



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Diagnóstico, propuesta y análisis de la Dirección Alternativa de Obras Particulares de la Municipalidad de La Plata

Landerreche, Luisa Teresa

1990

Cita APA: Landerreche, L. (1990). Diagnóstico, propuesta y análisis de la Dirección Alternativa de Obras Particulares de la Municipalidad de La Plata. Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires.

Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires



BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Administración Pública

Col 1502/17

TESIS DE MAESTRÍA

Diagnóstico, propuesta y análisis de la Dirección Alternativa de Obras Particulares de la Municipalidad de La Plata

Autora: Lic. Luisa Teresa Landerreche

C 330 ; Z 47 ; (2001)
~ IDP

Tutor: Dr. Enrique Groisman

- Septiembre de 1990 -

Evaluados { Pedro Pury
Esteban -

MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA

* INFORME DE PASANTIA

**

TRABAJO FINAL

ALUMNA: Lic. Luisa Teresa Landeche

LUGAR: Municipalidad de La Plata,

FECHA: Febrero-julio de 1990

DOMICILIO DE LA INSTITUCION: Calle 12 y 51 -LA PLATA

SUPERVISOR: Arq. Fernando Tauber, Subsecretario de
Planeamiento y Desarrollo.

TUTOR: Dr. Enrique Groisman

Buenos Aires, Setiembre de 1990

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS

INDICE

Introducción.....	1
INFORME DE PASANTIA	1
INFORME DE PASANTIA.....	1
1.Inserción en la Municipalidad de La Plata.....	2
2.La segunda etapa después de la reestruración municipal.....	3
CARACTERISTICAS GENERALES DEL MUNICIPIO DE LA PLATA.....	6
TRABAJO FINAL.....	14
DIAGNOSTICO.....	15
1.Objetivos institucionales.....	17
2.La organización	24
3.Normativa	29
4.Estudio del trámite	33
5.Recursos Humanos	42
6 Relevamiento de tareas	46
7.Síntesis diagnóstica	64
PROPUESTA.....	67
1.Redefinición de objetivos	68
2.Organización	70
3.Normativa	78
4.Modificaciones al trámite	79
5.Implementación de Planeamiento y Control de Gestión	79

ANALISIS.....	82
1.Relación entre Obras Particulares y Planeamiento	83
2.El desplazamiento de objetivos y la organización autoritaria	84
3.Articulación entre los funciona- rios políticos y la organización administrativa	86
4.Autoridad y poder	87
5.Los roles de O.P. y la reforma ..	88
6.Roles de la burocracia.....	91
7.Necesidad de reformas en profundi- dad	93
8.La orientación de las reformas hacia el control de gestión	93
FUENTES	96
BIBLIOGRAFIA	96
PLANO MUNICIPIO LA PLATA.....	98

INTRODUCCION

El presente trabajo pretende cumplimentar los requerimientos académicos del plan de estudios de la Maestría en Administración Pública, para lo cual, de acuerdo a las instrucciones oportunamente recibidas, se conforma con dos partes a saber:

INFORME DE PASANTIA TRABAJO FINAL

En el primero hago un relato sucinto de las distintas instancias en que se desarrolló mi pasantía y un cuadro general del Municipio de La Plata, ámbito en donde transcurrió la misma.

En el segundo desarrollo un estudio de la Dirección Alternativa de Obras Particulares, que se puede encuadrar como informe técnico de consultoría, y que está formado de tres partes:

DIAGNOSTICO - PROPUESTA ANALISIS

Tanto en el DIAGNOSTICO como en la PROPUESTA, me limito a desarrollar aspectos concretos de la actividad de la institución, sin enmarcarlos en lineamientos teóricos. Ello por una necesidad de brindar a la institución demandante un informe sintético, claro y contundente, que le pudiera servir para la definición de políticas futuras, sin involucrar a los funcionarios en análisis de tipo teórico en los que pueden no estar interesados. En la tercera parte hago un breve encuadre teórico de la problemática analizada, que puede brindar algunas explicaciones a las situaciones descritas en el DIAGNOSTICO.

Durante el transcurso de la pasantía varios fueron las tareas encomendadas por la institución. Una de ellas, un análisis de los trámites de la Dirección de Obras Particulares, acompañan en un volumen separado al presente trabajo.

MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA

INFORME DE FASANTIA

ALUMNA: Lic. Luisa Teresa Landerreche

LUGAR: Municipalidad de La Plata,

Primer periodo (Febrero-marzo): Subsecretaria
de Promoción y Desarrollo

Segundo periodo (Abril-julio): Subsecretaria de
Planeamiento y Desarrollo, Dirección Alternativa
de Obras Particulares.

DOMICILIO DE LA INSTITUCION: Calle 12 y 51 -LA PLATA

SUPERVISOR: Arq. Fernando Tauber, Subsecretario de
Planeamiento y Desarrollo.

TUTOR: Dr. Enrique Groisman

INFORME DE PASANTIA

Inserción en La Municipalidad de La Plata.

En diciembre de 1989 el Dr. Groisman comunica a la Maestría que existe un ofrecimiento por parte de la Municipalidad de La Plata para que dos alumnos puedan realizar su pasantía en alguna repartición de dicho municipio. Inmediatamente me pongo en contacto con el Dr. Groisman, con quien acuerdo concurrir el último jueves de diciembre a La Plata a fin de presentarme al equipo consultor que estaba trabajando desde hacía más de un año en un proyecto de descentralización de la administración municipal. En esa oportunidad participo en una reunión del equipo con el Intendente, ocasión en que soy presentada a las autoridades allí presentes. Se realiza un comentario sobre la actividad provechosa para la Municipalidad que habían desarrollado dos pasantes del curso de Administradores Gubernamentales en la Dirección de Espacios Verdes.

El grupo consultor se tomaba licencia todo el mes de enero por lo que acordamos reencontrarnos en febrero. Cuando vuelvo a La Plata en ese mes, me entero que el grupo debía dar por finalizado su trabajo en este municipio por haberse agotado su financiamiento y no estar la Municipalidad en condiciones de hacerse cargo del mismo. Los miembros del grupo me aconsejan que aprovechara el mes y medio que faltaba para terminar su tarea para insertarme en alguna repartición del Municipio, por lo que comienzo a interiorizarme lo más rápido posible de las características globales del Partido de La Plata, y de la organización municipal. El grupo consultor me contacta con una funcionaria municipal que sin ser su función específica, se había tomado el trabajo de recopilar los organigramas de la Municipalidad, en distintos niveles. Observando el organigrama general, reparo en una Subsecretaría con una muy reducida estructura: La Subsecretaría del Promoción y Desarrollo, con solo dos direcciones, la Dirección de Promoción y Desarrollo y la Dirección de Estadísticas. Esta funcionaria me cuenta que esta subsecretaría era de muy reciente creación y que tenía convenios con la Universidad de La Plata. Como uno de los temas de mi interés era el desarrollo de políticas públicas de fomento a la actividad industrial me dirijo a la oficina que ocupaba esa Subsecretaría, me presento a un funcionario, le indico el motivo de mi presencia, consulta con el Subsecretario quien me recibe en el momento.

De la primera conversación surge que estaba muy inte-

resado en que yo trabajara en ese tema por cuanto la Municipalidad tenía ya un terreno en donde quería instalar un sector industrial planificado con especialidad en electricidad, y que ese proyecto estaba enlazado con otro de la Universidad de La Plata para la instalación de un laboratorio de alta tensión para prueba de materiales. Convenimos la forma de trabajo, los días, el horario, y de esta manera comienzo mi pasantía en esa repartición, sintiéndome muy bien recibida por quienes habían conversado conmigo. Prácticamente me asignan un escritorio, en donde me instalo cada vez que voy. Poco a poco me voy integrando al personal que allí trabajaba, que constituía toda la planta de personal de la Subsecretaría: el jefe de departamento Estadísticas, tres empleados y el secretario del Subsecretario. Las direcciones que señalaba el organigrama general no existían, tan solo había un departamento de Estadísticas. Entonces comprendo la bienvenida: no existían recursos humanos aplicados al tema específico de la promoción y el desarrollo, es decir no había actividad concreta que tuviera relación con la función específica de la repartición. Toda la actividad de promoción agroindustrial se delegaba en la Universidad de La Plata, con la cual se habían establecido convenios, uno de los cuales tenía como objeto la promoción agrícola de la localidad de Villa Elisa.

Comencé por analizar toda la información que había disponible sobre el Sector Planificado Industrial para la Municipalidad de La Plata, el Laboratorio de Alta Tensión, sobre la política provincial de fomento a la pequeña y mediana empresa a través de parques industriales o sectores industriales, sobre la experiencia de otros municipios en esos emprendimientos. A principios de marzo ya tenía un encuadre general de mi tarea, mucha información, y estaba en condiciones de realizar un plan de trabajo que redacté y consulté con el Ingeniero Willies y el Dr. Groissman, que había estado de licencia desde que yo comenzara mi periodo de pasantía y con quien no había podido consultar sobre la nueva situación encontrada en febrero. A mediados de marzo gestiono la carta oficial de la Maestría que presento al Ing. Willies, pero ya había rumores sobre inminentes cambios en la estructura superior del gabinete municipal, que daban como seguro el recambio de ese funcionario. Durante dos semanas se estuvo a la expectativa de dichos cambios, por lo que la gestión oficial de mi pasantía quedó congelada hasta tanto se resolviera la situación. Mientras tanto, yo continuaba con mis gestiones entrevistando a investigadores de la Facultad de Ingeniería, en donde me facilitaron el proyecto del Laboratorio de Alta Tensión, y a una funcionaria de la empresa estatal italiana, la C.E.S.I., que proveía la tecnología, la formación de personal y las maquinarias.

2. La segunda etapa después de la reestructuración municipal.

Una vez producida la reestructuración me presento al nuevo Subsecretario. La repartición había cambiado de nombre; ahora se llamaba Subsecretaría de Planeamiento y Desarrollo y tenía una estructura compuesta de cinco direcciones: Planeamiento, Industria y Comercio, Medio Ambiente, Transporte y Obras Particulares. El nuevo funcionario aceptó de inmediato mi pasantía, pues ya había trabajado en la Dirección de Obras Particulares dos pasantes del curso de administradores gubernamentales y ahora quería continuar con lo iniciado en esa oportunidad.

Nuevamente me sentía aceptada pero la situación había cambiado: el tema sobre el que estaba trabajando ya no le interesaba, por lo que el plan de trabajo inicial ya no servía. Tenía que comenzar de nuevo y con un tema no elegido por mí, sino por el Subsecretario. Este quería implantar en forma sistemática el control de gestión en toda su área, entendido como el control del rendimiento del personal. Me debía poner de acuerdo con el Jefe del Departamento de Estadísticas, contador, que quería aplicar lo que había visto en la universidad sobre control de gestión. Para él el control de gestión tenía como objetivo controlar el trabajo del personal. Para mí, en cambio, era la organización de los recursos orientada hacia la consecución de objetivos institucionales, tendientes a lograr el máximo de eficiencia y eficacia en los resultados.

Presento mi plan de trabajo, por el cual debía tratar de establecer estándares para las distintas actividades de las direcciones que estaban en su estructura, que es aprobado por el Subsecretario, quien asume el rol de supervisor de mi tarea. Me pide que comience por Obras Particulares, ya que es un sector altamente conflictivo y en donde ya había estado trabajando los dos pasantes anteriores. Mientras, en el Dto. Estadísticas comienzan a elaborarse complejas planillas para el registro de toda la actividad de la subsecretaría. Simultáneamente dos agentes del sector, una empleada administrativa muy activa y una licenciada en Estadísticas piden pase, con lo cual el sector encargado de coordinar la implementación del control de gestión queda reducido al jefe de departamento y un empleado.

A mediados de abril ya estoy trabajando en la Dirección de Obras Particulares, tratando de establecer estándares para las tareas de la institución. Se trata de una dependencia municipal que funciona fuera del radio céntrico, en un lugar totalmente inadecuado para el desarrollo de cualquier actividad laboral, puesto que carece de luz, llueve, los cables de electricidad cuelgan de algunas partes del techo, paredes y piso descascarados, un ambiente por demás triste que da una idea de abandono y desidia.

El director me presenta a algunos funcionarios de nivel jefe de división y empleados. Con resto del personal a quien debo recabar información me presento sola. A poco de trabajar, me doy cuenta que los pasantes anteriores habían dejado una impresión negativa, para algunos porque preguntaban demasiado y se instalaban al lado del empleado todo el día, para otros porque no indagaban sobre la naturaleza del trámite observándolo in situ sino preguntando en abstracto, otros porque el informe verbal había sido muy negativo para todo el personal. Esto me llevó a tener una actitud muy cuidadosa respecto a la valoración del personal, debido al extremo grado de susceptibilidad encontrado. Mientras hacía el relevamiento de las tareas a realizar, el Dto. de Estadísticas pedía información sobre cantidad de expedientes tramitados en cada sector, etc., lo cual se cruzaba con la tarea que yo estaba realizando. Cuando terminé el relevamiento, presento un informe preliminar al Subsecretario de Planeamiento en donde doy cuenta de la cantidad de expedientes estacionados en la institución y un análisis de los objetivos reales que a través de su accionar persigue la misma.

Como tenía que esperar que el Director de Obras Particulares chequeara mi información antes de continuar, consulté con el Subsecretario en que otra Dirección podía avanzar en la tarea, teniendo en cuenta que el tiempo era corto y lo que debía hacer según el plan de trabajo era extenso. Pero me indicó que continuara en Obras Particulares para colaborar en la implementación del planeamiento y control de gestión. Continuo entonces en la repartición, tratando de recabar otros tipos de datos, tales como formación del personal, capacitación recibida. Presento unos esquemas de planificación para que sean analizados por el director y luego conversarlos. En esa oportunidad el director me pide que haga el estudio del trámite. Esto indicaba que la tarea de planificación iba a quedar trunca, por cuanto ya estábamos a fines de mayo y no quedaba mucho tiempo. Comienzo entonces una tercera etapa de recopilación de datos, esta vez orientada hacia el trámite. Esta tarea me permitió visualizar con mayor certeza la problemática central de la organización, pues tuve que correlacionar todos los trámites que se llevaban a cabo en la institución, ya sea por demanda de los particulares o por circulación interna, con los objetivos institucionales y la normativa vigente. A mediados de julio presento el borrador del informe al Dr. Groissman para su revisión, ya que incursiono en el terreno jurídico debido a las gruesas falencias que tiene la institución en el aspecto normativo. El 31 de agosto entrego el informe sobre los trámites al Subsecretario de Planeamiento, Arquitecto Fernando Tauber

CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL MUNICIPIO DE LA PLATA

La fundación de la ciudad de La Plata obedeció a la necesidad política de establecer, a fines del siglo pasado, una sede para el desalojado gobierno de la Pcia. de Buenos Aires. Se construyó así una ciudad para dar respuesta a un conflicto, y así, surgida de la nada, es planificada y se le da un destino económico que aún hoy sigue prevaleciendo: amplio desarrollo del sector terciario de la economía consistente básicamente en administración gubernamental provincial (ejecutivo, legislativo y judicial) y posteriormente, pero desde los primeros años, la creación de una universidad nacional que se constituirá en la segunda del país.

En la ciudad planificada se distinguen tres sectores: el casco urbano, la zona rural y el puerto. Esta regionalización prontamente es alterada por el desarrollo económico de la región. El puerto permite la formación de grandes conglomerados industriales (frigoríficos, destilerías, etc) que favorecen la radicación de nuevos habitantes fuera del casco urbano, dado lo inalcanzable por su costo económico. Se favorece el desarrollo de esta manera de áreas suburbanas no contempladas en la planificación original. Ciudades como Beriso y Ensenada, fuera del Municipio y centros urbanos periféricos dentro de él como Gonnet, City Bell, Villa Elisa, Los Hornos se desarrollan rápidamente. Los asentamientos en loteos sin servicios esenciales genera la formación de áreas marginales. De esta manera, la zona previamente destinada a área rural se sujeta a una urbanización descontrolada como consecuencia de un rápido desarrollo industrial y terciario no previsto en el momento de su fundación.

En el área periférica se distinguen tres áreas con características bien definidas:

1. El área noroeste, sector residencial con un nivel socioeconómico de sus habitantes medio-alto. En esta área tienen incidencia la cercanía de la Capital Federal que permite a sus habitantes tener allí sus casas de fin de semana.
2. Área sudeste Se genera a partir de las fábricas u hornos de ladrillos utilizados para la fabricación de ladrillos y materiales destinados a los edificios públicos. La población es de condición modesta.
3. Área suroeste tiene como característica la desestructuración y la heterogeneidad. Asentamientos precarios coexisten con barrios planificados.

Población

La población total del todo el municipio era estimada en 1987 en 532,189 habitantes con una tasa de crecimiento respecto a 1980 de un 11,53%.

Cuadro I

Población clasificada por total partido y delegaciones
e índices de crecimiento intercensal

Zonas	Población		Tasa de Crecimiento
	1980	1987*	
TOTAL PARTIDO	477.175	532.189	11,53%
CASCO URBANO	212.734	223.108	4,88%
AREA SUBURBANA	264.441	309.081	16,88%
Delegación Villa Elvira	53.230	63.556	19,40%
Delegación Los Hornos	47.044	55.545	18,07%
Delegación M. Romero	52.010	59.231	13,88%
Delegación Tolosa	47.939	53.044	10,65%
Delegación Gonnet	23.304	30.282	29,95%
Delegación City Bell	22.082	24.980	13,12%
Delegación Villa Elisa	18.832	22.443	19,16%

* Estimada

Fuente: Plan Desarrollo Urbano, Dcción de Planeamiento

En 1930 la población del área periférica igualaba a la del casco urbano. En 1987 representa el 58% de la población total, con un aumento de 2,5 puntos respecto a 1987. La distribución de la población según la regionalización por delegaciones y por áreas refleja un proceso migratorio concentrado en dos delegaciones: Villa Elvira y Gonnet, ocupando un tercer lugar Los Hornos. (Cuadro 2)

Si comparamos la distribución poblacional en 1980 con la distribución de los hogares con necesidades básicas insatisfechas correspondiente al mismo año se podrá visualizar la concentración de pobreza respecto a la población en general. (cuadro 3)

Cuadro 2
Distribución de la población en porcentaje

	1980	1987
Total municipio	100,0	100,0
Casco Urbano	44,5	41,9
Area Periférica	55,4	58,1
AREA NOROESTE	23,5	24,6
Tolosa	10,1	10,0
Gonnet	4,9	5,7
City Bell	4,6	4,7
Villa Elisa	3,9	4,2
AREA SUDOESTE	20,8	21,5
Los Hornos	9,9	10,4
Melchor Romero	10,9	11,1
AREA SUDOESTE	11,2	11,9
Villa Elvira	11,2	11,9

Cuadro 3
Distribución porcentual de población y hogares N.B.I.

	Población	Hogares NBI
Total municipio	100,0	100,0
Casco urbano	44,6	13,3
Area suburbana	55,4	86,7
AREA NOROESTE	23,5	31,8
Tolosa	10,1	17,0
Gonnet	4,9	5,3
City Bell	4,6	2,1
Villa Elisa	3,9	7,4
AREA SUDOESTE	20,8	39,3
Los Hornos	9,9	16,5
Melchor Romero	10,9	22,8
AREA SUDOESTE	11,2	15,6
Villa Elvira	11,2	15,6

Fuente: Plan Desarrollo Urbano, Dcción de Planeamiento.

Si se toma como indicador de concentración de pobreza la diferencia en puntos entre la distribución de hogares con necesidades básicas insatisfechas y población, se podrá inferir que aquellas áreas o delegaciones que más diferencia registren serán las zonas donde se observe mayor pobreza relativa. De esta manera se puede inferir cuáles son las zonas con alta incidencia de hogares N.B.I.: el área sudoeste y dentro de ésta la delegación de Melchor Romero, en donde el porcentaje de N.B.I. es más del doble del porcentaje de población total.

La categoría N.B.I. responde a la convergencia de una serie de carencias tal como una deficiente participación en el mercado laboral, falta de cobertura médico asistencial, inestabilidad en el sistema educativo formal, elevada tasa de morbilidad, falta o déficit de servicios de infraestructura básica, lo que define a la población N.B.I. como marginal en lo social, lo económico y lo urbanístico.

Actividad económica

Como se relata al principio del presente informe, el municipio de La Plata tiene su origen en la necesidad de crear una nueva sede para el gobierno de la provincia de Buenos Aires. Siendo sede de los tres poderes gubernamentales, genera una demanda de recursos humanos que caracterizan a la zona como de alta incidencia del sector público en la actividad económica. A ello hay que agregar la actividad académica de la Universidad de La Plata, que genera empleo a docentes y administrativos para una población universitaria local de 24.269 alumnos (Censo 1980) cifra a la que hay que agregar alumnos de localidades vecinas.

La actividad económica industrial toma auge con la radicación en la zona vecina correspondiente a los partidos de Ensenada y Beriso de grandes empresas industriales, como la Destilería de Y.P.F., polo petroquímico de Ensenada, diversas plantas de derivados petroquímicos, astilleros Río Santiago, Propulsora Siderúrgica, Ipako. Considerado en conjunto los tres partidos, Ensenada, Plata, que en forma global sufrió un fuerte proceso de desindustrialización en el período 75-85, con una consecuente disminución en el personal ocupado (cuadro 4). La crisis económica tuvo mayor incidencia en esta zona, si la relacionamos con el resto de la provincia y el país.

Quadro 4
Establecimientos industriales y decrecimiento 85-74

	Censo Económico 85		Var. % 85/74	
	Establec.	Pers. Ocup.	Estab.	Pers. ocup
Gran La Plata	1.119	21.750	-21,5	-28,5
Ensenada	64	8.895	-31,2	-15,6
Berisso	129	1.609	-14,0	-73,8
La Plata	926	11.244	-21,7	-18,0
Total Pcia. Bs. As.	40.731	612.057	-12,6	-10,1
Total País	109.436	1.373.173	-13,4	-10,0

Fuente: Plan desarrollo urbano. Dto. de Planeamiento.

Con respecto a la cantidad de establecimientos, los rubros más importantes son productos alimenticios con el 32,07% de los establecimientos, el 27,42 corresponde al rubro fabricación de productos metálicos maquinaria y equipo y el 11,55% a la industria de la madera, totalizando el 71% de los 926 establecimientos.

En el sector del comercio y servicios la evolución fue levemente positiva, lo que indica que se ha producido una absorción de la mano de obra liberada por la industria.

	1974	1985
Establecimientos	11.889	12.185
Personal	28.221	34.269

En el sector primario, se ha desarrollado la explotación hortícola y la florícola, representando la primera el 44,7% de las explotaciones agropecuarias del partido, y la segunda el 32,5%. Respecto a la superficie ocupada, el primer tipo de explotación ocupa el 57,5% del total de la superficie agrícola. Las explotaciones son pequeñas en general: más de la mitad tiene menos de 6 has. cada una. La explotación florícola tiene niveles de importancia en la actividad sectorial de la provincia. Como gran parte de la producción hortícola, su demanda se encuentra fuera del partido.

El gobierno municipal

Desde 1983 el ejecutivo del gobierno municipal es ejercido por miembros de la Unión Cívica Radical. El Concejo Deliberante ejerce la función normativa, para el ámbito de jurisdicción municipal. Esta tarea está acotada por la dependencia política de los municipios bonaerences respecto del gobierno central de la Provincia de Buenos Aires. Es fácil encontrar para cada temática alguna "Ordenanza General" del gobierno provincial que marca los lineamientos a que deben someterse las autoridades municipales.

La administración del Ejecutivo está parcialmente descentrada mediante delegaciones en cada una de las localidades del municipio, cuyas autoridades son designadas por el Intendente. Esta descentralización es mínima, según el informe de la Fundación Roulet, que informa sobre los escasos recursos humanos, técnicos y organizativos para hacer frente a las demandas locales. La asignación de personal permanente a la administración central y a las delegaciones señaladas en el cuadro 5 refleja tal aseveración.

Cuadro 5
Personal municipal en planta permanente, 1989

Sector	Superior (1)	Administrativo (2)	Obrero (3)	Total (4)
Delegaciones	26	87	328	441
Administ. Central	1353	1066	1086	3505
Total	1379	1153	1414	3946

(1) incluye personal jerárquico, profesionales, técnicos, artistas, docentes y personal de salud. (2) Incluye personal de inspección (3) Incluye personal de servicio y gráficos.
Fuente: informe Grupo consultor Fundación Roulet.

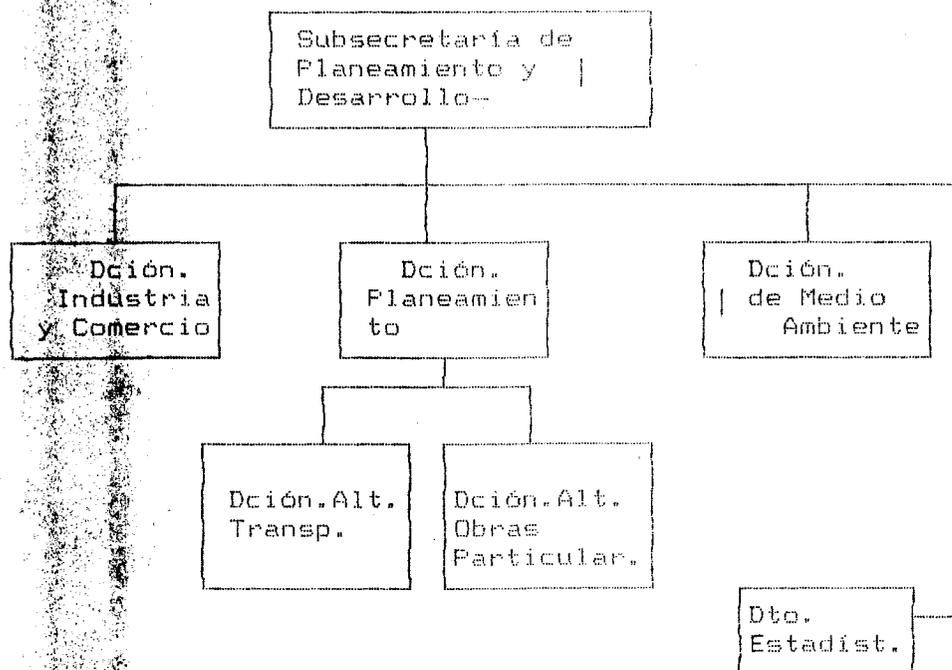
A la cifra total de 3.946 agentes permanentes debe sumarse la cantidad 509 empleados interinos, que en total suman 4455 agentes. La relación de personal respecto a la población del municipio de de 7.4 agentes por cada 1.000 habitantes (Informe Fun-

dación Roulet)

La organización de la administración central fue reorganizada en abril de 1990, eliminándose las secretarías y quedando solamente el nivel de subsecretaría, emulando el cambio producido a nivel nacional. En los niveles inferiores se produjo un reacomodamiento al nivel de dirección, al recrearse una de las subsecretarías, la de Promoción y Desarrollo, que contaba con dos unidades de dirección inexistentes y transformarse en la Subsecretaría de Planeamiento y Desarrollo, con cinco direcciones que dependían antes de la reestructuración de otras subsecretarías.

Los servicios que desarrolla la administración central a la comunidad, siguiendo el organigrama son: salud, acción social, medio ambiente, turismo, cultura, deporte, espacios verdes, pavimentos, cementerío, planeamiento urbano. Ejerce una función reguladora sobre la industria y el comercio, el transporte, la construcción, el tránsito. A comienzos de la presente gestión, en 1988 del Intendente Pinto se había agregado una nueva actividad sustantiva, que era la de promoción de la actividad económica de la pequeña y mediana industria, que fue suprimida en la reestructuración de abril de 1990, con la creación de la Subsecretaría de Planeamiento y Desarrollo.

Esta nueva Subsecretaría tiene la siguiente estructura:



Es designado como nuevo Subsecretario del área el Arq. Fernando Tauber, que hasta la fecha había ocupado la Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos, a las que pertenecía, en la estructura anterior, algunas de las direcciones que conforman la nueva organización. Antes todas ellas estaban en un mismo plano jerárquico. Ahora aparecen con una articulación subordinada, si bien en lo funcional, mientras duró mi pasantía, la relación entre las direcciones alternas y el subsecretario eran directas.

MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA
TRABAJO FINAL

DIRECCION ALTERNA DE
OBRAS PARTICULARES

DE LA MUNICIPALIDAD DE LA PLATA

- * DIAGNOSTICO
- * PROPUESTAS
- * ANALISIS

BUENOS AIRES

1990

ALUMNA: LUISA TERESA LANDERRECHE

TUTOR: DR. ENRIQUE GROISMAN

SUPERVISOR DE PASANTIA: ARQ. FERNANDO TAUBER

DIAGNOSTICO

ELABORACION DE UN DIAGNOSTICO DE LA DIRECCION ALTERNA DE OBRAS PARTICULARES

Las distintas tareas asignadas durante la pasantía me permitieron conocer algunos aspectos del funcionamiento de la Dirección Alternativa de Obras Particulares, al tener que recabar una voluminosa información sobre las tareas que allí se desarrollan. La existencia de trabajos previos de consultoría, corporizados en sus respectivos informes, me permitió consolidar y ampliar mis particulares apreciaciones sobre la institución.

Debo dejar constancia de la plena colaboración y buena voluntad del personal para brindar la información que le era requerida, sin bien debo decir que en minúsculos pero importantes sectores he percibido cierto malestar y resistencia hacia mi actividad, lo cual era previsible dado la devolución efectuada por los pasantes del curso de Administradores Gubernamentales, que fue absolutamente negativa para todo el organismo y en especial para los funcionarios jerárquicos.

Para arribar a un diagnóstico lo más integral posible, he abordado el análisis de los siguientes aspectos:

- 1) Objetivos
- 2) Organización
- 3) Normativa
- 4) Estudio del Trámite
- 5) Recursos humanos
- 6) Tareas rutinarias y trabajo atrasado en cada sector.
- 7) Conclusiones.

1. OBJETIVOS INSTITUCIONALES

Si bien la organización actual data de 1980, recientemente fue reformulada incluyendo leves cambios en lo estructural. Respecto a las misiones y funciones explicitadas en un documento que me fue facilitado, y que no tiene fecha ni número de decreto, se puede aseverar que refleja una visión de la institución desde el punto de vista de los cuadros jerárquicos de la organización, como se tratará de demostrar en este escrito.

Según este documento, la Dirección Alterna deberá "Comprobar el cumplimiento de las obras vigentes en los proyectos de obras civiles, inspeccionar su realización y otorgar el correspondiente certificado final; fiscalizar o recepcionar edificaciones clandestinas para su incorporación en el padrón municipal; mantener actualizado el registro de profesionales y técnicos de la construcción; concurrir en apoyo de otras áreas para la radicación, habilitación o inspección de industrias y comercios; determinar el proceso a seguir en los casos de edificaciones que atenten contra la seguridad pública". Leyendo las misiones y funciones de sectores subordinados, aparecen actividades que no están implícitas en el párrafo arriba transcripto. Tal el caso de la División Inspecciones, que debe "extender certificados de aprobación de la instalación eléctrica" y en el Departamento Técnico, que debe "coordinar con la Subsecretaría de Planeamiento la aplicación y/o modificación de normas específicas de construcción y de uso del suelo". En este caso aparece una función de coordinación de políticas entre funcionarios de distintas direcciones, sin intervención del nivel político de la institución, esto es el Director de Obras Particulares.

Si nos limitáramos a fijar los objetivos institucionales según las misiones y funciones formalmente establecidas, se perderían de vista otros objetivos que están actualmente vigentes en la institución, cuya omisión devengaría en futuros errores. Esta nueva definición de objetivos es un paso necesario si se quiere implementar un sistema de administración basado en el planeamiento y control de gestión, ya que es en función de los objetivos y metas fijados que deberán asignarse los recursos y definir los resultados esperados y luego el control de los resultados y aplicación de los recursos podrá rectificar medidas a fin de mejorar la eficiencia del sector.

El relevamiento de las actividades que desarrollan distintas oficinas de la institución permite definir cuatro aspectos básicos que deben ser tomados en cuenta en el momento de definir los objetivos globales de la repartición, es decir en el momento del planeamiento estratégico, a saber:

a) La repartición cumple una función regulatoria, en tanto debe propender a que la edificación de todo el municipio contemple la

normativa vigente en cuanto a pautas de construcción, utilización del suelo y respeto de la zonificación impuesta por las normas de planeamiento urbano.

b) La repartición cumple una función recaudatoria, en forma directa, con los derechos de construcción y las tasas establecidas para cada tramitación que se realiza en ventanilla, y en forma indirecta cuando se envía a valuación la obra particular terminada, a efectos de actualizar la base imponible para los correspondientes impuestos provinciales y tasas municipales.

c) Ejerce función fiscalizadora (técnica o impositiva) en beneficio de otras instituciones (SEGBA, OSN, colegios profesionales, etc.)

d) La repartición ejerce la custodia de la documentación en trámite o archivada.

a) LOS OBJETIVOS INSTITUCIONALES EN LA FUNCION REGULATORIA

Se puede considerar que el objetivo se ha logrado cuando el vecino inicia el trámite de permiso de construcción mediante la asistencia profesional de un arquitecto o ingeniero matriculado en el colegio respectivo, paga los derechos, presenta los planos y una vez aprobados estos, comienza y termina la construcción y luego de culminada pide el final de obra, después de lo cual la repartición pasa el expediente a valuación catastral para ampliar la base imponible del municipio y la provincia. Pero este objetivo se cumple en el mínimo de los casos, lo cual hace pensar en la necesidad de buscar las razones por las cuales no puede ser cumplido y que pueden radicar en deficiencias en el plano normativo, en el plano operativo o aún en la falta de motivación, conocimiento o de recursos de la población para cumplir con las exigencias del trámite.

Es necesario distinguir los casos en que el particular ha iniciado la obra y no se ha presentado nunca a realizar el trámite, de aquellos en que se ha presentado y el trámite fue abandonado en distintas instancias de la edificación. En el primer caso se trata de la llamada "obra clandestina", para la cual se ha previsto periódicos operativos rastrillo para detectarlas. Recientemente ha concluido uno de estos operativos, arrojando un saldo de 1.000 obras sin exhibición de cartel con el nro. de expediente. Sin embargo se presume que son muchas más las obras en esta situación, ya que los elementos indicadores utilizados para detectarlas son insuficientes, pues se trata de una inspección ocular, realizada muy esporádicamente, pudiendo existir obras concluidas que no pueden ser registradas por este método. Se presume que grandes áreas de la periferia, deficientemente urbanizadas, no están registradas. La institución parece no estar habilitada para realizar un relevamiento utilizando los recursos humanos disponibles. En su lugar, está preparando un operativo de "vuelo aéreo", por el cual mediante fotografías aéreas y su comparación con los registros disponibles, poder detectar las edificaciones no registradas.

Tampoco está habilitada para realizar una actividad de

promoción en aquellos casos en que el empadronamiento de la obra clandestina no pudiese hacer por incapacidad económica del particular, ya que los colegios profesionales tienen pautados los honorarios mínimos cuyos montos dificultar de alguna manera la realización de programas de promoción, con lo cual el municipio no solo se perjudica urbanísticamente sino también económicamente.

El otro grupo de casos comprende las tramitaciones iniciadas y que han sido abandonadas en distintas etapas de las mismas. La cantidad de trámites en esas condiciones, aproximadamente 17.000, hace presumir deficiencias en la organización.

Estos expedientes (llamados "expedientillos de obra") se encuentran en distintas etapas de tramitación, pudiéndose discernir gruesamente distintos paquetes, ubicados en distintas oficinas de la repartición:

- 1.000 trámites en el nivel de presentación de declaración en oportunidad de realizarse la última moratoria.
- 700 trámites en Div. Revisación de Planos.
- 500 expedientillos para expedir citaciones
- 300 expedientillos esperando resolución de trámite
- 1.000 expedientillos a la espera de la resolución del Tribunal de Faltas. Algunos están allí desde enero de 1987, estando ya largamente prescriptas las causas.
- 9.000 expedientillos en RT (Reserva de trabajo), situación a la que pasa el trámite después de aprobado el plano.
- 2.000 expedientillos sacados de la situación de R.T. y valuados pero que no se pueden mandar a archivo por tener alguna situación irregular.
- 600 Expedientes a notificar
- 2.000 Expedientes para realizar planilla de estadísticas y luego remitir a archivo o a valuar, según corresponda.

No queda completo el cuadro si no se menciona la existencia de 9.500 expedientes comunes de pedido de luz para vivienda precariedad, que deben ser enviados al archivo general de la Municipalidad. También es importante comparar estas cifras con los expedientillos de obra ingresados en los últimos años según las estadísticas obrantes en Mesa de Entradas:

	86	87	88	89	total
Exped. entrados	10.249	4.004	2.614	2.072	19.929

Durante el corriente año la cantidad fue declinando, llegando en el mes de junio a la cifra de 75 expedientes de obra. Si comparamos los trámites trabados con los ingresados en los últimos años, vemos que la cantidad de trabados es muy significativa y si a ello agregamos que se tratan de trámites voluntarios, podemos vaticinar un resultado similar para aquellos surgidos de un empadronamiento compulsivo, como el que surge de la detección de obras clandestinas, a menos que se revise el funcionamiento de la institución.

Se percibe en general un intento de avanzar en la resolución de los trámites. En el año 88 eran 16.000 los expedientes retenidos en reserva de trabajo. Mediante la disposición 25 se decide activar el trámite, resolviendo de oficio la valuación, en aquellos casos en que se determinase la finalización de la obra. No obstante, al hacerse esta tarea en horas extras, quedó virtualmente suspendida al restringirse el uso de las mismas, con lo cual se lentificó el proceso de valuación de oficio. Solo 4.000 expedientillos pudieron ser valuados, pero aún no se tiene idea del beneficio económico que significó para el Municipio, ni tampoco si esas cuatro mil nuevas valuaciones fueron incorporadas a la base imponible.

b) LA FUNCION RECAUDATORIA

En las misiones y funciones de la organización aparece la función recaudatoria en las actividades asignadas a la División Revisación cuando dice que debe "confeccionar liquidaciones y registrar los derechos de construcción y ocupación de la vía pública". La tasa de imposición es del 1,5% de la valuación de la vivienda a construir, según la categoría que se le asigne.

Además de esta tasa, de monto importante, existe otras actividades que determinan ingresos al Municipio. Tal es el caso del trámite de valuación a que se somete la obra terminada, y que parece que hasta 1988 ni siquiera se hubiese reparado en su importancia económica. Es innegable la incidencia de la actividad de la Dirección de Obras Particulares en la ampliación de la base tributaria municipal, pues un efectivo accionar permitiría incrementar la recaudación mensual por tasas, o bien poder redistribuir la carga del gasto municipal entre mayor número de contribuyentes, al incorporar la nueva superficie construida. La modalidad del trámite, al crearse la instancia de "reserva de trabajo" a partir del momento de aprobación del plano, permitió que a lo largo de 20 años se acumularan hasta 1988 16.000 expedientillos. A la fecha, a pesar de la reactivación mencionada más arriba, una cantidad similar está retenida o circulando en la dirección, que equivale, a razón de un expediente por parcela y 40 parcelas por manzana, a 400 manzanas. Para tener una idea de la magnitud relativa de esta cifra, se puede decir que el casco urbano de la ciudad de La Plata comprende unas 1.300 manzanas, y si a esta cantidad descontamos los espacios verdes, aproximadamente la tercera parte de su superficie estaría demorada en la Dirección de Obras Particulares.

Otra fuente de ingreso al Tesoro Municipal lo constituye la aplicación de multas por el Tribunal de Faltas, cuando se detecta una construcción antirreglamentaria. El ingreso que surge de esta modalidad no es asignado a la actividad de la Dirección de Obras Particulares, sino que se registra como ingreso por Tribunal de Faltas. La inexistencia de rutinas de registros internos de cualquier tipo no ha permitido conocer la capacidad recaudadora del sector, y por lo tanto ha disminuido la capacidad negociadora para la asignación de recursos para el sector desde mucho tiempo atrás.

Por último, todos los trámites que se atienden en ventanilla están tarifados, incluida la denuncia. El valor mínimo para el mes de julio era de 8.880 australes para el certificado de luz

para vivienda precaria. Solamente la Div. Archivo realiza un registro contable del ingreso por este concepto; el resto de los sectores no establece ningún tipo de control. Para la división Archivo, que atiende pedidos de copia de plano, duplicados de certificados de final y certificados de incorporación, un cálculo actualizado a valores de julio arroja un ingreso de enero-junio por valor de 20 millones de australes. Llama la atención que la denuncia está tarifada en 17900 australes, uno de los valores más altos, lo cual puede tener un fuerte efecto disuasivo.

Como se podrá apreciar, cualquier actividad (o inactividad) de la Dción. de Obras Particulares tiene una fuerte incidencia en el ingreso municipal. No obstante, por la importancia que se le asigna en la organización, aparece como una función poco relevante, no asimilable a un objetivo institucional.

c) LA FUNCION FISCALIZADORA EN BENEFICIO DE OTRAS INSTITUCIONES

En distintas instancias de la actividad de la repartición ésta aparece fiscalizando para otras instituciones. El personal consultado supone que esto obedece a convenios de reciprocidad. Desde el punto de vista del presente trabajo significa desplazamiento de objetivos que responde a una dinámica interna que tiende a la desestructuración del organismo. Esta función fiscalizadora para otros organismos la encontramos en las siguientes actividades:

1. Certificado de instalación eléctrica: Este certificado exige a la empresa de luz de verificar el estado de la instalación generando una responsabilidad para la Municipalidad, que, habida cuenta de los escasos recursos humanos idóneos en energía eléctrica con que cuenta la repartición, es una responsabilidad desproporcionada a sus medios, además que significa desviar los escasos recursos hacia actividades ajenas a su objetivo. Se aduce que al tener que pedir el certificado en la Municipalidad, se obliga a presentar plano. En los hechos, ello no ocurre así, pues el particular puede hacer el trámite como vivienda precaria, gestionándolo en la Dción. de Acción Social. Por otra parte, en caso de que tenga plano aprobado se hace a la vista del plano y no del expediente. Esto se verificó en un expediente enviado al Tribunal de Faltas en 1987 por obra paralizada (y que todavía no se sabe si fue juzgado o no) aparece archivado un certificado de luz realizado en marzo de 1989.
2. Intervención de los colegios de profesionales en el trámite: Cuando se presenta el plano, debe presentar contrato firmado en papeles membretados del colegio profesional correspondiente (ingenieros o arquitectos), cuando durante la ejecución de la obra se cambia profesional, solo se puede aceptar al nuevo profesional si el colegio respectivo envía el "mixto", documento que certifica que el profesional que ha dejado de actuar ha cumplido con sus obligaciones previsionales. También se requiere el nuevo contrato. Por último, el mixto es requerido cuando el propietario solicita el certificado

final de obra. El contrato avalado por el Colegio no produce efecto en el desarrollo de las actividades internas de la institución, aunque sí se puede creer que el alto arancelamiento fijado por cada Colegio puede disuadir a sectores de bajos o medios recursos de recurrir a la asistencia profesional. El "mixto", en cambio, paraliza la obra, y no permite que el nuevo profesional asuma la tarea. La Municipalidad, por lo tanto, accede a cubrir un rol de fiscalizador de la caja de previsión sin que exista contraprestación alguna por parte de los colegios profesionales, tendientes facilitar la tarea de ordenamiento edilicio del municipio.

3. Para poder comenzar el trámite, el interesado debe presentar libre deuda municipal. Al finalizar el mismo el libre deuda de Obras Sanitarias. No existen registros que puedan mostrar si esta documentación reporta algún beneficio al Municipio o a Obras Sanitarias. Lo que sí es evidente, que cada trámite adicional, por más leve que sea, disminuye la productividad de la Dirección de Obras Particulares.

Es indudable que la actividad fiscalizadora que realiza para otras entidades es redundante al trámite. Suponiéndose que su eliminación fuese imposible, debería blanquearse en los objetivos, de manera que no se imputara como ineficacia interna lo que es en realidad resultado de la ineficacia de las otras reparticiones.

D. LA FUNCION DE CUSTODIA DE LA DOCUMENTACION

Ni en las misiones y funciones, ni en la actividad cotidiana, se manifiesta reconocimiento del valor económico de los expedientillos en trámite o el valor histórico de los archivados, dado que en el Archivo se encuentran los planos de los edificios históricos del municipio. Teniendo en cuenta que en la institución queda la tela del plano, es decir el original, y que el usuario debe concurrir a la repartición cuando requiera una copia, la institución además de garantizar un único registro para cada parcela, se constituye de hecho en depositario de un bien y que además es irremplazable hasta tanto no se complete la microfilmación. ¿Qué pasa si se extravía o se destruye un expedientillo?. Esta pregunta no tiene sentido si no se explicitan las condiciones físicas en que se desarrolla la gestión. El lugar que ocupa actualmente la Dirección de Obras Particulares fue hace medio siglo un taller de tranvías. El viejo galpón fue acondicionado mediante mamparas y cielorrasos y un piso de cemento alisado para ser utilizado como oficina. El paso de los años fue generando tal condición de deterioro que en estos momentos resulta incomprendible que esta dirección que debe controlar la calidad y seguridad de la construcción de los ciudadanos, infrinja las mismas reglas que quiere imponer. Las múltiples goteras ha producido el alabeado del cielo raso, en otros años ha inundado el lugar. Los enchufes del piso deben cubrirse con un envase de telgopor en previsión de posibles cortocircuitos. Los fines de semana deben correrse los escritorios para evitar las mojaduras. Algunos formularios con aureola demuestran que no pudieron escapar a pesar de las previsiones. Algunos cables son visibles por lo desprolijo. Como si esto fuera poco, no existen matafuegos en

condiciones en el lugar. Además, tanto los 17.000 expedientes en trámites como los más de 40.000 archivados no están guardados en armarios, sino en estanterías abiertas, en donde pululan las alimañas, ratas y piojos. En el sector archivo se ha encarado la solución del problema, mediante la microfilmación de todo el archivo, parte del cual ya está realizado. Esta tarea demandará entre uno y dos años, y la reducción del espacio físico permitirá el traslado de todo el sector a un edificio más propicio. Todavía no se ha tomado conciencia de la necesidad de resguardar la documentación en trámite, para lo cual se necesita bajar el nivel de trámites en circulación, y hacer un uso racional de los armarios disponibles, que aproximadamente suman 50 unidades.

En una oportunidad en que comenté a algunos funcionarios que la presencia de pilas de expedientes amarillos y sucios rodeando el lugar de trabajo era una condición muy perjudicial para el estado anímico de quien debía estar varias horas en ese lugar, me contestaron que en todos lados era igual, y que en la Municipalidad de Buenos Aires era mucho peor. Me resultó de fundamental importancia para el desarrollo de mi actividad tener información de otra repartición análoga, por lo que concurrí a dicha repartición capitalina, para poder luego establecer comparaciones o no incurrir en consideraciones que podían ser consideradas descabelladas. Respecto al tema que estamos tratando, verifiqué que todos los expedientes quedaban guardados bajo llave después del horario de trabajo, no existiendo por lo tanto una condición laboral negativa.

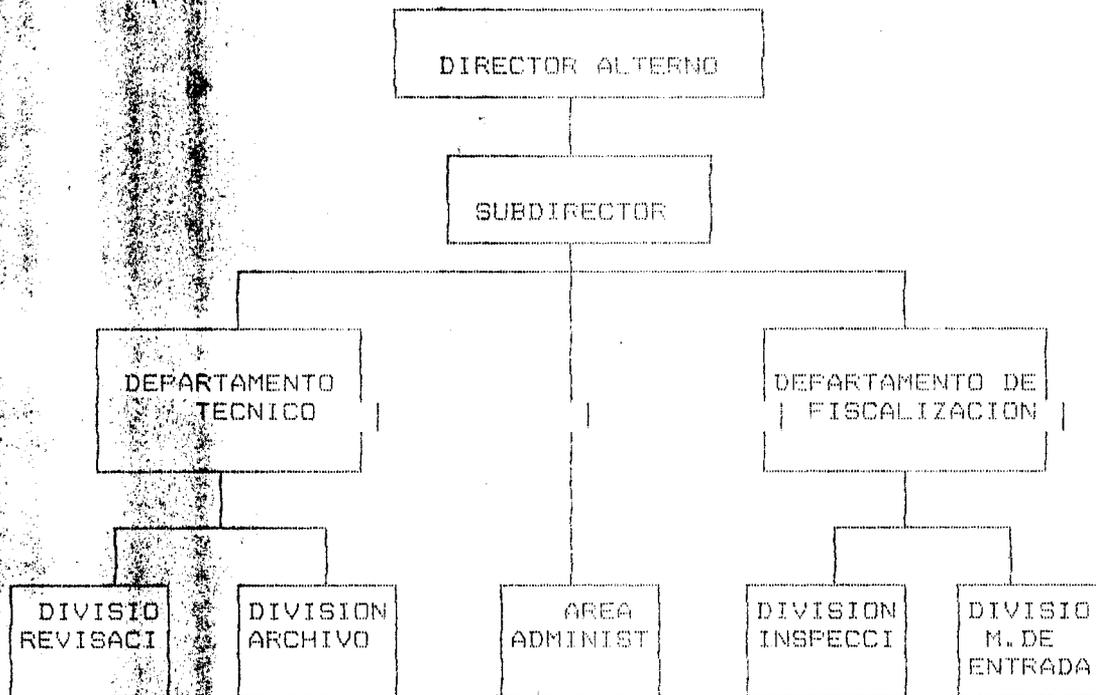
E) CONCLUSIONES

Estos objetivos aquí delineados están implícitos en la actividad cotidiana de la repartición, pero ello no significa que sean metas conscientemente buscadas mediante la aplicación de rutinas establecidas. Por el contrario, todavía está establecido en el trámite de los expedientillos que luego de aprobados los planos y entregados copia de los mismos, aquél pasa a reserva de trabajo, es decir se procede a una virtual paralización del mismo, hasta que el interesado solicite la final. La disposición 25 que establece la valuación de oficio de las obras terminadas tiene un carácter de excepción. En el caso de la custodia de la documentación surge por la situación coyuntural de abandono en que se encuentra la institución. En otras circunstancias hubiera pasado inadvertido.

Los objetivos definidos son los que están operativamente señalados por la coyuntura. Como se verá más adelante, pueden diferir según los objetivos estratégicos definidos políticamente.

2. LA ORGANIZACION

La forma organizativa que rige actualmente data de 1980, y establece la división del trabajo en dos áreas técnicas, el Departamento de Fiscalización y el Departamento Técnico. En abril, con la nueva reestructuración general de todo el municipio, se introdujeron leves modificaciones al poner la División Administración bajo la dependencia directa del Subdirector y sacarla del Departamento de Fiscalización. De esta manera el organigrama actual tiene la siguiente configuración:



Area Administración

El cambio de la organización habría obedecido a la necesidad de desvincular el sector administrativo del Departamento de Fiscalización, ya que cumplía funciones para todos: la tarea específica de este sector, que es hacer notificaciones, comunicaciones, enviar al Tribunal de Faltas, podía estar originada en cualquiera de las dos dependencias técnicas. En el momento de la reestructuración el área administrativa estaba acéfala, por una licencia de la jefa del sector por enfermedad de tiempo prolongado. El nuevo director llamó a concurso interno y se cubrió interinamente el cargo. Se presuponia que el sector se iba a dinamizar con estas medidas y poner al día el trabajo atrasado. 1.000 expedientes esperando resolución del Tribunal de Faltas, 9.500 para mandar archivo, 500 para notificar,

demostraba la inercia del sector en los últimos años. Las empleadas adjudicaban tal atraso a los frecuentes cambios en la orientación del trabajo. Primero había sido la revisión de todos los expedientes en "Reserva de Trabajo; Entonces dos de las empleadas del sector fueron destinadas a ese operativo. Cuando esto estaba promediando y había generado la puesta en circulación de 8.000 trámites, se comienza con el operativo del vuelo, por lo que las empleadas son reasignadas a nuevas tareas, dejando sin concluir tanto las tareas de la revisión de expedientes como la tarea rutinaria cotidiana. De cualquier manera, la existencia de expedientes en el Tribunal de Faltas sin sentencia o con una sentencia desconocida que datan de enero de 1987 da una idea de la dificultad para la resolución de algunos trámites. Fue designada jefa del sector una empleada con estudios de abogacía incompletos. El resto del plantel lo componen dos informantes, una dactilógrafa y una empleada para atención al público.

En el período que estuve en la organización, la persona que tenía asignada funciones de dactilógrafa pide licencia por un año, quedando a cargo de todo el movimiento de papeles la persona que atiende al público. Se observa una rígida división del trabajo, en donde solo uno de los agentes asume tareas que no le corresponden para sacar el trabajo adelante. Tal es así, que las notificaciones, que son formularios en donde solo se tiene que poner el destinatario y el objeto de la citación, salían de la pila de expedientes para informar, y se apilaban en otro lado con un papelito manuscrito en donde se indicaba el tipo de formulario a utilizar y el contenido para que la dactilógrafa lo pasara a máquina. Como esta empleada estaba con licencia, se apilaban las carpetas en un estante.

Departamento Técnico

En el Departamento Técnico encontramos dos áreas sustantivas: La División Revisación y Archivo. La primera realiza la tarea técnica específica de la organización: tiene a su cargo el visado previo y la revisión final de los planos para su posterior aprobación. Tiene dos áreas diferenciadas: el área técnica, que constituye un grupo de trabajo formado por la jefa del sector y los profesionales o estudiantes de arquitectura, ingeniería, etc. y otra área, con dos empleadas administrativas, que tiene como función realizar la liquidación de derechos de construcción. En este sector no hay trabajo atrasado, si bien la modalidad de dejar el expediente a la espera del interesado ha acumulado unos 600 expedientes inmovilizados. Se puede apreciar una mala asignación de recursos humanos: la cantidad de permisos de construcción es muy reducido como para asignar dos personas para liquidación de tasas de derechos de construcción. Siendo una de las tareas específicas del sector aprobar planos de luz, de instalación de ascensores, y otros accesorios electromecánicos, ninguno de los agentes que revistan en esta oficina título habilitante para ello.

El otro sector es la División Archivo, que tiene a su cargo la organización del mismo, la microfilmación de la documentación y la informatización de los planos registrados para el operativo de vuelo aéreo. El jefe del sector y sus tres empleados

conforman un grupo de trabajo dinámico y organizado, que le permite desenvolverse con solvencia siendo reconocida su eficiencia por el resto de la organización. Es el único sector que contabiliza la tarea realizada y hace provisiones para la tarea por venir.

Completa el Departamento el sector Estadística, con dos agentes para realizar las planillas de estadísticas de los trámites viejos, el registro de los profesionales y los trámites de número de puerta. Cabe consignar que solo uno de los dos agentes asignados conoce el trabajo, por lo que es muy bajo el rendimiento del segundo agente. Por otra parte, este agente a veces cumple funciones en Revisación, por lo que su asignación a este lugar de trabajo resulta no permanente. Este sector se encuentra el punto crítico en materia de trabajo atrasado de todo el Departamento Técnico, pues tiene 2.000/2500 expedientes demorados para archivar o valuar. Formalmente este sector depende de Archivo, pero por su ubicación física está funcionalmente ligada a Revisación.

Departamento Fiscalización

El Departamento de Fiscalización está compuesto por las divisiones Mesa de Entrada e Inspecciones. La primera tiene a su cargo dar entrada de todos los trámites gestionados en la Dirección, diligenciar las notificaciones, registrar por computación los el movimiento interno de expedientes. Se definen tres sectores de trabajo: el jefe de la División que se encarga de toda la tramitación de las actas de obras clandestinas, aproximadamente 1.000, asumiendo tareas específicas de Administración; El sector computación, con dos empleados, que se encarga del registro de todo el movimiento del sector en lo que se refiere a permisos de construcción y un tercer grupo de trabajo que se encarga de la atención al público. Es otra de las áreas dinámicas por el trabajo personal del jefe del sector, que conoce a fondo el funcionamiento de la organización y su historia.

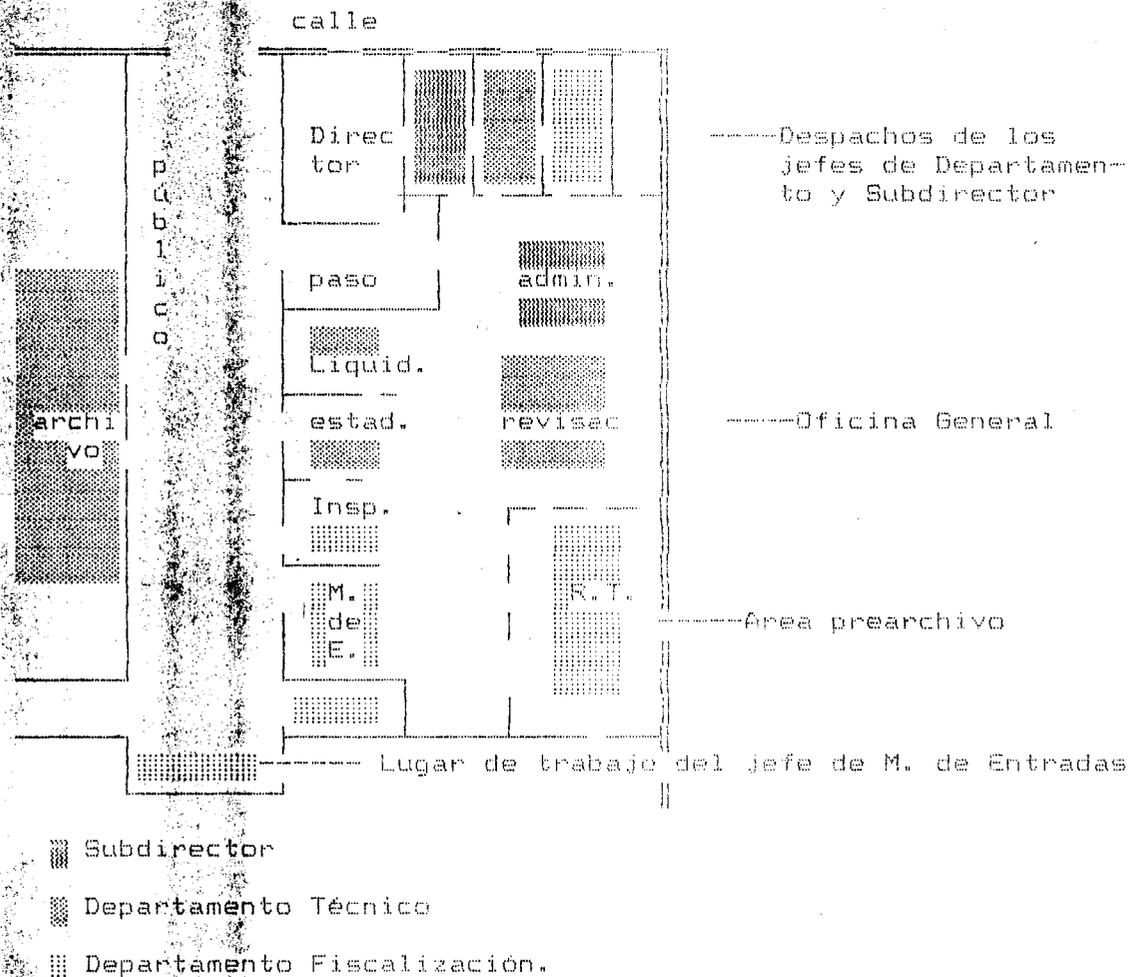
La otra división perteneciente a Fiscalización y sobre la que se pone la mira cuando se trata de buscar razones de los problemas del sector es la División Inspección. Esta formada por 17 inspectores profesionales, dos empleadas administrativas y un jefe de división. Mientras los otros jefes de división trabajan a la par que sus empleados, éste no realiza ni supervisa cotidianamente. Como tampoco se planifica la tarea, tampoco realiza funciones de coordinación. Los inspectores inspeccionan obras a pedido de algún sector, ya que los expedientes con planos aprobados son enviados a un sector de pre-archivo sine-die. El pedido de certificado de luz dura tres días y aproximadamente se tramitaron 500 en lo que va del año o sea que se debieron haber hecho por este motivo 500 inspecciones. No obstante, no se percibe que alguna vez los inspectores hayan tenido dificultad para encontrar gente en la vivienda y que haya demorado la inspección. Esta situación, en una inspección de rutina, origina cédulas de notificación para fijar día y hora; en el caso de estos trámites no se verifica ninguna situación de este tipo, lo que hace presuponer que la certificación se hace a la vista del plano. Los inspectores no realizan ningún trámite administrativo, ni siquiera

ponen los sellos. Toda la carga administrativa recae en las dos empleadas.

Características generales

En este organismo, los jefes de departamento tienen como función específica la supervisión y coordinación de la tarea y la firma de la documentación que sale del sector. Ello significa que no realizan actividad sustantiva, como puede suceder en otras áreas. Es decir que existe una división del trabajo vertical que supone la diferenciación entre conducción y ejecución y que podemos identificar con el estilo organizativo aplicado del último periodo militar. La rigidez del esquema impide que se desarrollen mecanismos de solidaridad y complementariedad para el desarrollo de la tarea. Pero esto lleva a que la misma se acumule, sin que existan variantes que tiendan a resolver la coyuntura.

Esta disposición fuertemente jerárquica y su corte a nivel de departamento se visualiza en la disposición espacial (fig. 1).



Como se puede apreciar en el gráfico, el corte jerárquico se aprecia en la disposición espacial: Los Jefes de Departamento no tienen su lugar de trabajo en función del lugar en que se desempeña su sector, sino que tienen un despacho personal sobre el lateral con ventanucos a la calle, que si bien están como el resto en un estado lamentable, refleja la pretensión de diferenciación jerárquica cuando se reorganizó la Dirección, en 1980, y que ha quedado fuertemente instalada en la organización. Otra reflexión que surge de la visión del croquis, es que el Director no tiene contacto directo con el sector de la oficina general. Los contactos directos los realiza con la mediación del personal superior, si bien en los hechos el actual Director no respeta esta diagramación espacial, pues incursiona frecuentemente en la oficina general, se puede inferir que el mediador del Director con el resto de la organización es el personal jerárquico y en especial el Subdirector, con quien tiene comunicación directa. Esta disposición espacial, unida a la estructura jerárquica rígida, facilita el entornamiento del Director, en los primeros tiempos por el desconocimiento del terreno y luego por la internalización de las pautas ya establecidas.

3. NORMATIVA

La normativa del sector esta compuesta por el Código de Edificación u Ordenanza 3.001/63 y una serie de ordenanzas y decretos complementarios que modifican algunos artículos, regulan aspectos no tratados en la norma general, o bien establecen pautas sobre aspectos que hacen al Planeamiento Urbano. Del análisis del listado de normas se puede deducir que las normas básicas, es decir: el Código de Edificación, la ley 8912 que regula el uso del suelo y las distintas ordenanzas que adecúan dicha ley al municipio y la ordenanza General 267 que establece el Procedimiento Administrativo Municipal fueron sancionadas en distintos periodos militares. En estos periodos fueron los intendentes de facto los que promulgaron las ordenanzas.

En cuanto a cantidad de normas, el periodo más activo fue el comprendido entre 1986 y 1987, en que se sancionaron 18 ordenanzas que regularon aspectos específicos de la materia, según se puede apreciar en el listado anexo.

Se puede observar que no existe una adecuada articulación entre la ordenanza y su aplicación si analizamos los decretos, resoluciones y disposiciones, escasos unos, inexistentes otros. Resultando un déficit tan manifiesto, y no logrando tener respuesta a mis pedidos de normativa adicional, traté de verificar la modalidad de trabajar sobre disposiciones orales, lo cual pude comprobar conversando con un jefe de departamento y los empleados.

Un ejemplo de ello lo constituye el decreto 1929/74 que reglamenta la actividad de los inspectores de Obras Particulares, que está contemplada en la Ordenanza 3.001/63. Este decreto actualmente no está vigente aunque no existe norma escrita que así lo disponga. Lo que existe es una modalidad del trámite, instituida oralmente, en algún momento borrado en el tiempo, por el cual a partir de la aprobación del plano el trámite pasa a un prearchivo hasta el momento en que el propietario o el profesional actuante pida la final.

Otro ejemplo sobre la modalidad de cambiar la norma por una orden verbal lo constituye el punto de las denuncias, que la Ordenanza 3.001 lo establece como un derecho por parte del vecino y una actividad específica por parte de la Dirección de Obras Particulares. La guía de trámites restringe la denuncia para obras linderas y pide plano aprobado al denunciante, además del cobro de un arancel que fue fijado en el mes de julio en 17.900 australes. La requisitoria del plano aprobado surgió de una determinación interna, que no fue evaluada en una disposición escrita que pudiera haberla encuadrado en la normativa. Esto no solo restringe derechos de los particulares sobre problemas de otro tipo, sino que la institución se autolimita en su función reguladora al circunscribirse a accionar sobre los propietarios, al mismo tiempo que instituye un cierto privilegio a los mismos.

De manera similar podemos encontrar otros temas legislados en el Código que no se contemplan, tal como el establecer registros para los gestores, cuya intervención en el trámite es una práctica cotidiana, y que puede ser una de las causas de muchos de los 1.000 trámites de moratoria abandonados luego de iniciados. Lo contrario lo encontramos en el registro de profesionales. Mientras la Ordenanza establece el registro de los profesionales y su publicación cada cinco años, en la práctica se obliga al profesional a reinscribirse anualmente, con lo que se establece una actividad redundante y sin sentido manifiesto.

Cabe aclarar que el organismo no tiene ejemplares de la Ordenanza 3.001 a la vista, salvo el que se encuentra pegado en los pasillos de atención al público, debido a que su escasez de larga data la hace un material buscado por quienes están relacionados con la actividad, incluidos los empleados. La nueva gestión ha encarado su publicación, pero el problema de la falta de fondos y la perspectiva de iniciar su estudio para su actualización hacen pensar en la escasa posibilidad de que se realice.

La tradición oral en establecer modalidades de trabajo o modificaciones del trámite fue quebrada en el periodo 87/88, en el que se dictan seis disposiciones atinentes al trámite. Se puede percibir que estas disposiciones convalidan lo actuado, sin darle encuadre en la normativa vigente. Tal el caso de la disposición 24/88 que reglamenta el decreto 1405 que determina la modalidad de asignación de número de puerta. Según el decreto, para solicitar el número de puerta solo se necesita traer datos suficientes para poder determinar el número sin dar lugar a errores. En la disposición se establece la necesidad de traer certificado de dominio, con lo que nuevamente se verifica la propensión de la organización de regular sobre el sector propietario, lo cual puede interpretarse que asume la función de resguardo del derecho de propiedad o bien que se autoexcluye de regular sobre la actividad de la población que no es propietaria pero que tienen legitimada la tenencia por herencia, alquiler, donación, boleto de compraventa y/o posesión, cesión, sucesión, usucapión, etc. y que de hecho realiza modificaciones en la vivienda o sino se aboca a la construcción de una nueva.

ANEXO
NORMATIVA REFERENTE A LA ACTIVIDAD DE OBRAS PARTICULARES

NORMA	TEMA
Ord. 1158/48	Arboles cerca de los linderos
Ord. 3.001/63	Código de edificación
Resol. 160/63	Características particulares de la instalación eléctrica
Ord. 3577/67	Referente a cementerios
Decr. 8067/69	Modificación Ord. 3577/67
Decreto 8408/69	Modificación de artículos de Ord. 3.001
Decreto 10.752/71	Alumbrado público
Decreto 10.757/71	Modificación Ord. 3577/67
Decreto 11907/72	Referente a casas velatorias
Ord. 161/73	Referente a servicios fúnebres
Ord. 172/73	Modificación Ord. 3001/63
Dec. 1311/73	Zonificación
Ord. 3907/74	Referente a agua de pozo
Ord. 3909/74	Referente a obras en lotes de esquina
Ord. 4043/74	Prolongación de los permisos de construcción por 180 días
Dec. 1929/74	Reglamenta actividad de inspectores.
Ord. 4073/75	Referente a veredas
Ord. 4313/76	Anulación art. 306 a 388 de la Ord. 3.001. Aplicación de normas IRAM respecto a ascensores
Dec. 10079/78	Estaciones de servicio
Ord. 4495/78	Ordenamiento territorial
Ord. 4508/78	Requerimientos para habilitar locales para actos culturales, bailes, etc.
Ord. 4555/79	Planos para líneas telefónicas para edificios con más de 6 unidades habitacionales.
Ord. 4605/79	Modificación de zonificación.
Ord. Gral. 267/80	Procedimiento administrativo municipal
Ord. 4707/80	Veredas
Ord. 4738/80	Instalación para residuos (compactadoras)
Ord. 4788/80	Documentación requerida para armar el expediente.
Decr. 12831/80	Veredas en determinadas zonas.
Ord. 4886/81	Estacionamiento dentro de parcelas
Ord. 4888/81	Id.
Ord. 4895/81	Restricciones de uso en determinadas zonas.
Ord. 5011/81	Línea municipal de edificación, niveles, salientes, frentes, toldos, ventilación, etc.
Ord. 5019/81	Sobre superficie ocupada de lotes, patios, laterales
Dec. 14468/81	Veredas
Ord. 5173/82	Delimitación alcances Ord. 4898/81
Ord. 5252/82	Zonificación
Ord. Gral. 320/82	Eximición de pagar derechos de construcción, de presentar planos para su aprobación y demás documentación a explotaciones agropecuarias.
Ord. 5376/83	Dictamen sobre obras paralizadas

Dec. 1549/83	Factor ocupación suelo.
Ord. 5767/84	Sobre los planos originales.
Dec. 1361/84	Obras linderas.
Ord. 6242/86	Ensanchamiento de ruta
Ord. 6377/86	Elementos de seguridad en esquinas
Ord. 6440/86	Sobre conjuntos integrales de vivienda
Ord. 6469/86	Alturas de edificios en zonas UR1 y UR2
Ord. 6487/86	Sobre confiterías bailables.
Ord. 6489/86	Modificación Ord. 4495/78
Decreto 395/87	Reglamentación ord. 6469/86
Decreto 1183/87	Eximición de estudios de factibilidad para edificios según Ord. 6469/86
Ord. 6722/88	Radicación de studs.
Ord. 6847/88	Mod. Ord. 4495/78
Ord. 6904/88	Regulación sobre construcción en prolongación de calles.
Ord. 7024/88	Sobre terrenos baldíos
Ord. 7035/88	Acceso para discapacitados
Ord. 7035/88	Sobre rampas para veredas
Dec. 234/88	Sobre depósitos
Dec. 1010/88	Sobre medidas de locales
Ord. 7329/89	Sobre estaciones de servicio
Ord. 7356/89	Sobre práctica de enseñanza deportiva

DISPOSICIONES INTERNAS (*)

Disp. 20/87	Sobre desfoje de expedientillos en Archivo
Disp. 21/87	Sobre notificación e inspección en la desvinculación de profesionales
Disp. 22/87	Sobre trámites de expedientes en otros organismos.
Disp. 23/88	Sobre permisos provisorios vencidos.
Disp. 24/88	Trámites pedido de luz
Disp. 25/88	Valuación de oficio de los expediente en RT
Disp. 26/88	Reglamentación dec. 1405
Disp. 27/88	Sobre expedientillos de la moratoria.

(*) Antes del nro. 20 las disposiciones se refieren a sanciones al personal.

4. ESTUDIO DEL TRAMITE

El presente capítulo es una síntesis de un informe sobre el trámite en Obras Particulares, realizada a solicitud del Subsecretario y el Director y que comprende a los trámites iniciados por los particulares con distinto objeto y los que se generan en la dinámica interna de la institución.

Trámites de ventanilla

Una de las actividades desarrolladas por el grupo consultor de la Fundación Roulet fue la confección, en conjunto con las instituciones involucradas, de guías de trámites de reparticiones municipales para uso del público. Con un esquema homogéneo, se informaba sobre el nombre del trámite, concepto, lugar donde se realiza el mismo, horario, documentación necesaria para realizarlo, quien puede realizarlo, pasos a seguir, duración estimada, y si es pago. Tomando como base este trabajo, se determinó los distintos pasos internos que tenía cada trámite tomando como fuente la información brindada por el personal y los expedientes tramitados.

Los trámites son de distinta índole, y por ello los he agrupado de la siguiente manera:

- a) Trámites referidos a la construcción:
 - . Permiso de construcción
 - . Factibilidad
 - . Permiso provisorio
 - . Empadronamiento de Obra Clandestina
 - . Modificación de fachada.
- b) Trámites para el pedido de luz y agua
 - . Trámite para luz común
 - . Trámite para luz para vivienda precaria
 - . Trámite para luz para riego.
 - . Certificación de número de puerta
- c) Trámites referentes a profesionales
 - . Solicitud de matrícula definitiva
 - . Certificado para presentar ante la caja de previsión social
 - . Inscripción y reinscripción anual de los profesionales.
 - . Inscripción de empresas constructoras
- d) Trámites varios
 - . Ocupación de la vía pública
 - . Cambio de destino de la edificación
 - . Denuncias
 - . Certificado de incorporación
 - . Copias de plano
 - . Duplicado de final de obra

Podemos sintetizar respecto a esta clasificación que la primera categoría de trámites constituyen el objeto principal de la Dirección, el segundo grupo significa una desviación del objeto, el tercer grupo si bien es complementario al objetivo institucional, se puede decir que está sobredimensionado o es superfluo, y el cuarto grupo son trámites cortos o de escasa incidencia en la actividad del sector. Un breve relato de cada uno de los grupos de trámites o algunos de ellos podrá acercar una idea de la repartición en su faz operativa.

a) Trámites para la construcción

El trámite del permiso de construcción es el más común e importante en la Dirección. Podemos distinguir en el trámite dos etapas: Una primera, que comprende la compra de una carpeta en catastro hasta la presentación en Mesa de Entradas y una segunda etapa que se puede definir desde la presentación anterior hasta el certificado de final de obra.

La primera etapa requiere de una activa tramitación por parte del interesado, ya que debe concurrir a distintas dependencias a fin de poder reunir la documentación pedida. Haciendo una síntesis de los pasos que median entre la iniciación del trámite y la presentación del mismo a Mesa de Entradas se observa que el interesado debe concurrir:

- 3 veces a catastro (1. comprar carpeta, 2. entregarla sellada, 3. retirar carpeta y libre deuda.
- 2 veces a Modubanc (1. Sellar carpeta, 2. pagar derechos de construcción.
- 1 vez a Rentas (retirar planilla de revalúo)
- n veces al colegio respectivo (Por lo menos dos veces, a entregar documentación y a retirarla)
- 1 vez a Archivo (para sellar copia de plano)
- 2 veces a Revisación (1. presentación de plano 2. Retiro de plano)

Los gastos de oficina que se cobran para cualquier trámite, por mínimo que este sea, tiene como efecto duplicar o triplicar los pasos a cumplir para realizar un trámite. El pago del estampillado para realizar el trámite en la oficina de catastro obliga a ir 3 veces a catastro, cuando podrían ser dos, llevar y retirar, si el costo del trámite se cargara a los derechos de construcción. De esta manera también el usuario evitaría una vez de concurrir al MODUBANC. La planilla de revalúo podría estar disponible en la Dirección, ya que no se requiere el visado de Rentas. Por último, la División Revisación podría hacerse cargo de tramitar el sellado del plano en Archivo. Con estos pequeños cambios, se suprimirían por lo menos cuatro pasos que no incidirían en la tramitación interna dentro de D.F. La tendencia actual del trámite indica que se deriva al interesado la carga del trámite, reforzada el año pasado con la modificación del trámite de llenado de la planilla de Estadísticas, que ahora debe hacerlo el usuario y antes estaba a cargo de la institución. Toda esta carga para el particular promueve la intervención de gestorías, pues la índole del mismo es dificultosa para el usuario y está fuera de la especificidad técnica del profesional.

En la segunda parte, el trámite parece lógico y consistente, pues ingresa a Mesa de Entradas, se le da número y se registra y pasa a Revisación, donde se supone que si se siguieron las indicaciones del visado previo, ya está para ser aprobado. Pero quienes aprueban el plano definitivo no intervinieron en la etapa de visado, por lo que pueden surgir inconvenientes y diferencias de difícil resolución, ya que el visado previo, aunque sea provisorio, supone un compromiso asumido por parte de la institución. Por supuesto que no se sabe las veces que puedan ocurrir estas situaciones, pero sean pocas o muchas, crean situaciones engorrosas con el particular que podrían evitarse firmando todos los involucrados, o por lo menos se inicialara.

Por la forma en que está dispuesto el trámite hasta la fecha, una vez aprobado, pasa al estado virtual de pre-archivo, que llaman "Reserva de Trabajo" o R.T. Esta modalidad del trámite, como en otra parte se ha señalado, no está indicada en ninguna normativa, y deja sin efecto la modalidad de inspección indicada en el Código de Edificación y reglamentada por el Decreto 1929/74.

Cuando la obra se concluye, el propietario o profesional puede pedir el final de obra, para lo cual debe presentar nota, revalúo de rentas, certificado de Obras Sanitarias y certificados de los Colegios de profesionales intervinientes en el trámite.

Es difícil encontrar un trámite que tenga la secuencia que aquí se detalla. En la práctica, cada trámite se complica con una multiplicidad de incidencias que hacen engorroso el trámite y que origina infinidad de traslados internos de los expedientillos. Los incidentes que se observan con mas frecuencia son: el cambio de profesional, y notificaciones de cualquier índole.

El estudio de factibilidad, se asimila al visado previo de los trámites ordinarios, con la peculiaridad de que se trata de obras que rozan lo antirreglamentario. Además está arancelado, lo cual lo institucionaliza como un trámite más de la institución. Si el estudio de factibilidad significa un compromiso de aprobación por parte de la institución, regiría el art.114 del procedimiento administrativo municipal, que dice que "la Administración no podrá revocar sus propias resoluciones notificadas a los interesados y que den lugar a la acción contencioso administrativa, cuando el acto sea formalmente perfecto y no adolezca de vicios que lo hagan anulable." Respecto a la perfección del trámite, se pueden visualizar falencias que no pueden clasificar al acto de perfecto. El estudio de factibilidad no sigue el trámite ordinario, sino que tiene características excepcionales. En primer lugar, saltea la estructura orgánica de la repartición que revisa y aprueba los planos: el personal técnico y la jefa del sector no intervienen en el trámite. Quien realiza la tarea técnica del análisis del proyecto es un agente de la repartición que concurre solo en la primera hora de trabajo. El Jefe del Departamento Técnico aprueba o desaprueba el estudio de factibilidad y allí se termina el trámite. El Director (o el Subdirector) no interviene en el estudio de factibilidad, pero ello no lo exime de responsabilidades. El carácter institucionalizado del trámite, que no está contemplado en ninguna disposición escrita, permite inferir una delegación de competencia.

de carácter irregular. En la parte definitiva del trámite, cuando ya está asumido el compromiso, aparece la firma del Subdirector. El art. 426 del Código de edificación vigente, establece que "los casos no previstos en el Código y cuya solución no importe modificar o trasgredir su espíritu será resuelto directamente por la Dirección de Obras Particulares, con apelación ante la comisión asesora de interpretación del Código". Esta comisión se crea por el art. 40 de dicho código y estaría conformada por el Secretario de Obras Públicas, el Director de Obras Particulares, dos representantes del Colegio de Ingenieros de la Pcia. de Buenos Aires. Según dicho artículo esta comisión está facultada para "dictar una resolución final con equidad en aquellas circunstancias que el presente código no contemple determinadas situaciones" y que "las conclusiones servirán de antecedente para la reforma del presente código". Al no funcionar esta comisión y al no intervenir el Director de Obras Particulares, esta facultad normativa delegada por el Código queda en manos de un funcionario de carrera de nivel medio sin intervenir los funcionarios habituales que realizan los procedimientos ordinarios.

b) Trámites para la luz y el agua

Los diversos trámites para solicitar certificados de luz están originados en la exigencia de SEGBA. El usuario para lograr el servicio de energía eléctrica debe presentarse en la Dirección de Obras Particulares para solicitar el Certificado de Instalación Eléctrica. Cabe consignar que este requisito de SEGBA no existe en el caso de la Capital Federal y Gran Buenos Aires, por lo que cabe pensar que es una modalidad particular de la filial La Plata.

El solicitante del trámite debe presentar plano aprobado, y si no dispone de él, puede solicitarlo como vivienda precaria, para lo cual debe iniciar el trámite en Acción Social, donde verifican la precariedad de la vivienda mediante la concurrencia de una asistente social. Si se realiza el dictamen positivo se da traslado interno a la Dirección de Obras Particulares, en donde se ingresa por Mesa de Entradas y se gira a Inspección.

En el primer semestre del año en curso ingresaron 210 expedientes para certificados de vivienda común y 274 para vivienda precaria. En aquellos casos en que no se tuviese plano, por que no existían o por que no podían disponer de ellos y que no fuera vivienda precaria, cabe la suspicacia de pensar en un enganche clandestino. Sin embargo, existe la creencia en la institución de que la exigencia de plano puede hacer regularizar la situación del peticionante.

En el Código de edificación vigente, la Ordenanza 3001/63, cuyo articulado excede el nro. de 400, solo un artículo hace referencia a las instalaciones eléctricas: es el 244 que remite a las normas establecidas por la Asoc. Argentina de Electrotécnicos. La disposición 24/88 reglamenta el trámite de pedido de luz tal como se encuentra actualmente en vigencia sin un sustento normativo que pueda justificar la responsabilidad asumida por la Municipalidad para certificar sobre el buen estado de todas las instalaciones eléctricas para el posterior suministro del servicio eléctrico. Tampoco encontramos solvencia en la fun-

ción en lo que se refiere a recursos humanos idóneos disponibles para la Dirección. En la División Revisación no existe personal con especialidad eléctrica, y los inspectores que certifican tampoco son conocedores en el tema. Según el trámite actual la planilla de "Instalación Eléctrica" debe ser firmada por instalador autorizado, y entre los profesionales habilitados están los arquitectos e ingenieros civiles. Esta incumbencia no está reglamentada en ninguna disposición interna, ni se sabe si está legalmente fundamentada. Es una de las modalidades de trabajo originadas en alguna orden oral que ha quedado convalidada por el uso. Solamente dos inspectores, de todo el personal de la repartición, tienen títulos habilitantes en electrotécnica, y su intervención es requerida tanto para hacer una inspección como para asistir a la División Revisación cuando se presentan proyectos con instalación de ascensores u otra instalación mecánica de envergadura.

Se puede concluir en función de lo anterior:

1. La demanda de SEGBA no se corresponde con la especificidad técnica de la Dirección de Obras Particulares, ya que la misma tiene como objetivo propender a la regulación de la edificación respecto a las políticas de planeamiento urbano en aplicación. Por un lado, la regulación en materia de instalación eléctrica no aparece en las misiones y funciones de la organización ni tampoco tiene la dotación de personal adecuada para cubrir dicha función. De esto se colige que la repartición municipal está dictaminando sobre una materia en la cual no tiene competencia y que sí tiene la empresa SEGBA.
2. Una de las razones que se dan como posibles y por las cuales se podría haber establecido el trámite es que habría un beneficio para la Municipalidad, ya que obligaría a quien no tiene plano aprobado a realizar el trámite de aprobación de planos. Ello no sucede en la práctica, ya que el interesado tiende a zafar iniciando el trámite por vivienda precaria. Ello redundaría en un mayor costo del trámite para la Municipalidad, pues se alarga el mismo, deben intervenir dos instituciones municipales y deben hacer dos constataciones en la vivienda.
3. Los trámites de luz significan un desplazamiento del objetivo específico de la institución, y además desvían recursos humanos hacia la satisfacción de demandas de terceros.

c) Los trámites referentes a los profesionales

Cinco son los trámites institucionalizados en la Dirección de Obras Particulares que se relacionan con las profesiones de la construcción. Dos de ellos, la solicitud de matrícula definitiva de maestro mayor de obras y el certificado para la Caja de Previsión Social para Profesionales de la Ingeniería, no afecta la gestión de la Dirección, por su escasa incidencia en ella. Los tres restantes tienen como marco normativo la Ord. 3001/64 que establece el registro de los profesionales y las empresas constructoras, pero en ella no se prevee ningún tipo de periódica reinscripción. Actualmente hay obligatoriedad en la reinscripción anual y ello no aparece en ninguna normativa complementaria, además de no haber ningún tipo de justificación ya

que la obligatoriedad de presentar contrato visado por el Colegio respectivo hace irrelevante estos registros. Por lo tanto sería necesario buscar alternativas que desburocraticen este tema, ya sea por ampliación del periodo, por supresión lisa y llana de la reinscripción periódica, manteniendo la obligatoriedad de mantener actualizados los datos, etc. Actualmente la falta de reinscripción se reclama por cédula lo cual significa un movimiento interno del expediente que pasa de la oficina que detecta la falta, a la oficina que redacta la cédula, y por último, a la oficina que debe diligenciar las cédulas, lo cual va acompañado de los respectivos remitos y registros.

El Art. 36 prevee el registro de gestores administrativos, cuya intervención es frecuente y aparece contemplada en la carpeta, en un recuadro en la tapa donde debe registrarse los datos y firma del gestor interviniente. Ni el registro, ni la anotación en la carpeta se observa, actualmente, con lo que sumado a la existencia de tantos trámites detenidos, se puede percibir cierta desprolijidad en la resolución del trámite.

d) Los trámites varios.

Estos trámites, como se adelantó mas arriba, no merecen un tratamiento en especial, por tratarse de trámites escasos o simples. La copia de plano, el duplicado de final o el certificado de incorporación, se realizan en el momento, previo pago del correspondiente estampillado. La denuncia tiene la particularidad mencionada en el capítulo referente a la normativa, de estar orientado hacia los particulares propietarios, además de tener un alto arancel disuasivo para los sectores de bajos ingresos. El cambio de destino está originado en los altos impuestos que estimulan a los particulares a recalificar el inmueble cuando está categorizado como comercial y no tiene en realidad ese destino.

Tramites internos

Agrupamos en esta categoría a aquellos trámites que se originan en la gestión interna del trámite. Los que he podido detectar son:

- a) Las notificaciones.
- b) Los cambios de profesionales
- c) La intervención del Tribunal de Faltas

a) Las notificaciones

Cabe aclarar que la notificación es el único medio que utiliza la Dirección de Obras Particulares para comunicarse con el usuario en los casos en que la organización demanda dicha comunicación. No se utiliza ni el teléfono, ni el correo para las comunicaciones con el exterior, y ello no es por razones de economía que podrían operar en la actualidad, sino por organización estructural. El Código de Edificación prevee el uso de correo, además de la notificación, para la citación del profesional en la obra (Art.73) El uso del correo está previsto mediante carta certificada o telegrama. Sin embargo, ninguna de estas variantes es utilizada, empleando la notificación para cualquier comunicación, por más insignificante que sea. Debido a la división del trabajo

existente en la Dirección, la oficina de Administración es la encargada de confeccionarla, produciéndose dentro de la misma oficina otra rígida división entre informante y dactilografía. Si esta no estaba, lo que ocurría a menudo porque estaba permanentemente de licencia, el trámite se paralizaba. Se salvó esta situación haciendo las notificaciones por escrito. Solo una persona del grupo se aviene a realizar cualquier tipo de trabajo, dinamizando el sector.

Las notificaciones se hacen en formularios muy completos, donde se incluye el art. del Código por el cual se cita al particular, el motivo, etc. No menos de ocho formularios distintos son utilizados para tal fin. Las notificaciones son dirigidas al propietario, al constructor y al director de la obra y diligenciadas personalmente por los notificadores que revistan en la División Mesa de Entradas. Había aproximadamente 500 expedientillos en la oficina Administración para redactar y escribir las notificaciones, a las cuales habría que agregar unas 1.000 que surgen de los expedientes abiertos por obras clandestinas detectadas. Cinco son los notificadores, lo cual indica que se puede producir cuello de botella en los trámites por la modalidad de comunicación asumida.

b) los cambios de profesionales.

El propietario puede cambiar de profesional, o bien este puede renunciar al contrato. Antes de aceptar al nuevo profesional, la Dirección de Obras Particulares debe esperar que el Colegio respectivo comunique que el profesional que ha cesado en su trabajo está al día con los aportes previsionales. Una vez tramitado el certificado aludido, llamado "mixto", se hace lugar al reemplazo, lo cual significa notificaciones a cada uno de los actores involucrados. Lo que se puede observar en este trámite es que una relación de tipo contractual entre dos actores, el Colegio profesional y el profesional, tiene efectos sobre otros dos actores: el organismo municipal y el propietario contratante. El primero, debe suspender en el tiempo su actividad, hasta tanto se notifique la regularidad de la relación contractual de los dos primeros actores. El propietario ve paralizada su obra por no tener profesional habilitado. A esto hay que agregar la complejidad del trámite, las notificaciones, intervención de distintos niveles jerárquicos, incluyendo el Director.

c) Las intervenciones del Tribunal de Faltas

En los casos de obras clandestinas, o de obras antirreglamentarias, o cuando se cita al propietario o profesional y no concurre a la citación, etc. se envía un formulario de citación al Tribunal de Faltas al involucrado y copia del mismo al Tribunal. El expedientillo se ubica en un armario a la espera de la comunicación del Tribunal. Este comunica que fue juzgado, y entonces se reintegra el expedientillo al circuito del trámite. Como en los demás trámites, es el interesado, profesional o propietario, el que moviliza el expediente. Cuando no hay notificación del tribunal, queda en el armario por años aún después de su prescripción. Actualmente, son aproximadamente 1000 los expedientillos con fechas que arrancan de enero de 1987, que están en un

armario, paralizados por no tenerse conocimiento de si fueron o no juzgados, y en caso positivo, cual fue la sentencia. Además de la evidente morosidad en resolver estos trámites, surgen otros aspectos del trámite analizando algunos expedientillos tomados al azar, como se podrá apreciar en el listado que a continuación se detalla:

Expediente Motivos

M/275/74 En 1985 es devuelto de Archivo por no tener final ni haber sido valuado. El Expedientillo estaba en archivo desde 1975, según folio 8. Se procede a inspeccionar y se verifica que no concuerda el edificio existente con los planos. Se cita al profesional y éste contesta manifestando su desafectación del proyecto el 3/9/74. Aparece nueva documentación con copia plano del Expedientillo M-585/74. Como no se puede ingresar al edificio, se intima al propietario a concurrir, y al no hacerlo se le manda al T. de F. Surge de éste trámite que el expedientillo M-585/74 comprende cuatro parcelas, dos de las cuales son las del expedientillo M/275/74, es decir que este proyecto se desestimó, reemplazándose por otro más amplio, que ya tiene final de obra y está en Archivo. No se comprende que lo que pudo ver una persona ajena a la oficina no haya podido ser visto por el personal involucrado: empleados, inspectores, jefes.

D/20/74 Se registran en el expedientillo varias actas de inspección y cédulas intimando prosecución de trabajos, citación al profesional por obra cerrada, intimando a solicitar plazo de terminación, accediendo al plazo, regularizar trámite, citando por motivos que se conocerán. Total, cuatro actas y siete notificaciones. Después de ésta última, se envía al tribunal de Faltas, el 31/8/87. Estando archivado con los expedientes a la espera de la resolución del Tribunal, se expide el certificado de inspección de luz. Es evidente que no estaba en antecedentes del caso el inspector actuante.

Y/8/74 Luego de presentar la tela para tramitar la final, el profesional actuante denuncia la existencia de un adicional (tres caniles), que no estaban contempladas en el plano, por lo que renuncia. Después de varias notificaciones, se presenta nuevo plano, se aprueba y no se da el certificado final por falta de vereda. Se envía al T.F. el 29/1/87.

A-50-74 Presenta plano de tela con obra construida y futura ampliación. En el 75 se da por ducado el permiso. El 13/5/76 se aprueba otro plano de tela con ampliación. El 12/5/80 se intima a presentar plano con lo existente. 15/10 se vuelve a intimar. El 16/10 se aprueba el plano de tela. El 10-9-86 se libra acta por vivienda cerrada. El 22-

T.F. el 55-87.

A-144/86 Se manda al T. de F. por no pagar derechos adicionales

D-6-86 Falta de cumplimiento a lo pedido por los revisiones

A-424-86 Idem

En estos casos, la intervención del Tribunal de Faltas se hace por situaciones mínimas. Es decir, el particular ha presentado plano y por no concurrir se envía al tribunal. En otro caso, después de haberse producido una batería de cédulas, que insinúan un cierto enañoamiento con el caso, si se toma en cuenta el abandono general del sector, en otro un flagrante error de la institución, que todavía no fue subsanado, en otro después de haberse avenido a cada una de las peticiones que le fuera hecho por la institución. Es decir que vemos en todos estos casos voluntad de ajustarse a las reglas por parte del particular, y una especial persecución de la institución municipal en estos casos, que como se dijo más arriba, se destaca por el grueso contraste frente al *laissez-faire* del resto de la gestión.

Lo que se concluye de lo observado, es que no existe un criterio de racionalidad aplicado a la intervención del Tribunal de Faltas. No se contempla ningún tipo de situaciones para aquellos que han presentado plano en término y han realizado todas las instancias que le han demandado, aún cuando fueran excesivamente autoritarias y meticulosas. Para estos casos, no existe ningún tipo de contemplación, mientras a la organización se le escapa de control un alto porcentaje de vivienda no denunciada. Se beneficia con este tipo de accionar, es decir focalizando el máximo de exigencia sobre quien sigue las reglas, todos los recursos humanos dedicados a girar notificaciones y labrar actas de obra cerrada", aquellos que no se presentan a tramitar el permiso de obra.

En pocas palabras, significa que el cumplimiento del rol fiscalizador no se realiza sobre toda la comunidad, sino sobre un sector de ella, aquella que se presenta a la institución a hacer las tramitaciones pertinentes.

5. RECURSOS HUMANOS

La particularidad del sector es que al tener dos áreas técnicas, tiene mayor incidencia las profesiones específicas de lo que en Sociología de las Organizaciones se llama tecnología central: la arquitectura y afines. Existe una desvalorización de las tecnologías de gestión, y ello se refleja en los recursos humanos aplicados al desarrollo de la gestión, y en el perfil demandado para quienes deben cubrir los niveles superiores: Los jefes de departamento, según las misiones y funciones, deben ser arquitectos o ingenieros civiles. Se supone que los dos niveles superiores, Subdirector y Director, deben ser de la misma profesión.

De alguna manera, esta predisposición excluyente que orienta toda la organización hacia la formación requerida en la actividad técnica central se reproduce en los niveles inferiores. Existe una ausencia total de perspectiva interdisciplinaria, lo cual influye en la forma de encarar la tarea. Al no tener orientación hacia lo administrativo o contable, o hacia lo social, la organización se ha encerrado en lo que los que la dirigen conocen fehacientemente, esto es la fiscalización de los planos de aquellos que se avienen a presentarlos. No existe apertura de la organización hacia sectores medios bajos y bajos que no tienen capacidad económica o no están orientados en los requerimientos de la organización municipal.

Del relevamiento de tareas realizado, surge que 56 agentes realizan sus funciones en esta organización, excluyendo personal de maestranza. Existe un persistente éxodo de recursos humanos, que se traducen en comisiones de servicios en otras reparticiones municipales, o licencias. Según la particular división del trabajo, en el cuadro siguiente hemos clasificado la función en FIRMA, TECNICA, ADMINISTRATIVA Y OTRAS.

Cuadro 1
ASIGNACION DE LOS RECURSOS HUMANOS SEGUN TIPO DE TAREA

TIPO DE TAREA	CARGOS INVOLUCRADOS	TECNIC	NO TEC	TOTAL
FIRMA	Subdirección Jefatura Dto. Técnico Jefatura Dto. Fiscaliz. Jefatura Div. Inspec.	4	-	4
TECNICA	Jefatura Div. Revisac. 5 revisores 1 revisor factibilidad abogado	8	-	8
ADMINISTRATIVA	Jefatura Mesa de Ent. Jefatura Div. Archivo Jefatura Area Adminis. 5 empleados M. de E. 3 empleados de Archivo 3 empleados Administ. 2 empleados de Estad. 2 empleados de liquid.			
	2 empleadas de Inspec. 1 Secretaria de Direc.	-	21	21
OTRAS	5 notificadores 18 inspectores	18	5	23
		30	26	56

Se manifiesta en este cuadro la total preeminencia del sector técnico por sobre el sector administrativo. Por otra parte mediante la consulta con el personal, se pudo confirmar la ausencia de política de capacitación en la repartición y en la Municipalidad en general. Solo uno de los agentes consultados fue a un curso de capacitación sobre atención al público organizado por el grupo consultor de la Fundación Roulet. Es decir que la organización no puede orientar hacia la gestión administrativa de los recursos humanos con formación técnica y ello puede ser una de las causas de la falta de iniciativa para el cumplimiento de los objetivos institucionales, que requieren de capacidad y disposición para la función administrativa, que es el marco obligado en el que se desenvuelve la función pública, cualquiera sea la especificidad técnica del objetivo en cuestión.

Corrobora lo antedicho el nivel educativo del sector, que es muy alto, teniendo en cuenta la alta incidencia del nivel profesional universitario en la organización. El cuadro siguiente

esclarecerá tal apreciación

Cuadro 2
STUDIOS CURSADOS DEL PERSONAL DE OBRAS PARTICULARES

Sector	Cargos	no. conoc.	Sec. Prim.	Sec. Inc.	Uni. Sec. Inc.	Terc. Uni.	Total
Dirección	Secretaria	1					1
Subdirec.	Subdirect.					1	1
Dto. Fisc.	jefe dto.					1	1
Div. Insp.	jefe div. 2 empleados 18 inspect.			4		17	21
M. de Ent	jefe div. 5 empleados 5 notific.	5	2	3	1		11
TOTAL DTO FISCALIZACION		5	2	7	1	18	33
Dto. Téc.	Jefe Dto.					1	1
Div. Arch.	Jefe Div. 3 empleados		2	1	1		4
Estadist.	2 empleados			2			2
Div. Revis.	Jefe div. 5 revisores 2 empleados			3	2	3	8
Factibil.	1 revisor					1	1
TOTAL DTO. TECNICO			2	6	3	5	16
Area	jefe div						
Administ.	3 empleados Abogado			1	1	2	5
Total		6	4	1	13	5	25

Agrupando estos guarismos en tres categorías, nos da un alto porcentaje de profesionales:

Cuadro 3
Distribución porcentual de los niveles de educación

Nivel educativo	cant.	%
Hasta secundario incompleto	5	8,9
Hasta universitario incomp. y terciario	20	35,7
Universitario profesional	25	44,6
No se conoce	6	10,7
Total	56	100%

El dato relevante de estos cuadros es que uno de cada dos agentes es profesional universitario, situación que no encontraremos en ninguna repartición. Quizas estuviese en un nivel similar la proporción de profesionales en un hospital, pero ello no es susceptible de comparación, dado el carácter administrativo de la gestión de Obras Particulares. En este organismo no se hacen los planos, sino que se los fiscaliza para que estén de acuerdo a la normativa vigente.

Se puede sacar algunas conclusiones cruzando el nivel educativo con el tipo de función realizada, según el cuadro 4.

Cuadro 4

Nivel educativo		Función	
Profesional	44,6%	Técnica	53,6 %
no profesional	55,4%	Administrat.	46,4 %

Esto resume el hecho de que en la función técnica no todos son profesionales: estudiantes y técnicos completan el plantel que se destina a la función técnica. El abogado está incluido en la función técnica, en tanto tiene función de asesoramiento para los funcionarios superiores. En general sus dictámenes son orales y son refrendados por algún jefe de departamento.

Se perfila a través de los datos obtenidos que hay una ausencia manifiesta de un nivel de formación para el área administrativa, la cual está desestimada desde la organización, y que provoca el éxodo de quienes llegan a tener alguna forma de capacitación. Tal el caso de dos agentes, uno contador, o en vía de recibirse de tal que trabajaba en el sector liquidación de derechos de construcción y otra empleada que había hecho un curso de capacitación.

6. RELEVAMIENTOS DE LAS TAREAS DE LAS DISTINTAS DIVISIONES

La primer tarea que realicé en la organización fue el relevamiento de tareas existentes en cada uno de las secciones de la organización. La gran cantidad de trabajo acumulada en cada uno de las secciones definió una clasificación a priori en tareas rutinarias y tareas especiales. Estas fueron analizadas tomadas como si fueran un pequeño proyecto o un objetivo a lograr. Este criterio fue utilizado en función de la intención de implantar algún sistema de control de gestión, para lo cual se me había solicitado que fijara standares, según lo que explicitaran los empleados. Este relevamiento y la definición de proyectos de trabajo tenía como finalidad inmediata organizar la tarea fin de lograr el ordenamiento del sector, punto de arranque para una organización de una modalidad de planeamiento y control de gestión tendiente a implantar niveles de eficiencia y eficacia ausentes por completo, como se verá en la siguiente relevamiento.

El listado de tareas relevadas fue presentada como se detalla en el anexo. Las cifras allí consignadas son cifras dadas por el personal "a vuelo de pájaro". Fueron luego rectificadas por pedido del Director a su personal. En los casos en que tuve acceso a las nuevas cifras, las modifiqué. De cualquier manera son cambios que no afectan la configuración general, aunque se puede inferir que en aquellos casos en que hubo grandes diferencias, puede ser un indicador de la ausencia total de registros en la institución.

Se seguirá el siguiente ordenamiento:

1. Departamento Técnico
 - 1.1. División Revisación
 - 1.2. División Archivo
 - 1.3. Sector Estadísticas
2. Departamento Fiscalización
 - 2.1. División Inspección
 - 2.2. División Mesa de Entradas
3. Area administrativa
 - 3.1. Administración.

1. DEPARTAMENTO TECNICO

1.1. División revisión

1.1.1. Tareas rutinarias

1.1.1.1. Atender consultas del profesional o propietario

1.1.1.2. Revisar documentación que se ingresa a visado previo.

1.1.1.3. Revisar documentación definitiva que se ingresa por Mesa de Entradas.

1.1.1.4. Liquidación de derechos de construcción.

1.1.1.5. Diligenciamiento de cédulas de notificación cuando falta documentación

1.2. División Archivo

1.2.1. Tareas rutinarias

1.2.1.1. Atención público que solicita copia de planos, de certificados finales, de certificados de incorporación

1.2.1.2. Copiar planos

1.2.1.3. Información de antecedentes en permisos para construcción.

1.2.1.4. Recepción de expedientillos para archivo.

1.2.2. Tarea especial programada

1.2.2.1. Microfilmación de los planos originales archivados. (1.000 realizados, faltan 4.000)

1.2.2.2. Informatización de lo construido en el Municipio, para confrontar con el vuelo aéreo y detectar obra clandestina

1.3. Sección Estadísticas

1.3.1. Rutinas

1.3.1.1. Asignación de nro. de puerta al contribuyente que lo solicita, con plano aprobado. Se consulta a la cuadrícula y las escalas.

1.3.1.2. Se otorga nro. de puerta en caso de vivienda precaria.

1.3.1.3. Idem cuando no hay plano

1.3.1.4. Tramitación de restricciones de dominio según Ord. 4495/78

1.3.1.5. Registro de profesionales: inscripción y reinscripción.

Se reinscriben entre 3.000 y 4.000 profesionales anualmente, de cada una de las categorías.

1.3.1.6. Tramitación de la matrícula de los instaladores, previo visto bueno de Electromecánica.

1.3.1.7. Trámite de desvinculación del profesional

1.3.1.8. Planilla de Estadísticas, desglose y envío a Rentas.

1.3.2. Tareas acumuladas

1.3.2.1. Hacer las planillas de estadísticas de aproximadamente 2.000 expedientillos demorados en la sección, para luego ser remitidos a Archivo o a valuación, según corresponda.

2. DEPARTAMENTO FISCALIZACION

2.1. División Inspecciones

2.1.1. Rutina

2.1.1.1. Realizar certificaciones de luz

2.1.1.2. Realizar inspecciones y labrar actas cuando se solicita final, cuando se realiza alguna denuncia, cuando se realiza cambio de profesional, etc.

2.1.1.3. Atención al público.

2.1.1.4. Trámites internos.

2.1.2. Tareas acumuladas

2.1.2.1. Destrobar 8.900 expedientes en "Reserva de Trabajo" a fin de pasar a valuación las obras y luego a Archivo si correspondiere.

2.1.2.2. Tramitar 2.000 expedientillos ya valuados durante la primera parte del operativo de valuación de expedientes retenidos iniciado en 1988.

2.1.2.3. Detección de obra clandestina

2.1.2.4. Reinspección de 1.000 obras que quedaron de la primera parte del operativo arriba indicado.

2.2. División Mesa de Entradas

2.2.1. Rutina

2.2.1.1. Ingreso de la documentación definitiva de los expedientillos.

2.2.1.2. Ingreso de denuncias, pedido de luz, nro. de puerta.

2.2.1.3. Ingreso certificado para vivienda precaria

2.2.1.4. Entrega finales de obra

2.2.1.5. Entrega de planos aprobados, previo desglose y armado de los expedientillos

2.2.1.6. Ingreso de los expedientes de Municipalidad.

2.2.1.7. Buscar antecedentes y anexarlos a los expediente. Cuando se termina el trámite se lo desglosa.

2.2.1.8. Hacer ficha de todos los trámites que ingresan

2.2.1.9. Se reciben del área administrativa las notificaciones con los expedientillos. Se desglosa y se pasa a los notificadores.

2.2.1.10. Diligenciamiento de las notificaciones

2.2.1.11. Atención de los notificados, dándose curso según corresponda.

2.2.1.12. Búsqueda de antecedentes en caso de denuncias.

2.2.1.13. Registro en computadora de todos los expedientillos

2.2.1.14. Registro en computadora de todos los pases internos de los expedientillos.

2.2.1.15. Liquidación de derechos de construcción.

2.2.1.16. Atención al público.

2.2.1.17. Búsqueda de expedientillos por computadora.

2.2.2. Actividad programada

2.2.2.1. Recepción y tramitación de las actas de obras clandestinas.

2.2.2.2. Girar a valuación y archivo declaraciones juradas y expedientillos iniciados durante la moratoria y cuya tramitación ha sido abandonada.

3. AREA ADMINISTRACION

3.1. Rutina

- 3.1.1. Diligenciamiento de pedido de informes de otras instituciones o reparticiones.
- 3.1.2. Diligenciamiento de informes internos.
- 3.1.3. Cédulas de notificación.
- 3.1.4. Certificaciones
- 3.1.5. Resoluciones y decretos.
- 3.1.6. Resolución de trabajos paralizados, permisos caducos, obra desistida.
- 3.1.7. Tramitación de las infracciones en el Tribunal Municipal de faltas
- 3.1.8. Tramitación de la desvinculación del profesional
- 3.1.9. Pedido de materiales

3.2. Tarea atrasada.

- 3.2.1. Diligenciamiento de aproximadamente 500 expedientillos de distintos temas.
- 3.2.2. Diligenciamiento de expedientillos con tramitación de multa en el Tribunal de Faltas
- 3.2.3. Enviar a Archivo General 9.500 expedientes de pedido de certificación de luz por vivienda precaria
- 3.2.4. Diligenciamiento de 300 expedientillos identificados como de moratoria.

ANEXO

EXPLICITACION DE LAS TAREAS PROGRAMADAS O TAREAS RETRASADAS.

DTO. TECNICO
DIVISION ARCHIVO

1.2.2.1. MICROFILMACION DE LOS PLANOS ORIGINALES ARCHIVADOS

CUADRO DE SITUACION

Desde hace aproximadamente 8 años se está llevando a cabo el proceso de microfilmación de los planos archivados. Hasta la fecha se han microfilmado 1.000 manzanas, restando aproximadamente otras 4.000

OBJETIVO

Culminar el trabajo de microfilmación a fin de aumentar la seguridad del material archivado y acelerar el trámite de solicitud de copias de plano.

TRABAJO A REALIZAR

Se desglosan los expedientes, se microfilma el plano de tela, el vegetal de luz, planos de estructura y final de obra. Se rearmen los expedientes desechando los papeles irrelevantes y se archivan en la manzana correspondiente.

RECURSOS NECESARIOS

Bienes de capital: los que están en uso

Bienes y servicios generales: Películas
papel electrostático
líquido tonner
diluyente,
reparación equipo revelado
Service Máquina C.A.P

Recursos humanos: Un agente dos horas por día para preparar el material.

Un agente que microfilma, recorta, enchaqueta, etc.

RESULTADOS ESPERADOS

La microfilmación de todos los planos acelerará el trámite de ventanilla y aumentará el nivel de seguridad en la medida en que la microfilmación se hace por duplicado y una copia se guarda en otro lugar. Permitirá el traslado de toda la organización hacia un lugar más chico que reúna condiciones de aptitud para desarrollar la actividad laboral.

CRONOGRAMA

Se ha fijado un plazo de finalización de dos años, para lo cual deberá acelerarse el ritmo actual de trabajo.

DTO. TECNICO
DIVISION ARCHIVO

1.2.2.2. REGISTRO INFORMATICO DE LA EDIFICACION DEL MUNICIPIO

CUADRO DE SITUACION

Se arman las manzanas con la superficie cubierta según la información obrante en los expedientillos, para lo cual se deben rastrear los mismos según la información que brinda la computadora de Mesa de Entradas. El 10% de los mismos se encuentra fuera de Archivo, en algun sector de la Dirección.

OBJETIVO

Cotejar los metrajes cubiertos que surjan de la computadora con los metrajes que arroje el vuelo aéreo a fin de detectar las obras clandestinas. (1a. etapa: 1000 manzanas).

TRABAJO A REALIZAR

Se hacen planillas con los datos relevantes y se carga a la computadora

RECURSOS NECESARIOS

Bienes de capital en uso
Bienes y servicios: planillas
Recursos humanos: 6 agentes en horario extra de 13 a 17
2 agentes de catastro

RESULTADOS ESPERADOS

Detección de obra clandestina por diferencia de lo registrado en la Dcción. de Obras Particulares y el vuelo aéreo.

CRONOGRAMA

A un ritmo de cinco manzanas por día se estima finalizar la primera etapa en noviembre de 1990.

RESTRICCIONES

La cantidad de expedientillos que obran en distintas secciones, algunos de ellos entre los 9.000 en R.T. que no tienen un régimen de archivo definido, hace difícil la localización de algunos expedientillos.

DTO. TECNICO
SECCION ESTADISTICAS

1.3.2.1. LLENAR 2.000/2.500 PLANILLAS DE ESTADISTICAS CORRESPONDIENTES A OTROS TANTOS EXPEDIENTES, DEMORADOS EN EL SECTOR A TAL EFECTO.

CUADRO DE SITUACION

2.500 expedientillos se han acumulado a la espera de que se llenen las planillas con datos estadísticos. Una vez completadas, los trámites serán girados a Archivo o a valuación, según corresponda.

OBJETIVO

Concluir el trámite de los expedientillos. Valuar lo que corresponda.

RESTRICCIONES

Solo una persona conoce bien este trabajo, y está afectada a las tareas rutinarias del sector.

TRABAJO A REALIZAR

Llenar las planillas, para lo cual se debe verificar los datos requeridos en distintas partes del expedientillo.

RECURSOS

Bienes de capital : -
Bienes y servicios: 2.500 formularios
Recursos humanos: a razón de 6 planillas por hora, 400 horas/hombre.

RESULTADO ESPERADO

Despejar el sector. Incorporar a la base tributaria los expedientillos que correspondan.

CRONOGRAMA: Debe establecerse.

OTO.FISCALIZACION
DIVISION INSPECCION

2.1.2.1. DESTABAR EK TRAMITE DE LOS EXPEDIENTILLOS EN RESERVA DE TRABAJO A FIN DE PASAR A VALUACION DE OFICIO LAS OBRAS TERMINADAS

CUADRO DE SITUACION

Los expedientes con trámite y plano aprobado quedaban a la espera de que el particular solicitara el final de obra. Así a lo largo de los últimos 20 años se acumularon un total de 16.000 . Mediante un decreto y luego una disposición interna se determinó la valuación de oficio de los expedientillos cuyos elementos obrantes en ellos pudieran dar lugar a certeza de finalización. Aproximadamente el 50% fue revisado, quedando aproximadamente otro 50%. De lo revisado, 4.000 fueron valuados, pero su significación económica es desconocida por la Dirección.

OBJETIVO

Revisión de los 7.900 expedientillos.

RESTRICCIONES

Esta tarea no está incorporada a la rutina, por lo que se realiza en horas extras. La restricciones en el uso de horas extras, hace muy lento el trabajo.

TRABAJO A REALIZAR

Revisión de los expedientillos y derivarlos según corresponda a valuación, inspección o administración. Inspeccionar las obras que correspondan. Realizar la gestión administrativa que corresponda.

RECURSOS NECESARIOS

Bienes de capital: los existentes
Bienes y servicios: los comunes
Recursos humanos: a establecer, según el ritmo de trabajo establecido.

RESULTADOS ESPERADOS

Incorporar a la base tributaria los expedientillos demorados, aumentando la base imponible. Ordenar el sector, concluir trámites.

CRONOGRAMA

Debera, establecerse una vez asignados los recursos y las prioridades.

DTO. FISCALIZACION
DIV. INSPECCION

2.1.2.2. REACTIVACION DE LOS 2,000 EXPEDIENTILLOS VALUADOS DE
OFICIO QUE PERMANECEN EN R.T.

CUADRO DE SITUACION

Se trata de expedientillos que tienen situaciones antirreglamentarias u otras situaciones, que ya están valuados por el operativo de activación de la R.de T., y que debe continuarse su curso.

OBJETIVO

Activar el trámite y definir situación.

RESTRICCIONES

Resolver la situación de antirreglamentaridad. Dificultad en definir el trámite.

TRABAJO A REALIZAR

RECURSOS NECESARIOS

RESULTADO ESPERADO

Reactivar el trámite, resolver las situaciones, ordenar el sector.

CRONOGRAMA

De acuerdo a las prioridades y recursos necesarios.

DTO. FISCALIZACION
DIVISION INSPECCION

2.1.2.3. DETECCION OBRA CLANDESTINA (*)

CUADRO DE SITUACION

Se estima que existe una gran proporción de obra clandestina, por lo que el Concejo Deliberante fijó un plazo para que se desarrolle un rastrillaje a efectos de detectarla.

OBJETIVO

Labrar actas de inspección a las obras que no exhiban nro de expedientillo.

RESTRICCIONES

Dificultad en poner en marcha el conjunto de inspectores.

TRABAJO A REALIZAR

Recorrer las calles detectando obra clandestina y labrar actas.

RESULTADO ESPERADO

No existe estimación de la cantidad de obra clandestina del municipio.

RECURSOS NECESARIOS

Los inspectores de planta.

CRONOGRAMA

Existe un plazo de finalización fijado por el Concejo Deliberante.

(*) En julio ya había finalizado el operativo, arrojando un saldo de 1.000 actas. Como no existe noción de la cantidad de obra clandestina, es imposible evaluar el resultado.

D.T.O. FISCALIZACION
DIVISION INSPECCION

2.1.2.4. INSPECCION DE 1.000 EXPEDIENTILLOS REMANENTES DE LA PRIMERA PARTE DEL OPERATIVO DE REACTIVACION DE R.T.

CUADRO DE SITUACION

Son expedientillos que requieren de una inspección para poder continuarse su tramitación.

OBJETIVO

Definir situación de la obra

RESTRICCIONES

Ninguna

TRABAJO A REALIZAR

Inspeccionar las obras

RECURSOS NECESARIOS

Recursos humanos: Inspectores, empleados administrativos para la coordinación de la tarea.

RESULTADO ESPERADO

Activación de los expedientillos.

CRONOGRAMA

A determinar.

2.2.1. RECEPCION Y TRAMITACION DE ACTAS DE INSPECCION DE OBRAS CLANDESTINAS

CUADRO DE SITUACION

OBJETIVO
 A raíz del operativo de detección de obras clandestinas se detectaron 1.000 obras sin exhibición de expediente.

Que el propietario presente planos, pague derechos y multas.

RESTRICCIONES

Dificultades de articulación con el Tribunal de Faltas, que no informa sobre la sentencia dada en cada caso.

TRABAJO A REALIZAR

Se busca antecedentes en la sección
 Se solicita a catastro la actualización de datos (titular y domicilio)
 Se intima al propietario mediante cédulas de notificación.
 Si el titular existe y concurre se da 30 días para presentar documentación.
 Si presenta la documentación se aprueba plan y se remite al Tribunal de Faltas.
 Si no se presenta se pasa al Tribunal de Faltas
 Se sanciona y queda pendiente la consecución del trámite.
 Si no viene, vuelve el trámite al Tribunal.

RECURSOS NECESARIOS

Recursos humanos: En el momento de hacer el relevamiento, no se tenía idea de la cantidad de obra clandestina que podía ser detectada. (Solo el jefe de Mesa de Entradas estaba afectado a la tarea. Cuando se acumularon las 1.000 actas ante un pedido de ayuda se le asignó un agente de la misma división)

RESULTADOS ESPERADOS

Incorporar obra clandestina al circuito del trámite.

CRONOGRAMA

A establecer

2.2.2.2. GIRAR A VALUACION DECLARACIONES JURADAS Y EXPEDIENTILLOS INICIADOS DE PARTICULARES ACOGIDOS A LA MORATORIA PASADA Y QUE HAN ABANDONADO EL TRAMITE

CUADRO DE SITUACION

Luego de la moratoria pasada para el empadronamiento de obra clandestina quedaron en Mesa de Entradas 720 declaraciones juradas y 280 expedientillos iniciados. El vecino no ha vuelto para la prosecución del trámite.

OBJETIVO

Girar a valuación la obras declaradas como terminadas y a inspección las declaradas en obra.

TRABAJO A REALIZAR

Sacar fotocopias de las declaraciones juradas, clasificarlas y remitir a Rentas o a Div.1 Inspección según corresponda. (*)

RECURSOS NECESARIOS

Bienes y servicios: papel para fotocopia.
Recursos humanos.

RESULTADOS ESPERADOS

Ampliar la base tributaria.

(*) En el mes de julio ya se habian realizado las fotocopias y enviado a rentas los duplicados.

DTO. -
AREA ADMINISTRACION

3.2.1. DILIGENCIAMIENTO EXPEDIENTES VARIOS
(APROXIMADAMENTE 500)

CUADRO DE SITUACION

Son expediente que provienen del proceso de reactivación de R.T., o del trámite ordinario, para ser notificados, o certificados, o diligenciado cambio de profesional, etc.

OBJETIVO

Diligenciar los 500 expedientes actuales

RESTRICCIONES

La división del trabajo rigida actual.

TRABAJO A REALIZAR

Volver a revisar el expedientillo, para dictaminar el tipo de redacción y formulario a realizar, pasarlo a la dactilografa y luego diligenciarlo.

RECURSOS NECESARIOS

Formularios. Las notificaciones y comunicaciones del T.R. se hacen por triplicado. Las primeras se hacen a todos los involucrados en el expedientillo: propietario, constructor y director de obra.

RESULTADO ESPERADO

Prosecución del trámite.

DTO.
AREA ADMINISTRACION

3.2.2. DILIGENCIAMIENTO EXPEDIENTILLOS CON TRAMITACION DE JUZGAMIENTO EN EL TRIBUNAL DE FALTAS

CUADRO DE SITUACION

Aquellos expedientillos en los cuales se haya verificado alguna infracción pasan al Tribunal de Faltas para el respectivo juzgamiento y la eventual sanción o eximición. A la fecha, la cantidad de expedientes acumulados suma 360 en el 88 y 400 en el 89, a lo que hay que sumar los de años anteriores.

OBJETIVO

Definir la situación de cada uno, habida cuenta de que ya ha prescrito la causa en la mayoría de ellos.

RESTRICCIONES

La falta de articulación entre la organización y el Tribunal de Faltas. La incapacidad del sector de visualizar la situación como anormal.

TRABAJO A REALIZAR

Encarar una comunicación estable con el Tribunal y cotejar los expedientillos que están a la espera con lo que está pendiente en el Tribunal de Faltas. Lo que está juzgado, verificar el dictámen. Determinar los cursos de acción de los expedientillos de situación definida.

RECURSOS NECESARIOS

Recursos humanos: a definir.

RESULTADOS ESPERADOS

Desterrar el trámite y despejar el lugar .

DTO.
AREA ADMINISTRACION

3.2.3. ENVIAR A ARCHIVO GENERAL 9.500 EXPEDIENTES

CUADRO DE SITUACION

En la repartición se ha ido acumulando a lo largo de los años los expedientes generados la mayor parte de ellos en Acción Social para el pedido de luz eléctrica

OBJETIVO

Enviar a archivo los 9.500 expedientes.

RESTRICCIONES

Los listados deben hacerse a máquina y la única dactilógrafa del sector se tomó una licencia de tiempo prolongado.

TRABAJO A REALIZAR

Se deben confeccionar remitos con los datos del expediente, a máquina.

RECURSOS NECESARIOS

Recursos humanos: dactilógrafa.

RESULTADOS ESPERADOS

Blanquear la carga laboral del sector, y despejar el área de trabajo.

CRONOGRAMA

A determinar.

DTO.
AREA ADMINISTRACION

3.2.4. DILIGENCIAMIENTO EXPEDIENTILLOS DEMORADOS Y CARATULADOS COMO "MORATORIA"

CUADRO DE SITUACION

Se trata de aproximadamente 300 expedientillos que quedaron de la moratoria y cuyo curso de acción debe definirse.

OBJETIVO

Dar curso a los trámites.

RESTRICCIONES

TRABAJO A REALIZAR

RECURSOS NECESARIOS

RESULTADOS ESPERADOS

Definir situación y destrabar trámite.

CRONOGRAMA

7. SINTESIS DIAGNOSTICA

A lo largo de los seis capítulos anteriores se fue configurando la situación actual de la Dirección de Obra Particulares. De la misma, se puede extraer un diagnóstico global, que permita evaluar los futuros cursos de acción.

En primer lugar, podemos decir que respecto a los objetivos institucionales, estos no solo han sufrido un desplazamiento, sino que tampoco están explicitados. Si consideramos que un objetivo institucional puede ser la regulación de edificación en todo el Municipio de acuerdo a las pautas fijadas por el Código de Edificación y anexos y a los lineamientos de planeamiento urbano, podemos decir que la actividad de la institución se ha constreñido a verificar la obsevancia de la norma en aquellos proyectos que se presentan en la institución. De esta manera, la actividad central del organismo es la aprobación de planos, dejándose de lado la actividad fiscalizadora global. Por otra parte, el Dpto. de Fiscalización se ha limitado a concentrar su actividad en el diligenciamiento de certificados de luz, con lo cual consolida la desviación de objetivos al no hacerse ostensible su falta de actividad. Esto se vio de manifiesto en la resistencia de los inspectores en hacer el operativo de detección de obra clandestina, que recién fue asumido cuando comenzaron a llegar actas de obras clandestinas realizadas por dos inspectores de otra institución. Otra consecuencia de este desplazamiento de objetivos es la reducción de la actividad fiscalizadora a un nivel socioeconómico medio y medio alto. Quedan fuera del sistema actual de regulación los sectores económicos bajos.

Se reproduce, pues, el cuadro fundacional de la ciudad, en que se regula con preciosismo el casco urbano y se deja sin cobertura al sector suburbano, área de fuerte crecimiento poblacional. Entre la fundación de la ciudad y la reorganización de Obras Particulares mediaron 100 años, pero la idea subyacente puede ser la misma. El concepto de subsidiariedad del gobierno militar de 1980 pudo haber restringido el objetivo de la organización a la regulación de una actividad profesional independiente. También pudo tener incidencia la crisis económica que, al reducir posibilidades laborales, transformó a este sector en una fuente de trabajo para los profesionales del sector. De cualquier manera, cualquiera haya sido el origen de la situación actual, existe una ausencia de delimitación de objetivos institucionales, que puedan ser articulados con otros más amplios, como los de planeamiento urbano.

En la actualidad se toma como objetivo el logro de una meta coyuntural y que solo representa un aspecto de la gestión. Por ejemplo el trabajo preparatorio para el vuelo aéreo. Esto impide visualizar el conjunto, y por lo tanto articular políticas tendientes a mejorar los resultados. Esto parece no ser privativo de la Dirección de Obras Particulares, pues en el informe de la Fundación Roulet se señala que "en los mandos medios, un llama-

tivo desconocimiento de los objetivos finales y una pertinaz enunciación de objetivos sectoriales" (Fundación Roulet, pag. 2)

La organización es rígida, y carente de orientación hacia la resolución de problemas administrativos. La capacidad resolutoria que se encuentra en los niveles operativos del sector se encuentra inhibida en los sectores medios. Se puede observar capacidad para resolver problemas que se presentan en la atención al público, pero no para movilizar expedientes. Se puede arriesgar que existen dos fuentes de autoridad, una que deviene de la demanda del público, y la otra de la estructura formal. La primera, es movilizadora, y tiene fuerte incidencia en el dinamismo interno. La segunda, es estática, y se maneja según los formalismos rígidos de la institución. Los sectores o empleados que tienen contacto con el público se caracterizan por una actividad que se destaca sobre la apatía del resto.

La orientación totalmente técnica del sector corta la carrera administrativa a quienes están más imbuidos en los problemas que tienen que ver con la resolución del trámite. Están omitidos en la organización sectores contable-administrativos, y otros que tuvieran una función dinámica hacia el logro de objetivos más amplios. Es decir, que la organización tiene elementos estructurales que favorecen el desplazamiento de objetivos enunciados en el primer párrafo.

Existe una larga tradición en la transmisión oral de las órdenes que tienen que ver con los aspectos fundamentales de la gestión, sin tener como base la normativa vigente. El hecho de que desde hace años no hay ejemplares del Código de Edificación, es un dato, que unido a lo anterior, demuestra una vocación de elusión de la norma y de una modalidad de trabajo basado en la ausencia de cierta racionalidad técnica. Esto se hace manifiesto en una forma anómala de tramitación, en especial en el visado previo y el estudio de factibilidad, que da lugar a situaciones controvertidas.

A lo anterior debe agregarse total ausencia en políticas de capacitación, que agregado a la identificación de la función pública con una profesión liberal, facilita la desviación de los objetivos institucionales. La excesiva proporción de profesionales arquitectos sobre el total de recursos humanos para la gestión administrativa, da una idea de la deformación profesional que sufre el sector. Es necesario aclarar que aquellos no cumplen ningún tipo de actividad administrativa, lo que si ocurre en otras reparticiones análogas, por lo menos en la de la ciudad de Buenos Aires.

La cantidad acumulada de trabajo atrasado que se reseña en el capítulo 6, puede atribuirse a la mala organización, a la mala asignación de recursos, a la falta de definición de objetivos y metas, a la desviación de aquellos, al desinterés de los cuadros medios de articular formas participativas para la resolución de problemas, a falta de capacitación, a la dificultad para articular nuevas pautas de

acción, a los bajos niveles remunerativos, que hizo que la función pública significara un refugio que brindaba un ingreso bajo pero seguro, etc. La lista puede ser muy larga, pero lo que es importante inferir es que siendo tan voluminosa, y de tan larga data, tiene causas múltiples y de fuerte inserción en la organización actual. Revertir la situación requerirá de cambios estructurales que reorienten las rutinas de la organización.

PROPUESTA

1. REDEFINICION DE OBJETIVOS

Para enmarcar una propuesta en el marco de la implementación de un sistema de Planeamiento y Control de Gestión, es necesario definir objetivos estratégicos, gerenciales y operativos, a partir de los cuales poder articular los recursos disponibles o necesarios. Este es un rol de las autoridades, pero para el desarrollo de este caso se intentará definir algunos objetivos como hipótesis de trabajo.

En primer lugar, diferenciaremos el nivel estratégico, que tiene enunciados generales, el nivel gerencial, que introduce la asignación global de recursos y el nivel operativo, que fija metas y distribuye recursos para el logro de los objetivos estratégicos.

Como hipótesis de trabajo, podemos definir los siguientes objetivos estratégicos, gerenciales y operativos

OBJETIVOS ESTRATEGICOS

1. Articular con Planeamiento Urbano el programa de actividades, tendiente a incorporar sectores periféricos a la actividad regulada.

2. Definir el tipo de correlación entre la normativa sobre el uso del suelo y los asentamientos de viviendas.

3. Registrar la edificación de cualquier destino construida o a construir en todo el municipio.

4. Erradicar la obra clandestina.

5. Propiciar la incorporación de la obra terminada a la base imponible, para lo cual deberá disponer de los recursos a su alcance para la finalización del trámite, una vez finalizada la obra.

6. La organización deberá resguardar la documentación archivada,

OBJETIVOS GERENCIALES

1. Definir un sector de la organización como destinada a "desarrollo urbano", con fuerte intercomunicación con la Dirección de Planeamiento Urbano. Deberá articular recursos extra-organizacionales, a fin de promover el registro de áreas periféricas.

2. Ordenamiento y difusión de las normas vigentes, corrección de las eventuales distorsiones en su aplicación, en la institución.

3. Reordenar la tarea de la organización, definiendo los trámites pertinentes a los objetivos y suprimiendo los no pertinentes.

4. Articular el proyecto de vuelo aéreo con periódicos operativos de obra clandestina.

5. Garantizar un buen flujo de información administrativo-contable, que permita visualizar resultados.

6. Operativo de microfilmación para garantizar el resguardo de la documentación.

OBJETIVOS OPERATIVOS

1. Efectuar relevamiento de áreas periféricas pilotos, propiciando la presentación de planos o croquis según corresponda mediante la asistencia de pasantes de las carreras afines y apoyo de los colegios respectivos.

2. Publicación de la normativa vigente. Capacitación del personal en este punto.

3. Suprimir los trámites no pertinentes, informatizar el trámite y concentrarlo en un sector.

4. Programar y fijar metas para los operativos de rastillaje de obra clandestina y coordinarlos con el operativo de vuelo aéreo.

5. Registrar los expedientillos enlizados, valuados, en m². y en valor monetario, registrar los ingresos inventariar los expedientillos en trámite.

6. Definir metas para la conclusión del operativo de microfilmación.

2. ORGANIZACION

Los objetivos reseñados requieren de la articulación de recursos aplicados a los fines propuestos. Para ello es necesario reformular la organización del sector, de manera que pueda atender a las distintas metas señaladas. Tal como está ahora, solo puede satisfacer una mínima parte de estos objetivos. En estos momentos, solo registra permisos de edificación de un sector de la población, sin lograr terminar el trámite. La política actual de limitación de gastos del gobierno municipal define las restricciones a las que se debe adecuar cualquier tipo de propuesta. Por lo tanto, el modelo que se propondrá en el presente trabajo tomará como punto de partida la reasignación de recursos disponibles, agregando recursos sólo en aquellos casos en que aparezca como indispensable. Otra restricción a tener en cuenta es que algunos de los funcionarios involucrados no puedan cubrir el perfil profesional que demande la nueva función. Es en este aspecto donde la propuesta puede ser inviable, pues la resistencia no manifiesta puede dar lugar a futuros desplazamientos de objetivos que a lo largo de los años puede anular los resultados.

Esta apreciación está basada en la modalidad de la organización que demandaría de un proceso muy lento y largo de transformación. Es decir que las dificultades de implementación no está fincada en las aptitudes técnicas, que pueden ser suplidas por capacitación, sino por las actitudes frente a los cambios, a la participación, al trabajo en equipo, a la responsabilidad por los resultados, etc. Ante este problema, se presentará dos propuestas de organización, una de máxima y quizás utópica y otra más conservadora, ateniéndome a la realidad de la organización. La primera, tendrá más apoyo en los sectores dinámicos de la organización, que actualmente está relegados, y en los profesionales jóvenes que cumplen funciones de revisión o de inspección. Tendrá más resistencia en los cuadros jerárquicos profesionales. En la segunda, puede ocurrir lo mismo, pero puede haber menor dificultad para su implementación.

PROPUESTA ORGANIZATIVA

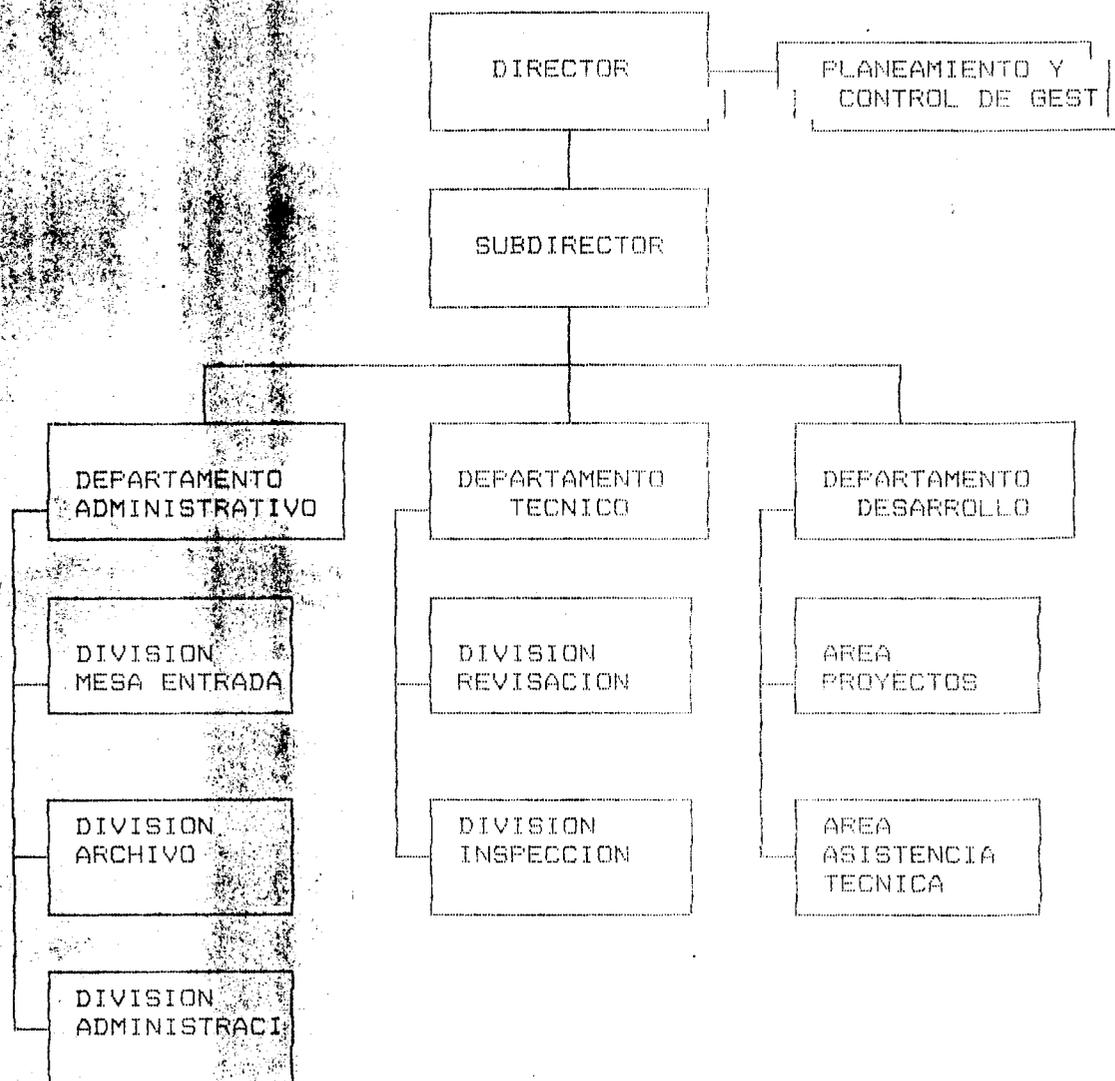
Los objetivos operativos reseñados como hipótesis de trabajo permiten distinguir tres áreas de trabajo equivalentes, e imprescindibles:

a) Un área de trabajo técnico, que se ocupe del desarrollo de los aspectos técnicos de los objetivos.

b) Un área de trabajo administrativo, que permita el desarrollo del trámite y el registro de la actividad interna. (En la institución hubo iniciativas al respecto pero no prosperaron).

c) Un área de desarrollo, que permita ampliar el sector social sobre el cual opera la institución, y articular su actividad con el área de planeamiento.

Aplicando esta división de tareas sobre la actividad actual de la institución, quedaría el siguiente organigrama:



Se tratará de aproximar un perfil de cada uno de los departamentos y asignación de recursos. Todo esto se hará con las limitaciones de preveer, teniendo en cuenta que se hace desde un escritorio y no desde el lugar donde tendrá lugar la transformación y que el período de recolección de información ha sido concluido y además, los elementos obrantes no son todo lo exhaustivo que debieran ser para una diagramación afinada.

Por otra parte, se tratará de darle a los niveles departamentales una actividad sustantiva, sustrayéndolos de la modalidad de refrendar lo actuado por los niveles inferiores, que se origina en la idea de diferenciar cargos de conducción de cargos de ejecución, que encontramos en los cursos de principios de los 80. (LABADIE ET AL, 1981). Para ello será necesario la asignación de un agente con funciones de asistente, que realice funciones coordinadoras y/o administrativas.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO

Objetivos institucionales

Tendrá como objetivo fundamental la supervisión del trámite, propendiendo a que los expedientillos de obra, una vez verificada la culminación de la obra, sean valuados y convenientemente pre-archivados. Deberá contabilizar toda la actividad de la organización, para lo cual deberá recibir fluida información de los otros sectores de la institución. Deberá conectarse rutinariamente con los otros organismos de la Municipalidad, en especial Rentas y Catastro. Deberá liquidar y registrar los derechos de construcción, registrar los ingresos que genere la actividad de la institución, movilizar los expedientillos en R.T., que quedarán en su sector, dándole traslado a Inspecciones cuando sea pertinente, realizando la comunicación que corresponda con el vecino o profesional involucrado en el trámite, atendiendo el pedido de información del público.

Perfil del funcionario a cargo.

Quien ocupe el cargo de Jefe de Dto. Administrativo no podrá ser un profesional de la construcción. Deberá tener una fuerte inclinación por la actividad administrativa, si es posible con formación afín, y que pertenezca a la institución. En caso de que no tuviera esta formación técnico-administrativa esta falencia podría suplirse con cursos de capacitación. (En la institución cualquiera de los dos jefes de división considero que están en condiciones de cubrir este nivel, si bien con distintas características. Uno tiene más experiencia y antigüedad, otro mayor formación y capacidad organizativa). El hecho de que pertenezca a la institución tendría dos efectos: uno, que estimularía al sector no profesional, que hasta la fecha no tiene perspectiva de ascenso, lo cual puede ser una de las causas de la emigración de su personal, y otra, muy fundamental, que conoce el desenvolvimiento del sector y los actores involucrados. Es necesario reparar en que el nuevo funcionario puede tener resistencia por parte de los funcionarios jerárquicos actuales, que se puede traducir en minusvalorización.

Organización y asignación de recursos

Contaría con los recursos humanos que revistan actualmente en cada uno de las divisiones indicadas, más las dos empleadas que en este momento se dedican a liquidaciones. Se debería efectuar una reasignación de tareas, tratando de derivar recursos hacia las tareas de registro y contabilización, y al de control de

trámite.

Para ello será necesario

1. Concentrar la actividad en un área

2. Liquidación: deberá estar en el espectro que existe entre computación y mesa de entradas, a fin de poder utilizar la computadora del sector. Las dos empleadas que actualmente revisan en Revisación deberán ser asignadas a esta tarea, debiendo cubrir las actividades de registro económico de la Dirección.

3. Deberán suprimirse las certificaciones de los, a fin de poder disponer de todos los recursos que en ese momento se le asignan, que actualmente podría estimarse en tres empleados. Estos empleados pueden ser asignados a la activación de expedientes de R.T., ya sea como atención de público, que esta actividad generará, o para revisión y movilización de los trámites.

4. Deberá establecerse formas más dinámicas y económicas de comunicación con el público, tratando de restringir el tradicional método de la cédula de notificación, a instancias del trámite más comprometidas. Las comunicaciones, teniendo en cuenta que ya existe una tradición a sistematizarlas por medio de uso de formularios, podrán informatizarse, utilizando la computadora del sector Mesa de Entradas, utilizándola para este fin fuera del período de atención al público, en que se usa para liquidación de derechos de construcción.

5. La División Administración deberá comprender las siguientes áreas de trabajo: -Liquidación y registro,
-Secretaría
-Control de trámite.

La primera deberá realizar todo lo que tenga que ver con la valoración económica del sector, y estadísticas. La segunda, con la parte de redacción de comunicaciones y la tercera con el registro y control de los trámites de la organización, teniendo bajo su responsabilidad el control de los trámites en R.T., debiendo organizar un sistema de pre-archivo dinámico que permita activar el trámite a un determinado lapso de tiempo.

6. Archivo y Mesa de Entradas las actuales áreas de trabajo, es decir atención al público, microfilmación, registro para operativo de vuelo aéreo y archivo para la primera y computación, recepción y atención del público, para la segunda. Deberá dinamizarse el sector computación, de manera de que pueda estar en condiciones de buscar nuevas vías de informatización para el nuevo departamento. Para ello será necesario capacitar al personal actual en informática aplicada al área.

Si se procede a las proposiciones anteriores, la cantidad actual de agentes que revisan en Archivo, M. de Entradas, Administración y las dos empleadas de liquidación, serán suficientes para dinamizar todo el sector de Obras Particulares en lo que a trámite e informatización se refiere, pudiéndose no solo registrar, sino también planificar sobre la aplicación de recursos para el tesoro Municipal.

DEPARTAMENTO TÉCNICO

Objetivos institucionales

Se concentrará en éste sector toda la actividad técnica de rutina, que actualmente se realiza, y comprenderá las dos divisiones técnicas actuales: Revisión e Inspección. Además deberá tener la conexión con el Tribunal de Faltas, dado que desde este sector es de donde se decidirá su remisión al Tribunal. Para ello el personal asistente al Jefe de Departamento deberá ser el encargado de realizar las actas de citación al Tribunal, que deberá diligenciar M. de Entradas. La citaciones deberá ser decididas por el Jefe del Departamento, a petición del Jefe de División pertinente. Esto permitirá evaluar la pertinencia del envío al Tribunal, y se evitará un uso abusivo del poder de policía que tiene asignado actualmente el sector.

Perfil del Jefe de Departamento Técnico.

Tal como ocurre actualmente, debería ser un profesional de la construcción, con pleno conocimiento de la normativa vigente. Su actividad sería coordinar el funcionamiento de las dos divisiones a su cargo, y establecer planes de trabajo a corto y largo plazo.

Organización interna y asignación de recursos.

Como en el caso del departamento de Administración, será necesario hacer reajustes en la asignación de tareas.

1. Los empleados actuales de Estadísticas y registro de profesionales más una de las empleadas que actualmente revistan en Inspección podrán cubrir funciones de coordinación del área, y tramitación en Tribunal de Faltas, para lo cual deberá suprimirse la reinscripción de los profesionales. Tres personas estarían asignadas a poner al día los trámites atrasados del Tribunal y los expedientillos demorados por tareas de estadísticas atrasadas. Una vez puesto al día este trabajo, este sector estará sobredimensionado, pudiendo pasar uno o dos de los agentes al Dto. de Desarrollo. La tarea de rutina una vez puesto al día el trabajo, será dar número de puerta y actualizar el trámite del Tribunal de Faltas, evitando que se repita la situación actual de unos 1.000 trámites prescriptos o cuyo dictamen se desconoce, que están demorados en el sector Administración.

2. La División Revisación en estos momentos está sobre dimensionada, debido a la reducida cantidad de permisos de construcción que ingresan. Las 1.000 obras clandestinas detectadas tampoco significarán una sobre carga del sector, por la lentitud en la tramitación. Por otra parte tiene déficit en cuanto no tiene especialista en el área de ingeniería eléctrica, que debería cubrirse en forma estable. Dos de los agentes que revistan en el área, un profesional y un estudiante, deberían ser asignados al Departamento de Desarrollo, aprovechando la experiencia en la Dirección.

3. La División Inspección actualmente se puede decir que también

está sobredimensionada, si se toma en cuenta la actividad que actualmente desarrolla. Si agregamos la supresión de los trámites de certificados de luz (supresión sobre la cual está basada la posibilidad de éxito de este modelo), esta División no estaría justificada ya que son las esporádicas inspecciones para certificados finales de obra o inspecciones para otras reparticiones, como la Dirección de Industria y Comercio, o a pedido de la División Revisación. Para que tenga sentido mantener un plantel de inspectores será necesario replantear su inserción en el trámite ordinario, lo cual ya estaba siendo considerado en la organización. Desde esta propuesta, se sugiere aprovechar las experiencias en este sector de otros municipios. La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en el Área análoga a Inspecciones, ha instituido los días pares para inspección y los impares para actividades administrativas y atención del público. Esto evita una movilización del inspector hacia la oficina que es improductiva, a la vez que concentra la actividad de inspección en un solo día, dedicando el otro a actividades administrativas. Esto puede ser muy resistido en la Dirección de Obras Particulares de La Plata, por cuanto los inspectores no realizan ninguna actividad administrativa. En realidad, este sector está visto por el resto del personal como el de mayores franquicias, tendiendo los profesionales a emigrar hacia esta actividad, pues está libre de toda supervisión, dado que el jefe de la división no realiza ninguna actividad de ese tipo. Dada la resistencia a cambiar por las razones aludidas que se encuentra en este sector, será necesario que la dinámica sea introducida desde fuera. Por ello es que se ha asignado al Dto. de Administración la recepción del trámite una vez aprobados los planos, para que este departamento sea el movilizador del mismo cuando llegue el momento. Con los 9.000 expedientillos en reserva de trabajo, puede dosificar Administración el envío mensual de un número de expedientillos, para su inspección, las cuales deberán realizarse y comunicarse, y registrarse en estadísticas. Para que los actuales inspectores puedan hacerse cargo de las pequeñas tareas administrativas que significará hacer el seguimiento e informar sobre los expedientillos inspeccionados, necesitarían recibir capacitación adecuada.

4. Una vez puesto al día los trámites de R.T., si sigue como hasta la fecha la recepción de proyectos, el sector de Inspección se podrá considerar sobredimensionado. Si tal cosa ocurriera, en podría derivarse recursos hacia el Departamento de Desarrollo, que sería el encargado de buscar trabajo para la Dirección.

DEPARTAMENTO DE DESARROLLO

Objetivos institucionales.

Debería buscar y coordinar recursos externos a la organización, a fin de promover que la construcción de sectores periféricos se oriente según las normas de edificación y planeamiento vigente. Debería coordinar acciones con el Departamento de Planeamiento, con el que deberá tener contacto permanente, dado que deberá producir información referente a la zonificación real del municipio. Deberá promover las adecuaciones que corresponda a la legislación vigente, a fin de hacerla más elástica y realista.

Perfil del Jefe de Departamento de Desarrollo.

Debería ser un profesional de la construcción con orientación hacia el urbanismo, que pueda coordinar actividades interdisciplinarias, orientadas hacia la confluencia en el área de profesiones atinentes al planeamiento urbano. Debería tener predisposición para establecer contactos y convenios con facultades, organismos barriales, etc.

Organización y asignación de recursos.

Dadas las restricciones vigentes en materia económica, este sector deberá crearse con personal de la Dirección de Obras Particulares que pueda sustraerse, por racionalización del trámite actual, de las actividades actuales. Por ello será necesario, para una efectiva productividad, la utilización de recursos extramunicipales, que de alguna manera están disponibles.

1. Existía un convenio con la Universidad de La Plata, Facultad de Arquitectura para el relevamiento industrial y fomento de pequeña y mediana agroindustria. De la misma manera, se podría realizar convenios con la misma facultad, para que los alumnos de último año de la carrera realicen prácticas en el Dto. de Obras Particulares, para el asesoramiento, confección de croquis, y relevamiento de áreas periféricas o marginales. Se requerirá la confluencia de otras profesiones de áreas, tales como de salud, educación, cs. sociales, etc. Estos convenios podrán encuadrarse en proyectos, con un objetivo delimitado, o asistencial, con una rutina establecida.

2. Los colegios profesionales son beneficiados por la Municipalidad con el control de pago de las obligaciones previsionales. De seguir con esta modalidad, se podrá gestionar una contraprestación mediante el establecimiento de pautas especiales para sectores de escasos recursos. Todo ello si siguen los colegios profesionales regulando la actividad de sus asociados tal como ocurre actualmente, es decir si la Municipalidad se aviene a ser la ejecutora de políticas de regulación de otras instituciones.

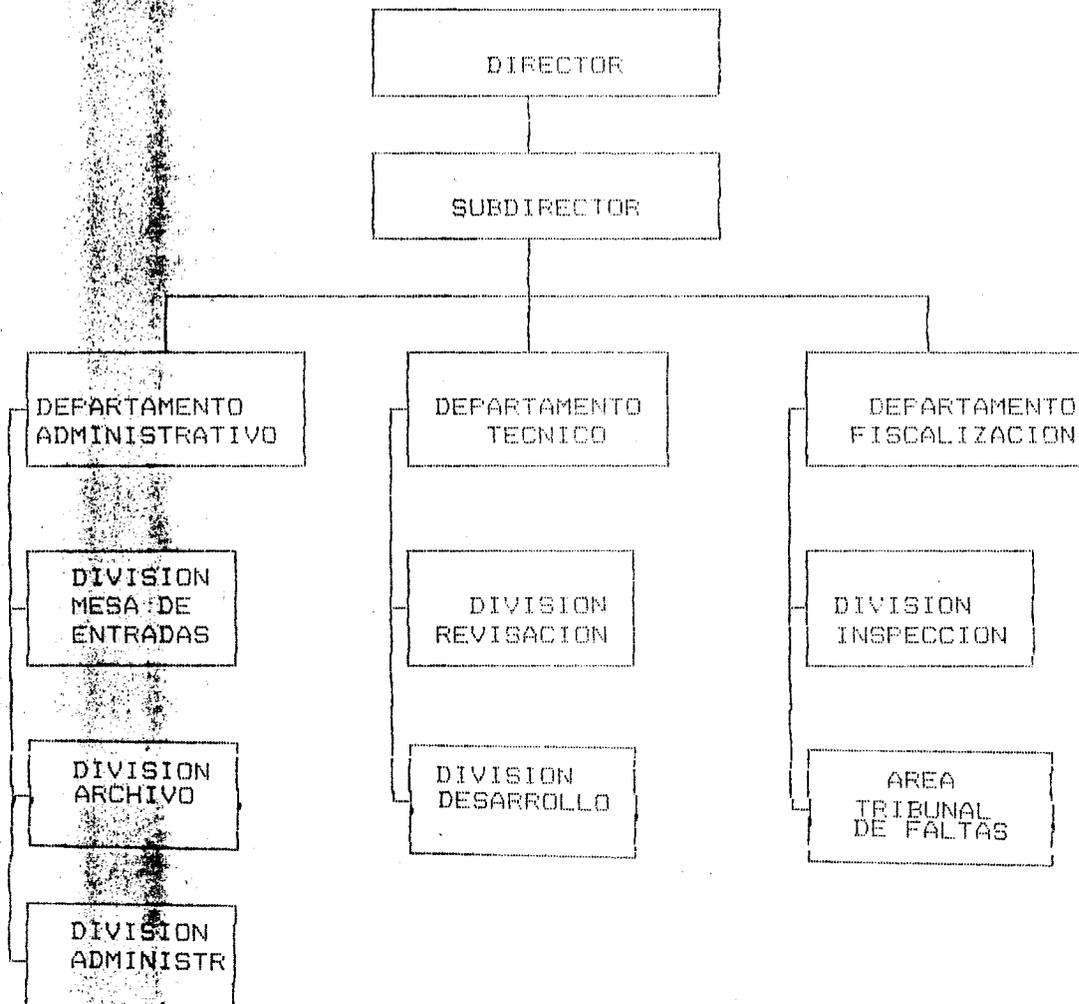
3. Deberán establecerse plazos especiales para las zonas periféricas, pues la intimación a 30, 60 ó 90 días, como se acostumbra en el trámite normal, no son pertinentes para una actividad promocional, aunque ello deberá estar sujeto a la categoría de la edificación. Es decir, que la actitud en esta actividad deberá ser radicalmente distinta de la que se perfila en la Dirección de Obras Particulares actuales. La persuasión deberá reemplazar a la intimación, la espera y la programación a la rutina. Ello no significa que no tenga resultados económicos inmediatos. Mediante declaraciones juradas, se podrá abrir expediente, y girar a valuación la propiedad, con lo que una parte de los objetivos se institucionales serán cubiertos, si la categoría de la propiedad significa un aumento de la valuación.

4. Deberá establecer actividades conjuntas con la División Inspección, de manera no solo de no interferirse, sino también de realizar tareas conjuntas, ya que los relevamientos, de haber una actividad periódica de detección de obras clandestinas, deberían ya estar registrados.

5. Los recursos humanos asignados de entrada serán escasos al principio, dada la situación de morosidad extrema en que se encuentra actualmente la Dirección de Obras Particulares. Progresivamente, de persistir la situación de depresión económica actual, es decir de seguir la escasa actividad edilicia, se podrán derivar recursos de la División Inspecciones. El plantel inicial sería un administrativo, dos profesionales y uno o dos estudiantes, que junto con el Jefe de Departamento podrían iniciar la promoción y coordinación de los recursos extraorganizacionales.

PROPUESTA ORGANIZATIVA ALTERNATIVA

Dada la rigidez actual de la organización y la poca actitud hacia el cambio de los sectores jerárquicos medios, puede parecer la anterior propuesta como impracticable, aún cuando sea la más dinámica y más aceptable para el resto. Previendo tal situación, se propone una salida intermedia, principalmente teniendo en cuenta que ninguno de los dos jefes de departamento actuales reúne el perfil indicado para un Jefe de Departamento de Desarrollo. El organigrama de esta propuesta alternativa sería como sigue:



La variación fundamental respecto a la propuesta original se refiere fundamentalmente a la desjerarquización del área de desarrollo. Ello indicará la definición de una política respecto a la importancia de las áreas periféricas y su inclusión en el planeamiento urbano.

3. NORMATIVA

En el diagnóstico institucional se explicitó la ausencia de una tradición de respeto a la normativa vigente, en lo que respecta al conjunto de ordenanzas y decretos que constituyen el marco global en que se inscribe la institución. Tampoco existe tradición para traducir esas normas jurídicas en disposiciones específicas de aplicación en la actividad concreta. Será necesario transformar en reglas escritas lo que se ha instituido oralmente, enmarcándolas en la normativa. Los requisitos para realizar los trámites, el accionar de los gestores, debería encuadrarse en las normas vigentes.

El asesoramiento jurídico debiera hacerse en forma de dictamen y no a través de opiniones verbales. Asimismo se sugiere asignar al letrado la tarea de seguimiento de los expedientes enviados al tribunal de faltas.

Será necesario que los convenios que obligan a la institución a realizar trámites para terceros estén en la institución y sean revisados por la misma, para convalidar su pertinencia.

La Ordenanza General 329/82 crea privilegios para cierto sector de la economía, al eximir a los sectores agropecuarios de presentar planos y cualquier otra documentación. De esta manera, viveros, granjas, tambos, etc. no aparecen en los registros de Obras Particulares, por ende tampoco en los registros de otras reparticiones, como Planeamiento. Su revisión es imprescindible, tanto desde el punto de vista jurídico, en tanto establece privilegios, como desde el punto de vista técnico, ya que grandes espacios del municipio eluden cualquier tipo de relevamiento.

Por último, una futura revisión y reorganización de toda la normativa que afecta al sector debiera propender a una función más reguladora y menos reglamentarista. Es decir, dar pautas generales, dejando para el poder administrador, el ejecutivo, la facultad reglamentaria. Como ejemplo de lo anterior, se puede mencionar la Ordenanza 4043/74 que fija la prolongación de los permisos de construcción a 180 días, otras ordenanzas que establecen tipos de veredas, estacionamientos dentro de las parcelas, etc. Ello obedecerá al estilo altamente reglamentarista del código de edificación que fue incorporado a la cultura de la organización.

4. MODIFICACIONES AL TRAMITE

El estudio del trámite permite inferir las modificaciones que se hacen necesarias tanto para los trámites como el marco en que se deben realizar.

En primer lugar, es necesario repetir la necesidad de establecer los procedimientos en forma escrita. Ello redundará en una mayor racionalidad del accionar de la institución. También será necesario adecuarlo a la normativa vigente. En función de estas premisas generales, se propone:

1. El trámite de visado previo y el de factibilidad deberán tener las mismas firmas que los trámites definitivos. Ello evitará posibles conflictos originados en diferencias de interpretación de la norma.
2. Debería tratarse de eliminarse los controles cruzados, tales como los certificados de Obras Sanitarias, Libre Deuda, Mixto de la caja de profesionales.
3. Debería suprimirse el trámite de certificado de instalación eléctrica, que absorbe gran parte de la actividad actual de la organización.
4. Se haría un único registro de profesionales, sin necesidad de reinscripción, según lo establece el Código.
5. Se habilitaría un registro para gestores, según lo establece el Código.
6. La creación del Departamento Administrativo y la asignación al mismo de la tarea de seguimiento de los expedientillos producirá un efecto transformador en el trámite interno, concentrándolo en su sector. De esta manera la primera etapa del trámite no culminará como ocurre ahora en el momento de la aprobación del plano, sino cuando la obra está terminada y valuada, quedando una etapa pendiente, que es la del certificado de final de obra y su archivo definitivo. Otro efecto interno será la definición de aquellos trámites que actualmente no tienen una salida institucionalizada.

5. IMPLEMENTACION DEL PLANEAMIENTO Y CONTROL DE GESTION.

En general se habla de Control de Gestión, como una actividad autónoma del planeamiento, pero en realidad no se puede concebir el uno sin el otro. El planeamiento operativo significa definir objetivos a realizar, asignar los recursos necesarios que sean necesarios, y fijar plazos de ejecución. En el punto 1 se definieron los objetivos estratégicos, gerenciales y operativos. Sobre estos últimos será necesario trabajar para establecer un planeamiento que, fijado en un eje temporal, y haciendo un cálculo de los recursos necesarios, permita preveer el punto en el futuro en que se cumplirán las distintas etapas o metas en que

se escalone la tarea. Todo el organismo está involucrado en ello, para lo cual deberán intensificarse las comunicaciones horizontales mediante el funcionamiento de comisiones encargadas de definir los planes futuros y recabar las metas logradas. Una empleada, que puede ser la que cumple funciones de secretaria, puede ser la encargada de la parte administrativa de la tarea.

Otra etapa de la tarea será la fijación de standares para el desarrollo de las distintas actividades. Ello se mide generalmente en función de trabajo/hora hombre. En la administración pública este dato es poco útil, dado la particularidad de la gestión pública. Será más propicio determinar para los fines de esta actividad la standarización mensual, es decir:

- inspecciones por mes y por inspector,
- planillas de estadísticas por mes,
- metros cuadrados ingresados, aprobados, valuados, por mes,
- cantidad de expedientes R.T. revisados, inspeccionados, valuados, por mes.
- cantidad de nros. de puertas asignados, por mes
- cantidad de dinero ingresado en concepto de estampillado, derechos de construcción y multas, por mes y valoración estimativa de los inmuebles enviados a valuación, también por mes.

Para que puedan fijarse estos standares, es necesario un registro previo de todos los datos. No se puede calcular con un reloj, si bien este método puede dar una orientación de la complejidad de la tarea. Es decir que para fijar la cantidad de inspecciones que puede realizar la División Inspecciones, es necesario tener un registro de la actividad realizada. Podrá juzgarse que esa actividad es insuficiente, pero solo podrá apreciarse sobre el registro de las mismas. El parte de actividades que es común en cualquier sector con actividad similar, en la Dirección de Obras Particulares recién se está implementando en estos momentos, como requisitoria de la Subsecretaría de Planeamiento. Es necesario recalcar que en el caso de los inspectores, no se puede exigir asistencia a la oficina y al mismo tiempo inspección en zona. Teniendo en cuenta que el rendimiento real es de cinco horas de trabajo, es imposible creer que un inspector de una zona alejada del casco urbano, donde está la oficina, se traslade diariamente a un lugar como Villa Elvira. Si lo hiciera, no podría hacer más de una o dos inspecciones (suponiendo que las mismas existieran).

Otros standares, como los metros cuadrados ingresados, etc. o el dinero que ingresa al Municipio por distintos motivos requiere de una infraestructura administrativa que registre los datos básicos sobre los cuales elaborar la información. Por ello, es necesario para establecer un sistema de Planeamiento y Control de Gestión una buena base administrativa, de la cual carece la organización actual.

Se señala como standard los metros cuadrados ingresados, como si ello fuera un factor a regular por la organización. En los términos actuales de la organización, podemos decir que no lo puede hacer. Pero con un departamento de Desarrollo y con algún proyecto específico sobre relevamiento de áreas en marcha se puede realizar estimaciones sobre posibles resultados de esa

actividad.

La información histórica de los estándares permitirá fijar planes que sean posibles de llevar a cabo. Especular con hipotéticos estándares generará faltas expectativas sobre el comportamiento de la institución. Podrá mejorarse los resultados mediante un análisis de los factores determinantes, sean motivacionales, organizacionales, económicos, externos, etc. que permitan definir cursos de acción para incidir sobre los resultados.

La gran cantidad de tarea atrasada podrá ser útil para establecer planes globales de acción, tendiente a cubrir la totalidad de la actividad institucional. En estos momentos, con la organización funcionando según la demanda del público y adaptando la dinámica de la misma según el período del mes en que se encuentre (es decir mayor dinamismo a principio de mes, cuando el público dispone de dinero para pagar el estampillado y mermando hasta desaparecer a fines de mes), es muy difícil que pueda asimilar una pauta de trabajo que la sustraiga del ritmo cíclico en que está inmersa. Se intentó establecer lineamientos para planes de trabajo de acuerdo a los expedientillos pendientes de tramitación, pero otras actividades han desviado el interés de la administración actual hacia otros objetivos, como el estudio del trámite, trabajo con el cual culminé mi pasantía.

Por último, es necesario distinguir entre los niveles de planeamiento y control de gestión a fin de no interferir en el desenvolvimiento de las instituciones subalternas. Es decir, que el control de gestión que realice la Subsecretaría se debe realizar con la mediación de la autoridad política de Obras Particulares, ya que lo contrario significará una disminución de la legitimidad de autoridad del Director, lo que beneficiará a los grupos internos que tienden a desarticular la organización en beneficio propio. Por ello se sugiere que el control de gestión estratégico se realice en base a resultados globales que podrían ser metros cuadrados presentados, aprobados, valuados, y con final, obra clandestina detectada, tramitada, aprobada, valuada y con final, áreas periféricas relevadas, asesoramientos, croquis, presentados, etc. Es de lógica consecuencia que la subsecretaría debería esperar a una reestructuración del sector a fin de tener información adecuada que le permitan definir políticas de planeamiento.

ANALISIS

ANALISIS DE LA SITUACION ACTUAL DE OBRAS PARTICULARES

1. Relación entre Obras Particulares y el planeamiento

Para poder definir los objetivos institucionales, es necesario encuadrar la organización en el área más abarcativa del planeamiento urbano, que permite visualizar un área de política pública definido. El planeamiento comprende el manejo de tierras, edificios, infraestructura, presupuestos y normas que permitan el funcionamiento armónico de una comunidad que logren desarrollar condiciones de bienestar para el desarrollo humano. Es atinente a la planificación urbana la protección del medio ambiente, la conservación de recursos, la distribución de fábricas, comercios, centros administrativos de acuerdo a la infraestructura de servicios disponibles, vías de comunicación y transporte público, áreas de esparcimiento y descanso, de cultura y educación, la articulación entre los intereses particulares y los de la comunidad, todo esto enmarcado en la búsqueda de la armonía estética en el desarrollo comunal. Carol Aronovici dice que toda planificación comprende dos partes: una es "la concepción de la especie de orden que deseamos crear y la segunda, su creación" (Aronovici, Bs. As, 1965). Pero además es necesario aclarar que el planeamiento del Municipio de La Plata tiene una serie de restricciones tales como la normativa sobre el uso de suelo de la Pcia. de Buenos Aires, la situación económica actual que restringe al máximo cualquier tipo de emprendimiento, el punto de partida, es decir, la comunidad real. Por otra parte, es necesario encuadrar la política de planeamiento en el marco global de las políticas regionales y nacionales en cada uno de los tópicos que comprende el planeamiento.

El trabajo "Proyecto Perfil Industrial de La Plata" señala fuertes desajustes entre la normativa vigente y el uso real del suelo. Este trabajo, indica que zonas de reserva destinado a un uso recreativo se han detectado explotaciones agrícolas. En otras áreas, las localidades de Villa Elisa y Seguí, destinadas a asentamientos de baja densidad, se encuentran conjuntos habitacionales que sobrepasan las densidades previstas y sectores destinados a producción agrícola; en áreas rurales, se encuentran asentamientos urbanos. ("Proyecto ..., U.N.L.P.", pag. 40). Estos desajustes entre lo planeado y lo real no son novedosos, ya que surge del informe de la Dirección de Planeamiento del municipio que desde su fundación, el municipio fue planeado en forma prolija en lo que respecta al casco urbano, generándose en la periferia, a poco de su fundación, sectores suburbanos y marginales que eludían los lineamientos fijados por el planeamiento. Reseña la Dra. Dina Foguelman los criterios de planificación utilizados en la fundación de la ciudad, tales como las variables ecológicas, el abastecimiento de insumos para la construcción, distancia de los centros urbanos, selección del área portuaria, belleza del

paisaje, etc. No obstante, no pudo escapar esta ciudad "al proceso de metropolización anárquica de los últimos 50 años, donde las autoridades municipales no mostraron interés o capacidad para orientar el crecimiento de forma de no desvirtuar la estructura urbana preexistente" (FOGUELMAN, D, 1987, PAG.92).

Esto indica que la aplicación del planeamiento urbano requiere de un brazo articulador que comunique al planificador con la realidad. Esta misión debería ser cubierta por la Dirección de Obras Particulares, organismo que por su objetivo fundamental, esto es regular la edificación en función de las normas de edificación y del uso del suelo, está en contacto directo con la comunidad. El problema central es adecuar la organización de la institución a los objetivos globales, para lo cual es necesario sortear la fuerte identificación de los funcionarios de carrera superiores con la tarea, la organización y los estilos de conducción actuales.

2. El desplazamiento de objetivos y la organización autoritaria

Se ha diagnosticado en la Dirección de Obras Particulares un desplazamiento de objetivos institucionales, que ha orientado la acción de la organización hacia la utilización de los medios como fines. Es decir, los planos de los proyectos de construcción, un medio para definir si el proyecto se encuadra en la norma, se transforma en un fin en sí mismo, dejando de lado, la institución, el poder de policía que le ha sido delegado para el ordenamiento edilicio de la comunidad. La estructura establecida en 1980 y que es la que rige actualmente, al reducir el funcionamiento a un mero registro y aprobación de planos, fossilizó la organización y de esta manera aseguró su aislamiento del contexto político cambiante, al mismo tiempo que al concentrar el saber técnico en la cúpula, aseguró el control de la misma para los funcionarios profesionales de carrera. Pero este reduccionismo operó en forma distinta respecto a la tendencia a la expansión que la sociología de las organizaciones atribuye a la burocracia (BROWN Y ERIE, En OSZLAK, O. comp.) ya que cuando se produce el fuerte descenso de la construcción y por consiguiente la disminución del ingreso de permisos de obra, no permitió que se redefinieran los objetivos.

Brown y Erie dicen que es necesario "considerar los patrones de dominación social y conflicto político de los que, en última instancia, depende el poder burocrático", (Brown y Erie, *ibid.*, pag.176). La perspectiva que proponen estos autores reclama la consideración de la situación social del contexto y del momento histórico en que fue definido el modelo actual de la organización. (En este caso el periodo del proceso militar), el peso de las corporaciones en la administración estatal, (en este caso las ingerencias de las corporaciones de profesionales que de alguna manera definen el perfil actual de la organización). Aunque este tipo de interferencia pudo haber sido propicio para estas corporaciones en los periodos de mucha actividad económica del sector de la construcción, ya que ahora los altos aranceles y el efecto burocratizador de su interferencia tienen efectos

negativos sobre la actividad profesional, lo cual es difícil de revertir dado el carácter rígido de las organizaciones administrativas en general y de la que nos ocupa en particular, incluso de las mismas corporaciones de profesionales.

Una de las consecuencias observadas en los casos de desviación de objetivos es el "procesalismo". Esta tendencia fue detectada por PAULO MOTTA, quien define a este problema como "un distanciamiento gradual de los objetivos organizacionales, sucediendo un énfasis creciente en las reglas, normas y tradiciones internas....La primera consecuencia de la falta de definición de objetivos en la organización es que los ejecutivos en diferentes niveles consumen tiempo y recursos para desarrollar pequeñas estructuras de referencia para cada decisión a ser tomada. Generalmente eso ocurre si se hacen reuniones entre jefes y subordinados por cada problema que surge. Son reuniones relativamente largas, cuyas soluciones se obtienen por fatiga decisoria, y muchas veces innecesarias, pues una estructura central de referencia volvería las decisiones más simples y rápidas. Se crea la Administración por rutina y crisis, esto es, todos viven en su rutina hasta surgir un problema. Entonces todos se reúnen, resuelven el problema y retornan lo más rápidamente posible a sus rutinas. Administrar por rutina y crisis es muy diferente que administrar por objetivos y para resultados". (MOTTA, P, 1984, pag.72). Creo que esta puede ser una descripción cabal de lo que ocurre en Obras Particulares. La frecuencia de las reuniones en el despacho del Subdirector, que es la autoridad máxima que firma aprobación de planos, (actividad sobre la que se concentra el accionar actual de Obras Particulares), el clima de conflictividad y urgencia en que se desenvuelven estas reuniones, el nivel de stress que manifiesta este funcionario y que se ha traducido en uno o más infartos, pueden ser algunos indicadores del "procesalismo" al que alude MOTTA.

En el resumen de un curso dictado a funcionarios de la Administración Pública Central en 1981 se transcriben algunos conceptos de dirección. En dicho trabajo, se dice que "Dirigir es obtener un resultado por medio de otros, y es ser responsable de lo que otros han hecho", agregando que este criterio permite distinguir las tareas de dirección de las tareas de ejecución. (LABADIE, MIMEO, 1981) Este concepto, fuertemente aplicado durante el periodo militar, nos permite comprender la ausencia de actividad productiva en los niveles de Jefe de Departamento y superiores en la Dirección de Obras Particulares. (Aunque está ausente de la organización otros aspectos de este modelo de principios de la década del 80, esto es realizar previsiones, diagnósticos, fijar políticas, programas, presupuestos, definir objetivos, etc.) Esta diferencia tajante entre nivel de dirección y nivel de ejecución (ya detectada por Bernardo Klisberg en 1973. Ver Groisman, 1987) crea un corte en la estructura jerárquica difícil de salvar, en la medida en que cada uno de las dos categorías tiene adscripto criterios de revaloración y prestigio a las actitudes de mando y adjudicación diferencial de poder a quienes detentan cargos de conducción. Esta necesidad de valorar el cargo en función de una posición de mando, institucionalizado desde la estructura formal, reproduce en instancias organizativas

civiles estructuras inherentes a los encuadramientos militares, los cuales, si bien podrían ser efectivos para una hipótesis de conflicto, resultan completamente descontextualizados en los ámbitos de la función pública.

Es decir, que desde la estructura se ha generado una dificultad de articular el trabajo de los funcionarios superiores y lo que se llama "el nivel operativo", pues los primeros, al estar inhibidos de realizar trabajos concretos por la desvalorización de los mismos en esta modalidad de organización, genera actitudes similares en los niveles inferiores de la estructura, que no pueden asimilar el modelo jerárquico autoritario, o que se sienten disminuidos, depreciados por el solo hecho de realizar las tareas. Esto crea un clima de trabajo negativo, en tanto no existen estímulos de ningún tipo, que en las estructuras fuertemente autoritarias podría ser los objetivos, la simbología, el liderazgo. Se puede exceptuar de este análisis a quienes están en el organismo desde antes de la reestructuración pues se percibe actitudes positivas e interés en la actividad que realizan que llegan a contrabalancear la tendencia a la abulia de los empleados influenciados por el clima depresivo de la organización.

En el trabajo de la Fundación Foulet encontramos que "numerosos funcionarios políticos y de carrera expresaron las dificultades que hallaban para articular los grandes objetivos generales, formulados por la máxima autoridad política, con las metas operativas específicas que debían priorizarse en cada área" (Negroto, et al, pag. 38) Diversas razones adjudica este grupo consultor a esta inquietud: diferencia de criterios entre miembros de las organizaciones, insuficiente explicitación de los objetivos generales, dificultad en articular los objetivos generales en metas, conflicto con sectores de la comunidad, ausencia de motivación en el personal, ausencia de parámetros claros para el accionar, ritualismo, objetivos individuales o grupales que superan a los objetivos institucionales, etc. (Ibid., pag. 39).

Es decir que la dificultad de articular los puestos "operativos" con los puestos de "conducción" que acá se describe, aparece en el conjunto de la administración municipal a nivel de articulación de objetivos generales y metas operativas. Esto permite concretar una hipótesis, que es que la organización autoritaria y rígida que tiene actualmente la organización, impide reorientar la actividad de la organización hacia la prosecución de nuevos objetivos o tratar de alcanzar los actuales con un nivel de eficiencia aceptable. A la luz de lo analizado en la parte diagnóstica, esto parece obvio, por lo menos para Obras Particulares.

3. Articulación entre los funcionarios políticos y la organización administrativa.

A esta dificultad de articulación intraorganizacional es necesario agregar la de los niveles políticos con el aparato burocrático. Si bien desde este trabajo se adscribe a la postura de que no se puede escindir los niveles políticos del aparato

burocrático, no se puede desconocer la dificultad en articularse las políticas a través de las instituciones. Ello por varias razones, que tiene que ver con la situación inherente a la institución, como las restricciones de tipo económico que se manifiestan en los sueldos al personal, en los insumos para el desarrollo de la actividad, en el mantenimiento de los edificios, en la capacitación del personal, etc. y con la actitud y formación de los funcionarios políticos. En este sentido, se puede apreciar cierto voluntarismo al encarar la tarea, sin preveer el estado del instrumento para llevarla a cabo: el aparato burocrático. Esto lleva a sucesivos fracasos, que determinan los sucesivos recambios de los mismos, con lo cual se vuelve a repetir la historia. De esta manera, los aprendizajes que pueden surgir de los fracasos son desaprovechados y los nuevos dirigentes, aún cuando intenten recorrer otro camino, deben volver a reaprender y reconocer la institución. Este es un comentario tomado del mismo personal, que observa que la rotación del funcionario político, si bien renueva las esperanzas, se produce cuando está en pleno conocimiento de la institución. Otro punto a tener en cuenta, respecto a la formación del funcionario político, es que este desconoce las características generales de la administración pública, o de las políticas públicas en el área que pueden llevarse a cabo, según su plataforma política. Es de fácil comprobación que los partidos políticos no se ocupan de formar a sus cuadros en los temas de administración o de análisis de políticas públicas. Estos temas generalmente se abordan en grupos, organizaciones, o fundaciones externas a la estructura partidaria, pero sin profundizar en los problemas específicos de la burocracia. Cuando un militante del partido en el gobierno ocupa un cargo político, lo hace en función de sus conocimientos técnicos específicos del área a cubrir, o bien por el lugar que ocupa en la dirigencia del partido, es decir por su representatividad, dejándolo sin información o con poca formación sobre la especificidad administrativa en general y las particularidades organizativas en particular del sector que debe administrar.

4. Autoridad y poder

LLOYD I. RUDOLPH Y SUSANNE H. RUDOLPH expresan que en la organización burocrática aparecen conflictos entre autoridad y poder, en la medida en que las motivaciones y orientaciones de los agentes no son las que corresponde al rol asignado en la organización según la organización burocrática weberiana. El poder se desplaza y se divorcia de la posición de autoridad, debido a la interpenetración por acción de grupos, alianzas, que promueven "valores, intereses y fines de su propia elección que entran en conflicto con los de la estructura administrativa" (RUDOLPH Y RUDOLPH, 1984, PAG. 124). La referencia que más arriba se hizo acerca de la opinión consensuada de los funcionarios políticos y de carrera acerca de la dificultad para implementar políticas puede tener alguna relación con esta problemática. También agregan mas adelante que "la racionalidad formal puede contribuir a la eficiencia organizacional, pero también pueden contribuir a su ineficiencia al acumular las fuentes de alienación y resistencia y al alientar la lucha del poder contra la

autoridad". (Ibid., pag. 125). Consideran estos autores que esa lucha se atempera con la presencia de elementos patrimoniales, es decir con la presencia de una figura con liderazgo y cierto grado de autoritarismo.

La autoridad formal de la burocracia weberiana emanaba de la posición jerárquica, asumiendo cada uno de los integrantes de la misma el rol y el status que la posición jerárquica le asignaba y respetando la relación de subordinación o mando inherentes a esa posición. Sin embargo, la realidad dista de esta evaluación teórica ya que a menudo el poder está inversamente distribuido respecto a la autoridad (Ibid., pag.133). Ello es origen de conflictos que se manifiestan en luchas por el poder se expresan en disputas por liderazgos, objetivos, políticas, reglas, procedimientos, tareas, etc.

La perspectiva de estos autores es interesante para comprender ciertos fenómenos que se producen en Obras Particulares, tales como la permanente resistencia a cualquier posibilidad de cambio por parte de los funcionarios superiores. Si leemos esta actitud en los términos propuestos por RUDOLPH Y RUDOLPH, podríamos apreciar una disputa por el poder entre las autoridades de carrera y las autoridades políticas. En este caso, la autoridad política tendría menores chances en este conflicto, en tanto la organización tenga completamente desdibujados sus objetivos y sobre aquellos que se perciban, no existe articulación racional entre los recursos y el logro de los mismos. Podrá disminuirse el nivel de conflicto en la medida en que se clarifiquen los objetivos de las políticas propuestas, la reorientación de la organización hacia esos objetivos, para lo cual deberán reestructurarse las rutinas, incorporar el cálculo de los recursos, integrar a todos los agentes al proceso de cambio y la modificar la modalidad de organización, haciéndola más dinámica y participativa.

5. Los roles de Obras Particulares y la reforma

En el caso de Obras Particulares, podemos decir que desde 1963, en que se dicta el Código de Edificación, los esfuerzos se han encaminado a insistir en el rol fiscalizador de la institución, tratando de establecer sistemas de control sobre los que lo tenían que ejercer, es decir los inspectores, mediante reglamentaciones de su actividad cotidiana. Esto se quiebra con la organización de 1980 y se vuelve a replantear en 1987, con la reactivación de los expedientes en "reserva de trabajo". En ningún momento se ha puesto en la mira la organización misma, ni sus objetivos, ni su articulación con el planeamiento urbano, si bien esto último podría inferirse a partir de la nueva estructura de la Subsecretaría de Planeamiento. Esto es lógico si se considera velocidad de rotación de los funcionarios políticos, que cuando están en condiciones de percibir la necesidad de encarar un cambio, porque conciben su organización, su cultura, los intereses individuales y/o corporativos, y en especial, su personal, son reemplazados.

Enrique Groisman señala que la crítica predominante a la administración pública "se centra en el volumen del gasto, el número de agentes y la sobreabundancia de normas. No obstante,

sin perjuicio de que sea necesario actuar sobre estos tres rubros, es preciso tener en cuenta que su disminución no garantiza por sí sola un mejoramiento cualitativo de la labor administrativa y aún puede provocar el efecto contrario" (GROISMAN, E, 1984). En el caso de Obras Particulares, podemos verificar esta hipótesis, ya que el gasto es mínimo, habida cuenta de los ingresos de ventanilla en concepto de estampillado, el número de agentes disminuye año a año, y las normas internas están ausentes. Los datos globales pues, no son relevantes para justificar la ineficiencia de algún sector. También Groisman advierte sobre las estrategias a llevar a cabo cuando un plan de reforma se quiera implementar y da cuenta de casos en que dicha reforma fue neutralizada por el aparato burocrático, o bien fue encarada a los mismos agentes de la burocracia que "de modo consciente o inconsciente no han apuntado a las causas sino a los síntomas y han atendido a las formas sin dirigirse a la sustancia" (Groisman, *ibid.*). Ello no implica sustentar la hipótesis de marginar al personal burocrático, sino de que las autoridades políticas no pueden delegar este emprendimiento en los funcionarios de carrera. Son los funcionarios políticos quienes deben proponer las políticas a llevar a cabo, y por lo tanto, los que deben conocer qué forma organizativa y que objetivos y con qué recursos humanos se pueden llevar a cabo. Para ello se hace imprescindible que el funcionario político conozca la institución y todas las alternativas posibles de organización, las restricciones, el personal que demanda el cambio, el que lo puede obstruir, conocer las posibilidades, y las necesidades de capacitación, etc.

Consideremos la secuencia normas-estructura-comportamientos que OSCAR OSZLAK señala como niveles encadenados secuencial y causalmente, y los corolarios que indican que "1) que las decisiones y funciones cotidianas de la burocracia estatal deben ajustarse a las pautas normativas, estructurales y comportamentales que ... constituyen el referente fundamental para conformar las premisas de cada decisión puntual, y 2) que toda desviación o inobservancia de esas pautas se reputa patológica y requiere acciones correctivas" (OSZLAK, O, EN OSZLAK, COMP., pag. 272). Podemos observar que existen fuertes desviaciones entre la normativa y el nivel comportamental, en tanto las normas o son inobservadas, o no existen, dando lugar a actividades que se instalan desde lo coyuntural, sin poder articularse ni siquiera con los intereses o demandas sectoriales. Como ejemplo de ello tenemos las certificaciones de luz, que no están originadas en ninguna norma, y que no permiten identificar a que sector de la comunidad beneficia, o cuál lo demanda. Solo se puede percibir cierto beneficio para quienes realizan en concreto las certificaciones, es decir los inspectores, que de esta manera pueden justificar sus cargos, sin necesidad de recurrir a las inspecciones de obra estipuladas por las normas. Siguiendo la hipótesis de Oszlak, la estructura debe tener un rol facilitador de esta desviación. Aparentemente, toda la estructura está orientada a la aprobación de permisos de obra y fiscalización de la misma. No obstante ello, el trámite se interrumpe a partir de la aprobación del plano, dejando de lado el periodo de fiscalización. Es decir, que el Departamento Fiscalización responde a las pautas fijadas por las normas, pero a través de la actividad cotidiana se lleva la actividad fiscalizadora a su mínima expresión, dejándola para casos especiales, por pedido de algún sector del organismo, y en

los que se observa un particular empeño. Se podrá enunciar, como hipótesis, que esta anulación del rol fiscalizador puede estar originado en una demanda sectorial desde la comunidad, o bien de algún grupo interno perteneciente a la organización.

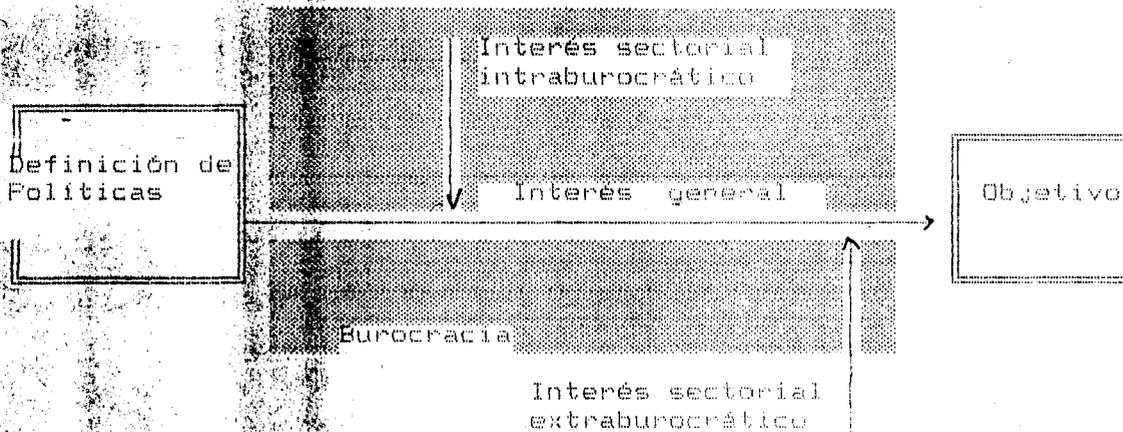
Es necesario encuadrar históricamente la promulgación de la Ordenanza 3.001/63 y la estructura orgánica vigente, para tener una idea de los criterios que están implícito en ambas. La Ord. 3.001/63 fue sancionada antes de la asunción del gobierno radical y por lo tanto, corresponde a un período de alta inestabilidad política, signada por el período eleccionario, las presiones militares y sectoriales. Dice Guillermo O. Donnell que en el período que arranca desde 1933 los "gobiernos tendieron a adoptar las políticas públicas que eran demandadas por el sector que apareciese como más amenazante en un momento dado" (O'DONNELL, 1972, pag.326). Es fácil sospechar una fuerte ingerencia de los intereses sectoriales de la construcción y en especial de los profesionales, ya que se puede apreciar que la norma es excesivamente detallista. Para tener una idea del momento histórico en que se sancionó, debemos tener en cuenta que por la misma fecha el economista Adalberto Krieger Vasena presentaba en la Academia de Ciencias Económicas el proyecto económico que aplicaría tres años después, y en el que propugnaba un estado fuerte para realizar "una acción concertada y dinámica de quienes tienen la responsabilidad de conducir, de las fuerzas económicas, alentadas y coordinadas en un programa común" (KRIEGER VASENA, 1963, PAG.52) Es decir que la sociedad corporativa estaba actuando en el momento en que se promulgaba la ordenanza 3.001, aunque institucionalmente se estuviera en un período preeleccional.

Respecto al momento en que fue establecida la estructura actual, podemos decir que también el autoritarismo y el corporativismo fueron los protagonistas del período. Se debe agregar un especial interés en homogeneizar las presentaciones de las estructuras de los distintos organismos nacionales. En 1980 se dicta el decreto 37/80, que establece "normas de organización" para el ejecutivo nacional. Posteriormente encontramos en las "Primeras Jornadas Nacionales de Administración" un trabajo presentado en las por las arquitectas Elsa N. ESPOSITO y Carmen M. FORQUERES, en el que se propone la normalización de la presentación de "proyectos de estructuras orgánicas por parte de los organismos integrantes de la Administración Pública Nacional, para ser aprobados por el Poder Ejecutivo" (ESPOSITO Y FORQUERES, 1980, CAP. 3). En este trabajo se asimila la noción de estructura orgánica a la de estructura de un edificio, eligiendo la noción de "distribución y orden de las partes de un edificio". se analizan técnicas de análisis de organigramas, de misiones y funciones, de dotación de personal, se definen los alcances de los verbos utilizados en las misiones y funciones, tamaño y disposición de los entegramas, diferenciación jerárquica, etc. Sin saber si esta propuesta llegó a ser utilizada, saltamos a diciembre de 1982 fecha en que por decreto 1437 se deroga el decreto 37/80 y se establecen nuevas pautas organizativas, por las cuales se distinguirán las "unidades orgánicas por tipo de decisiones que adoptan y las funciones principales que desarrollan, agrupándoles en niveles funcionales de conducción, planeamiento, actividades sustantivas y actividades de apoyo". Se deja de lado la diferen-

ciación jerárquica por una visión más organicista. Mientras la administración ponía el acento en la homogeneización formal de los aparatos burocráticos, la administración militar se caracterizaba por una doble dependencia jerárquica, que era la figura presidencial y la junta militar de gobierno, de la misma manera que los funcionarios militares debían responder al superior de su fuerza y al superior en la administración. (Grossman, 1983, pag.16) Es decir que este afán de ordenar la administración se contraponía a la situación real de superposición de funciones. La municipalidad de La Plata no era ajena a esta situación, y da cuenta de ello el intento de organización de la administración municipal en general y de la Dirección de Obras Particulares en particular..

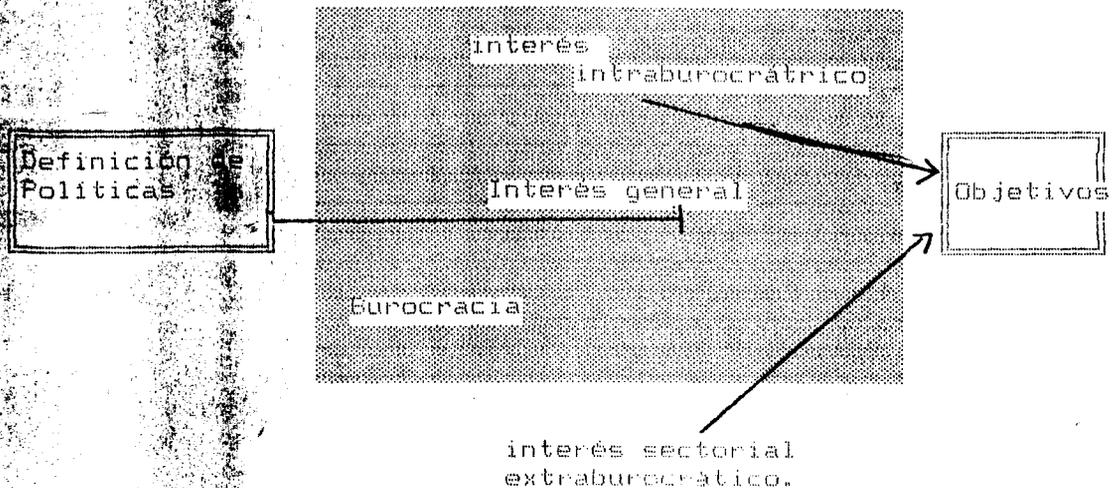
6. Roles de la burocracia

OSZLAK señala tres roles distintos que puede desempeñar la burocracia: 1) un rol sectorial, como actor "desgajado" del Estado que asume frente a éste la representación de sus propios intereses como sector; 2) un rol mediador, a través del cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses, en beneficio de sectores económicamente dominantes, y 3) un rol infraestructural, proporcionando los conocimientos y energías necesarios para el cumplimiento de fines de interés general, habitualmente expresados en los objetivos formales del Estado" (OSZLAK, O, en OSZLAK comp., 1984, pag. 285). Esta categorización de roles, podría representarse de esta manera en forma gráfica y para un caso teórico:



En esta graficación, ponemos al interés general como variable principal, y a los intereses intra y extra burocráticos como variables intervinientes. Este modelo puede ser considerado como ingenuo, en tanto se le da al "interés general" tal protagonismo.

En realidad, si nos atenemos a la realidad, en el caso particular de Obras Particulares, podríamos graficar la situación como sigue":



Es decir, que en el caso de Obras Particulares, los objetivos institucionales son definidos por intereses internos de la organización y por grupos externos. En este caso no se trata de "otros" productos", tradicionalmente no contabilizados en la producción general de las instituciones administrativas públicas, como absorción de desempleo o articulación de conflictos que se dan en la sociedad, sino la generación de objetivos personales de algún sector de la administración, que significan un beneficio directo para ellos. Concretamente, las pocas normas, excesivamente reglamentarias y el poder que detentan ciertos funcionarios, en la medida en que no existen auditorías sobre su labor, (existe un sumario a los dos funcionarios de más nivel jerárquico por irregularidades en un expediente), convergen en validar esta hipótesis. El interés general, es de alguna manera, desplazado por otros intereses. Este interés general, que se vehicularía por medio de la vigencia del estado de derecho, sería para los neoconservadores opuesto a las leyes del mercado. NORBERT LECHNER consigna al respecto la opinión de Milton Friedman respecto a que una "mano invisible" en la política opera en dirección opuesta a la del mercado, a través de la promoción del interés general. (LECHNER, N., 1981, pag.72) .

7) Necesidad de reformas en profundidad

YEHEZKEL DROR expresa que una de las tendencias que se observan en las reformas aplicadas en el sector público en países periféricos (o no desarrollados o del tercer mundo) es la de aplicar tecnologías obsoletas ya fracasadas en el primer mundo, adopción de algunos elementos sin conocer o no estar en condiciones la administración de aplicar la totalidad, a la aplicación de novedades, al descuido en el tratamiento del factor humano y a la aplicación de reformas superficiales que tienden a conservar los problemas de fondo. En este sentido, este autor dice que "en general, la Administración (y la formulación de políticas) tiende hacia una optimización de curva plana, aún cuando en los países en desarrollo en particular se necesita buscar curvas y espacios nuevos, se dispone de tecnologías más firmes y más profesionales para los asuntos más técnicos involucrados en la optimización de curva plana, que para los problemas más complejos del reexamen de las políticas básicas y las prácticas administrativas." (DROR, Y., 1984, pag.160). Cuando este autor habla de curva plana, se refiere a organismos, proyectos o políticas con bajo resultado. En este sentido, es común observar reformas de organismos que luego se suprimen, o bien mejoramiento en un aspecto particular sin observar el comportamiento del todo.

Aplicando estos criterios a Obras Particulares, surge la necesidad de una reforma global. De nada serviría un control del personal, mejorar el uso de la informática, hacer controles periódicos de obras clandestinas, reformular algunas instancias del trámite, etc. No se haría otra cosa que mantener un sistema improductivo, rígido, conflictivo. Esta reforma global no requiere de más gastos o inversiones que las que requiere el accionar actual de la institución. La restricción que puede existir para una reforma global es el contexto socio-político, en tanto el funcionamiento de una organización dinámica puede entrar en conflicto con otras organizaciones burocrático-autoritarias, o con intereses sectoriales externos fuertemente introyectados en la estructura actual.

8) La orientación de las reformas hacia el control de gestión.

Implementar una organización administrativa por el sistema de planeamiento y control de gestión significa abandonar la tradicional estructura burocrática weberiana rígida y reglamentarista por una articulación dinámica en donde la gestión se mida por los resultados. Desde la década del 70 se ha intentado implementar este tipo de organización a nivel nacional, con resultados nulos, ya que los intentos de reestructuración fueron fagocitados por las instituciones en donde fueron aplicados (GROISMAN, 1987)

Estos intentos de instauración del control de gestión ha tenido la particularidad de ser instituidos generalmente desde la máxima autoridad, sin poderse insertar en los organismos como un modelo de gestión. En realidad, lo que se instituyó de esta manera, era una modalidad de información que permitiera tener la información requerida al instante. Es decir que no es suficiente la decisión de implementar el control de gestión; es imprescindible tener en cuenta ciertas consideraciones mínimas.

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 que debe definirse.

En segundo lugar, 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. En términos presupuestarios, estos factores se identifican como bienes de capital, bienes y servicios no personales y personal. Estos factores se identifican con los insumos necesarios para desarrollar la actividad. También es necesario identificar los actos, expedientes, casos, metros cuadrados, viviendas, educandos, etc. que cada organización puede evaluar como futura demanda o producción. Para ello, debe conocer la historia pasada en los mismos términos en que se la va a proyectar en el tiempo, con lo cual significa que difícilmente se pueda proyectar hacia el futuro sin información del pasado. Solo en una mínima parte podrá establecerse estándares tentativos, de manera de salir adelante con el planeamiento.

En tercer lugar, deberá 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 dos.

En cuarto 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 ser compartido por todo el organismo.

En quinto 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 relaciones interpersonales, lograr un clima institucional en el que el trabajo no sea desagradable, o considerado como una carga para giles.

En sexto lugar, la aplicación del planeamiento y control de gestión requiere de una intensificación de las relaciones horizontales formalmente establecidas mediante comisiones for-

...madas 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.

FUENTES

PLAN DESARROLLO URBANO, Dirección de Planeamiento, Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Municipalidad de La Plata, s/fecha. Directora Arquitecta Isabel López.

CENSO NACIONAL ECONOMICO, 1985

PROYECTO PERFIL INDUSTRIAL DE LA PLATA, AREA IMPACTO URBANO. Universidad Nacional de La Plata y Municipalidad de La Plata, Director Arquitecto Enrique Bares (2 tomos).

INFORME DE LA PASANTIA EN LA DIRECCION DE OBRAS PARTICULARES DE LA PLATA, Arquitectos Ríos y Vidal, 1989.

PROYECTO DE DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA DEL PARTIDO DE LA PLATA, Licenciados Adolfo L. Negrotto, Irma E. Tossi, Jose E. Jorge, Cristina Bacin., Fundación Soulet, La Plata, 1990.

BIBLIOGRAFIA

ARONOVICI, CAROL, "La construcción de la comunidad", EUDEBA, Buenos Aires, 1965.

BROWN MICHAEL K. Y ERIE STEVEN P., "Poder y Administración: Paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática", en O. OZSLAK, O. comp. "Tecnía ...", cap. 4

DROR, YEHEZKEL, "Reflexiones sobre la producción de tecnología administrativa para el sector público en los países en desarrollo", en KLISBERG, B, comp. "La reforma de la administración pública en A.L.", INAF ESPAÑA, 1984

ESPOSITO, ELSA N Y PORQUERES, CARMEN N., "Técnica de Análisis de Organigrama, Misión y Funciones y Dotación, en PRIMERAS JORNADAS NACIONALES DE ADMINISTRACION.

GROISMAN, ENRIQUE, "Poder y derecho en el "Proceso de Reorganización Nacional", CISEA, Bs. As., 1983.

GROISMAN, ENRIQUE, "El control de gestión en la administración pública", en El bimestre, nro. 32, Bs. As., 1987.

KRIEGER VASENA, ADALBERT, "Planificación y Crecimiento Económico", Academia de Ciencias Económicas, Bs. As., 1963.

LABADIE, R. NELSON SEN, "Control de Gestión", INAP, 1981, mimeo.

LECHNER, NORBERT, "El proyecto neoconservador y la democracia", Critica y utopia, nro. 6, 1982

MOTTA, PAULO ROBERTO, "Administración Pública: bases sustantivas

para su reforma e investigación", en FLEISBERG, BERNARDO. || ||
 compilador, "La reforma de la administración pública en
 América Latina", INAF ESPAÑA, Alcalá de Henares, 1964.

O'DONNELL, GUILLERMO. "Modernización y golpes militares", en
Desarrollo económico, V. 12, #47, octubre 1977.

OSZLAK, OSCAR, compilador, "Teoría de la Burocracia Estatal",
 Paidós, Bs. As., 1984.

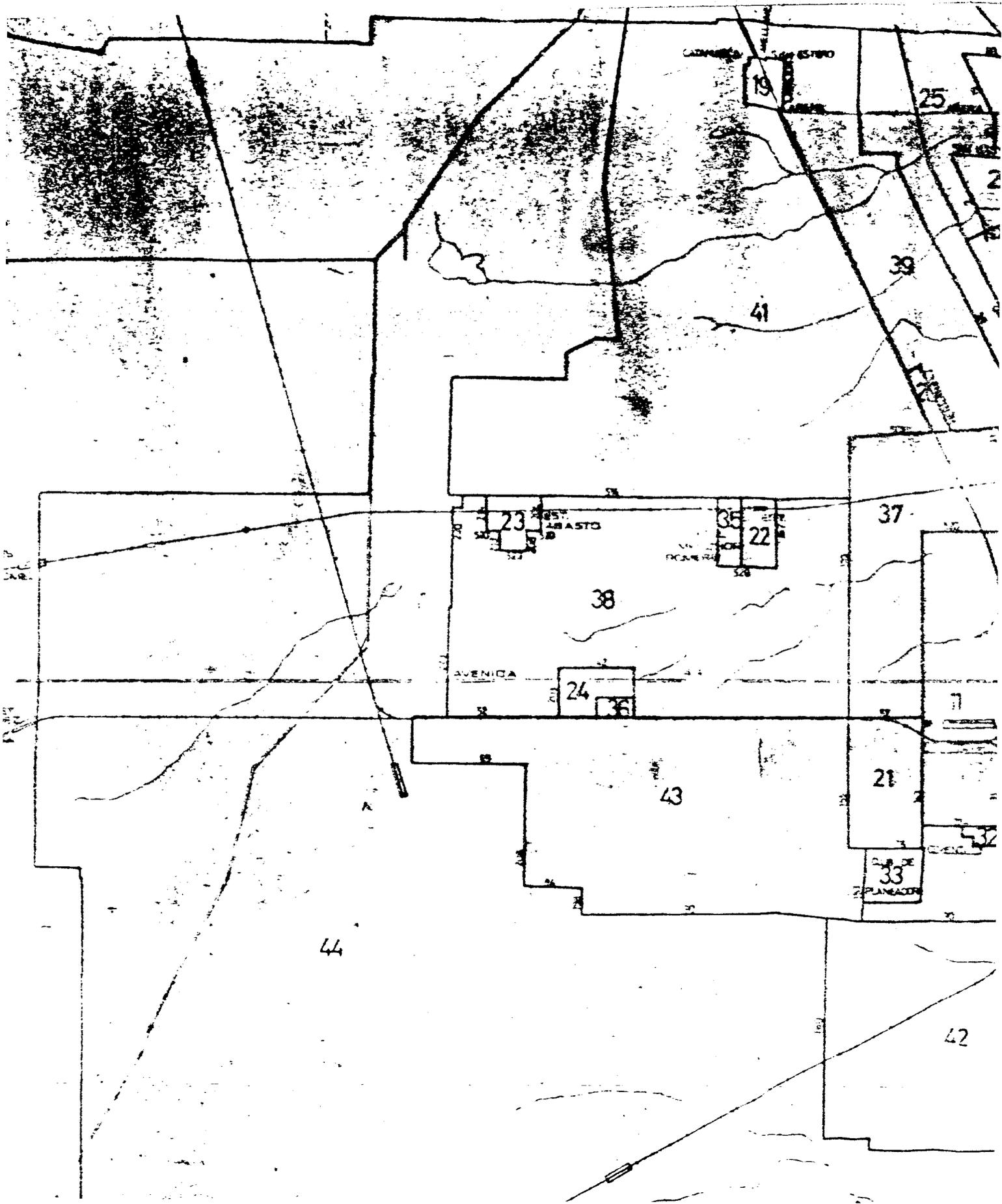
OSZLAK, OSCAR, "Notas críticas para una teoría de la Burocracia
 Estatal"; en OSZLAK, O., "Teoría de", cap. 6.

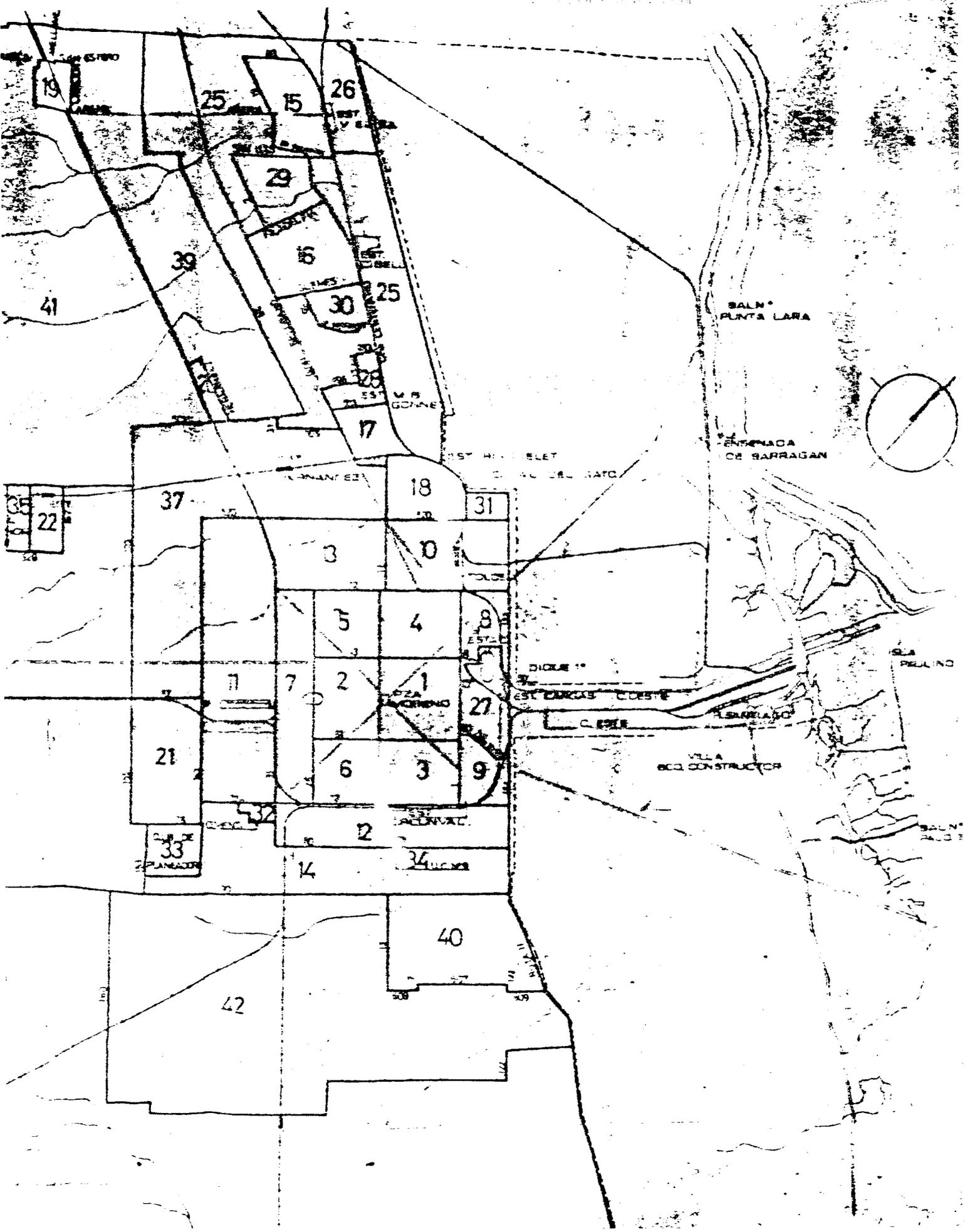
PARRELLA, J.E. Y SALDIVIA, A. "Control de Gestión", INAF, Bs. As.,
 mimeo, 1988.

PEREL, VICENTE L., "El control de gestión", Bs. As., Ed. Macchi,-
 1976.

PRIMERAS JORNADAS NACIONALES DE ADMINISTRACION, Colegio de Gra-
 duados en Ciencias Económicas, Buenos Aires, 1980.

RUDOLPH LLOYD I. Y SUSANNE HOEBER FUDOLFF, "Autoridad y Poder en
 la Administración Burocrática y Parlamentaria", en OSZLAK, O., -
 comp. "Teoría.....", cap. 3.





19

25

5

26

29

8

30

25

41

39

17

18

31

37

3

0

5

4

8

7

7

2

1

27

21

6

3

9

33

2

34

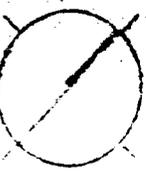
14

40

42

SALIN PUNTA LARA

VILLA DEL GATCO



ISLA PELLINO

VILLA DEL CONSTRUCTOR