en la marginalidad. Se deberá designar la unidad administrativa a cargo del proyecto y los agentes afectados.

Las etapas de implantación se corresponderán con las etapas diseñadas en el plan y al mismo tiempo se definirán las instancias de seguimiento y evaluación

8.3. Seguimiento

El seguimiento significa una actividad sistemática de supervisión y que permite evaluar las desviaciones y corregirlas o bien corregir el plan, según corresponda.

Los mecanismos de seguimiento son variados y se puede recurrir a los cronogramas, a reuniones, consultas, consultas a beneficiarios, recepción de reclamos, etc.

8.4 Prevención de peligros en la implementación

Se deberá reflexionar sobre los peligros que pueden acechar al proceso de implementación, y que deberán ser tenidos en cuenta por los implementadores y que pueden estar en el equipo a cargo del proyecto como el contexto organizativo de la Provincia de Buenos Aires y los municipios involucrados. Se deberá tener en cuenta que algunas de las acciones pueden afectar intereses políticos, que se pueden presentar obstáculos administrativos y burocráticos, que la organización interna puede tener fallas, que sectores políticos pueden intentar tener ingerencia y torcer la línea de trabajo etc.

Otras prevenciones se refieren a las dificultades para desarrollar alternativas, a criterios subjetivos encubiertos, una evaluación política inadecuada, expectativas sobredimensionadas, errores en la implementación en alguna fase del proyecto.

8.5 Evaluación

Toda política pública debe ser sometida a una evaluación. Permite describir los efectos reales de la política. Es importante que los criterios de evaluación se definan en el momento de formulación del programa. No obstante, puede pasar que en el transcurso de la implementación se puedan aplicar modificaciones. En lo básico, se debe determinar el momento de la evaluación, los indicadores a evaluar, de las técnicas a evaluar y definición del equipo evaluador, En el caso del proyecto político se deberá establecer en el comienzo un período de tiempo que se considerará adecuado para poder hacer una evaluación del proyecto.

9. Formulación de la política

En función de la evaluación se estará en condiciones de dar los lineamientos generales de una política pública en la que se podrá evaluar los obstáculos que deben ser considerados, las etapas, los objetivos parciales, las metas, los modos de participación ciudadana, etc.

Una vez en ese nivel de consideración de la política, se estará en condiciones de presentarla como una norma a sancionar en el Congreso y en esa instancia definir el presupuesto para llevarla a cabo.

A partir de ese momento, se estará en condiciones políticas, sociales y económicas de llevarla a cabo.

CAPÍTULO 2

PROYECTO PILOTO PARA UNA POLÍTICA DE LA MARGINALIDAD DESDE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES.

1. Denominación del proyecto: promoción de la gestión participativa en áreas marginales urbanas para la resolución de problemas sociales

Lo que se desarrolló en el capítulo 1 de esta segunda parte es una política pública para la marginalidad. Esto supone dos cuestiones: a) que se reconozca que existe el problema de la marginalidad y b) Que el Estado se haga cargo de ello.

En este punto y conociendo la situación actual de la política y la gestión de políticas es sensato reconocer que esto es una aspiración difícil de concretar, porque presenta varias cuestiones adversas, a saber:

- a) La marginalidad no es tenida en cuenta por las teorías sociales dominantes. La izquierda

marxista considera que la historia se construye a partir de la lucha de clases entre burgueses y proletarios y los marginales ocupan un lugar residual en el conglomerado de clases sociales. En algunos momentos históricos, los sectores marginales fueron repudiados e incluso considerados en la época del nazismo como sustrato y base del régimen. Los tres millones de miembros que componían las Fuerza de Asalto (SA) eran desclasados de la posguerra.

En las teorías que devienen del positivismo, están fuera del sistema en tanto no se inscriben en el sistema de obediencia debida que la sociedad del orden y el progreso reclama. En el evolucionismo darwinista de Spencer que es la base ideológica del neoliberalismo, el que no logra el sustento debe morir, siguiendo una interpretación del refrán de la biblia que dice “ganarás el pan con el sudor de tu frente”

b) El Estado es un estado ausente, porque

b.1. En tanto los que llegan a ocupar los cargos políticos de los ministerios no tienen entrenamiento y formación en la gestión de políticas públicas, se adecúan a las potencialidades que ofrece la burocracia y se adaptan a ella, para poder sobrevivir en los cargos.

b.2. La política clientelar exige de la existencia de sectores marginales a los que subordinar en el momento de la elección.

c) La sociedad reclama por los efectos de la ausencia de una política, no reclama para que se enfrente al proceso de marginación. Los efectos de esa ausencia son la violencia social, el aumento de las adicciones y el aumento de la inseguridad.

Por lo tanto, es muy difícil que el Estado asuma el problema. No obstante, por lo realizado hasta ahora por grupos sociales organizados, por iglesias y partidos políticos, se puede concluir que la intervención de la sociedad en la problemática genera modificaciones positivas en los sectores sociales en donde la marginalidad se concentra.¹² Así se trasunta de los informes del trabajo de la Asociación “Un techo para mi país”, o la carta de los curas villeros mencionada más arriba, en donde defendían la cultura villera y denuncian la acción disociadora de punteros políticos a sueldo que desconocen los valores de esa cultura villera.

Cuando desde los discursos políticos se habla de la distribución de la riqueza, se está poniendo la solución del problema de la pobreza, por lo menos, 10 años adelante. Pero no nos dice nada sobre la marginalidad. Mejorar la distribución de la riqueza supone un cambio en la estructura económica que los gobiernos no han podido resolver, pues los diez años de crecimiento a tasas chinas dieron oportunidad para ello y no se produjo. Por lo tanto, se necesitan políticas públicas concretas que el Estado, como vimos, tampoco puede realizar.

Lo que nos queda por hacer, es aprovechar la experiencia que desde el 2001 se viene desarrollando, pero incluyendo en esta experiencia a una masa crítica del voluntariado potencial que hoy se percibe, y que necesita una convocatoria confiable y contundente para la expansión de los espacios organizados y para así poder ordenar y exigir la presencia del Estado en el desarrollo de estas políticas.

Lo que se viene dando y que morigerar la marginalidad es la convergencia de acciones que surgen de la sociedad y que se explican por la teoría del apoyo mutuo, de Piotr Kropotkin, (evolucionista que rebatió a la teoría de la supervivencia darwiniana), la teoría del buen salvaje, de Jean Jacques

12 Equipo de Sacerdotes para las villas de emergencia, op. Cit.

Rousseau y la misericordia cristiana. “Es lo que hay” y es mucho, en tanto se hace desde el “no poder”, desde la conciencia del desastre en que ha quedado nuestro país, y que si nos colocamos en el túnel del tiempo y nos colocamos en la década del 60 y viéramos esta situación en el futuro, no la podríamos reconocer y aceptar.

2. Objetivos para un proyecto modular.

Se requiere ajustar los objetivos en el ámbito territorial y de acuerdo a los recursos humanos y físicos de que se disponga. Y ello estará condicionado por el punto de partida, esto es o.n.g. o agrupación que pretenda expandir su acción en el ámbito de la pobreza y marginalidad.

El proyecto requiere de la integración interdisciplinaria del módulo, con seis o más miembros formados en distintas disciplinas. A partir de la constitución del grupo proyecto, se podrán planificar la modalidad de abordaje y los objetivos.

Es requisito que parte del grupo proyecto ya esté trabajando en el problema, porque se facilita el abordaje. Es importante que salud y educación estén involucradas en la política, porque es donde los problemas afloran y sólo requieren mayoritariamente de recursos humanos.

Los objetivos del módulo deberán ser fijados por el mismo módulo, esto es las personas que se reconocen como participantes activos del mismo, esto es profesionales, asistentes, estudiantes, docentes, artistas, etc. Al que se integrarán personas que viven en el territorio elegido. Los objetivos pueden ser :

a) Atender los problemas de los grupos marginales urbanos a través de la actividad interdisciplinaria tendiente a la formación de recursos humanos dentro de la comunidad en promoción social para la resolución de problemas, para desarrollar una cultura de la prevención en salud, para reinstalar en la sociedad una respuesta solidaria y comprometida. Para ello se estimulará la participación activa de los grupos sociales (barrios, asociaciones, etc.) involucrados en el proyecto en la definición puntual de los objetivos.

b) Desarrollar nuevos campos de conocimientos interdisciplinarios, que tienda a revertir la tendencia a la extrema especialización, buscando la integración de los conocimientos para la elaboración de políticas sociales posibles de implementar desde los ámbitos gubernamentales.

c) Desarrollar nuevas modalidades de gestión de políticas públicas, involucrando modalidades de trabajo llamadas de investigación-acción y que tiendan a identificar al destinatario de la gestión como partícipe activo del proyecto. Un ser humano en toda su integridad. Se encuadra esta perspectiva en los procesos de descentralización y participación dentro de la actual reforma estatal.

d) Promover la organización y/o gestión de organizaciones no gubernamentales (O.N.G) y articular su acción con los organismos gubernamentales.

e) Formar recursos humanos dentro de la comunidad tendiente a continuar con el proyecto una vez retirado el grupo proyecto.

3. Identificación del destinatario

Familias en situación de extrema pobreza que viven en barrios marginales estrictamente delimitadas en cantidad y ámbito espacial a fin de ser correctamente evaluadas e involucradas en el proyecto.

4. Identificación de los problemas o necesidades a resolver

Se pueden señalar una serie de características frecuentes que se han recabado por observación directa y que comprende: condiciones habitacionales, organización familiar, salud, escolaridad, situación laboral, desarraigo, indocumentación, violencia familiar, abuso sexual de menores, etc. La

violencia está institucionalizada y reafirmada por la relación de dominación que se ejerce sobre la mujer y los niños. El castigo físico es aceptado dentro de estas familias.

Las condiciones ambientales hacen prever la instalación de enfermedades crónicas algunas de índole psicosomática. No se puede hablar de población en situación de riesgo de enfermar, pues la enfermedad crónica está instalada. El individuo convive con ella y se constituye en un dato normal.

Como no son transmisibles y si lo son no está concientizado el peligro de contagio (Ej. el SIDA todavía no se lo visualiza), no despiertan la atención. Tuberculosis, reumatismo, artrosis, alcoholismo, asma, neurosis y otros tipos de enfermedades mentales, etc. Es frecuente encontrar madres solas con evidentes signos de discapacidad mental. Los accidentes hogareños son frecuentes por la precariedad de la vivienda y el hacinamiento.

Los altos niveles de desocupación agregan mayor dramatismo a la situación, por la angustia que representa estar largos meses sin trabajar o con ingresos exiguos. Tanto el hombre como la mujer, son en general obreros no calificados. Generalmente trabajan en changas, es En algunos grupos marginales la prostitución y el "choreo" están incorporados como medio de vida Es decir, que para estos grupos constituye un trabajo más.

La movilidad social descendente que ha generado el largo proceso de empobrecimiento que comienza con políticas neoliberales y llega hasta nuestros días en sectores de clases medias y obreros provoca la migración interna y esta migración resiente el arraigo y la escolaridad y para los niños en edad escolar puede llevar a la pérdida del año o a la deserción. A ello se agrega la falta de documentos, la escasez de escuelas cercanas a los nuevos asentamientos que hace difícil que un chico encuentre vacantes cerca de su domicilio. A veces, el trabajo de la madre impide mandar al niño a la escuela. Por lo tanto, es dable encontrar un alto porcentaje de deserción escolar, o de no concurrencia a las escuelas. Si nos atenemos al hecho de que la educación es necesaria para mejorar el estado de salubridad general, podemos observar un virtual estado de abandono de esta población.

5. Relevancia y justificación del proyecto

Cualquier enfoque que se intente hacer sobre la problemática de grupos o personas marginales requiere de una actitud interdisciplinaria: no se puede prever éxito a cualquier programa enfocado desde la psicología, o desde la medicina tradicional, o desde la asistencialidad ortodoxa: los problemas son de tal complejidad y envergadura, que una visión especializada no podrá más que profundizar la crisis. Debemos reconocer la fuerte incidencia de los procesos sociales y económicos sobre la salud sicofísica, y darle un rol activo al sociólogo, antropólogo y/o trabajador social en la comprensión de los problemas de salud física y mental en un trabajo interdisciplinario.

Es necesario provocar respuesta solidaria de la comunidad involucrada en el proyecto. Para ello será importante la activación de las organizaciones no gubernamentales (sociedades de fomento, clubes barriales, mutuales, etc...) o promover la organización formal o informal de nuevas O.N.G. tendiente a la organización de la comunidad para la resolución de los problemas .

Dentro del proceso de descentralización de la gestión de políticas públicas en el curso de la reforma administrativa que se está llevando a cabo es necesaria la formulación de alternativas que permitan reducir los costos de implementación de políticas mediante la incorporación activa de la comunidad receptora en la misma. Ello se hace más acuciante teniendo en cuenta que la agudeza de la crisis y la reproducción geométrica de las áreas marginales generan o generarán una demanda de servicios sociales que la actual infraestructura no podrá satisfacer. Prevención y participación son las modalidades sobre la que se debe articular las respuestas del sector público a la problemática. Para ello es necesario generar conocimientos en la comunidad, involucrar como agentes activos a los sectores marginales, propiciar mecanismos de autocontrol y revisión, desarrollar actividades

interdisciplinarias, generar nuevos campos de acción y aplicación para las ciencias comprendidas, etc. por supuesto, involucrar a los organismos públicos pertinentes en nuevas modalidades de implementación de políticas.

6. Metodología

La línea metodológica que propone este proyecto es la del método de investigación y acción, que imbrica cierto rigor metodológico de la investigación con la acción social directa. Supone cierta actitud al registro de las acciones, para su posterior análisis. No se trata de negar la ciencia tradicional, anularla y rechazarla, sino, a la manera de los antropólogos, basarla en la observación participante, y darle un enfoque profundo que la metodología cuantitativa no puede aportar.¹³

El proyecto consta de cuatro etapas a saber :

- 1). Constitución del grupo proyecto, módulos operativos y grupos de apoyo.
 - a). El grupo proyecto comienza con el armado del proyecto y que coordinará a los actores sociales y hará el seguimiento del proyecto. Un grupo proyecto puede organizar uno o más módulos.
 - b). El módulo operativo es el grupo de personas que implementará el proyecto. El grupo proyecto puede formar parte del módulo.
 - c). Los grupos de apoyo serán todos los que aporten a la logística y asistan a los operadores.
- 2). Se establecerán las normas de funcionamiento y organización interna para cada uno de los grupos. En principio, en tanto que se supone que los módulos están integrados por voluntarios, se deberá fijar el día de la semana en que funcionará el módulo y la dedicación horaria.
- 3). La formulación del proyecto debe incluir:
 - a) Selección del área a cubrir y un diagnóstico de acuerdo a la información disponible.
 - b) Definir objetivos e hipótesis de trabajo,
 - c) Diseño de una base de datos
 - d) Establecerán estrategias para integrar a las familias y entidades intermedias del área social involucrada.
 - e) Dentro de cada módulo deberá realizarse una división del trabajo dinámica y rotativa tendiente a la generación de actitudes cooperativas.
 - f) Se programarán talleres de integración para los participantes del proyecto y se programarán las acciones a realizar por cada uno de los grupos intervinientes. El objeto es la transferencia de conocimientos desarrollado en el capítulo 1. Estos cursos deberán abarcar todas las temáticas que surjan como interesantes para la comunidad, para lo cual se deberá consultar y participar a la misma sobre el tipo de problemas a abordar
 - g) Establecer las relaciones formales e informales con las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que estén de alguna manera involucradas en el proyecto.

13 Alguna bibliografía básica puede ser Lewis Oscar, Antropología de la pobreza, FCE, México, 1961; Fals Borda O y Rodrigues Brandao, "Investigación participativa", Edic. de la Banda Oriental, Montevideo, 1987. Paulo Freire ha enfocado de esta manera la cuestión educativa y muchas de sus propuestas de "educación popular" han sido tomadas por una pseudoizquierda para desarticular la educación pública.

7. Puesta en marcha del proyecto

Se iniciará el trabajo de relevamiento focalizándose la información en temas de salud, en especial en aspectos preventivos como plan de vacunación, seguridad hogareña. Para un trabajo exitoso, deberán tener previamente establecidos los contactos con los organismos barriales de atención primaria de la salud, a fin de poder hacer las derivaciones cuando sean necesarias. Se deberá planificar una visita domiciliaria de un médico pediatra para una revisión de todos los niños censados. Esta visita deberá realizarse dentro de los primeros cuatro meses de implementación del proyecto.

Mientras se gestan estas acciones se relevarán otros aspectos de la problemática, permitiendo la inserción del grupo operativo en la comunidad.

El grupo o módulo deberá introducir medidas asistenciales directas, conectar recursos estatales y no estatales, generar actividades grupales, etc. Deberá satisfacer los problemas de atención primaria de la salud, vacunación, alfabetización, asistencia escolar para lograr la integración de los chicos a las escuelas estatales, atención psicológica, violencia familiar, alcoholismo, etc.

Se deberán diseñar los instrumentos de registro tendiente poder recabar en sede la información recogida por los módulos. Definiéndose como unidad de análisis la familia, se abrirán historias para cada familia del área seleccionada. Estas historias servirán para el seguimiento del caso y la redefinición de diagnósticos respecto a los diversos problemas relevados.

8. Plan de actividades e inversión

Deberá enumerarse la lista de actividades para la puesta en marcha del proyecto. En el apéndice de la segunda parte se reseñan alguna técnicas auxiliares a la planificación que ayudan a construir hacia adelante o proyectar acciones coordinadas.

La siguiente es una lista optativa que se da como ejemplo

8.1. Lista de actividades

1. Constitución del grupo proyecto.

1.1. Integración del grupo interdisciplinarios formado por profesionales de distintas disciplinas, en la que no deberá faltar profesionales de la salud.

1.2. Definición del programa a implementar

1.2.1. Definición del área a cubrir

1.2.2. Diagnóstico

1.2.3. Definición de objetivos

1.2.4. Plan de tareas estimativos

1.3. Conformación de módulos operativos

1.3.1. Organización de talleres de discusión para integrar los módulos operativos y el grupo proyecto.

1.4. Conformación de grupos de apoyo integrados por médicos, psicólogos, pedagogos, comunicadores sociales, terapeutas ocupacionales, antropólogos, sociólogos abogados, animadores socioculturales, profesores de arte, música, etc.

1.5. Realización de talleres de integración entre el grupo proyecto, los módulos y grupos de apoyo

1.6.1. Relevamiento de instituciones que pueden ser requeridas durante la implementación del proyecto

1.6.2. Presentación formal del proyecto en esos ámbitos

1.6.3. Gestión de apoyatura en esos ámbitos

- 1.7. Integración del proyecto en la comunidad
 - 1.7.1. Relevamiento de O.N.G.
 - 1.7.2. Presentación formal del proyecto en esos ámbitos
 - 1.7.3. Gestión de apoyatura en esos ámbitos

2. Programación y puesta en marcha del trabajo de los grupos operativos
 - 2.1. Programación de las tareas
 - 2.1.1. Definición de los instrumentos de registro
 - 2.1.2. Planificación del relevamiento
 - 2.2. Relevamiento de familias y problemas
 - 2.3. Programación de encuentros
 - 2.4. Articulación con instituciones efectoras de servicios sociales
 - 2.5. Selección de promotores comunitarios para cada problemática

3. Definición de contenidos a difundir y planificación de los cursos-taller
 - 3.1. Definición de las áreas temáticas de acuerdo a los diagnósticos surgidos del relevamiento
 - 3.2. Convocatoria al grupo de apoyo para definir contenidos y estrategias
 - 3.3. Definición de los contenidos para cada área temática
 - 3.4. Diseño gráfico y estilo comunicacional y recursos pedagógicos

4. Implementación de los cursos-taller
 - 4.1. Impresión del material pedagógico
 - 4.2. Implementación del curso
 - 4.3. Evaluación del curso por parte de los alumnos

Si a estas listas se le calcula la duración y se establece la secuencia y la graficamos podemos tener un gráfico Programación por Camino Crítico o un gráfico GANTT

10. Recursos necesarios

Deberá hacerse un cálculo pormenorizado de recursos necesarios para los siguientes 6 meses, fin de no abortar el proyecto por falta de recursos. También se deberá considerar la fuente de los recursos.

11. Evaluación de beneficios

Para los grupos marginales directamente involucrados, significará la recepción de servicios que les estaban vedados: atención de la salud, escolaridad, asistencia legal, etc. Pero lo más importante, aunque parezca secundario, es la posibilidad de desarrollar ámbitos de convivencia y de respeto mutuo, a la vez que mejorar su autoestima y poder encarar una proyección de futuro.

Para el contexto social inmediato, representará la disminución de los niveles de violencia zonal, desarrollar un mejor ámbito de convivencia barrial, la búsqueda de soluciones coparticipadas, disminuir la incidencia de la drogadicción, etc.

En la sociedad en general, podrá incidir en aperturas a nuevas formas de encarar los problemas sociales, en búsquedas de modalidades innovadoras de atender y descubrirlos, en poder aceptar la

marginalidad sin intentar expulsarla, sino superarla. Por supuesto que ello encierra una concepción del hombre como no violento, contraria a la actualmente vigente. Significa que la perversidad que asumen ciertas conductas humanas no están en la esencia del ser humano, sino en modalidades organizativas muy enraizadas en la cultura que son patológicas y cuya idiosincrasia es necesario descubrir, analizar, y desarmar.

En forma distintiva, aportará algo que el Estado, por ahora, no puede aportar, que es el trato humano.

ANEXO DE LA SEGUNDA PARTE

PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO INTEGRAL COMO TECNOLOGÍA DE GESTIÓN

Desde hace varias décadas se viene gestando un cambio estructural en el modo de administrar empresas privadas y administración estatal, reemplazando el modo tradicional burocrático, jerárquico y autoritario por otro democrático basado en la capacidad de los recursos humanos, participativo y con una búsqueda en la eficiencia en el uso de los medios y la eficacia en los resultados.

Uno de los modos elegidos para reemplazar a la burocracia es el paradigma programático, en donde se cambia la unidad de gestión administrativa por la unidad “programa”. La burocracia tiene como base de su funcionamiento la teoría de la división del trabajo, impuesta por el positivismo a partir de principios del siglo XIX y luego consagrada por la “administración científica” taylorista y la sociología weberiana. El principio de relación es la de mando y obediencia en el que el jefe impone las órdenes y el subordinado las ejecuta. Weber suponía a la burocracia como la mejor manera de organizar el trabajo y estaba fundado en que cada cargo de la burocracia estaba ocupada por el mejor candidato porque los cargos se ocupaban, en su teoría, por medio de concursos.

La aplicación de esta metodología en la línea de montaje de las empresas automotrices de principios del siglo XX por la Ford se terminó cuando otro modo organizacional, el japonés, que ejercía en las unidades de producción la cooperación, la rotación en los puestos de trabajo, la capacitación recíproca entre los miembros de la unidad, la aceptación de innovaciones propuestas por los miembros de la unidad de trabajo, el estímulo a esas propuestas, dio como resultado automóviles más sofisticados y más baratos que los que producían las empresas norteamericanas organizados bajo el modo de división del trabajo.

Las ciencias de la administración venían trabajando en variantes al modo burocrático desarrollado en el siglo XIX, pero los cambios de la modalidad japonesa generaron cambios mucho más profundo que las actualizaciones que se generaban desde el modelo jerárquico. De las innovaciones introducidas por unos y otros, apareció el modelo programático, que reemplaza a la administración por cuentas típica del modelo jerárquico burocrático.

Actualmente en muchas administraciones se viene dando una confluencia de dos paradigmas organizacionales, el contable y el programático. Esta confluencia ha generado una síntesis, es decir un paradigma híbrido y que tiene un resultado concreto sobre la gestión de la cosa pública. También aparece como variable interviniente en este escenario la demanda de organismos internacionales tendientes a lograr que se modernicen las administraciones públicas, muchas de ellas atascadas en modalidades propias de fines del siglo 19 y principios del siglo 20, como el patrimonialismo. Pero en este discurso modernizador aparece la tercerización como modo de lograr la eficiencia y eficacia en la gestión. La confluencia de aspectos incongruentes de ambos paradigmas requiere de un marco teórico que pueda salir de los esquemas simplistas de las teorías tradicionales. Para entender lo que está ocurriendo en el ámbito de la administración pública se requiere de un abordaje desde la teoría de la complejidad para explicar lo existente.

Será necesario analizar las bases teóricas de estos dos paradigmas y las condiciones históricas en

que fueron instalados en la administración pública, esto es cómo se movieron los intereses políticos y económicos para que los institutos que surgen de estos paradigmas no fuesen implementados de modo tal que se pudiera garantizar un funcionamiento en plenitud. En este sentido es importante analizar los marcos jurídicos que normalizan los funcionamientos de esos institutos. En este trabajo daremos algunos puntos sobre uno de los paradigmas que han venido insertándose en la administración tradicional.

Se reseñará brevemente al planeamiento estratégico integral, es decir en todos sus niveles y etapas como una tecnología de gestión posible y adecuada para un modelo gerencial que suplante, en la medida en que las circunstancias lo permitan, la organización jerárquica, rígida y cerrada de nuestra tradicional burocracia. Pero tal tarea es a todas luces una tarea ardua, difícil y compleja tanto porque significa desestructurar un paradigma organizacional firmemente instalado en Latinoamérica por más de un siglo, como por la diversidad de las jurisdicciones sobre las que se debe implementar el cambio, (estados nacionales, estados provinciales, municipios), las diferentes modalidades culturales que cada unidad organizacional hayan desarrollado, la variada índole de la gestión (administración, acción social, economía, etc.), la infinita y variada presencia de la corrupción estructural y coyuntural, la necesidad de formar recursos humanos aptos para la transformación, el modo particular de gestión política hacia adentro de los partidos políticos, las normas y valores vigentes en la sociedad, etc., etc. Se tomará al planeamiento estratégico integral como un paradigma, y por lo tanto, el presupuesto por programas y la “Auditoría de Programas”, insertados hoy en nuestras organizaciones burocráticas son elementos componentes de ese paradigma organizacional. El paradigma programático implica la democratización de la gestión.

No tiene sentido implementar una modalidad de gestión moderna si los niveles superiores se rigen por las pautas de la tradicional modalidad jerárquica. Una orden política que baje desde niveles superiores puede hacer desbaratar todo un difícil proceso de transformación que puede implicar el quiebre de una trabajosa y racional construcción de un sistema de comunicación y de participación tendiente a la realización de un objetivo. Es importante entonces que toda la línea jerárquica de la organización esté consustanciada con el cambio, participe de él y asuma la necesidad de abandonar el régimen de mando y obediencia vigente en nuestra cultura organizacional. Los cargos políticos deberán ser cubiertos por profesionales capacitados en esta nueva modalidad. Los cargos políticos debieran ser cubiertos por personas capacitadas en gerenciamiento participativo. Esto es impracticable en nuestra tradición política, en donde el reclutamiento de los funcionarios técnicos para ocupar puntos de dirección de la administración o el funcionario político que surge de la militancia partidaria pasan de un ministerio a otro, de un organismo a otro y su éxito está basado en que la burocracia tiene un funcionamiento autónomo del que la dirige y esto garantiza la continuidad de la gestión aun cuando el responsable político desconozca el modo como se gestiona la cosa pública.

Los funcionarios de carrera, a veces, se limitan a respetar el funcionamiento de esa máquina. El funcionario político se restringe a dar órdenes y si la estructura no permite que esas órdenes se cumplan, termina el funcionario adecuándose a las estructuras burocráticas y a su cultura organizacional.

En general, nuestra administración pública está organizada en base al paradigma burocrático que supone una clara división del trabajo, un ordenamiento jerárquico, las unidades de trabajo de cualquier rango como compartimientos estancos y en donde quienes tienen el supuesto control de todo el aparato burocrático sólo se interiorizan de su funcionamiento a partir de la misma gestión. En general, hay una formación diferenciada entre el funcionario de carrera, consustanciado con las modalidades operativas del sector, con sus vicios y sus entramados, y el funcionario político, que,

si no tiene formación dentro del aparato burocrático, pertenece a los círculos técnicos o de confianza de los políticos elegidos por el pueblo para hacerse cargo de la gestión.

Por todo lo argumentado, la democratización de la gestión parece difícil en las condiciones actuales de la práctica política. No obstante persistiremos en esta propuesta :

1. El planeamiento como tecnología de gestión para una gerencia participativa

Cuando hablamos de planeamiento estratégico integral queremos indicar que el planeamiento estratégico global y a largo plazo de los niveles más generales debe ir acompañado con el planeamiento operativo de los niveles intermedios y los controles internos y externos adecuados para tal modalidad, y de los cálculos económicos pertinentes para cada nivel de especificidad. Además todo este proceso insertado en una sociedad comprometida con el quehacer gubernamental. En la medida en que podamos visualizar todo el escenario sobre el cual se va a promover el cambio de estilo de gestión, se podrá ir gradualmente implementando las nuevas técnicas y evaluando y corrigiendo permanentemente el procedimiento. No todo es oscuro en el escenario actual.

Dentro del panorama global del planeamiento, diferenciaremos distintos aspectos:

1. Planeamiento general estratégico de la unidad de gestión de que se trate que significa la definición de objetivos, elegir los caminos o estrategias para alcanzarlos y elaborar los planes generales. En este nivel los lineamientos son flexibles y globales, no definitivos.
- 2 Planeamiento operativo para llevar a ejecución los planes traducidos éstos en programas y proyectos necesarios para cumplir con el plan estratégico. Incluye el cálculo de recursos técnicos y económicos, el cronograma de actividades, la determinación de unidades de medida.
3. Elaboración del presupuesto por programas que trasunte en valores monetarios el cálculo de recursos realizados en el planeamiento operativo. En la confección de los presupuestos por programas, los subprogramas y los proyectos deberá elaborarse un consolidados de cada programa en forma interdisciplinaria para lo cual deberán intervenir el personal de la unidad responsable conjuntamente con contaduría, de manera tal que los aspectos contables puedan ser controlados por quien implementa el programa.
4. Desarrollo de las técnicas de control de gestión (control interno) y auditorías de los programas en ejecución. (Control externo) y de control ciudadano

Tenemos a favor que desde 1995 en muchos distritos se viene implementando el presupuesto por programa, que es la parte ejecutiva del planeamiento estratégico. También en algunas jurisdicciones las Auditorías de Programas han reemplazado a los Tribunales de Cuenta. Las Auditorías corresponden al nivel del control externo del nuevo paradigma. En cuanto a los controles, se ha modernizado en la gestión del control externo en la Nación (la Auditoría General de la Nación reemplazó al Tribunal de Cuentas) por la ley 24156 de administración financiera y la reforma de la Constitución de 1994, aunque se le ha dado un carácter político, al determinar que el cargo de presidente de la Auditoría debe ser cubierto por la oposición, y los cargos de auditores según la representación de los partidos en las cámaras. Esta politización de un trabajo técnico ha llevado al debilitamiento de la función de control externo y se ha agravado el hermetismo sobre el gasto público. Cuando el oficialismo es mayoría los informes de auditoría no prosperan en el congreso, con lo que se neutraliza el control externo.

También vemos a contadores o directores de presupuesto de algunos municipios de la Provincia de Buenos Aires, retitulando como "programa" a las tradicionales "cuentas públicas" porque no están en condiciones técnicas de hacer otra cosa y decidiendo sobre recortes en el gasto sin tener la menor idea de cómo se gasta el dinero y en qué.¹⁴

2. Un poco de historia sobre el planeamiento

No debemos confundir este planeamiento, que requiere de una modalidad participativa de gestión, tanto entre los funcionarios como en la relación entre los funcionarios y la sociedad, con las distintas formas de planeamiento que se han venido implementando a lo largo de la historia a partir de la segunda mitad del siglo XX.-

En la década del 60 el planeamiento irrumpió con mucha fuerza tanto en el ámbito privado como público, y en éste con una fuerte carga política. Cursos de planeamiento eran dictados por múltiples instituciones privadas y públicas para capacitación de empleados, técnicos y personal jerárquico de las empresas, para poner en marcha o perfeccionar oficinas de Planeamiento de la Producción. El 25 de junio de 1963 el Dr. Alberto Krieger Vasena era presentado como miembro de la Academia Nacional de Ciencias Económicas y en su conferencia de incorporación propiciaba un planeamiento económico global, desde el estado, al que las empresas debían adherir.¹⁵ Esta concepción autoritaria de planeamiento era puesta en marcha a partir del 28 de junio de 1966 cuando los militares responsables de la llamada "Revolución Argentina" designaron al Dr. Krieger Vasena como Ministro de Economía.

Unos años más adelante, en 1980, se dicta el decreto 37/80 que impone "normas de organización" para el ejecutivo nacional. y se establecen nuevas pautas organizativas, por las cuales se distinguirán las unidades orgánicas por el "tipo de decisiones que adoptan y las funciones principales que desarrollan, agrupándolas en niveles funcionales de conducción, planeamiento, actividades sustantivas y actividades de apoyo". Aparece claramente distinguido el nivel de conducción y el nivel de ejecución o sustantivo¹⁶, y, por afuera de estos, la función de planeamiento, siguiendo el concepto de Krieger Vasena, según el cual el planeamiento actuaría por encima y a través de los organismos.

Desde los organigramas se puede inferir que la repartición dedicada a Planeamiento o a Control de Gestión o a ambos, dependían de los niveles de dirección general o secretaría, como áreas especiales. Esta ubicación del planeamiento en el organigrama indica una implementación autoritaria del planeamiento o el control, que se pretendió insertar en la trama burocrática con nulo

14 En diciembre de 1994 se modificó según Ley 11.582 la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires. En su art. 112 disponía "Los recursos y los gastos se clasificarán según su finalidad, naturaleza económica y objeto en forma compatible con los planes de cuentas que utiliza el Gobierno Provincial. Además se deberán prever, en las respectivas finalidades, aperturas de programas que identifiquen los gastos de los principales servicios" Así se instalaba el nuevo paradigma a partir de enero de 1995. Se tuvieron que rehacer los presupuestos con la nueva modalidad, sin que ningún funcionario, supiera de qué se estaba hablando. El 22 de marzo de 1995 el Tribunal de Cuentas difundió un instructivo para que se rehicieran los presupuestos. Tenemos que considerar que los tribunales de cuentas están conformados por contadores y abogados, por la índole de su gestión y que los programas requieren de una formación en gestión administrativa. Así se inició una reforma administrativa en la Provincia de Buenos Aires.

15 Krieger Vasena, Adalbert, "Pensamiento y crecimiento económico", Academia de Ciencias Económicas, Bs.As., 1963

16 Es usual el planeamiento en la tarea docente. Este debe programar, desde el primer día de clase, su tarea a lo largo del año lectivo para avanzar gradualmente hacia el objetivo buscado. También en la organización escolar del Municipio de la Ciudad de Buenos Aires, en la época del Proceso de Reorganización Nacional se aplicó esta división del trabajo entre conducción y ejecución (Estatuto del Docente)

resultado ¹⁷.

3. Planeamiento estratégico

El planeamiento estratégico de la década del 90 tiene el sentido global como lo proponía el Dr. Krieger Vasena para su proyecto económico, pero con un sentido participativo y democrático. Ya no se habla de dirección, sino de gerencia, porque no tiene méritos o está devaluado el que sabe dar órdenes y hacerse obedecer sino coordinar los recursos humanos haciendo que cada uno de sus colaboradores pueda desplegar sus potencialidades para el logro de los objetivos. La nueva gerencia requiere no del carácter imperativo del plan, sino de la aceptación, consustanciación del programa por quienes lo van a llevar a cabo. Uno de los pasos iniciales es reconocer nuestra organización jerárquica como tal y tratar de superar las limitaciones que ella genera. Implementar una tecnología de planeamiento significa un profundo cambio cualitativo en el estilo de gestión de políticas públicas, que involucra aspectos políticos, organizacionales, técnicos y contables y por ende culturales, en la elaboración, implementación, evaluación, seguimiento y control de esas políticas. ¹⁸

Es importante tener en cuenta las dificultades que plantea el planeamiento de políticas cuando estas involucran un posicionamiento ideológico. El análisis de políticas públicas que proponen Joan Subirats, Yves Meny y Jean-Claude Thoenig ¹⁹ constituyen un abordaje complejo en tanto que toma a toda la política como una unidad, y en un ciclo completo que va desde la elaboración de la norma hasta su implementación, control y evaluación. No hay buena articulación entre los niveles técnicos o académicos con la instancia política.

Por todo lo anterior, la perspectiva del planeamiento estratégico supone la reconversión de una unidad burocrática, tendiente a la transformación de su estilo de gestión. ²⁰ Entonces a partir de una unidad de gestión y una vez definido/s el o los objetivos, es necesario determinar las estrategias o caminos para lograrlos y evaluar en forma global y aproximada las posibilidades para llevarla a cabo en cuanto a recursos económicos, técnicos y humanos.

3.1. Objetivos

Una cuestión fundamental en el planeamiento general es la definición de objetivos. Es tarea fácil en la empresa privada, pero sumamente compleja en el sector público. ¿Cuál puede ser el objetivo de una política educativa a nivel nacional? En el siglo pasado Juan Bautista Alberdi y Domingo F. Sarmiento, ambos representantes del positivismo argentino, tuvieron profundas discrepancias al respecto: el primero entendía que la educación debía generar mano de obra adecuada pero que no debía dejar al alcance del pueblo conocimientos que puedan derivar en cuestionamientos del orden vigente; el segundo entendía que era necesario que la educación formal alcanzara a toda la población, porque para Sarmiento la educación no sólo brindaría instrucción sino que también permitiría un proceso de socialización que aseguraría la integración de los sectores postergados de la población, porque consideraba que el mejoramiento de las condiciones sociales no sería el

17 Groisman Enrique, "El control de gestión en la administración pública", en el Bimestre, nro. 32, Bs.As. 1987

18 Es interesante la visión de un economista japonés compara la organización empresarial norteamericana y la japonesa y dice que "La empresa de Japón utiliza la jerarquía de rangos como un incentivo para que sus empleados desarrollen habilidades útiles en la organización del trabajo, que es menos jerárquica en el sentido funcional." Aoki Masahiko, La estructura de la economía japonesa", FCE, México, 1990 pág. 18

19 Meny Yves y Thoenig, Jean-Claude, "Politiques Publiques", Cap. IV, París, P.U.F., 1989. Subirats Joan, "Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración", I.N.A.P., Madrid, 1989

20 El abordaje de las técnicas de planificación estratégica que reflejan la mayoría de los trabajos reseñados en la "Guía Documental de Ampliación sobre la temática de la planificación estratégica" parece adecuado para administraciones con procesos avanzados de gestión planeada y por ende con problemáticas distintas a las encaradas en este trabajo. "Técnicas de Planificación Estratégica", CLAD, Caracas, 1989

resultado del desarrollo económico sino una condición previa a él, según lo que el mismo Sarmiento había visto y comprobado en Estados Unidos. Si tan dispar punto de vista tenían dos protagonistas que compartían un ideario, es fácil comprender la multiplicidad de variantes de objetivos en los tiempos que corren. El ejemplo se continúa cuando el 29 de abril de 1992 el Senado, por unanimidad, aprueba el proyecto de Ley General de Educación, posteriormente sancionada como ley por la Cámara de Diputados, con mínimas reformas a pesar de las movilizaciones de padres, docentes y alumnos. Fue un viraje hacia la posición alberdanía, que se manifestó a lo largo de los años en que se realizó su implementación en un deterioro de la educación pública.

Los objetivos globales de una política deben definirse en función de un diagnóstico, que supone una evaluación en cuanto a su magnitud y su intensidad de los logros que se pretendan lograr con la política. En el caso de una política de Estado, el plazo temporal del ejercicio del gobierno no debe constreñir los objetivos a la terminación del mandato, sino que por el contrario, como política de Estado debe consensuarse con todo el espectro político y los plazos deben fijarse en décadas. Un plan estratégico, significa, simplemente, una política de Estado y los logros de esa política no pueden ser utilizados con fines electorales.

En el momento de definir esos objetivos, se deben tener acceso a los programas y recursos que ya se están aplicando en la problemática de la que se trate, porque todos los recursos deberán coordinarse para el logro de los objetivos. Las unidades que estén participando en estos programas deberían participar en algún nivel del planeamiento.

3.2. Estrategias

Una vez definidos los objetivos, en forma grupal y tratando de buscar un consenso, se debería comenzar a discutir las estrategias para llevarlos a cabo. En esta instancia aparecerá la necesidad de definir objetivos parciales, a fin de poder llegar al objetivo final a través de diferentes estrategias. En un trabajo grupal, seguramente esta operacionalización se puede abrir en forma de abanico, en donde un objetivo global se descompone en objetivos parciales.

La siguiente etapa es definir el orden de prioridad que se dará a los distintos objetivos para poner en marcha el planeamiento estratégico. De acuerdo a la evaluación de la situación, cada provincia decidirá si las condiciones dan para un desarrollo territorial global o se hace por segmentos o bien se realiza un plan piloto y a partir de allí se va expandiendo. Se tiene que tener un relevamiento de las zonas, evaluación y encuadramiento de las mismas a fin de determinar las estrategias adecuadas para cada tipo de problemática que se encuentren en el campo es una tarea previa a partir de cesos avanzados de gestión planeada y por ende con problemáticas distintas a las encaradas en la cual se podrán definir los programas que deberán encararse, los recursos necesarios, los convenios que deberían realizarse con distintas facultades, con organizaciones no gubernamentales, etc. de manera tal de lograr un encuadre multidisciplinario y participativo.

En esta etapa, se requiere definir los lineamientos de cada estrategia, que llevará al cumplimiento de cada objetivo. Estos lineamientos se disponen en forma de plan, en el que se debe indicar el orden temporal de desarrollo, si la índole de lo planeado así lo permitiera y un cálculo aproximado de recursos necesarios. En este nivel se debería evaluar si se requiere de un aval parlamentario o una ordenanza y si así fuera se deberá redactar la normativa y girarla al Poder Legislativo o Concejo según corresponda. Si se tratara de una política en curso, se deberá ya pasar el plan al sector que deberá programar las actividades para el cumplimiento del plan, así como fijar criterios tentativos de control de gestión.

La característica fundamental del planeamiento es la necesidad de contar con información histórica adecuada a la índole de lo planeado como por ejemplo la necesidad de contar con

información (estadísticas, información técnica pertinente, etc.).

Estos lineamientos no son definitivos y menos imperativos, sino que deberán ser evaluados a medida que se avanza para poder ajustarse a los nuevos criterios que vayan surgiendo en el proceso de programación y luego de implementación.

▼ EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO EN UNA EMPRESA O PARA DESARROLLAR UNA POLÍTICA PÚBLICA ESTATAL REQUIERE, COMO PUNTO DE PARTIDA, DE LA DEFINICIÓN DE OBJETIVOS.

EN UNA ADMINISTRACIÓN O GERENCIA PARTICIPATIVA, TODA LA UNIDAD DE GESTIÓN PARTICIPA EN LA DEFINICIÓN DE OBJETIVOS

▼ UNA VEZ DEFINIDOS LOS OBJETIVOS GLOBALES SE DEBEN DISCRIMINAR EN OBJETIVOS PARCIALES

▼ DE ACUERDO AL TIPO DE OBJETIVOS, Y LAS CARACTERÍSTICAS DEL CONTEXTO, SE ELIGEN LAS ESTRATEGIAS POSIBLES

▼ SE RECOMIENDA COMENZAR EL PLANEAMIENTO CONCENTRÁNDOSE EN TRES O CUATRO ESTRATEGIAS.

4. La articulación de recursos y acciones

Una vez definidos los objetivos generales y particulares, los plazos que se estimaron posibles para ser cumplidos, y las estrategias para llevarlo a cabo, se debe comenzar a elaborar un plan, en donde estén definidos las acciones y las unidades o recursos que deben ser involucrados. Para ello se debe haber definido un área administrativa que debe llevarlo a cabo, que pueda articular recursos organizacionales y extraorganizacionales

5. Normativa

Si no se ha hecho antes, ordenar las normas vigentes, de manera que no entorpecer las nuevas que se generen. Esto es un paso que no debe soslayarse, pues todas las acciones futuras deberán ser enunciadas en una norma aprobada por la legislatura, lo que le dará legitimidad al proyecto. Esta nueva norma derogará otras normas anteriores que regulen la política en cuestión. De lo contrario, la persistencia de la política vieja generará conflictos que redundarán en el fracaso de la nueva política.

Como ejemplo de ello tenemos la Ley 1854 promulgada en el 2006 en la Ciudad de Buenos Aires llamada “Ley Basura Cero” sancionada después de muchas acciones por parte de Greenpeace. Esta ley no derogó la ley de creación del CEAMSE, que es la unidad ejecutora de la política de disposición final de los residuos urbanos, por lo que la ley nació muerta y esto está generando grandes conflictos en el problema de los residuos urbanos ²¹.

Con la participación de los actores sociales involucrados, se deberá armar el plan de acción, que deberá tener las acciones globales, los recursos que se aplicarán y las unidades que deberán actuar en el plan. Se definirá la unidad responsable. El plan tentativo debe indicar las estrategias, las metas a lograr, los recursos de los que posiblemente se dispongan (lo de probablemente es porque en el momento de la planificación no hay presupuesto aprobado, o si lo hay, responde a una

21 Ver Landerreche Luisa, “El CEAMSE....” Op. Cit.

implementación en vigencia). No tiene carácter imperativo, sino orientativo, dado que posteriormente en la programación y el deslinde en proyectos, se pueden detectar dificultades o cuellos de botella que pueden hacer variar dicho plan. A esta altura de la planificación se deberá formular una norma jurídica, que le asignará presupuesto al proyecto y una vez con la norma legal aprobada y los recursos afectados se podrán iniciar la ejecución de la política.

6. Planeamiento operativo

En el planeamiento operativo se toman los lineamientos del plan de acción que siguen los objetivos y estrategias delineados en el planeamiento estratégico y se los traduce en programas, subprogramas y proyectos, que son medidas de acción directa cronogramadas en el tiempo y con un resultado previsto para cada una de las etapas del programa, subprograma o proyecto. Si bien los que ocupan los niveles superiores de la organización pueden no participar en esta etapa, no significa que no conozcan lo que significa el planeamiento operativo. Esto se puntualiza aquí por los numerosos cursos de planeamiento estratégico que se dan a nivel privado y público, que no hacen hincapié en esta etapa por lo que se inhibe el desarrollo del planeamiento. Puede ser útil quizás el planeamiento estratégico en un nivel muy alto de gerencia privada, en donde sirve para sistematizar las variables en juego y facilitar la toma de decisiones, pero como estilo de gestión para la administración pública es necesario que todos los que participan conozcan el ciclo completo.

El planeamiento operativo debe imaginar el futuro y traducirlo en recursos y resultados. Debe trabajar con números y datos cualitativos con un alto nivel de realismo, proyectados hacia adelante en el tiempo, mes a mes y año a año. Debe utilizar "unidades de medida" que le permitan comparar los resultados buscados con los logrados, el costo del programa en función de esos resultados, la autocritica de la gestión tendiente a mejorar los rendimientos y a afinar los objetivos. Como lo reconocen los que han trabajado en estos temas, no es lo mismo el planeamiento operativo en el sector públi-

co y en el privado. En este caso es fácil medir resultados en términos de producción o inserción en el mercado. En cambio, en el sector público, siendo tan variadas las cuestiones sujetas a planificación y de tan diversa índole, se hace difícil generar un modelo de gestión. Solo cabe dar los lineamientos generales, los conceptos básicos y las herramientas usadas en planeamiento, para que cada unidad de gestión pueda evaluarlas y adaptarlas a su realidad. El planeamiento y la subsiguiente programación debe tender a:

- a) Obtener un adecuado rendimiento de los medios disponibles
- b) Cumplir con las obligaciones que la administración tiene con la comunidad .

Para ello, es necesario articular adecuadamente todos los recursos de manera tal que cada parte de la organización intervenga de la mejor manera posible en el momento oportuno. La programación, justamente debe prever en qué momentos y de qué manera deben utilizarse cada recurso, de manera de lograr una adecuada utilización de cada uno de ellos. Se debe adecuar a la índole de la actividad de cada organización. Es probable que la programación varíe de una a otra de tal manera que pueda decirse que no se puedan dar dos iguales.

En general la actividad de programación comprende:

1. Cálculo de costos.
2. Cálculo de recursos humanos
3. Cálculo o previsión de máquinas, móviles, herramientas, computadoras, etc.
4. Cálculo de los bienes y servicios

5. Registro y control de stock de materiales
6. Determinación de las diferentes operaciones necesarias para llevar el plan
7. Determinación de la secuencia de las operaciones y los tiempos y plazos necesarios.
8. Coordinación de los diferentes programas
9. Asignación de tareas para cada sector, máquina, equipo, etc.
10. Analizar el trabajo realizado y evaluar rendimiento
11. Comunicación de los resultados en forma periódica a los niveles superiores.
12. Adecuar los programas a las variaciones que se vayan produciendo
13. Evaluación de resultados en y con la comunidad

Podemos sintetizar que la programación es la función de planeamiento que prevé y coordina medios y trabajos, con todo detalle, a muy corto plazo y considerando las condiciones que se están produ-

ciendo en cada momento, con el objeto de aprovechar al máximo la capacidad de cada centro y cumplir las fechas señaladas en el planeamiento ²².

La introducción del planeamiento operativo en la Administración Pública requiere de la flexibilización de la unidad de gestión en la que se propusiera aplicar la técnica, para lo cual es fundamental que durante la implementación, además de una adecuada capacitación tanto en contenidos específicos como en técnicas grupales, se acompañe de una presencia de un operador grupal o psicólogo social que acompañe la transformación, para que la misma no sea traumática y se puedan neutralizar o elaborar conflictos latentes.

7. Técnicas auxiliares

UNIDADES DE MEDIDA y ESTÁNDARES

Una dificultad manifiesta en la administración es visualizar las unidades de medida con las cuales se podrá evaluar el rendimiento de la actividad. En una oficina de Obras Particulares, se pueden enunciar una lista de posibles unidades de medida, tal como: cantidad de metros cuadrados aprobados, cantidad de metros cuadrados incorporados a la base imponible, cantidad de proyectos aprobados, cantidad de inspecciones, etc., etc. Las unidades de medida permitirán evaluar el rendimiento de la tarea desarrollada de acuerdo a las metas fijadas en el planeamiento. En educación podría ser porcentaje de deserción escolar, cantidad de egresados en cada etapa, nivel de conocimientos en cada área, etc. En mantenimiento de asfalto, metros cuadrados reparados, asfalto realizado, etc.

Pero esta unidad de medida, para que sea realmente aplicado a una medición de eficiencia, puede referenciarse a los recursos invertidos, para lo cual se requiere de otro tipo de unidad de medida, como puede ser hora de máquina u hora-hombre, según corresponda. En el primer caso, se tratará de buscar un pertinente uso de los bienes, en el segundo, una adecuada aplicación de los recursos humanos.

Los estándares son objetivos operativos que surgen de relacionar unidades de medida y que sirven de base para preparar los programas. Sabiendo la cantidad de pacientes que atiende un médico por hora, se podrá calcular la oferta de un hospital en consultorios externos. Sabiendo la cantidad de inspecciones diarias, se podrá prever la posibilidad de inspecciones que puede hacer una oficina fiscalizadora. Los estándares se van modificando según los cambios en las condiciones de trabajo y permiten evaluar mejoras o desmejoras respecto al rendimiento esperado y evaluar las potencialidades del sector.

²² Arjona Ciria, Antonio, "Planificación y control de producción", Ediciones Deusto, Bilbao, pág. 10 y 86

GRÁFICOS PARA SECUENCIAR Y/O CRONOGRAMAR LAS TAREAS

Una de las dificultades que presenta la programación es imaginar el futuro pero en forma detallada de manera tal que las diversas tareas sean ordenadas secuencialmente según los requerimientos del proyecto o programa y luego, a partir de este ordenamiento, poder calcular los recursos necesarios. Dos técnicas son las más usadas para cronogramar o calcular tiempos: el Gantt y el P.E.R.T. (Program Evaluation and Research Task) o Programación por Camino Crítico.

El Gantt es una planilla en cuyas columnas se indican las unidades de tiempo (días, semanas, meses) y en las filas las tareas a realizar. Una primera dificultad es enunciar las tareas y otra es establecer la duración de esa tarea. Luego, según la secuencia, (el listado se hace respetando en lo posible la secuencia) se marca en las columnas que corresponda el desarrollo de la tarea. Si bien no ofrece dificultades, es obvio que para poder dominarla se requiere de una ejercitación adecuada.

Esta técnica puede ser aplicada en tareas permanentes o rutinarias o en tareas transitorias (ej. construcción de una escuela por administración). Otro uso para el Gantt es la aplicación para el uso de máquinas, aparatos etc. (máquinas viales en el sector de obras públicas, instrumentos médicos en salud, salas de exposición, salas de espectáculos etc.) En especial aquellos de uso intensivo y de escasa disponibilidad. El objetivo es lograr un uso racional de cada elemento. Es obvio que en este tipo de aplicación será de utilidad allí en donde la complejidad de la tarea lo amerite.

La etapa final de la programación es la elaboración de presupuestos. Diferenciamos los presupuestos técnicos y los presupuestos económicos. Los presupuestos técnicos son la previsión cronogramada de los insumos, herramientas, útiles, máquinas, infraestructura y recursos humanos y bienes y servicios medidos en unidades físicas (detalle de herramientas y cantidades, metros cuadrados de oficinas y o talleres o centros de reunión, unidades de computación y software, recursos humanos según tipo de o nivel de entrenamiento, etc.)

Los presupuestos económicos consisten en la conversión de esas unidades físicas en unidades monetarias. En esta etapa será necesario distinguir los recursos disponibles y que no significan un futuro desembolso, es decir los recursos que pueden ser obtenidos sin que para la administración signifique un egreso monetario (ej. instrumentos, máquinas, lugares cedidos por organismos no gubernamentales, etc.) Esta tarea de cálculo forma parte de la programación, pues es indudable que todo programa debe estar sustentado económicamente y si se quiere trabajar con objetivos de rendimiento y de plazos es necesario saber en qué momento se puede producir una demanda especial de financiamiento, a fin de evitar algún atraso en el pago de proveedores que pueda alterar el programa. Todo ello es importante en la Administración Pública, en donde las previsiones de gasto deben hacerse, por lo menos con un año de anticipación.

8. El presupuesto por programas

Una vez elaborados los presupuestos económicos se debe desglosar los recursos disponibles y elaborar un consolidado de recursos monetarios necesarios para el desarrollo de los programas. Este producto final traducido a términos contables es el "presupuesto por programas"

Este presupuesto por programas supone, en primer lugar, un cambio total en la unidad de análisis respecto al presupuesto tradicional: pasamos del presupuesto contable, en donde la unidad es la cuenta a otro modo de cálculo en donde la unidad es el programa. Conceptos como: cuenta, contable, contabilidad, contador y por ende las instituciones que se refieren a la actividad: contaduría, tribunales de cuentas, o juicios de cuentas son de índole extraña al concepto de programa. Este, connota otros conceptos como: objetivos, metas, etapas, eficiencia, eficacia, oportunidad, unidad de medida, unidades de ejecución, estándares, evaluación, control. La cuenta, como el mismo término lo trasunta, se refiere a números en la unidad monetaria, y el programa al

desarrollo de una acción de gobierno en un tiempo dado, con un costo que se indica con un número que también expresa el valor monetario. La variable temporal es intrínseca al concepto de programación, en un sentido histórico, singular. La cuenta remite a un lapso de tiempo abstracto, periódico, repetitivo, que es "el ejercicio del año x". Para programar es necesario imaginar el futuro, en todo el curso de acción del programa, teniendo en cuenta todas las variables y recursos a involucrar en cada una de las etapas. Esto significa un poderoso esfuerzo intelectual para lo que se requiere un entrenamiento particular que permita la formación e instalación de ciertos hábitos o rituales en el trabajo cotidiano, por ejemplo el trabajo interdisciplinario.

El presupuesto contable es una simple autorización para gastar. Lo esencial del análisis contable es el registro y que el gasto se haya hecho de acuerdo a las normas. Se contabiliza lo hecho, en tiempo pasado, para verificar monto del gasto. No se prevén correcciones, sino tan sólo sanciones cuando se presentan irregularidades. Se habla entonces de juicio de cuentas para lo cual interviene el Tribunal de Cuentas, que es justamente, un tribunal con funciones jurisdiccionales para la evaluación de las cuentas y determinación de responsabilidades en sede administrativa. El programa en cambio está en constante evaluación y reformulación, adecuándose a las contingencias y requiere de una actividad interdisciplinaria para todas las etapas, a saber las de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y control que permite visualizar la consecución de los objetivos, el cumplimiento de los estándares, el rendimiento buscado, verificar si los parámetros establecidos en el presupuesto por programas se cumplen. Es evidente que ni un contador ni un abogado podrían ejercer una tarea tan compleja, pues excede el ámbito contable y el legal. Sí está entrenado el licenciado en administración. Estamos hablando de eficiencia y eficacia, de oportunidad y mérito, y todo ello con una orientación política particular, esto es, con lo que el interés general demanda para cada materia en un espacio y tiempo singular. Si no se tiene la formación, se debe tener una capacitación especial para poder ejercer este modo de gestión.

El presupuesto por programa es un instrumento de gestión de políticas públicas tendiente a mejorar el desempeño de la administración, buscando niveles de eficiencia y eficacia a través de la determinación de objetivos, metas a alcanzar, logros a concretar. El programa implica establecer las unidades administrativas responsables de llevarlo a cabo, el modo de ejecutarlo, los recursos necesarios (bienes y recursos humanos), el costo del programa, y el cronograma de actividades previstas, y los destinatarios del mismo, es decir, quienes se benefician con él. La implementación del presupuesto por programa permite la instalación del control de gestión interno, y en un grado más avanzado de aplicación, a establecer una contabilidad de costos. Por ende implementar el presupuesto por programas no sólo implica un cambio en el orden contable-administrativo, sino que involucra toda la gestión y la organización institucional.

Respecto a la implantación de la técnica de presupuesto por programas dice Luis Rodríguez Mena:

*"es muy importante que una determinada técnica no surge de un vacío filosófico-conceptual, sino que, por el contrario, 'detrás de toda técnica hay una concepción del mundo'. Toda regla técnica se basa en supuestos acerca del funcionamiento de la maquinaria pública (en el caso de técnicas aplicables al sector público) y supone una cierta teoría acerca de cómo resolver determinado problema o problemas. Esta teoría no se formula en un vacío social, sino que está anclada en los procesos socioculturales. De allí que la tecnología refleje en buen grado los patrones culturales de las realidades propias de la sociedad que la produjo"*²³

Puesto que la técnica del presupuesto por programa es una importación tecnológica, su aplicación requiere de un análisis crítico para aplicar a una realidad sociocultural diferente de donde fue desarrollada la tecnología. Es entonces obvio decir que el cambio de técnica presupuestaria no se

23 Rodríguez Mena Luis, "La reforma presupuestaria como problema de investigación científica" en Kliksberg y Sulbrandt, com. "Para investigar la administración pública", I.N.A.P ALCALA DE HENARES, 1984, pág. 153

puede hacer por una simple decisión traducida en una orden que se inserta en un texto legal. Requiere de un profundo desarrollo de investigación aplicada que debe estar asociado a la voluntad de generar cambios cualitativos en la gestión. No observar esta advertencia genera la situación que se advierte en nuestro país, tanto a nivel nacional, como provincial o municipal, en donde el presupuesto por programa es un simple cambio de nomenclatura. Joan Subirats hace una reflexión respecto al planeamiento en España en donde se ha implementado un planeamiento verticalista siendo los objetivos definidos en las áreas superiores. Respecto a la participación de los sectores inferiores "la intervención en la definición de objetivos apenas si se produce y en el mejor de los casos se escucha o se conecta con los demás entes para asegurar su complicidad o colaboración". Pero a pesar de ello se usa muy frecuentemente la terminología propia de la planificación o programación. Agrega respecto al presupuesto por programas:

*"En el mismo campo y dentro de la misma racionalidad, pero con una problemática de aplicación distinta nos encontramos con todos los intentos de presupuestación por programas o de organización por objetivos.....pero se ha conducido a un mero nominalismo, que ha cambiado formalmente el presupuesto clásico o funcional con el simple añadido de la etiqueta 'programa'"*²⁴

DIFERENCIAS ENTRE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y PRESUPUESTO CLÁSICO

Elementos de análisis	Presupuesto clásico	Presupuesto por programa
Unidad De Análisis	cuentas	programas
Conceptos	Cuenta, contador, contabilidad, contaduría, tribunales de cuentas, juicio de cuentas.	Objetivos, metas, programas, proyectos, eficiencia, eficacia, estándares, evaluación, unidades de medida.
Variable temporal	Ejercicio anual	Proyección integral hacia lo que dure el programa y luego fragmentarlo por año calendario para adecuarlo a los presupuestos que deben ser presentados en la legislatura.
Unidades para el cálculo	moneda	Cálculo técnico en unidades según el recurso (recursos humanos y bienes y servicios) Cálculo económico en la unidad monetaria.
Control interno	contable	Control de gestión en función de los objetivos y metas.
Control externo	Tribunal de cuentas	Auditorías de programas
Objetivos del control externo	Legal y contable	Eficiencia y eficacia de la gestión
Incumbencia profesional para quienes llevan a cabo el control externo	Legal contable	Multidisciplinario

24 Subirats Joan, op. cit., pág. 36/7

9. El control de gestión

En primer lugar, es necesario recalcar que el control de gestión no se puede separar del planeamiento de gestión. De lo contrario no habría oportunidad de evaluar resultados, en tanto que estos son medidas relativas respecto a algo previamente definidas. El presupuesto de gastos y recursos en su variante por programas es un instrumento de planificación, que actualmente tiene poca utilización en este sentido.

En segundo lugar, deberán establecerse rutinas de registro, de manera tal que se pueda evaluar no solo los requerimientos, sino también las dificultades en el accionar del organismo. Sin los registros es imposible realizar lo indicado en el punto anterior.

En tercer lugar, podemos decir que en el planeamiento y control de gestión se involucra toda la organización. Podrá haber una persona o dos que se ocupen de la sistematización de los datos, de la coordinación de los planes, de la articulación de la demanda de insumos, pero los planes y programas, así como los datos sobre el nivel de alcance de cada uno de ellos, debe surgir y ser compartido por todo el organismo.

En cuarto lugar, el planeamiento y control de gestión no hace control de personal, en tanto el énfasis está puesto en el resultado o logro de objetivos. Ello no significa que ingenuamente se piense en un *laissez faire*, sino que busca que mediante la personalización, la iniciativa y mejores condiciones de interacción social, lograr un clima institucional en el que el trabajo sea agradable, y se baje los niveles de alineación que genera la división del trabajo.

En quinto lugar, la aplicación de la programación y el control de gestión requieren de una intensificación de las relaciones horizontales formalmente establecidas mediante comisiones formadas por las oficinas involucradas. Es decir, que periódicamente deberán hacerse con todos los actores involucrados en la gestión, representados por los responsables de cada área, reuniones en donde se dejará formalmente asentado el estado de avance de cada una de las tareas, las dificultades, los insumos faltantes, y cualquier otra situación que deba ser tomada en cuenta por otro responsable. Por último, es de notar la noción de tiempo que se maneja en los organismos sujetos a planificación y control de gestión. La planificación, o el planeamiento, requieren del esfuerzo de proyectar hacia el futuro la actividad de la organización, evaluando todos los factores que intervienen cotidianamente en su desenvolvimiento.

Morín destaca la diferencia entre planeamiento estratégico, en donde lo planeado debe estar sujeto a permanente revisión en tanto el contexto es incierto, cambiante, en donde el futuro no se puede suponer en base al futuro, en donde las estrategias deben ser evaluadas en forma permanente y los actores sociales involucrados tener una actitud siempre lista al cambio. El programa trabaja sobre lo predecible, es decir, pequeños segmentos de realidad quizás artificialmente puesto en cálculos que pueden ser contrariados por los cambios en el contexto. Esto nos hace reflexionar que la programación, en tiempos de incertidumbre, también es pasible de cambios rotundos, y que los presupuestos públicos pueden tener márgenes de variación y los trámites para su aprobación deben ser suficientemente ágiles. De hecho ya se dan en nuestras administraciones ciertas (o muchas) facilidades para cambiar de destino las partidas.

10. El control interno y la auditoria de programas (externo)

Además del control de gestión, otros dos controles son obligatorios en la función pública. El control interno y el control externo. El control de gestión se realiza en paralelo con la política y por quienes son responsables de ella, y tiene con fundamento corregir errores, replantear estrategias,

mejorar algunas acciones y desechar otras, etc.²⁵

El control interno es un control contable, que tiene que ver con los registros requeridos para el buen uso de los recursos públicos. Desde el punto de vista contable, este control es una actividad fundamental e insustituible. Dicen Atchabaian y Massier: *"El control administrativo -de fundamental interés en nuestra disciplina- se manifiesta al fiscalizar la ejecución del presupuesto, al aplicar las reglas de procedimiento financiero, en la auditoría de las registraciones contables, para descubrir errores, y en el examen de la conducta de los agentes públicos para deslindar su responsabilidad por los perjuicios que se causaren a la hacienda pública"*²⁶

Según la ubicación funcional de la persona encargada de hacer el control, se llama interno o externo. Dentro de la modalidad de gestión contable, en general el control interno lo realiza la Contaduría General de la jurisdicción correspondiente. A nivel nacional, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) es la encargada del control interno.

En cuanto al control externo, los organismos de control externos han evolucionado del simple control de cuentas hacia auditorías en el mundo, en forma paralela a los estilos de gestión y constituyen una especialidad en el terreno de la administración pública. Los tribunales o auditorías pueden aplicar tres niveles de control:

- ⊗ control de legalidad
- ⊗ control de rendimiento
- ⊗ auditoría de resultados de programas

Cabe consignar que el primer nivel corresponde a la tradicional modalidad de trabajo del nuestros Tribunales de Cuentas Provinciales y con algunas variantes, la Auditoría General de la Nación²⁷, el segundo tiende a señalar los bajos rendimientos, por lo cual se hace necesario si se quiere bajar el gasto público, y por último el tercer nivel, el más complejo, significa un control de gestión dinámico que permitiría hacer un seguimiento sobre el gasto presupuestario y los niveles de eficiencia y eficacia.

Estos tres niveles demandan diferente complejidad en cuanto a las tecnologías a utilizar. En el tercer nivel además de las técnicas contables y presupuestarias se requiere desarrollar la tecnología necesaria para el desarrollo de la gestión a fin de poder realizar la interpretación y análisis de los aspectos sustantivos controlados. A la informática, sistemas contables, técnicas presupuestarias, etc. en el tercer nivel de contralor es necesario agregar auditoría de programas, y para ello se requiere tener dominio sobre planeamiento estratégico, técnicas de programación y conformar recursos humanos que conformen un equipo lo más interdisciplinario posible en tanto la gestión abarca temas tan variados como educación, ecología y medio ambiente, transporte, alumbrado, etc. Solo se podrá evaluar los resultados y los rendimientos con profesionales de cada especialidad.

25 En los fundamentos del proyecto de Ley de Administración Financiera y Control de Gestión del Sector Público Nacional (Ley 24.156) se hace referencia a "la adopción de procedimientos que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales y la evaluación de los programas, proyectos y operaciones, el cumplimiento de metas y la obtención de los resultados previstos por el Gobierno Nacional" pero en todo momento se hace referencia a un control interno y externo de índole contable

26 Atchabaian Adolfo y Massier Gustavo, "Curso de Contabilidad Pública", Ed. Contabilidad Moderna, Bs. As. 1985, pág. 12

27 Por ley antes referida se crea la Auditoría General de la Nación que mantiene el control de legalidad sólo ex-post, se elimina el carácter colegiado que tenía el anterior Tribunal de Cuentas para hacer su funcionamiento más dinámico, y se elimina la potestad jurisdiccional en sede administrativa que tenía el anterior Tribunal. "Cuando se justifique, aportará las pruebas del presunto ilícito y pasará el caso al Poder Judicial, como corresponde en una división de Poderes" (pág. 22 de los fundamentos de la Ley). Puede contratar auditorías privadas para auditar a unidades ejecutoras de programas o proyectos financiados por los organismos internacionales. Tanto el auditor como sus adjuntos deben tener título universitario en el área de ciencias económicas, aunque se prevé la designación de personal en "especial cuidando de que exista una equilibrada composición multidisciplinaria que permita la realización de auditorías y evaluaciones integradas de la gestión pública".(pág. 67)

Los tribunales de cuentas, además del control preventivo del gasto, realizan dos tipos de juicios diferentes: el juicio de cuentas y el juicio de responsabilidad. En el primero, aprueba o desaprueba las rendiciones efectuadas por los tres poderes; en el juicio administrativo de responsabilidad, investiga los hechos irregulares que producen algún daño por culpa o negligencia cometidos en la administración y juzga a los responsables. Respecto al disuelto Tribunal de Cuentas de la Nación, el Dr. José R. Regodesebes indicaba que “la misión fundamental está integrada por el control preventivo de la legitimidad de los actos vinculados a la administración estatal y por la auditoría de las cuentas públicas efectuadas a posteriori, además de su actividad jurisdiccional en los juicios de cuentas y de responsabilidad observando la ley de presupuesto y el ajuste de los actos a las regulaciones jurídicas”²⁸.

El control preventivo de legitimidad está restringido a actos administrativos vinculados con la hacienda pública de cierta significación, y respecto a ellos, sólo en el aspecto normativo. No tiene incumbencia en cuanto a análisis de oportunidad o conveniencia, salvo que su desmedida irrazonabilidad pueda incorporarlo al ámbito de lo ilegítimo. En general, estos controles se habían ritualizado y generaban fuerte resistencia en los organismos controlados. Regodebeses en forma enfática proponía que el control previo se desarrollase bajo la forma de un autocontrol en las propias instituciones estatales y sintetizaba su evaluación negativa del desempeño del Tribunal de Cuentas de la Nación, diciendo que “maneja el control administrativo de manera abstracta, sin decir nada respecto a los mecanismos reales de la administración financiera”, que su misión se ha encarado desde una perspectiva dogmática, “donde el examen de la legalidad de los actos se desarrolla con prescindencia de los resultados, el fin perseguido por la norma legal y el concepto de razonabilidad”. También critica este autor como meramente formales y sin ninguna utilidad las conclusiones que presentaba el Tribunal de Cuentas respecto al informe legal y contable de la cuenta general del ejercicio. Este informe está originado en la necesidad de evaluar la rendición de cuentas del Poder Administrador, la cual debe contener las referencias necesarias para dar a conocer los procedimientos y resultados de la actividad desarrollada²⁹.

11. El rol del ciudadano en la gestión de políticas públicas.

El gran ausente en el momento de elaborar o implementar las políticas públicas es el ciudadano.

Los podemos observar en la forma en que se organiza la Administración Pública y la particular modalidad de ocuparse de los problemas de la gente y en especial de aquellos ciudadanos que por cualquier razón deben acercarse a una ventanilla a realizar cualquier trámite. Cuando el trámite se constituye en el centro de la escena, desaparece o se cosifican los actores sociales: el empleado y el ciudadano dejan de tener entidad humana, y en esta circunstancia son irrelevantes los cursos de atención al público con los que se pretende entrenar al funcionario, porque esta situación alienante se constituye por encima de la buena voluntad de ambos actores.

Estas cuestiones son corrientes en cualquier ventanilla y si alguien quisiera saber de dónde salen los requisitos de cualquier trámite, es altamente probable que si preguntáramos al funcionario no sabría explicarlo, porque se van construyendo por transmisión oral y a lo largo del tiempo se van consolidando perdiéndose en el olvido las circunstancias que dieron origen a cada paso. Pero siempre el trámite se construye a partir de la conveniencia coyuntural de la administración. Nunca se toma en cuenta el tiempo que debe perder el ciudadano, o las dificultades que puede provocarle.

Esto se hace ostensible en la atención de la salud en donde la eficiencia de la atención en consultorios se basa en la aglomeración de la demanda para lo cual se asignan números para la atención médica y para conseguirlos el paciente debe concurrir en horas tempranas para conseguir los pocos números que se dan en las especialidades. Ahí no se termina la “paciencia” del paciente,

28 Regodesebes, José R., "El Control Público", Ed. Fundación de Derecho Administrativo, Bs. As. , 1984, pag. 7

29 *Ibíd.* Pág. 24, 64 y 92

porque después de obtenido el ansiado número, deberá disponer de su tiempo hasta que al profesional inicie su atención en consultorio.

Hay una ausencia de la condición ciudadana y frente a esa flagrante ausencia se ha pretendido solucionarla generando Defensorías del Pueblo para que., quienes se sintieran defraudados, pudieran interponer acciones personales contra un abuso de la administración. Una vez confirmado el hecho que da origen a la queja, estas defensorías sólo pueden hacer recomendaciones a la autoridad competente y si se trata de un hecho doloso, hacer la denuncia en la Justicia. No pueden hacer nada frente a cuestiones estructurales, porque no tienen potestad ni infraestructura para investigar y proponer cambios.

Otra situación que se observa cuando se produce alguna dificultad frente a la Administración es recurrir a intermediarios que la eludan, ya sea por una conexión con algún agente que, a través de una coima, solucione el problema o por clientelismo político. En las localidades pequeñas se puede observar una actitud imperativa de parte del Municipio, y aún cuando un dictamen negativo respecto a una solicitud no esté en consonancia con las normas, se desestima recurrir a una acción administrativa y se prefiere los contactos políticos que puedan "renegociar" la negativa.

George Simmel nos habla de un "contrato" entre el subordinado y el que manda ³⁰. Es posible que en una relación de tipo personal o "funcional", como la que se imponen en la Administración Pública, por un proceso de socialización que comienza en la familia y continúa en la escuela y otras instituciones, el individuo acepte el rol subordinado con las consiguientes consecuencias en cuanto al desarrollo del individuo como persona. Pero en el caso de la relación entre individuo y burocracia se trata de una resignación por distintas razones: carácter cerrado de la burocracia, trámites engorrosos para tramitar la queja, facilidad en la aparición de algún funcionario de buena voluntad que a cambio de algún aporte pueda interceder en la solución del caso algún amigo vinculado con el partido que gobierna, etc.

BIBLIOGRAFÍA

- AOKI M., "Estructura de la economía japonesa", F.C.E., México, 1990, capítulo I.
- ARJONA CIRIA, Antonio, "Planificación y control de producción", Ediciones Deusto, Bilbao
- ATCHABAIAAN ADOLFO Y MASSIER GUSTAVO, "Curso de Contabilidad Pública", Ed. Contabilidad Moderna, Bs. As. 1985,
- BROWN MICHAEL K Y ERIE STEVEN P., "Poder y administración: Paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática", en O. Oszlak, Comp., "Teoría de la burocracia estatal, Paidós, Bs. As., 1984
- CARDÓN RUBÉN C.A., "Los tribunales de cuentas en el control de los gastos públicos", en Cardón R.C.A. y Castiglione A.V., "Temas de Tribunales de Cuentas, pág. 19
- CARDÓN, RUBÉN Y CASTIGLIONE ANTONIO V., "Temas de Tribunales de Cuentas", Ed. El Liberal, Sgo. Del Estero, 1988.

30 George Simmel, respecto a las relaciones subordinadas dice que "el afanoso de dominio siente siempre por el otro una especie de interés, el otro tiene para él algún valor" y más adelante explica que "Estrictamente hablando, la relación de subordinación no aniquila la libertad del subordinado, sino en el caso de coacción física inmediata. ..." "la acción recíproca, es decir la acción mutuamente determinada, que parte de ambos centros personales, subsiste aún en los citados casos de subordinación completa", entendiéndose por esto los casos de coacción física inmediata. Esta forma de concebir la relación subordinada como una relación contractual permite justificar la relación subordinada imperante en nuestra sociedad en cualquier organización. En Simmel, George, "Sociología", Bs. As. Ed. Espasa Calpe, 1939, pág. 137/144

- DURKHEIM, EMILE, "La división del trabajo social", Ed. Planeta-Agostini, Barcelona, 1985
- FALCON MERCES Y RAFFO MARÍA LAURA, responsables, "Relevamiento de villas y asentamientos en el Gran Buenos Aires, octubre del 2011, Asociación Un Techo para mi país
- FALS BORDA O Y RODRIGUES BRANDAO, "Investigación participativa", Edic. De la Banda Oriental, Montevideo, 1987
- FIORINI, BARTOLOMÉ, "Manual de Derecho Administrativo", Ed. Abeledo -Perrot, Bs. As., 1976, tomo I,
- FOUCAULT MICHEL, "La voluntad de saber", Siglo XXI, México 1978
- FOUCAULT MICHEL, "Vigilar y Castigar, ed. Siglo XXDI, México, 1987
- FURTADO CELSO, "Subdesarrollo y estancamiento en A. Latina", EUDEBA, Bs. As., 1966
- GONZÁLEZ CASANOVA Pablo, Sociología de la Explotación, CLACSO, Bs. As., 2006 disponible en bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/gonzalez/co
- GORDILLO AGUSTÍN, en Prólogo de REGODESEBES, José Rafael, "El Control Público", Ed. Fundación de Derecho Administrativo", Bs. As., 1984
- GOULDNER, ALWIN, "La crisis de la sociología occidental", Ed. Amorrotu, Bs. As.
- HARARI, R. y otros, "Teoría y técnicas psicológicas en comunidades marginales", Ed. Nueva Visión, Bs. As., 1974
- HELLER, HERMANN, "Teoría del Estado", F.C.E., México 1963.
- JAGUARIBE HELIO, "Desarrollo económico y desarrollo económico" EUDEBA, Bs. As. 1964
- KLIKSBERG, BERNARDO, "¿Como transformar al Estado?", F.C.E., México 1989.
- KLIKSBERG, BERNARDO, "¿Cómo será la gerencia en la década del 90?", Bs. As., mimeo, Red nacional de instituciones en formación e investigación en gerencia publica, 1990
- KLIKSBERG BERNARDO, compilador "¿Cómo enfrentar la pobreza? Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As., 1989
- KLIKSBERG, BERNARDO, "Gerencia pública en tiempo de incertidumbre", I.N.A.P., Madrid, 1989
- KOJEVE ALEXANDRE, "La dialéctica del amo y el esclavo", Ed. La pléyade", Bs. As. 1987
- KRIEGER VASENA, ADALBERT, "Pensamiento y crecimiento económico", Academia de Ciencias Económicas, Bs.As. 1963
- KROPOTKIN PIETR, "La ayuda mutua", 1920. Disponible www.kehuelga.org/biblioteca/apoyo/apoyo.html
- LANDERRECHE LUISA, "El autoritarismo", Centro Editor para América Latina, Bs.As., 1995
- LANDERRECHE LUISA, "La cultura prenazi", Buenos Aires, 2012, Capítulo 4, "El evolucionismo
- LANDERRECHE LUISA, "El CEAMSE o la CEAMSE, un engendro de dos cabezas que ninguna cabeza controla" www.asambleadebeccar.com.ar/IMG/doc/Riqueza_oculta_o_veneno_
- LÉPORE EDUARDO, SALVIA AGUSTÍN "La naturaleza multidimensional de la pobreza. Algunas aproximaciones empíricas al déficit de capacidades de Subsistencia" Observatorio de la deuda social –UCA
- LECHNER, NORBERT, "Estado y política en América Latina", documento de trabajo FLACSO-Sgo. de Chile, Nro. 96, 1980
- LEVI-STRAUSS CLAUDE, "Anthropologie Structurale" Plon, París, 1958, cap. XV
- LEWIS OSCAR, Antropología de la pobreza, FCE, México, 1961-
- MEAD, GEORGE, "Espíritu, persona y sociedad", Ed. Paidós, Bs. As.

MENY YVES Y THOENIG, JEAN-CLAUDE, "Politiques Publiques", Cap. IV, París, P.U.F., 1989.

MERTON ROBERT, Teoría y estructura sociales”, FCE, Cap XI

MORIN EDGARD, El método, II: La vida de la vida. Madrid, Cátedra, 1980

MORIN EDGARD, Explotación y epistemología: perspectivas desde una antropología materialista de la complejidad», Iralka (Irún), no 10, octubre/marzo: 1997

MOTTA, PAULO ROBERTO, "Administración Pública: bases sustantivas para su reforma e investigación", en Kliksberg, Bernardo, Comp., "La Reforma de la Administración Pública en América Lati-na", INAP, Alcalá de Henares, 1984, pág. 72.

OSZLAK, OSCAR, "Políticas Públicas y Regímenes Políticos, Ed. Cedes, Bs. As.,

PEDRO BEATRIZ ET AL, “Políticas públicas: desarrollo de instrumentos de diagnóstico e intervención para las condiciones saludables del hábitat y la vivienda” Taller libre de proyecto social. FADU UBA 2009 www.redulacav.org/material/enc2009/Pedro-Bandieri-Jaime-Salv -

QUIROGA LAVIÉ, Constitución de la Provincia de Buenos Aires, 1994/

REGODESEBES JOSÉ R., "El Control Público", Ed. Fundación de Derecho Administrativo, Bs. As. , 1984

RODRÍGUEZ MENA LUIS, "La reforma presupuestaria como problema de investigación científica" en Kliksberg y Sulbrandt, com. "Para investigar la administración pública", I.N.A.P ALCALA DE HENARES, 1984, pág. 153

RODRIGUEZ P. GUSTAVO ET AL, coordinadora, Lic. Virginia Ceirano “Los mundos posibles de la pobreza entre asistentes de programas sociales pertenecientes a organizaciones religiosas” VII Jornadas sobre Alternativas Religiosas en Latinoamérica Asociación de Cientistas Sociales de la Religión en el Mercosur disponible en <http://www.naya.org.ar/congresos/contenido/religion/10.htm>

ROUSSEAU, J.J. "El contrato social", Casa Editorial Garnier Hnos., París, 1909

ROUSSEAU JUAN JACOBO, “El origen de la desigualdad entre los hombres” Ed. Libertador, Bs. As. 2004

RUDOLPH LLOYD Y RUDOLPH SUSANNE, "Autoridad y poder en la administración burocrática y patrimonial", en Oszlak O., Comp., "Teoría de la Burocracia Estatal", Paidós, 1984, pág. 133

SALVIA AGUSTÍN, Barómetro de la deuda social Argentina, Asimetrías en el desarrollo humano y social” ,2007/2010-11, et al, Bs. As., 2012. Barómetro de la deuda social argentina, Serie del bicentenario, 2010/2016, UCA

SIGAL, VICTOR; POZZI, MARÍA INÉS; SAJÓN, LILIANA --Aspectos de la implementación de una política pública: el caso PAN (Plan Alimentario Nacional); borrador para discusión.- Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección General de Investigaciones, INAP-AR: D.6/72, CLAD 06030.00, M-28, 1986.- 137 p. y anexos

SIMMEL, GEORGE, "Sociología", Bs. As. Ed. Espasa Calpe, 1939

SOLANA RUIZ JOSÉ LUIS, “Contribuciones desde la antropología compleja de E. Morin”, en Cerebro, espíritu, conocimiento y psiquismo, nro.13, 1997, Universidad de Jaén.

SPENCER HERBERT, “El hombre contra el estado”, Ed. Yerba Buena, La Plata, 1945

SUBIRATS JOAN, "Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración", I.N.A.P., Madrid, 1989

TOMASELLO MICHAEL, “Por qué cooperamos”, Ed. Katz, Madrid, 2009

Documentos

- Asignación Universal por Hijo. Ciclo de conferencias. Unicef, Asoc. Argentina de polít. sociales, AMIA, http://www.unicef.org/argentina/spanish/jornadas_asignacion_universal.pdf
- “Una Nueva Gestión Pública para América Latina” Documento del CLAD 1998 www.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion.../view
- “Reflexiones sobre la urbanización y el respeto por la cultura villera”, Equipo de sacerdotes para las villas de emergencias Bs. As. 11 de junio de 2007
- “Guía Documental de Ampliación sobre la temática de la planificación estratégica”. “Técnicas de Planificación Estratégica”, CLAD, Caracas, 1989
- “XII Seminario Nacional de Presupuesto Público”, conclusiones y recomendaciones. www.asap.org.ar/index.php?option=com_content&task...id...
- Secretaría de Política Universitaria Anuario 2010.
- “Villas, núcleos habitacionales transitorios y nuevos asentamientos”, Dirección General de Planeamiento Educativo, Ministerio de Educación Gob. Cdad. Aut. De Bs. As. http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/dirinv/pdf/villas_nht_y_nuevos_asentamientos.pdf
- Pontificia Universidad Católica Argentina Tasa de indigencia y pobreza (4to. Trimestre 2010-2011) Avances de resultados encuesta de la deuda social argentina- Bicentenario www.uca.edu.ar/uca/common/grupo81/files/RESUMEN_DE_INDIGENCIA
- Revista "Administración y gestión municipal", Ed. Est. Municip. y de Administ., Año V, Nro. 66

Normas

- Constitución de la Pcia. de Buenos. Aires
- Decreto-Ley 6769/58, Ley orgánica de las municipalidades
- Ley 10559/87: Ley de coparticipación provincial
- Ley 10869 y modificatorias, "Ley orgánica del Tribunal de Cuentas.
- Proyecto de Ley de Administración Financiera y Control de Gestión del Sector Público Nacional (Ley 24.156
- Ley 17.132 de y ley nacional 23.873 Ejercicio de las especialidades médicas
- Ley 24.937 del Consejo de la Magistratura, sancionada el 10 de diciembre de 1997,

Páginas web

http://www.desarrollosocial.gba.gov.ar/subsec/politicas_sociales/programas/barrios_bonaerenses.php 2012

<http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/presupuesto2012/index.php>

http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/informes_condiciones_vida/Informe_Monitoreo_CP_EET_2012.pdf

www.unicef.org/argentina/spanish/jornadas_asignacion_universal.pdf

<http://www.desarrollosocial.gov.ar/ninez/139>

<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2012/jurent/pdf/D12J85.pdf>

www.indec.mecon.ar/principal.asp?id_tema=83
www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/VOLUNTARIADO/doc/Resultados_
http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/newsid_1507000/1507219 página de la BBC
<http://www.clarin.com/diario/1997/01/27/t-00801d.htm>
www.clarin.com/diario/2002/09/26/p-01801.htm
http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=988625
www.ceil-piette.gov.ar/docpub/revistas/sociedadysreligion/sr06/sr06curasvilleros.pdf
Sociedad y Religión Nro. 6
<http://wikimapia.org/6127772/es/Villa-1-11-14>
<http://floparch.com.ar/redis/HTML/011114.html>
www.madredelpueblo.com.ar
www.fundaciontemas.org.ar/
<http://www.elfuturodeloschicos.org.ar>
www.fraternidadelsur.org/
<http://www.bienorganizados.com.ar>
[http://agrupacionkikilezcano.blogspot.com.](http://agrupacionkikilezcano.blogspot.com)
<http://www.uniendocaminos.org.ar/home.html>
<http://www.locosbajitos.org.ar/quienes.html>
<http://tlps.com.ar/blog/category/catedra-libre>
<http://www.rutassolidarias.org.ar/site/index.php>
<http://www.serpaj.org/servicios.php?cat=8&sub=20&doc>
<http://www.untechoparamipais.org/argentina/investigacion>
<http://www.porloschicos.com/>
www.fundacionsi.org.ar
<http://www.hacercomunidad.org/index.php>
<http://www.uca.edu.ar/index.php/>
<http://www.mihuerta.org.ar/>
<http://www.funds.es.org.ar/somos.html>
<http://www.convivir.org/convivir/>
<http://www.casadegalilea.org.ar/redes.html>
www.observatoriosocial.com.ar
www.uniendocaminos.org.ar/home.html
<http://www.mundovilla.com.ar/> , 14/12/2010