

EXPERTOS y EXPERTAS EN GESTIÓN PÚBLICA

PONENCIA

La implementación del Plan de Regionalización de la provincia de Buenos Aires

Autoras: Luciana Giroto

Año 2012

ÍNDICE

I. PRESENTACIÓN.	2
II. DESCRIPCIÓN DEL ESCENARIO O CONTEXTO.	2
1. La provincia de Buenos Aires.	2
2. La Administración Pública Provincial (APP).	3
III. ANTECEDENTES TEÓRICOS Y/O TÉCNICOS.	5
1. Descripción de los conceptos de descentralización y desconcentración.	5
2. Descripción de actores.	7
3. Antecedentes técnicos del Plan de Regionalización.	9
IV. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN.	16
1. Análisis del Plan de Regionalización.	16
V. CONCLUSIONES.	20
VI. BIBLIOGRAFIA CITADA.	22
Páginas Web	22

I. PRESENTACIÓN.

El presente trabajo se inscribe dentro del campo de estudio sobre gestión pública, tomando como eje la descentralización y la desconcentración territorial/administrativa como metodología de gestión.

Se tendrá como marco de referencia el ciclo de políticas públicas (diseño, implementación y evaluación) y a partir del análisis de la propuesta del gobierno de la Provincia de Buenos Aires, el Plan de Regionalización.

Con el mencionado Plan se busca la mejora de los bienes y servicios públicos fortaleciendo la llegada de las políticas públicas al territorio. Pero para ello, será necesario perfeccionar el funcionamiento de los organismos públicos provinciales, a partir de la adecuación de estos al mismo.

Cabe agregar que se ha enviado el Proyecto de Ley Marco de Regionalización a la Legislatura Provincial el año pasado. Por lo tanto, es una temática de plena actualidad pero a la vez existe un factor de incertidumbre sobre su viabilidad y factibilidad en cuanto a su implementación.

Es una propuesta innovadora, que implica un cambio en la metodología de gestión de las políticas públicas y conlleva una modificación en el funcionamiento de los organismos públicos. Establece una nueva escala - la regional- en donde deberán articularse las políticas sustantivas de cada uno.

Comenzaremos este trabajo con una breve descripción del lugar donde el Plan se llevará a cabo, la provincia de Buenos Aires y del ámbito “desde donde” y “en donde” se lo va implementar, la Administración Pública Provincial.

También daremos cuenta de los conceptos de descentralización y desconcentración así como de los actores (políticos –gubernamentales-, sociales y económicos) de y en la gestión del proceso de implementación del mismo.

Por otro lado, se tendrá en consideración y se analizará la información relevante vinculada al Plan de Regionalización

II. DESCRIPCIÓN DEL ESCENARIO O CONTEXTO.

En este ítem describiremos el lugar donde se deberá implementar el Plan de Regionalización, la provincia de Buenos Aires, así como la composición de la Administración Pública Provincial por ser el ámbito “desde donde” y “en donde” se va poner en marcha dicho Plan.

1. La provincia de Buenos Aires.

La provincia de Buenos Aires posee 135 partidos, siendo su partido más extenso Patagones (13.600 Km²) y el menos extenso Vicente López (33 Km²). Su superficie de 307.571 Km² representa el 8,2% del país.

En cuanto a su población, actualmente tiene 15.594.498 habitantes, que representan el 38,9% del país y el 63,5% se concentra en el Conurbano. Su partido más poblado es La Matanza (1.253.240 habitantes) y el menos poblado Tordillo (1.444 habitantes).

Existen disparidades en la densidad demográfica, mayor en el Conurbano (de acuerdo al área entre 430 hab./Km² a casi 2.000 hab./Km² de promedio) y zonas linderas, mientras que en el Interior es inferior a 10 hab./km², salvo áreas de influencia de grandes ciudades.

Por su parte, la dinámica poblacional intercensal mostró más crecimiento (en % y en cantidad) en el Conurbano y en la capital provincial, que en el resto de la Provincia.

En el Interior hubo crecimiento poblacional en los municipios próximos al Conurbano, en el sur (a partir de rutas provinciales 205 y 2 y nacional 3) y en el noroeste. En el Conurbano la mayor densidad (superior a 5.000 hab./Km²) se da en la primera corona y los mayores crecimientos poblacionales en la segunda y tercera corona y en municipios del borde de la Región Metropolitana.

Esta “expansión” del Conurbano lleva consigo sus problemáticas a las nuevas áreas incorporadas, las cuales deben ser contempladas, porque las problemáticas sociales son mayores en el Conurbano, tal como lo demuestran indicadores como Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) e Índice de Desarrollo Humano (IDH).

2. La Administración Pública Provincial (APP).

En cuanto a la Administración Pública Provincial (APP), que es el ámbito “desde donde” y “en donde” se va a implementar el Plan de Regionalización, en el Cuadro N° 1 se presenta un esquema donde se especifica su composición.

Entendemos que es “desde donde” se va a implementar el Plan de Regionalización ya que la APP es un actor importante para llevarlo a cabo, porque lo va a materializar, al colaborar en el cumplimiento de los objetivos que allí se plantean, como veremos más adelante.

También pensamos que es el ámbito “en donde” se va a implementar porque el mismo implica, como conoceremos en detalle, una reestructuración administrativa de todos los organismos que conforman la APP que mencionamos a continuación:

Cuadro Nº 1. Título: Composición de la Administración Pública Provincial

Ministerios	Secretarías	Entes Autárquicos	Organismos
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros. 2. Ministerio de Gobierno. 3. Ministerio de Economía 4. Ministerio de Infraestructura. 5. Ministerio de Justicia y Seguridad. 6. Ministerio de Asuntos Agrarios. 7. Ministerio de Producción. 8. Ministerio de Trabajo. 9. Ministerio de Salud. 10. Ministerio de Desarrollo 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Secretaría General de la Gobernación. 2. Secretaría de Derechos Humanos. 3. Secretaría de Turismo 4. Secretaría de Deportes. 5. Secretaría Legal y Técnica. 6. Secretaría de Participación Ciudadana 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Agencia de Recaudación de Buenos Aires (ARBA). 2. Autoridad del Agua. 3. Buenos Aires Gas Sociedad Anónima 4. C.E.A.M.S.E. 5. Centrales de la Costa Atlántica. 6. CUCAIBA. 7. Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires. 8. FERROBAIRES. 9. Instituto Cultural 10. Instituto de la Vivienda. 11. Instituto de Previsión Social (IPS). 12. Instituto Provincial de Lotería y Casinos 13. Instituto de Obra Médico Asistencial. 14. Organismo de Control de Energía Eléctrica. 15. Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Asesoría General de Gobierno. 2. Contaduría General. 3. Defensor del Pueblo 4. Fiscal de Estado. 5. Honorable Tribunal de Cuentas. 6. Junta Electoral. 7. Tesorería General. 8. Dirección General de Escuelas.

Fuente: elaboración propia en base a los datos de la página www.gba.gov.ar.

III. ANTECEDENTES TEÓRICOS Y/O TÉCNICOS.

En este ítem daremos cuenta de algunos conceptos considerados de utilidad para el cumplimiento de nuestro objetivo que es el análisis del Plan de Regionalización. Para ello entendemos oportuno tomar en consideración las nociones de descentralización y desconcentración administrativa, así como determinar sus diferencias y similitudes.

Por otro lado, describiremos qué se entiende por actores de y en la gestión, con un doble objetivo: obtener conocimientos que nos permitan identificar a los actores políticos –gubernamentales-, sociales y económicos, que se relacionan con el mencionado Plan y conocer pautas que contribuyan a posicionar a la Dirección Provincial de Gestión Pública como actor en la implementación del mismo.

Por último, se brindará información clave respecto a los antecedentes técnicos del Plan de Regionalización a partir del relevamiento de la documentación donde se encuentra plasmado.

1. Descripción de los conceptos de descentralización y desconcentración.

En principio, podemos expresar que la Administración Pública puede entenderse, desde el punto de vista formal, como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios para la satisfacción de los intereses generales y desde el punto de vista material, como la actividad de ese organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.

La Administración Pública está conformada por órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo que realizan actividad administrativa, la que se puede clasificar en:

● **1- Centralizada:** ejercida por los órganos superiores de la administración como Ministerios o Secretarías de Estado. 2- Desconcentrada: llevada adelante por órganos inferiores dentro de la Administración Centralizada. 3- Descentralizada: ejercida por un ente autárquico con personería, nombre y patrimonio propio como por ejemplo: ARBA, IPS, IOMA, etc.

En la provincia de Buenos Aires, el gobernador es el jefe jerárquico de la Administración Pública y tiene, según la Constitución Provincial, un doble carácter de órgano político y de órgano administrativo. Su carácter de órgano político deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado Provincial y con los otros órganos representativos del mismo Estado. Como autoridad administrativa, se constituye en jefe de la administración pública, porque ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando los poderes de decisión, de mando y jerárquico necesarios para mantener la unidad en la administración.

Por lo tanto, es oportuno agregar que la descentralización y desconcentración son distintas formas jurídicas en que se organiza la administración y en las dos, el poder central transmite parte de sus funciones a determinados órganos.

Ello es así porque tanto la descentralización como la desconcentración implican una repartición permanente y definitiva de funciones. Por eso, el acto de descentralización o desconcentración tiene valor constitutivo y representa una forma de organización administrativa, un tipo de estructura estatal.

Asimismo, ambas operan a través de actos normativos generales y abstractos, que crean competencias definidas y las atribuyen en forma determinada a ciertos órganos que serán los titulares de la función respectiva y responsables de su ejercicio.

Lo cierto es que tanto la descentralización como la desconcentración significan un ordenamiento obligatorio de la jerarquía y las funciones administrativas porque cada órgano que recibe la competencia desconcentrada o descentralizada debe ejercerla, bajo su responsabilidad, por encargo de la ley.

A continuación, en el Cuadro N° 2 damos cuenta de las diferencias entre los conceptos de descentralización y desconcentración, siguiendo al administrativista Agustín Gordillo¹.

Cuadro N° 2. Título: Comparación Descentralización- Desconcentración.

Descentralización	Desconcentración
<ul style="list-style-type: none"> • Crear personas jurídicas con competencias diferentes, vinculadas con el ejercicio de la actividad administrativa. • Capacidad de adquirir derechos y obligaciones, administrar recursos propios y designar autoridades. • Se otorgan competencias y se transfiere la titularidad y el ejercicio de las mismas. • Realización de actividades administrativas por órganos con relación no jerárquica con la administración central. • Funcionarios/as y empleados/as con autonomía orgánica y no sujetos a poderes jerárquicos. • Se atenúa la jerarquía administrativa, conservando el poder central facultades limitadas de vigilancia y control. • Los órganos descentralizados no están sujetos a la administración central ni a las decisiones jerárquicas de ésta porque están fuera de la relación jerárquica del poder central, tienen personalidad jurídica y patrimonio propio para asegurar su autonomía. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un órgano administrativo con competencia propia no una persona jurídica. • Titularidad y ejercicio de competencias pero sin personalidad jurídica. • Se atribuyen partes de competencia a órganos inferiores dentro de la misma organización o ente estatal. • Acerca la prestación de servicios al domicilio del ciudadano, con economía para éste y descongestiona al poder central. • Atribuye facultades de decisión a órganos de la administración sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores. • Los órganos desconcentrados son parte de la centralización administrativa cuyas competencias se ejercen en forma regional, fuera del centro geográfico en que tiene su sede el poder central supremo. • La responsabilidad del superior por el modo en que se ejerce la competencia es limitada por el reducido poder de control.

Fuente: elaboración propia.

Más adelante, en el ítem IV analizaremos si en el Plan de Regionalización se propone una descentralización o una desconcentración de la Administración Pública Provincial en base la diferenciación realizada en este apartado.

● 2. Descripción de actores.

Para este punto tendremos en cuenta lo establecido por Magdalena Chiara y María Mercedes Di Virgilio² en cuanto a los actores en y de la gestión.

Las autoras mencionan que un aspecto clave de los procesos de gestión es la identificación de los actores involucrados. Ello es así porque conocer quiénes son los implicados en el proceso, los objetivos que persiguen, cómo se articulan, cuándo, por qué, etc., constituyen aspectos claves para comprender la dinámica que asumen dichos procesos.

Asimismo, aluden que cada política define en su desarrollo a los actores involucrados en la misma y que es posible identificar como actores potenciales de los procesos de gestión a: el gobierno nacional, provincial y local, organismos de los estados provinciales y nacionales, ONGs, organizaciones sociales de base, sindicatos, organismos internacionales, etc.; y que la acción y la situación son las coordenadas que definen su inclusión como actor en un determinado proceso. Resaltan que esta definición es dinámica y cambiante porque varía a lo largo del proceso de implementación. Afirman que un actor se constituye en la medida en que actúa en relación a cuestiones socialmente problematizadas sobre las que pretende intervenir la política.

1 - Gordillo, Agustín: Tratado de Derecho Administrativo, Tomo 1: Parte General. Fundación de Derecho Administrativo, 8a Ed. Buenos Aires, 2003.

2 - Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes: "La gestión de la política social: aspectos conceptuales y problemas", en Manual de Gestión de la Política Social". Universidad Nacional de General Sarmiento. Los Polvorines, 2008.

Expresan que son las diferentes situaciones en el proceso de gestión las que completan la definición acerca de quiénes son actores de y en la gestión (en una situación un actor puede ser definido como tal y en otras no). Enuncian que según el escenario en la cual se inscribe y se despliega su acción, estos actores están ligados con distintos momentos de los procesos de gestión de políticas públicas: las decisiones (político – institucionales), las técnicas particulares (expertos – profesionales) y la acción sobre el terreno.

Destacan que los actores involucrados en el proceso de gestión no son solamente aquellos relacionados directamente con su desarrollo sino aquellos cuyas acciones, representaciones y prácticas tienen ingerencia sobre él mismo.

Definen a los actores en y de los procesos de gestión como “aquellos individuos o grupos que ocupan una posición estratégica en el sistema de decisiones y, que responden en el proceso de formación de políticas, por las funciones de articulación del campo cognitivo y del campo de poder”³.

Agregan que para definirse como actor, los organismos y/o personas deben ocupar un lugar estratégico en el proceso de toma de decisiones. Pero afirman que en el proceso de gestión no todos cumplen con dicha condición, sino que pueden ocupar posiciones periféricas no teniendo incidencia directa sobre el proceso de toma de decisiones.

Destacan que su posición - periférica o estratégica - puede modificarse en el desarrollo del proceso de gestión. Por ello, la construcción y deconstrucción de los actores está marcada por las relaciones sociales y políticas en el marco de las cuales éstos definen su acción y por las representaciones que se construyen en el contexto de dichas relaciones.

Asimismo las autoras, resaltan que para considerar como actores de y en el proceso de gestión a organizaciones o personas que inscriben su accionar en una determinada situación se deben tener en cuenta los siguientes requisitos:

- 1- Tener un proyecto político definido.
- 2- Controlar variables importantes para la situación.
- 3- Tener una organización estable.

En este marco, se preguntan ¿cómo reconocer a los actores en y de la gestión? La primera cuestión es identificar el problema sobre el cual interviene la política. Ello supone reconocer la dimensión conceptual y territorial del mismo. Es necesario dar cuenta sobre qué organismos están involucrados en el proceso de gestión y/o en el campo de problemas sobre el cual interviene la política, cual es su papel, sus atribuciones y sus competencias.

Una vez identificados los actores, es necesario caracterizarlos para lo cual proponen los siguientes atributos:

- 1- Roles y funciones.
- 2- Nivel de institucionalización.
- 3- Recursos.
- 4- Ámbito de actuación.
- 5- Objetivos, estrategias y táctica.
- 6- Niveles de autonomía.

Por su parte, los actores de y en la gestión pueden ser clasificados en: políticos (dentro de los cuales encontramos a los gubernamentales), sociales y económicos.

Pérez ⁴ define como actor social a una agrupación humana o una organización que, en forma transitoria o estable, tiene capacidad de acumular recursos de distinta índole, desarrollar intereses propios y compartidos, definir y satisfacer necesidades e intervenir en una situación determinada produciendo hechos. Entiende a los actores sociales como formas concretas, ya sea organizaciones o individuos, que ejercen algún tipo de incidencia en el proceso de gestión. Se trata de unidades reales de acción en la sociedad: tomadores y ejecutores de decisiones que se definen como tales en el marco de un sistema de relaciones.

Por su parte, denomina actores económicos a aquellos que realizan procesos orientados por una lógica de obtención de ganancia. Estos actores son “unidades económicas” (empresarios individuales, empresas, conglomerados de empresas) que realizan actividades dentro del mercado. Se mueven en la esfera económica – en la producción, comercialización, finanzas o servicios - orientan y desarrollan sus acciones hacia la maximización de la acumulación y la obtención de beneficio económico.

Cabe concluir que los conceptos aquí enunciados serán retomados en el ítem IV, para identificar los actores que intervienen en el Plan de Regionalización.

● 3. Antecedentes técnicos del Plan de Regionalización.

En este apartado se dará cuenta de la información relevante vinculada con el Plan de Regionalización a partir del documento “Plan de Regionalización: Un Estado inteligente para la Provincia del Futuro”, libro realizado por los equipos técnicos de dicho Plan en febrero 2011 y del “Segundo Seminario Internacional: Plan de Regionalización de la Provincia de Buenos Aires: Un nuevo paradigma de Estado”, llevado a cabo el 26 de abril del 2011.

Con respecto al primer documento, con el Plan de Regionalización se busca desplegar políticas públicas de manera integral y territorial sobre la Provincia que armonicen el desarrollo regional, acerquen las instituciones a la ciudadanía y reviertan la desigualdad social.

4 - Pérez, Pedro: “Gobierno y gestión de la ciudad”, en Buenos Aires Metropolitana. Política y Gestión de la Ciudad. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, 1994.

Asimismo menciona tres prioridades de gestión, que se intentarán cumplir a partir de esa política pública:

1- distribuir el desarrollo económico incentivando el potencial productivo del interior, ampliando horizontes laborales y corrigiendo asimetrías logísticas y de transporte para atraer inversiones. 2- atender necesidades habitacionales, renovar infraestructura en educación y salud y desarrollar vías de comunicación al interior y entre las regiones y 3- liberar el potencial de la Provincia a partir de sus recursos naturales, materiales y humanos para albergar una revolución tecnológica e industrial ecológicamente sustentable.

Por ello, el Plan de Regionalización involucra una nueva estructura estatal, con procesos simplificados, participativos, donde los Ministerios definan, planifiquen y controlen las políticas públicas y las Regiones realicen las cuestiones operativas.

Se afirma que con la Regionalización se busca obtener mayor información para la toma de decisiones, llevar adelante una modernización fiscal, administrativa, mejorar el control estatal y establecer una revolución tecnológica para implementar procesos burocráticos simples.

Por su parte, cabe destacar como líneas estratégicas del Plan Estratégico para la provincia de Buenos Aires la búsqueda de:

1- Desarrollo social e igualdad de oportunidades.

2- Crecimiento sostenible.

3- Institucionalidad moderna, eficaz y orientada al ciudadano: que las instituciones y los organismos del Estado reconozcan al ciudadano (sujeto de derechos, activo y participante) como su orientador y desempeñen sus funciones con eficacia, eficiencia e innovación, con esquemas participativos de decisión y gestión.

Se menciona que el Plan Estratégico se propone enfrentar el triple desafío del desarrollo productivo, la planificación territorial y la inclusión social. Por ello, la Regionalización administrativa, económica y social es una iniciativa para alcanzar esos objetivos estratégicos.

Ello es así porque constituye un instrumento idóneo de gobernabilidad, a partir de la construcción de un modelo de Estado, que se acerca a la gente y encuentra la escala óptima para resolver los problemas, atendiendo las necesidades de cada Región.

Se indica que el Plan de Regionalización comprende 5 componentes:

1. Regionalización y descentralización del Estado;
2. Autonomía Municipal;
3. Creación del Área Metropolitana;
4. Revolución Tecnológica y
5. Reestructuración Administrativa.

Asimismo se afirma que se sostiene sobre 5 pilares:

1. Sustentabilidad Fiscal;
2. Desarrollo Productivo;
3. Reforma Institucional;
4. Infraestructura y
5. Plataforma tecnológica.

Por su parte, se plantea a la Regionalización como instrumento para lograr tres objetivos: 1. Disminuir desequilibrios regionales en desarrollo social y económico, infraestructura y población, mejorando el tejido social con políticas públicas regionales. 2. Aumentar la efectividad de las políticas públicas con adaptación de sus lineamientos a los de la ciudadanía y la eficiencia en la gestión, con descentralización del gasto e inversión en las Regiones. 3. Asegurar la “governabilidad”, estableciendo un marco jurídico-administrativo que incentive el desarrollo regional y la descompresión social del conurbano.

Se establece que las Regiones son determinadas por características poblacionales, socioeconómicas y territoriales.

En el Cuadro N° 3 se detallan los dos grandes grupos de Regiones que se proponen:

Cuadro N° 3. Título: Comparación entre Objetivos y Políticas de las Regiones del Interior y del Conurbano.

Regiones del Interior	Regiones del Conurbano
<p>Objetivos: aplicar políticas de desarrollo regionales, liberar potencialidades productivas y creativas locales y fomentar el asentamiento poblacional.</p>	<p>Objetivos: cerrar la brecha de desigualdad social, contener el crecimiento poblacional y dar soluciones para la inseguridad.</p>
<p>Políticas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Creación de centros administrativos, polos de desarrollo económico y social. • Transformación en centros de atracción poblacional y de actividades administrativas, económicas y culturales. • Despliegue de red vial de conexión entre ciudades y nodos. • Conformación de una red de comunicaciones norte/sur y este/oeste (corredor bioceánico). • Inversiones en infraestructura básica, vial, de comunicaciones y energía. • Desarrollo de industrias de pertenencia. • Fomento de actividades productivas con Agencias de Desarrollo Regionales, orientadas hacia el mercado interno y el comercio internacional. <p>Las ciudades “cabecera” se proyectan distantes de los polos de atracción demográfica históricos (Capital Federal y La Plata), para asegurar el asentamiento poblacional y evitar su transformación en “ciudades dormitorio”.</p>	<p>Políticas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejora y saneamiento del hábitat. • Provisión de infraestructura básica (agua y cloacas, vivienda, urbanización de barrios, servicio eléctrico, gas, mobiliario urbano). • Mejoramiento en el acceso y en la calidad de los servicios de salud y educación. • Mejora de servicios de transporte. • Corredor vial externo (circunvalación). • Acciones contra la inseguridad. <p>Se subdivide, por características geográficas y demográficas en 4 subregiones, de partidos vecinos que totalicen entre 2,5 y 2,9 millones de habitantes.</p>

Fuente: elaboración propia.

Se menciona que los Administradores Regionales (AR) ejecutarán las políticas delegadas por el Poder Ejecutivo Provincial en materia de desarrollo económico y social (educación, seguridad, salud, protección social, desarrollo productivo y exportador) y serán la plataforma para coordinar las políticas de desarrollo del Estado Nacional en cada Región.

Serán representantes del Gobernador en la Región, designados por él (en el futuro lo serán por elección indirecta o directa o métodos mixtos), equivalentes a Ministros, con atribución regional y competencias transversales.

Actuarán como una ventanilla única regional de los Ministerios para las acciones del Estado Provincial en cada Región y administrarán presupuestos autárquicos. Asimismo, se busca que los desarrollos tecnológicos en materia de plataformas de gestión digital faciliten su tarea y agilicen sus respuestas mediante simplificación administrativa.

Los Administradores Regionales canalizarán las cuestiones operativas en la Región, fortaleciendo la relación entre los Intendentes y el Gobierno Provincial.

En cuanto a la **revolución tecnológica**, se plantea incorporar Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) innovadoras que modernicen y agilicen la gestión provincial y la relación entre sus agencias, administraciones regionales, gobiernos municipales y ciudadanos para gestionar eficientemente a partir de contar con información para la planificación, ejecución, evaluación y control.

Respecto a la **reestructuración administrativa** se menciona que para agilizar y desburocratizar la gestión pública provincial, se deberán adecuar las estructuras de los Ministerios y organismos descentralizados a la Regionalización, porque hay un nuevo rol para los Ministerios, que deberán reorientar su misión hacia la planificación estratégica de las políticas públicas ya que las funciones operativas serán transferidas a las Regiones o los Municipios.

Para ello, será necesaria la armonización de la estructura desconcentrada de los Ministerios y organismos y la ejecución integrada y coordinada en el territorio de las políticas sectoriales.

Como hoy cada organismo adopta su regionalización y existen regionalizaciones administrativas incompatibles que dificultan la coordinación de las políticas en el territorio, se propone una redefinición funcional con medidas administrativas: eliminación de superposiciones y gasto superfluo, simplificación y unificación de trámites, gestión por resultados, transparencia y controles ex-post.

En cuanto a la Estrategia de Implementación se expresa que el proceso se iniciará con el Proyecto de Ley Marco de Regionalización donde se plasmarán sus principios, sus criterios fundamentales, su institucionalidad y una secuencia de acciones.

Asimismo, se realizarán operaciones técnicas y políticas para lograr consensos, elaborar la normativa necesaria, realizar los desarrollos técnicos y transformar las instituciones.

Se menciona que existirá un Equipo de Regionalización (ER) en la Gobernación que realizará acciones para consolidar la Regionalización.

Se propone una mecánica para el funcionamiento conjunto del ER y los equipos de los Ministerios y Organismos Centralizados (MyOC).

Por su parte, en el **“Segundo Seminario Internacional: Plan de regionalización de la Provincia de Buenos Aires: Un nuevo paradigma de Estado”** celebrado el 26 de abril del 2011, se anuncia que mediante un Proyecto de Ley Marco de Regionalización, que toma estado legislativo el 16 de marzo, se propuso la Regionalización y se definieron sus fines específicos: crear Regiones como instrumento de descentralización y desconcentración de la administración central, implantar un modelo de gestión basado en soluciones tecnológicas y la reestructuración administrativa con simplificación de trámites y procedimientos.

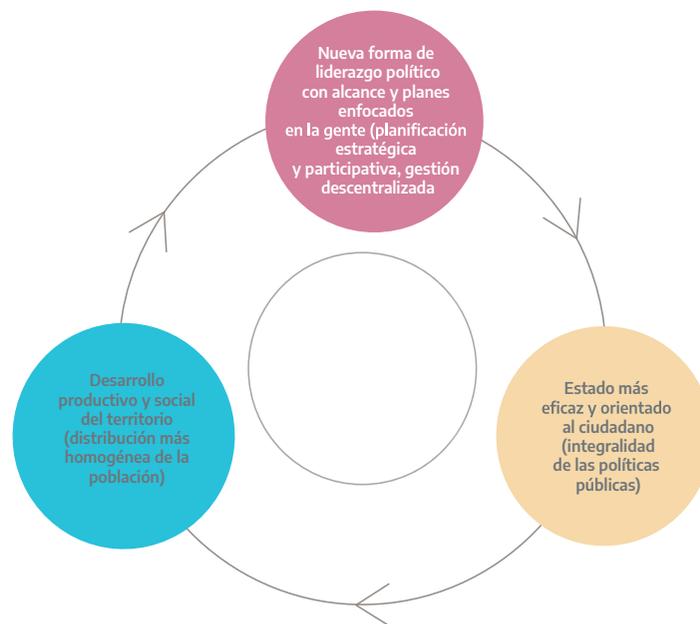
Por ello, en el Cuadro N° 4 especificamos que tipo de Regiones se busca lograr a partir del Plan de Regionalización.

Cuadro N° 4. Título: ¿Qué implican institucionalmente las regiones?

Últimos 30 años	Próximos 30 años
Regionalización anárquica, desordenada.	Regionalización armónica.
Región como instancia burocrática.	Región con capacidad resolutive.
Sin competencias relevantes ni presupuesto propio.	Con competencias operativas y presupuestos autárquicos.
Políticas sectoriales aisladas “de escritorio”, tomadas centralmente, lejos de los problemas que llegan aisladas al territorio.	Administradores regionales asentados localmente y en contacto con las demandas ciudadanas.

Fuente: elaboración propia en base a la presentación de Santiago Montoya en el “Segundo Seminario Internacional: Plan de regionalización de la Provincia de Buenos Aires: Un nuevo paradigma de Estado”.

Tomamos en consideración lo relativo al círculo virtuoso del nuevo paradigma del Estado:



Asimismo, nos interesa destacar algunos conceptos de la ponencia presentada por el Lic. Gerardo Otero (ex Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires) y el Dr. Iván Budassi (Diputado Provincial) titulada: “Aportes para una nueva organización de la provincia de Buenos Aires”.

Rescatamos de ella, la comparación que se realiza entre el Estado Provincial actual y el que se pretende lograr:

Cuadro N° 5: Título: Comparación Estado Provincial Actual con Estado Provincial Futuro.

Diagnóstico sobre el Estado Provincial	Estado provincial que se vislumbra
<ul style="list-style-type: none"> • Estructura centralizada, pesada y burocrática. • Priorización de procedimientos formales sobre resultados de la gestión. • Restricción financiera estructural funcional a la centralización y formulación presupuestaria centralizada. • Apropiación presupuestaria de la burocracia central, en detrimento de las descentralizadas en el territorio • Mayor cantidad y complejidad de servicios e igual estructura de gestión. • Disociación del diseño de las políticas publicas de la evaluación y cuantificación de los recursos necesarios para su implementación. • Máximos responsables sectoriales pendientes de ejecución de acciones operativas y no de planificación de políticas públicas, seguimiento y control de resultados. • El modelo actual debilita la institucionalidad y la gobernabilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modernizar la gestión como necesidad de la Provincia y de los municipios. • Nuevo modelo de gestión pública basado en Gestión de Resultado del Desarrollo versus gestión histórica que prioriza el cumplimiento de los procedimientos y los requisitos formales. • Énfasis en los resultados e impactos medibles para mejorar la asignación de recursos, la ejecución de programas y el seguimiento evaluación y control de las políticas públicas • Cambio de paradigma respecto de la estructura histórica del Estado.

Fuente: elaboración propia en base a la ponencia: "Aportes para una nueva organización de la provincia de Buenos Aires" del Lic. Gerardo Otero y del Dr. Iván Budassi.

Asimismo, destacamos su caracterización de la Región:

Cuadro Nº 6: Título: Región: Qué es y qué no es y perfil

¿Qué es?	¿Qué no es?	Perfil de las Regiones
<ul style="list-style-type: none"> • Política de estado para favorecer la institucionalidad y acercar la gestión pública a los ciudadanos. • Herramienta para el desarrollo productivo con programas y proyectos de impacto regional y local. • Desconcentración del gobierno para mejorar el diseño y ejecución de las políticas públicas, la prestación de los servicios y el desarrollo. • Instrumento para adecuar la formulación y ejecución de políticas a particularidades regionales y locales. • Instancia de coordinación de políticas sectoriales en el territorio y de articulación de demandas hacia el estado provincial desde comunidades locales que comparten una Región. • Estructura del estado para la simplificación administrativa a través de centros integrados de prestación de servicios y trámites de los distintos sectores de gestión. 	<p>Una descentralización del gobierno provincial de nivel intermedio entre los gobiernos locales y el provincial.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Debe jerarquizar y no contaminar la relación entre gobernador e intendentes. • Solución inmediata a las debilidades del desarrollo económico y social. • Un debilitamiento de la responsabilidad primaria en la definición de políticas públicas sectoriales que ejercen los ministros. Las administraciones regionales responderán al gobierno central. • Una replica del gobierno central en las Regiones, no se duplica la burocracia, se llevan procesos para mejorar la prestación de servicios. • Una nueva jurisdicción política territorial 	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura pequeña, ejecutiva, dinámica, con capacidad para captar demandas locales y potenciar proyectos de desarrollo local y regional. • Gerencias operativas con capacidad para analizar la demanda y formular proyectos según lineamientos estratégicos del gobierno y ejecutar gastos. • Jurisdicciones presupuestarias desconcentradas, asesoradas por consejos integrados por intendentes. • Potencian el desarrollo socio económico y explotan las ventajas comparativas. • Los recursos asignados a cada región pueden reasignarse dentro de ella. • Coordinación de las Regiones a cargo de un ministro del Poder Ejecutivo que las evaluará por objetivos. • El administrador regional es un gerente, ejecutor de políticas públicas definidas a nivel central (educación, salud, seguridad y desarrollo económico).

Fuente: elaboración propia en base a la ponencia: "Aportes para una nueva organización de la provincia de Buenos Aires" del Lic. Gerardo Otero y del Dr. Iván Budassi.

Como síntesis, se expresa que la Regionalización es un proceso dinámico, de cambio continuo, que su implementación debe ser incremental y pragmática y que para ello es necesario armonizar las regionalizaciones sectoriales o delegaciones actuales con las Regiones. Se revalida al presupuesto como herramienta de planificación y programación plurianual y la delegación de funciones en Regiones o municipios, porque la desconcentración no debe concluir en las regiones, sino que plantea la transferencia de competencias a los gobiernos locales con recursos para su implementación así como la formación de recursos humanos para las Administraciones Regionales.

IV. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN.

En este ítem analizaremos el Proyecto de Ley Marco de Regionalización, en particular aquellos aspectos que tienen relación con la implementación del Plan de Regionalización.

1. Análisis del Plan de Regionalización.

En este apartado, se analizará la información referida al Plan de Regionalización, a partir del Proyecto de Ley Marco de Regionalización que se encuentra en la Legislatura Provincial para su tratamiento.

En principio, destacamos que la fundamentación del Proyecto de Ley Marco de Regionalización hace foco en la viabilidad económica del Plan de Regionalización, al mencionar que a partir del año 2007 se implementaron reformas para modificar el funcionamiento económico, financiero y fiscal que permiten que la Provincia financie con sus recursos el 60% de sus gastos. Se expresa que el alivio fiscal y la expectativa de continuidad del proceso económico del país fundamentan una reforma institucional a partir del Plan de Regionalización.

Se menciona que con dicha política pública se busca enfrentar los problemas que frenan el desarrollo de la Provincia: escaso aprovechamiento del potencial productivo del Interior bonaerense, desequilibrio productivo y concentración poblacional en el Conurbano, así como atender con más capacidades las demandas ciudadanas al Estado Provincial y ofrecer mejores soluciones a los problemas.

Para ello se hace un diagnóstico de los problemas a afrontar:

1- Estado centralizado con tareas operativas que generan desigualdad, para lo cual se propone delegar las tareas operativas y concentrar en la administración central el planeamiento estratégico.

2- Déficit de TIC y de Tecnologías de Gestión.

3- Territorio de grandes dimensiones y desequilibrada organización territorial.

4- Desarticulación de políticas y soluciones aisladas.

Se expresa que la finalidad del plan es impulsar el desarrollo institucional, económico y social de la Provincia, fomentando capacidades regionales para disminuir desequilibrios de desarrollo territorial.

Se menciona que se intenta acercar el Estado a la gente para acortar las distancias entre los problemas y las soluciones. Asimismo, se busca mejorar la calidad de los servicios públicos y realizar un enfoque integral de políticas en el territorio atendiendo a la especificidad de los problemas y a los requerimientos de las distintas porciones del territorio, planificando según las potencialidades de cada región.

Para ello, se expresa que la iniciativa intentará generar procesos de desconcentración y descentralización que favorezcan el acercamiento de los organismos y reparticiones de la administración provincial a la ciudadanía a partir de la reforma de su organización. Ello implica la adecuación de las estructuras administrativas de los ministerios y organismos a la nueva institucionalidad.

El objetivo que se busca es promover un Estado Provincial presente, ágil y moderno que coordine y articule las políticas públicas de forma integrada, adaptadas territorialmente, tendientes a la cohesión social, el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos, la igualdad de oportunidades y el acercamiento a la ciudadanía, preservando un medio ambiente sustentable.

Del análisis del articulado destacamos que fija entre los fines específicos los siguientes: crear Regiones como instrumento para desconcentrar y descentralizar la APP, implantar un modelo de gestión basado en soluciones tecnológicas y reestructurar la administración, simplificando trámites y procedimientos (artículo N° 2).

Se establece que el Plan de Regionalización tendrá en cuenta la especificidad y potencialidad de cada Región a partir de los siguientes criterios:

- **Territorial:** distritos colindantes con compatibilidad socioeconómica, histórica y cultural con no más de un millón cuatrocientos mil (1.400.000) habitantes para el interior y no más de tres (3) millones para las áreas de coronación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se conformarán entre ocho (8) y doce (12) regiones, con no menos de tres (3) y no más de veinticinco (25) distritos cada una y una Región Capital.
- **Institucional:** se desconcentrará y descentralizará la administración pública para la ejecución de políticas públicas (Nivel Central: funciones estratégicas y de control. Regiones: operativas y de ejecución con transferencia de servicios y recursos a jurisdicciones locales).
- **Económico:** inversiones a nivel regional, presupuestos regionales coordinados con los Ministerios Centrales y Organismos.
- **Tecnológico y de gestión:** plataformas de gestión digital, adecuación de estructuras administrativas de Ministerios y Organismos con reubicación de personal antes que contratación de nuevos/as agentes, respetando los derechos del régimen de empleo público. (artículo N° 4).

Por su parte, se especifica que la Región no es una división política ni electoral sino un ámbito de competencia territorial asignado a una autoridad provincial para la ejecución de planes y programas determinados por las políticas provinciales. Es una jurisdicción presupuestaria autárquica para la administración de los recursos que le asigne la Ley de Presupuesto (artículo N° 5).

Las Regiones tendrán a su cargo la ejecución operativa de las políticas públicas provinciales. La Autoridad de Aplicación de la ley no está definida, solo se establece que será designada por el Poder Ejecutivo (artículo N° 19) y sus atribuciones (artículo N° 6).

Se faculta al Poder Ejecutivo a disponer la adecuación normativa y estructural en las organizaciones territoriales de los Ministerios y Organismos a propuesta de la Autoridad de Aplicación para armonizarlas con las Regiones (artículo N° 7).

Por lo tanto, la Autoridad de Aplicación interviene en la reforma de la organización territorial de los ministerios y organismos provinciales que instrumentará el Poder Ejecutivo para adecuarlas a la Regionalización.

Se establece que la Autoridad de Aplicación será asesorada por un Consejo Consultivo en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, se fija su conformación, la forma de designación de sus integrantes, la posibilidad de ampliación. Se especifica que no reciben remuneración sino viáticos documentados y autorizados, como será presidido, que habrá reuniones ordinarias y extraordinarias y el carácter público y el lugar de las mismas (artículos 10 al 16).

Se menciona que para el cumplimiento de la ley se priorizará el uso de recursos de los organismos y reparticiones que participen del proceso de implementación, adecuando sus estructuras a nuevas funciones (artículo N° 21).

Por lo tanto, es claro que se establece una jerarquía: Administración Central (nivel de decisiones, planificación y control) y Administraciones Regionales (ejecución y acciones operativas.).

Ello implica una nueva arquitectura organizativa: Autoridad de Aplicación + Consejo Consultivo + Administradores Regionales.

De la lectura del Proyecto de Ley Marco de Regionalización, establecemos algunos aspectos positivos como el intento de implementar un nuevo modelo para el Estado Provincial y una nueva metodología de gestión pública.

Se propone a partir de esta Ley Marco, un cambio de paradigma de gestión desde la planificación sectorial centralizada hacia la planificación integrada a nivel territorial que implica una mirada de la planificación a largo plazo, para abordar la complejidad de los problemas de la agenda pública. Ello involucra una nueva metodología de gestión para resolver los problemas del ciudadano.

Por su parte, destacamos algunos aspectos que serán necesarios considerar para la implementación del Plan de Regionalización como por ejemplo la ambigüedad en la utilización de los términos descentralización y desconcentración, ya que ambos se utilizan en forma conjunta, sin tener en cuenta sus diferencias, las que fueron explicadas anteriormente al distinguir las características de ambos conceptos (en el Cuadro N° 2).

Asimismo, se menciona la búsqueda de la descentralización/desconcentración focalizada en TIC (competencia de la Secretaría General de la Gobernación) pero hay escaso desarrollo de la posible descentralización/desconcentración en materia de políticas públicas concretas (infraestructura, salud, transporte, educación, etc.). También hay superposición con los organismos de la Administración Pública Provincial (APP) respecto a la organización territorial en su ámbito interno, porque según lo establecido en el Proyecto de Ley Marco de Regionalización, la Autoridad de Aplicación propone al Poder Ejecutivo la modificación de estructuras de dichos organismos.

En síntesis, podemos decir que con la implementación del Plan de Regionalización se crea una instancia regional a donde se transferirán funciones de los organismos de la APP.

En este sentido, para establecer si se trata de una descentralización o desconcentración habrá que determinar si las Regiones serán personas jurídicas o un órgano administrativo con competencias propias, según lo mencionado en el ítem III.

Asimismo, será conveniente examinar en la práctica como realizarán las acciones que fueron transferidas, es decir como van a cumplir sus funciones.

Por último, si bien se destaca la Regionalización como mecanismo de abordaje para acercar la administración al ciudadano, consideramos que, en principio, las regiones no serán decisoras de políticas, sino ejecutoras de políticas centrales, con lo cual estaríamos frente a una desconcentración administrativa territorial de la APP en esa nueva instancia intermedia.

V. CONCLUSIONES

La primera observación que podemos efectuar se relaciona con que el Proyecto de Ley Marco de Regionalización todavía no está aprobado, sino que se encuentra en la Legislatura Provincial para su tratamiento desde el año pasado.

Luego de haber descripto las características principales de la provincia de Buenos Aires y de la APP, podemos resaltar que el gran problema que se pretende afrontar con el Plan de Regionalización es la disparidad poblacional y de desarrollo económico y social dentro de la Provincia. Para ello, se propone fortalecer la presencia del Estado, acercando sus servicios al ciudadano, creando una instancia regional.

Ello implica por parte de los organismos de la APP una revisión de su funcionamiento, su estructura, sus procesos y su personal y luego establecer las acciones para llevar adelante la descentralización y desconcentración de sus funciones en las Regiones que se van a crear y en los Municipios.

Dentro de ese contexto, la presente ponencia procuró brindar pautas para analizar las posibilidades de implementación del Plan de Regionalización. Para ello, se mencionaron los diferentes actores políticos –gubernamentales-, sociales y económicos que intervienen o son afectados por el. También fue necesario conocer la información relativa al Plan de Regionalización, en particular lo que está delineado en cuanto a su futura implementación.

Por otro lado se analizó el Proyecto de Ley Marco en donde se encuentra plasmado, destacando sus aspectos más relevantes.

Luego de todo ello y para cumplir con el objetivo planteado en la presente ponencia, se realizan las siguientes conclusiones.

En primer lugar, detectamos que no se encuentra definida quién va a ser la Autoridad de Aplicación de la Ley Marco de Regionalización, lo que seguramente se establecerá en su Reglamentación.

Por otra parte, en el documento: “Plan de Regionalización: Un Estado inteligente para la Provincia del Futuro” se establecen algunas pautas como Estrategia de Implementación que pueden ser tenidas en cuenta para determinar los aportes a su implementación, como por ejemplo:

- 1- Co laborar en la distribución de funciones de los Ministerios y Organismos Centrales (MyOC), Administraciones Regionales (AR) y Municipios, y en sus diseños organizativos.
- 2- Determinar las reformas sectoriales que acompañen a la Regionalización, específicamente de los procesos de gestión de las políticas de cada Ministerio para mejorar los servicios.
- 3- En la estimación de recursos materiales y humanos para el funcionamiento de las AR.
- 4- En la identificación y elaboración de instrumentos normativos para implementar la Regionalización.
- 5- Para contribuir en las distintas fases de implementación establecidas para ser cumplidas por parte de cada MyOC.

Por su parte, en dicho documento también se menciona que existirá un Equipo de Regionalización (ER) en la Gobernación, que deberá realizar las siguientes acciones:

- 1- Elaboración de la legislación, designación de los Administradores y elección de edificios donde funcionarán las AR.
- 2- Trabajar junto con el Equipo de Regionalización y con los equipos de cada MyOC para asegurar la aplicación de pautas en la implementación de la reforma y detección de desvíos.

Por su parte, es conveniente tomar en cuenta la mecánica para el funcionamiento conjunto del ER y los equipos de los MyOC que se propone en ese documento:

- En 30 días se conforma el ER y se comunica a los MyOC los lineamientos de la reforma. En esta instancia es necesario conformar el Equipo de Regionalización para lo cual es importante elaborar los perfiles que deberían tener los integrantes del mismo y las funciones a desempeñar por cada uno de ellos.
- El Gobernador, con el apoyo técnico del ER, solicitará a cada MyOC la elaboración de un Plan de Regionalización Detallado (PRD) en 60 días, a realizarse de acuerdo a las pautas brindadas por el ER y con las propuestas de reformas normativas necesarias.

- El ER trabajará con los MyOC para asegurar que los PRD cumplan con las expectativas del Plan de Regionalización. Los PRD se aprobarán por Decreto que contendrá las partidas presupuestarias para su implementación.

- Existirá un Comité Político de seguimiento de la reforma.

Asimismo, es necesario desarrollar las competencias propuestas para los Administradores Regionales, que son:

- 1- Proponer una metodología para la elaboración territorial de políticas, planes y programas con los actores - públicos y privados, con participación de la ciudadanía en su diseño, implementación y control.
- 2- Plantear un tablero de control para analizar, monitorear y evaluar el desarrollo territorial y el proceso de descentralización de la Región.
- 3- Elaborar pautas para impulsar y gestionar programas de transferencia e inversión pública territorial.
- 4- Confeccionar propuestas para promover el desarrollo de los territorios de la Región y fomentar la descentralización.
- 5- Establecer un sistema de información para receptar las necesidades de los Municipios y elevar demandas al Gobierno Provincial, colaborando en la elaboración de planes de desarrollo económico social.
- 6- Participar, en coordinación con autoridades provinciales y municipales, en la elaboración de programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento.
- 7- Proponer acciones para facilitar el acceso de la población a beneficios y programas de salud, educación y cultura, vivienda, seguridad social, deportes, recreación y asistencia judicial.
- 8- Favorecer a la administración de divergencias entre Municipios, con mirada de desarrollo de conjunto, evitando la competencia por atraer inversiones.

Por último, es necesario realizar las siguientes acciones necesarias para la implementación del Plan:

1- Analizar estructura, normas y procesos de las áreas de educación, salud, seguridad, infraestructura, desarrollo social y producción.

2- Precisar objetivos estratégicos de gestión, normas y procesos vigentes para su logro, grado de eficiencia para su cumplimiento, factores/puntos críticos y posibles beneficios de la desconcentración o descentralización.

3- Proyectar la estructura organizativa de las Regiones, sus funciones y la reingeniería para su cumplimiento.

4- Rediseñar la administración central con funciones de planificación, diseño de políticas públicas, seguimiento y evaluación de productos y resultados.

En estas conclusiones se intentó brindar algunas pautas sobre como podría ser la implementación del Plan de Regionalización de la Provincia de Buenos Aires.

En definitiva, la presente ponencia procuró brindar lineamientos para contribuir a la implementación del Plan de Regionalización, la que consideramos es una política pública prioritaria para optimizar los productos y servicios que el Estado Provincial brinda a sus ciudadanos, y de esta manera mejorar su calidad de vida.

VI. BIBLIOGRAFIA CITADA

- Chiara Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes: “La gestión de la política social: aspectos conceptuales y problemas” en Manual de Gestión de la Política Social. Universidad Nacional de General Sarmiento. Los Polvorines, 2008.
- Gordillo, Agustín: Tratado de Derecho Administrativo, Tomo 1: Parte General. Fundación de Derecho Administrativo. 8a edición. Buenos Aires, 2003.
- Pírez, Pedro: “Gobierno y gestión de la ciudad” en Buenos Aires Metropolitana. Política y Gestión de la Ciudad. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, 1994.
- Plan de Regionalización: Un Estado inteligente para la Provincia de Buenos Aires, libro realizado por los equipos técnicos del Plan de Regionalización de la Provincia de Buenos Aires, febrero 2011.
- Otero Gerardo e Iván Budassi: “Aportes para una nueva organización de la provincia de Buenos Aires”. Ponencia presentada en el Segundo Seminario Internacional: Plan de Regionalización de la Provincia de Buenos Aires: Un nuevo paradigma de Estado, 26 de abril de 2011.

Páginas Web

- www.gba.gob.ar.
- www.regionalizacion.gba.com.ar.