

PARTIDO
DIGNIDAD CIUDADANA

“PLAN DIGNIDAD”

PLAN DE GOBIERNO 2007-2011

SAN JUAN
2007

MENSAJE DEL PRESIDENTE DE DIGNIDAD CIUDADANA

Estimado comprovinciano:

Usted tiene en sus manos el “PLAN DIGNIDAD”, fruto de más de un año de trabajo investigando la realidad, debatiendo ideas, buscando consensos, elaborando propuestas. En una palabra, haciendo política en serio.

Es éste nuestro mayor orgullo: presentar un Plan de Gobierno para un San Juan viable que nos merecemos. El “PLAN DIGNIDAD” no tiene secretos, ni magia, ni voluntarismos, ni idealismos vacíos de contenido, ni pragmatismos vacíos de principios. El “PLAN DIGNIDAD” se ha construido a partir de un profundo realismo y con la absoluta convicción de que ni una sola de sus propuestas podrá llevarse a cabo si los sanjuaninos no nos decidimos a edificar, entre todos, el San Juan que soñamos. Sin exclusiones, sin sectarismos, sin privilegios.

Participar es la clave. Animarse a ser protagonistas, en la cotidianeidad, de nuestro propio destino. Asumir que cada uno de nosotros tiene un rol que cumplir en la sociedad y que nuestras responsabilidades son indelegables.

Queremos instalar una cultura del trabajo que logre desterrar el desánimo y la desesperanza, que pulverice el “no se puede”, que erradique el “no te metás”. El trabajo tenaz y honrado es nuestra única salida.

Queremos inaugurar una nueva epopeya educativa, que nos devuelva nuestra identidad como pueblo a partir de volver a nuestras propias raíces para construir, desde allí, la Patria con la que soñaron nuestros próceres y que anhelamos para nuestros hijos.

Queremos que la salud, la justicia y la seguridad no sean privilegios para unos pocos, sino los frutos de una democracia que funciona en plenitud.

Sabemos que se puede, pero también sabemos que depende de nosotros. Y esa es, precisamente, la fuente de nuestra esperanza y de nuestra alegría.

Usted tiene entre sus manos nuestro “PLAN DIGNIDAD”. Estúdielo con atención, háganos llegar sus propuestas y sugerencias, critique con pasión y compromiso nuestro trabajo. Entre usted y nosotros podemos. Un San Juan mejor es posible.

Depende de todos nosotros, de cada sanjuanino.
Cordialmente.

INTRODUCCION

1. San Juan, hoy.

San Juan fue, hasta no hace demasiado tiempo, una de las provincias más pujantes del país, con una industria vitivinícola competitiva y con grandes posibilidades de desarrollo y crecimiento.

En los comienzos del tercer milenio, nos encontramos con una provincia devastada, con su aparato productivo quebrado y con una deuda que ha crecido de 5 millones en 1991 a 2.200 millones en 2007.

La Argentina y San Juan se encuentran en medio de la mayor crisis conocida en nuestra historia. Es crisis de valores y de actitudes y, a partir de allí, crisis política, económica, educativa y social.

¿Qué ha ocurrido en nuestra tierra para haber dilapidado aquella enorme posibilidad y habernos llevado a una situación de quebranto y endeudamiento asfixiante?

DIGNIDAD CIUDADANA cree que han confluído diversos factores:

- Una visión partidocrática, que puso el interés de los partidos políticos por encima del interés de la provincia, acatando siempre las órdenes del puerto aun cuando ellas fueran en desmedro de nuestras necesidades.
- Un clientelismo político exasperante, que ha violado y sigue violando la dignidad de nuestros ciudadanos, con pretensiones de mantenerlos cautivos con dádivas y “planes”, explotando sus necesidades.
- La instauración de una “cultura del empleo”, que pulverizó la “cultura del trabajo” que poseían nuestros antepasados, quienes sólo pedían la oportunidad de producir riqueza. Sucesivos gobiernos convirtieron el empleo público provincial y municipal en un botín de guerra, nombrando a miles de seguidores hasta abarrotar la administración pública provincial y municipal, generando un aparato estatal sobredimensionado.
- Un individualismo dañino y pernicioso, que ha impedido la cultura del cooperativismo y ha puesto en jaque el asociativismo en todas sus formas.
- Una alarmante incapacidad de sostener políticas de Estado, producto de la ausencia de consensos entre las distintas fuerzas políticas, más ocupadas en llegar al poder que en encontrar las soluciones que San Juan necesita.
- Un canibalismo político que ha producido constantes alteraciones de la institucionalidad, sea a través del mecanismo de juicio político, sea por medio de las renunciaciones de funcionarios de alto nivel.
- Un ejercicio tibio, cuando no inexistente, de la función de control que deben ejercer los diputados, más preocupados por entablar en el seno de la Cámara luchas verbales que por controlar y legislar.

- Un cuestionable funcionamiento de la Justicia, con presencia de alta morosidad en la resolución de las causas y con numerosos ejemplos de nombramientos de jueces por vinculaciones político-partidarias.
- Una cultura del encubrimiento instalada en la corporación político-partidaria, que ha funcionado siempre como sistema de protección y ha obstaculizado el descubrimiento de los culpables de actos de corrupción, al extremo de que no existen prácticamente en San Juan casos de condenas por delitos contra la Administración Pública ni contra la Fe Pública.
- Una alta e injustificada dependencia de la Nación, que no se advierte en provincias vecinas, producto de la ausencia de creatividad de la clase dirigente, que ha preferido el permanente recurso del pedido de auxilio al gobierno nacional.
- Una ausencia total de sistemas de premios y castigos, que ha permitido encumbrarse a los mediocres y ha convencido a muchos de que no vale la pena cumplir con las propias obligaciones sociales.
- Una arraigada costumbre de no cumplir con la ley, alentada desde el poder con todo tipo de actitudes demagógicas (moratorias, indultos, entre otras).
- Una tendencia exacerbada a echarle siempre la culpa al otro y a no aceptar jamás las propias responsabilidades.

La situación es hoy alarmante:

- Un Estado elefantiásico en su tamaño, pero impotente a la hora de brindar respuestas a las necesidades de la comunidad.
- Un aparato productivo debilitado al extremo y abandonado a su propia suerte, sin que existan, desde el Estado, reglas de juego claras, justas y permanentes.
- Una crisis educativa sin precedentes, que ha puesto en serio riesgo los dos últimos ciclos lectivos.
- Un colapso en el sistema de salud, con hospitales públicos desmantelados, sin insumos mínimos.
- Una inseguridad creciente, que ha puesto en vilo a nuestra población.
- Una Justicia lenta y encerrada en las seguridades de su propio bienestar.
- Una desocupación sin precedentes en la historia, que está sumiendo en la humillación a miles de sanjuaninos que no pueden desarrollar sus capacidades ni llevar el pan a sus casas.
- Una deuda pública equivalente a un presupuesto anual de la Provincia.
- Una cultura del asistencialismo, generada a través de los distintos “planes” (Jefes de hogar, pasantías, etc.) que no podrán durar mucho tiempo y que sólo tienden a generar rehenes de los partidos dominantes.
- Un quiebre terminal en la relación dirigencia-sociedad, producido por décadas de constantes y arteros golpes a la credibilidad
- Un estado de angustia y desorientación de nuestro pueblo, que no advierte alternativas de solución y parece caminar en círculos teniendo solamente en claro que es lo que ya no quiere nunca más.

2. La hora de la verdad.

Ante tal cuadro de situación, DIGNIDAD CIUDADANA cree que ha llegado la hora de decir la verdad y de actuar con coraje, patriotismo, honestidad y eficiencia, sepultando los viejos vicios de una metodología pseudopolítica que ya no soporta más nuestro pueblo.

Es el momento de confiar en nuestra gente y en su madurez para entender en su real dimensión el estado en que nos han dejado los inescrupulosos que hipotecaron nuestro futuro.

Es el momento de volver a llenar de contenido real aquellos conceptos esenciales para la vida democrática que han sido vaciados y bastardeados por décadas de ejercicio de una politiquería miope y destructiva: bien común, democracia, política, partidos políticos, dirigencia.

Por ello es que ofrecemos nuestro mejor esfuerzo, nuestra trayectoria de vida y nuestra vocación por el bien común, y fundamentalmente, nuestra propia visión de la política:

Queremos construir un espacio donde se pueda hacer política con dignidad y respeto, con alegría y generosidad.

Queremos hacer política con vocación de servicio, porque entendemos al poder como servicio.

Queremos hacer política con la cabeza y no con los pies. Ya no creemos en la metodología de los “punteros” y del clientelismo, que va construyendo una estructura gigantesca, que termina siendo alimentada por los que menos tienen.

Queremos integrar la familia a la política, para que sea un ámbito en el que puedan participar activamente los matrimonios y sus hijos y no sea un pretexto o un motivo para la disgregación familiar.

Queremos tratar a nuestros semejantes como personas, no como a clientes a los que se “arregla” con un colchón o una bolsa de mercadería.

Queremos ser realistas sin perder nuestros ideales.

Y queremos, por sobre todo, rescatar los sueños de nuestros grandes próceres. Nuestra Patria no necesita ser “refundada”. Nuestra Patria está muy bien fundada en los valores que ellos nos legaron. La solución es volver a esos valores, a nuestros orígenes, a las fuentes de las que jamás debimos alejarnos.

3. ¿Porqué nacimos?

DIGNIDAD CIUDADANA nació a partir del compromiso de un grupo de ciudadanos que se habían mantenido como independientes y que decidieron generar una nueva alternativa política en San Juan. ¿Porqué lo hicimos?:

- Porque creemos que es posible un desarrollo integral de la persona humana
- Porque pensamos que los nutrientes de la Patria son la justicia, la solidaridad, el trabajo y la búsqueda de una auténtica concordia entre los argentinos, que nos devuelvan la dignidad como Nación.
- Porque estamos seguros de que en nuestras propias raíces podemos encontrar las respuestas adecuadas y no aceptamos complejos de inferioridad que pretenden convencernos de que no se puede.
- Porque las estructuras actuales no dan respuestas a las inquietudes de miles de sanjuaninos que quieren un futuro mejor.

- Porque somos parte de un pueblo saturado de promesas incumplidas de ética y de eficiencia.
- Porque entendemos que la participación responsable y fecunda es el cimiento de la verdadera democracia, la que sólo puede entenderse como tal si respeta la dignidad humana, se orienta al bien común y reconoce en Dios el origen de la autoridad y de aquella dignidad.
- Porque no aceptamos la entronización de la economía como el nuevo dios de la vida del hombre y el olvido y la deformación cada vez más profundos de la educación y la cultura.
- Porque aspiramos a que el poder esté en manos de gente idónea y honesta.
- Porque estamos convencidos de que los sanjuaninos somos capaces y podemos generar un gobierno que se oriente al bien común de la Provincia.

4. La base del cambio.

Sabemos que es la hora de las grandes decisiones y de los cambios cualitativos.

Es la hora de volver a instrumentar una nueva epopeya educativa, porque la educación es la mejor inversión, sobre todo para los pueblos empobrecidos.

Es la hora de que la inteligencia y el esfuerzo suplan definitivamente a la “picardía criolla”.

Es la hora de desterrar de raíz la impunidad, el nepotismo y el amiguismo.

Es la hora de que nuevos dirigentes, incontaminados de corrupción y libres de fracasos, tejan los consensos esenciales que permitan elaborar verdaderas políticas de Estado, para que cada gobierno no empiece de nuevo y destruya lo hecho por el anterior.

Es la hora de planificar nuestro mañana y abandonar el nocivo vicio de trabajar siempre sobre la coyuntura, sin un proyecto de provincia ni un programa coherente para desarrollarlo.

Es la hora de que se imponga el principio de subsidiariedad y el Estado deje actuar a la iniciativa privada, interviniendo sólo en aquello que le es propio o supliendo a aquélla ocasionalmente cuando no pueda cumplir su cometido.

Es la hora de instalar una economía de libre empresa, donde el mercado sea un instrumento y no un fin y el Estado sólo actúe para corregir sus distorsiones.

Es la hora de que el Estado se mire a sí mismo y se reestructure en función de las necesidades de la sociedad y no de la necesidad de alimentar a la estructura partidocrática.

Es la hora de asimilar que la grandeza de una sociedad se mide esencialmente por la independencia y eficacia de su Justicia.

Es la hora de que los partidos políticos vuelvan a cumplir su función de representar ideas, canalizar participación cívica y elaborar un proyecto de Provincia, en lugar de querer manipular cada espacio de poder con asfixiante omnipresencia.

Es la hora de que los dirigentes se asuman como servidores de su pueblo y se preparen seriamente para ese servicio, dejando de lado la improvisación y el abuso de poder.

Es la hora de enterrar absurdos complejos de inferioridad y de superioridad que nos llevan a creernos, en paradójica contradicción, “un país periférico” o “los mejores del mundo”.

Es la hora de que la solidaridad derrote al “sálvese quien pueda”, de que la participación fecunda destierre al “no te metás” y de que el trabajo tenaz derogue la “ley del menor esfuerzo”.

Es la hora de respetar la ley y de decir la verdad, porque el respeto de la ley y la verdad son las dos caras de esa preciada moneda que llamamos libertad.

Es la hora de entender que nada de lo que nos separa es más fuerte que aquello que nos une.

Es la hora de enterrar las mediocres apetencias personales y sectoriales para pensar en el bien común, porque no existe mejor escenario que él para el desarrollo personal o sectorial.

Es la hora de abandonar para siempre el lema de los mediocres: “Más vale malo conocido que bueno por conocer”.

5. ¿Cómo salir de esta crisis?

San Juan es una provincia que ha venido sustentándose en base al endeudamiento. Durante todo este tiempo, el pago de sueldos en término y el aparente orden en las cuentas fue producto no de gestiones coherentes y eficientes sino del permanente pedido de préstamos. San Juan se ha venido sosteniendo con fondos que no eran nuestros y que habrá que devolver.

Por otra parte, llevamos más de una década de emergencia, es decir, de afectación de derechos individuales y de incumplimiento de compromisos contraídos, sin que ninguno de los gobiernos sucedidos haya atinado con medidas eficaces para emerger de dicha emergencia.

Con este panorama, la única salida posible para San Juan es un profundo cambio estructural, que implica mucho más que corregir lo que se ha venido haciendo. Se trata de hacer algo completamente distinto. Se trata de sacar a San Juan del eje sobre el que se la ha hecho girar hasta el presente, la cultura del gasto público, y colocarla en la senda de la producción. El desafío hoy es recuperar a San Juan como una provincia productiva, creativa y saneada, lo que sólo podrá lograrse con el esfuerzo y el renunciamiento de todos los sectores.

Ninguna provincia es viable si destina el 87% de su presupuesto en gasto público improductivo.

La salida de la crisis pasa necesariamente por reestructurar San Juan y desarrollar una cultura del trabajo y la producción que supere la cultura del empleo público.

Pero hay un dato esencial y previo a toda otra consideración, incluso las precedentemente vertidas. El objetivo primero y central es erradicar definitivamente la corrupción estructural que ha devastado a nuestra sociedad. Habrá que suprimir estructuras innecesarias, abolir privilegios, eliminar el clientelismo político y terminar con los negociados y los tráficos de influencias. Es el momento de sanear la gestión estatal y privada y devolverle la confiabilidad que hoy se encuentra quebrada.

Ambos caminos –racionalización del gasto público y desarrollo económico- son imprescindibles para sacar a San Juan de la crisis.

Dicho esto, una cosa es clara: proyectos de esta envergadura no pueden realizarse poniendo nuestra esperanza en mesías iluminados ni en liderazgos meramente carismáticos. Es necesario idoneidad y capacidad, y fundamentalmente, participación y trabajo en equipo.

Cada sanjuanino deberá entender que debe participar, que debe sumar sus esfuerzos, que no debe dejar nunca más que le manejen la vida y el futuro personas o sectores que no lo representan.

Participar es la clave. Aportar ideas. Integrar esfuerzos.

Nuestra dignidad personal y nuestra dignidad como pueblo nos lo exigen.

Desarrollamos a continuación nuestra propuesta para cada una de las cinco áreas de gobierno, encabezada por un diagnóstico de situación y la posición filosófico-política de DIGNIDAD CIUDADANA. El orden en que se presentan no es casual, sino que obedece a una determinada elección de prioridades. Seguidamente, presentamos tres aspectos que deben atenderse en forma permanente y necesaria: Reforma del Estado, Municipios y Lucha contra la corrupción.

CULTURA Y EDUCACION

1. Cultura y educación: prioridad uno.

Cultura y educación son, para DIGNIDAD CIUDADANA, la prioridad uno en nuestro Plan de Gobierno.

Poseemos una concepción integral de la cultura, entendiéndola como toda obra del hombre nacida de su creatividad y espíritu, que dignifica a la persona humana y la plenifica. Los pueblos construyen, mediante el acervo cultural, su propia identidad. Es por ello que la pensamos íntimamente vinculada a la educación.

En cuanto a ésta última, estamos absolutamente convencidos de que sin una nueva epopeya educativa será imposible el despegue de nuestra patria.

Dicho esto, nos apresuramos en aclarar que no se trata de la educación como mera transmisión de conocimientos, sino de un concepto más abarcador, que tiene su raíz en la comunicación de aquellos valores que nos configuran como nación. Es precisamente nuestra identidad cultural la que está en juego en estos tiempos de globalización, y a fortalecerla deben estar encaminados todos los esfuerzos educativos.

Se trata de educar personas, a partir de un concepto integral de persona humana, comenzando por la dimensión trascendente. Sólo a través de la educación podremos revertir vicios culturales enraizados en nuestro medio. Aspiramos a formar ciudadanos honestos y comprometidos con su propia realidad existencial, encarnadores de valores y con un profundo sentimiento patrio.

Es por ello que ofrecemos nuevos enfoques para entender que la persona debe ser el centro de toda política educativa y que ésta debe sustentarse en la educación en valores, entendiendo al aula como generadora del cambio social deseado. En todo este proceso, no podrá olvidarse que tanto la familia como la escuela deben ser los verdaderos protagonistas del desarrollo de una sociedad. En este sentido, nuestro Partido se manifiesta contrario a la teoría de género.

Empero, además de ello, es urgente jerarquizar el nivel profesional de la docencia. La profesionalidad docente es un imperativo, dada la naturaleza de la labor: educar al hombre para que pueda alcanzar al máximo el desarrollo de sus potencialidades ya que tiene como vocación el acercamiento a la perfección. En esta tarea, el docente ha sido y seguirá siendo el guía del niño, del adolescente y del joven.

En todos los tiempos ha sido necesario que el docente esté capacitado y actualizado para cumplir con su rol, pero hoy más que nunca se ve esa necesidad teniendo en cuenta que los adelantos científicos y técnicos son vertiginosos. Estos no sólo deben ser aceptados como sorprendentes, sino que también deben ser atendidos como determinantes para la vida del hombre, lo que exige su adecuada consideración en el aula.

Por todo ello es imprescindible pasar de las palabras a los hechos y jerarquizar realmente la carrera docente, de modo que las remuneraciones sean acordes a la responsabilidad de la tarea y a las exigencias derivadas de la misma.

2. Concepto de persona humana.

Concebimos al hombre como persona, principio, protagonista y fin de la educación. La persona es un ser, una unidad bio - psíquico - espiritual, una presencia consciente y creadora en el mundo, confiada a su libertad y responsabilidad, en medio de otras personas con las que no sólo debe convivir, sino autoconstruirse mediante la interacción con ellas, respondiendo ante sus acciones.

La persona está dotada de inteligencia, puede conocer la verdad; no sólo sabe que existe, sino además conoce el rumbo que ha de dar a su existencia. Puede determinarse al obrar por sí misma ya que está dotada además de voluntad. Eligiendo el bien encuentra en su libertad un signo eminente de la imagen de Dios por ser creatura hecha a su imagen y semejanza.

Por ser persona es superior al universo material, del cual ha de servirse mediante el trabajo. Por esta razón es substancialmente igual a los demás hombres y está llamada a convivir con ellos en el marco de un ordenamiento social justo, sin motivos de discriminación por religión, raza o condición social, buscando el bien común por encima de cualquier bien individual.

La persona es un proyecto dinámico, no activista sino creativista. Esta creatividad a la que aludimos es esa actividad interior que consiste en tomar conciencia de la realidad, buscar la verdad, reflexionar, elaborar experiencias, brindar amor profundo, crear orden y belleza, meditar, contemplar. Ser el protagonista del proyecto de vida.

Riqueza interior que se traduce en ejecución de actividades, a menudo, de intercambio en el diálogo enriquecedor y con frecuencia también en la aceptación del sufrimiento y la quietud ineludibles, reconociendo en ellos un llamado a mayor aprendizaje de interioridad, a una más íntima y depurada aproximación a los fines de la existencia.

En sentido ontológico, persona es el ente que subsiste en sí, inteligente y libre.

En antropología filosófica se estudia a la persona humana (a diferencia de persona divina o jurídica) en su naturaleza materio - espiritual y por ello sujeto y principio de una actuar inteligente, libre, afectivo, estético y sensitivo, según las diferentes dimensiones.

En sentido psicológico, se define por medio de categorías de unidad y totalidad, referidas a la estructura interior, y de conductas que surgen del conjunto organizado de disposiciones (propias y hereditarias) en interacción con el medio ambiente.

En materia educativa la persona es un ser con educabilidad y educatividad, o sea con capacidad de ser educadora o recibir educación. Es además sujeto de derechos y deberes, como por ejemplo el derecho de aprender y de enseñar, reconocidos ambos en la Constitución Nacional Art. 14 y en la Declaración de Derechos Humanos art. 26.

3. Fin de la educación.

El objeto de toda educación es humanizar y personalizar al hombre, orientándolo hacia su fin último.

La educación ha de ser:

- a) personalista, fundándose en una visión adecuada de la persona.
- b) personalizada, atenta a la idiosincrasia y particularidades individuales de cada persona, considerando no sólo su individualidad sino su singularidad.
- c) personalizante, centrada en promover y llevar a la madurez las notas constitutivas de la persona.

El logro definitivo de la educación es hacer descubrir a cada uno el sentido último de su vida, el para qué de su existencia, conducir al encuentro plenificante con la verdad, el bien y la belleza.

Educar es humanizar.

4. Libertad de Enseñanza.

El hombre en su propia naturaleza y como individuo, está llamado a desarrollar un proyecto con su propia vida, que le da sentido a su existencia. Sin él, corre el riesgo de perder su razón de ser, de no encontrar el sentido de sus realizaciones, de perder la idea de que con su vida y sus acciones tiene la posibilidad de que otros hombres puedan crecer como tales en el devenir histórico de la humanidad.

La vocación del hombre, en cuanto ser dotado de materia y espíritu, es la de búsqueda de su propia perfección y la de sus semejantes.

Si su destino es el acercamiento a la perfección, el Creador le ha provisto de los medios para alcanzarla.

En su naturaleza tiene dimensiones, potencialidades que le permiten acceder a situaciones que mejoran su condición de hombre: la dimensión cultural, la social, la ética, la estética y la trascendente.

Todas esas dimensiones deben desarrollarse y, para eso, el hombre debe transitar un camino de formación, durante el cual será ayudado por otros.

Todo ello es un proceso que comienza en el hogar. La familia, por derecho propio, es la única encargada de brindar los primeros aportes formativos. Cuando la complejidad del proceso se evidencia, es ella misma la que se encarga de recurrir a una institución específica, capaz de transmitir y promover la cultura: la escuela.

A ella le cabe la misión de formar y promover al hombre y su tarea exige que sea integral, porque el ser que se le encomienda tiene una meta: ser persona.

Afirmar que es persona implica una diferencia abismal al llamarla sujeto, por cuanto no es un ser pasivo, vacío, que debe ser "llenado" con contenidos culturales que provienen de un educador.

Formar a la persona es ayudarle a desarrollar todas sus potencialidades, atendiendo a sus posibilidades y limitaciones; prepararla para la vida, de tal modo que sea íntegra y tenga el comportamiento del buen ciudadano amante de la verdad, de la justicia, de la libertad y de la paz, respetuoso del bien común al punto que sea capaz de ofrecer sacrificios en aras del bienestar de su semejante, anhelante de una patria que ha de ser engrandecida con el trabajo honesto para el

bien de las generaciones que le suceden y dispuesta a defender la vida como don otorgado por Dios. Incluye también la tarea educativa la formación de un ser crítico, capaz de discernir entre el bien y el mal y de encontrarse cara a cara con las verdades temporales y trascendentes.

¿Por qué esperar estas nobles aspiraciones de la institución educativa? Al hacer referencia a la Escuela como institución educativa, nadie puede negarle su naturaleza de entidad eminentemente social. Con esta connotación, no obstante ser un elemento esencial de un sistema, está sujeta al oleaje de diversidad de pensamientos, corrientes pedagógicas, teorías antropológicas, modas temporales, etc. Estos influjos no hacen solamente acto de presencia en la escuela, sino que innegablemente pueden promover cambios de concepciones, replanteo de pensamientos y por qué no puntos de partida de rumbos equivocados, respecto de principios y anhelos que la familia ha considerado esenciales.

Por ello conviven en el sistema educativo la educación pública de gestión estatal y la educación pública de gestión privada, materializándose así el principio de subsidiariedad. De tal modo, se respetan derechos naturales del hombre y más precisamente de la familia, cual es el derecho a la educación de los hijos conforme a los principios y valores que considera válidos.

El derecho a la elección del tipo de educación es un ejercicio de la libertad de enseñanza, avalado por el Derecho Internacional y presente en las constituciones de la mayoría de los países del mundo; pero, por sobre todo, es un Derecho Natural. Lo es porque está incito en la naturaleza del hombre, tanto como el derecho a la vida. Su valor está dado en la libertad de conciencia; fortalecido por la facultad de discernimiento sobre la verdad y el innegable derecho de elegir para los hijos lo que se considera mejor.

5. Propuestas en el área Cultura y Educación.

A) Cultura.

- Crear una partida presupuestaria especialmente destinada al desarrollo de la cultura, y que prevea entre otras cosas:
- el fomento de la música folclórica y popular de origen local y el apoyo a sus cultores para la grabación de sus obras y la participación en eventos nacionales;
- el apoyo financiero para la realización de exposiciones de artistas plásticos locales;
- el desarrollo de las letras y de los escritores locales, como así también el apoyo financiero para la publicación de sus obras;
- el fomento de la actividad coral y el apoyo financiero para que nuestros coros puedan participar en eventos nacionales e internacionales;
- el apoyo a la difusión de nuestras danzas nativas;
- la promoción de la actividad teatral en nuestro medio y un adecuado mantenimiento del Teatro Sarmiento y de otras salas afines;
- el mantenimiento adecuado de las instalaciones del Auditorio Juan Victoria y de su órgano;

- el financiamiento para la impresión o reimpresión de escritos de historiadores locales, que pongan de manifiesto las raíces autóctonas del pueblo sanjuanino.
- Desarrollar una Página Web que ponga de manifiesto la oferta cultural de nuestra provincia.
- Implementar Convenios de Complementación con las universidades del medio para un aprovechamiento integral y permanente de sus músicos y artistas.
- Convertir al área en la que se encuentra el Auditorio Juan Victoria y la Escuela de Música en un polo nacional de desarrollo cultural.
- Promover el desarrollo de museos y bibliotecas populares.
- Instituir diversos premios provinciales en cada una de las áreas culturales, de modo de distinguir la trayectoria de los artistas locales.
- Desgravar total o parcialmente todo emprendimiento tendiente a la creación o difusión de actividades culturales.
- Brindar especial protección al desarrollo de las artesanías locales, mediante la organización de eventos de exposición y el asesoramiento sobre comercialización en la provincia y fuera de ella.
- Otorgar becas a alumnos carecientes en sus estudios de música, plástica, danzas, etc.

B) Política educativa.

a) Aspectos generales.

- Acompañar las políticas nacionales sólo en la medida en que sean respetuosas de la concepción integral de la persona humana, de la transmisión de los valores ya consignados y de los contenidos de carácter regional.
- Implementar programas especiales de alfabetización y post-alfabetización, a término y a cargo de personal docente, e integrados con los contenidos necesarios para la superación del analfabetismo funcional.
- Establecer programas de salud preventivos de las enfermedades cíclicas, especialmente hepatitis, meningitis y otras infecto-contagiosas, evitando que la escuela se convierta en factor de riesgo para los alumnos.
- Crear la Red Provincial de Educación especial destinada al abordaje interdisciplinario de los requerimientos educativos de los menores con necesidades educativas especiales. Para esto se promoverá la concreción de convenios con instituciones nacionales, internacionales, públicas o privadas, a los efectos de elevar los niveles de atención y estimulación temprana, el control sanitario y las prestaciones para rehabilitación, servicios de alimentación y cobertura de necesidades básicas, provisiones de prótesis, órtesis y otras adaptaciones o recursos no educativos.
- Crear la Dirección de Informática Educativa a efectos de incorporar las nuevas tecnologías, actualizar las competencias y aprovechar todas las formas de adquisición de los conocimientos.
- Desarrollar programas de educación a distancia para sectores en situaciones de riesgo educativo o donde se requiera mayores niveles de capacitación, en

aras de reinsertar al sistema formal escolar, superior no universitario o universitario, a trabajadores, profesionales, artesanos, trabajadores independientes y productores.

- Redefinir los contenidos de la Educación Secundaria orientando sus contenidos a las demandas sociales, laborales y productivas de la provincia.
- Revalorizar la educación técnica y tecnológica implementando en forma general la formación pre-profesional, trayectos técnicos y la formación profesional .
- Propiciar el establecimiento de aulas en el lugar de trabajo, bajo criterios de educación y capacitación permanente.
- Implementar sistemas provinciales de control de las políticas educativas que permitan su rápida adecuación a niveles de eficiencia y respuesta a las necesidades de la comunidad educativa y que permitan:
 - El suministro de información acerca de las capacidades cognitivas, actitudinales y procedimentales efectivamente apprehendidas por los alumnos en los distintos ciclos de la educación.
 - Calificar la participación de los distintos actores involucrados en la gestión educativa.
 - Producir y proporcionar información pertinente para la evaluación del impacto de programas de innovación educativa.
 - Releva, analizar e interpretar la información referida a los contextos socio-educacionales a efectos de posibilitar la universalización del acceso a una educación de calidad.
 - Posibilitar la participación, la autoevaluación y canalización de las iniciativas docentes en el mejoramiento del servicio.
- Mejorar el servicio de asistencia y nutrición escolar, estableciendo la supervisión de profesionales de la ciencia de la alimentación o la nutrición, con ajuste a las realidades geográficas, climáticas y las necesidades particulares de los educandos, siendo el manejo de fondos fiscalizado por padres y demás integrantes de la comunidad escolar.
- Propiciar la educación de la tercera edad y del ama de casa en proyectos acordes a sus necesidades y expectativas para la realización personal, el acceso laboral o la revalorización de sus funciones.
- Implementar Programas Interdisciplinarios de lucha contra el alcoholismo y la droga dependencia, que incluyan dirección técnica especializada, capacitación docente, intervención de los padres y protagonismo de los alumnos en la difusión masiva de campañas provinciales con base escolar por los medios de comunicación locales y nacionales.

b) Aspectos particulares.

b.1. Pedagógico y curricular.

b.1.1. Institucional.

- Alcanzar un Acuerdo Educativo Provincial que comprometa a todos los sectores de la sociedad en un proyecto conjunto y de beneficio general

para la cultura, el trabajo, la producción y el afianzamiento de los valores locales.

- Incentivar la formación de ONG zonales que contribuyan al control y canalización de los requerimientos e iniciativas departamentales en materia educativa.

b.1.2. Capacitación.

- Promover efectivamente una Red Provincial de cursos de capacitación, perfeccionamiento y actualización anual, programados y anunciados con anterioridad.
- Aceptar como válidas en la jurisdicción únicamente las certificaciones de capacitación otorgadas por establecimientos oficialmente reconocidos.

b.1.3. Educación especial.

- Implementar las acciones pertinentes para atender las necesidades educativas diferenciales, tanto en lo referente a los niños con discapacidades cuanto en lo relativo a los niños superdotados.
- Promover la integración real de los educandos con capacidades especiales.

b.1.4. Educación de adultos.

- Revisar los planes de formación de adultos.
- Establecer centros de alfabetización o realfabetización atendiendo al analfabetismo funcional.

b.1.5. C.B.C. y diseño curricular jurisdiccional.

- Comprometer a toda la comunidad educativa en la educación en valores.
- Revisar los Contenidos Básicos Comunes y los Diseños Curriculares jurisdiccionales a la luz de una década de la implementación de la Transformación Educativa y de los principios enunciados en el marco legal vigente.
- Fomentar la elaboración de textos de estudio preparados por docentes locales, en los que se desarrolle la temática de nuestro medio provincial y regional.
- Asegurar que se fortalezca la identidad nacional a través de los contenidos transversales.

b.1.6. Familia.

- Promover acciones en favor del fortalecimiento de la institución familiar, tales como asistencia para padres en escuelas y/o consultorios para padres, asesoramiento sobre métodos naturales de planificación familiar, etc.
- Propiciar la formación académica de asistentes familiares.
- Generar proyectos de inserción de los abuelos en las tareas cotidianas de la familia.
- Promover centros de recreación familiar.

b.1.7. Programas y proyectos.

- Generar programas y proyectos desde la educación que atiendan las siguientes problemáticas: irregularidad social, niños en situación de riesgo, analfabetismo funcional, violencia y maltrato infantil, padres adolescentes, educación para el amor, etc.

-

b.2. Aspecto financiero y presupuestario.

- Implementar Indicadores de "rentabilidad social de la inversión educativa", que permitan focalizar los recursos asignados al sector y pongan en evidencia la relevancia socioeconómica y cultural de sus resultados, considerando el costo por alumno en cada uno de los niveles del sistema, y la influencia que producen en él los procesos de desgranamiento, deserción y repitencia.
- Implementar programas de salud y nutrición, que prevea capacitaciones específicas para docentes en la detección de estos problemas, propiciando un mejoramiento de la capacidad de aprendizaje y de la calidad de vida del alumno.
- Implementar programas de capacitación en técnicas de gestión para los niveles directivos y supervisivos, que permitan el desplazamiento gradual y sistemático hacia nuevas formas de ordenamiento presupuestario, en el que cobren mayor relevancia las instituciones educativas como unidades de asignación de recursos.
- Desarrollar programas de descentralización del control presupuestario con mayor injerencia de las unidades educativas y de la comunidad educativa en su conjunto.
- Realizar estudios presupuestarios a largo plazo para poder compensar desigualdades y aumentar la eficiencia del gasto educativo.
- Implementar un sistema de información sobre la capacidad educativa instalada y de los nuevos requerimientos que se producen anualmente, a los efectos de su incorporación en el presupuesto provincial.
- Reglamentar con parámetros justos el aporte estatal a la educación de gestión privada, partiendo del principio de que en modo alguno constituye un subsidio sino un aporte necesario para sostener el derecho a aprender y conveniente para el Estado desde el punto de vista presupuestario.
- Establecer procedimientos específicos para solucionar los problemas vinculados a liquidaciones salariales erróneas o atrasadas, que aseguren la celeridad, eficiencia y control de la información por parte del reclamante.
- Establecer en el presupuesto destinado a educación rubros relativos al mantenimiento de edificios escolares, provisión de insumos, capacitación docente y programas de incentivos para el mejoramiento de la calidad educativa.
- Determinar los costos de repitencia y deserción escolar en los distintos niveles educativos de la provincia.
- Establecer políticas conjuntas con el resto de los Ministerios, a los efectos de dar mayor alcance y operatividad a las políticas del sector.

- Implementar programas de capacitación en conjunto con los sectores de la industria y la producción, a los efectos de generar ofertas educativas que den respuestas a sus necesidades.
- Generar un sistema de Crédito Fiscal para la cancelación de deudas mediante obras de infraestructura escolar.
- Implementar un programa conjunto entre el sector productivo y los establecimientos agrotécnicos existentes, a los efectos de implementar procesos productivos semi-industrializados, como motores del desarrollo rural.
- Reglamentar la prioridad de compra por parte del Estado provincial de productos generados por los establecimientos educativos de la provincia.
- Reorientar los planes laborales existentes, de forma tal de dotar de recursos humanos a los establecimientos educativos agroindustriales, con programas productivos en marcha.

b.3. Aspecto normativo.

- Dictar la nueva Ley Provincial de Educación.
- Actualizar el Estatuto del Docente.
- Modificar la normativa referente a Juntas de Clasificación, incorporando la informatización para dar mayor transparencia al sistema y considerando a toda carpeta o legajo docente como públicos, a fin de que cualquier ciudadano pueda consultarlos para evaluar las valoraciones efectuadas.
- Establecer un criterio único en la jurisdicción para determinar la incompatibilidad. El 31 de mayo de 1994, el Gobierno de la Provincia, en virtud del Decreto Acuerdo 0027/93, dictó el "Régimen de Acumulación de Cargos y/u Horas Cátedras e Incompatibilidades". En la Provincia, la universidad estatal y la privada adoptaron medidas similares, lo cual provocó dificultades a docentes que desempeñan tareas en esos ámbitos. Por ello es necesario acordar con las Universidades del medio para establecer parámetros comunes, ya que actualmente coexisten los tres sistemas de incompatibilidad.
- Incorporar las licencias para formación de grado y postgrado, ya que la legislación actual sólo contempla la capacitación, perfeccionamiento y actualización, pero no aquel tipo de formación que en su terminalidad otorga una titulación.
- Establecer parámetros claros para la instalación y supervisión de los jardines maternales, ya que para este tipo de instituciones existe un vacío normativo pernicioso.
- Revisar la legislación sobre Ascensos a cargos directivos y supervisivos, ya que la problemática es muy actual y tiene antecedentes de falta de equidad de vieja data, procurando que exista un efectivo control de calidad de antecedentes y pruebas de oposición, promoviendo la llegada a estos cargos de las personas que demuestren verdadera capacidad para el ejercicio de los mismos, transparentando procedimientos y regulando períodos de reválida de la obtención del cargo.

- Modificar la legislación sobre Junta de reconocimientos médicos, a fin de establecer mecanismos efectivos, eficientes y eficaces para la valoración de estados de salud y control médico de los agentes del área educativa.
- Revisión de licencias pasivas.
 - b.4. Aspecto administrativo y de gestión.
- Iniciar un proceso de descentralización paulatina hacia todos los Departamentos de la Provincia, ya que la educación, como formación integral, armónica y permanente de la persona, es una obligación del Estado y un derecho-deber de la familia y de la comunidad donde dicha persona está inserta. La única manera de ejercer este derecho-deber por parte de la familia y la comunidad es mediante la participación de estas instituciones en las acciones educativas, adecuándolas a la realidad y particularidades de cada comunidad y participando en la administración y control del sistema educativo. Esta participación nos asegurará un conocimiento más profundo de los problemas, fortalezas, idiosincrasia y aspiraciones de cada región y sus habitantes. También redundará en una más rápida respuesta a las necesidades de las instituciones educativas y su entorno. Lo que importa destacar es que la ley le asigna al Estado nacional la facultad de fijar la política educativa y el criterio de descentralización se vincula con un principio que debe respetar los lineamientos de dicha política educativa: el fortalecimiento de la identidad nacional, atendiendo a las idiosincrasias locales, provinciales y regionales. También se vincula con la facultad acordada por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación de favorecer una adecuada descentralización de los servicios educativos. El criterio de descentralización se desprende de la responsabilidad concurrente y concertada, atribuida a los distintos órganos jurisdiccionales que gobiernan y administran el sistema educativo. Finalmente, la descentralización está indicada en los arts. 45, inc. b) y 46, inc. s) de la Ley General de Educación de San Juan.
- Implementar la primera etapa de la propuesta para la descentralización hacia la escuela de gestión municipal, teniendo en cuenta el siguiente perfil de la escuela de gestión municipal:
 - a) Escuela de Nivel Inicial y Primaria (por lo menos) ampliación de otras instancias del proyecto.
 - b) Alumnos pertenecientes a población desocupada o subdesocupada con alto grado de deserción y/o riesgo social (más del 50%).
 - c) Doble jornada: para contener a los niños en riesgo.
 - d) Incorporación de Comedor infantil.
 - e) Jornada de Clases: con diseño curricular regional.
 - f) Media Jornada: Apoyo escolar.
 - g) Atención médica, odontológica, asistencia social, organización familiar con acompañamiento de padres.
 - h) Deportes.
 - i) Formación religiosa.

- j) Control bi-jurisdiccional: a cargo del municipio, en la persona del Secretario Municipal de Educación, los Consejos Escolares y el Supervisor Zonal.
 - k) Con capacitación específica en metodología pedagógica de aprendizaje. (Programa Escuela Comunidad- Ministerio de Educación de la Nación).
 - l) Escuela para Padres, obligatoria, con sesiones de orientación familiar, una por mes; charlas, consultas particulares, etc. (esto se complementa con proyecto específico de implementación dentro de la jurisdicción ministerial).
- Reorganizar la estructura ministerial, buscando mayor equilibrio entre las diversas reparticiones de él dependientes.
 - Abrir los establecimientos educativos los días sábados para actividades tales como: socio-recreativas, deportivas, de orientación vocacional, catequesis, consultorios de asesoramiento familiar, videos debates, autogestión de la comunidad (ferias, festivales etc.).
 - Establecer un Centro de Información del Ministerio de Educación, con personal especializado y con la informatización de todos los datos concernientes al área, el que estará al servicio de todo ciudadano que lo requiera.
 - Implementar los Cursogramas para cada trámite administrativo, de modo de eliminar de raíz la morosidad administrativa.

AREA SALUD Y ACCION SOCIAL

I) SALUD.

1. Diagnóstico de situación del medio.

El sector de la salud en nuestro país se presenta compuesto por tres subsectores: el subsector público, el subsector privado y el subsector de la seguridad social.

Actualmente el subsector público está atravesando la mayor crisis que se registra en la últimas décadas. La articulación funcional entre los tres subsectores, implica una afectación de este estado de crisis profunda respecto de los subsectores privados y de la seguridad social.

Para visualizar las razones reales de este estado de crisis comparemos indicadores macro de Argentina en relación a otros países latinoamericanos:

Cuadro N° 1 Datos Comparativos en relación a la situación de salud. Año 2.001

Indicadores	Argentina	Chile	Brasil	Uruguay
% de pobreza	19.9%	29%	30.2%	7.0%
Inversión en salud per cápita	US\$ 810	US\$ 296	US\$ 258	US\$ 434
Tasa de Natalidad	19.9‰	19.9‰	19.6‰	16.8‰
Expectativa de vida al nacer	73.2 años	75.3 años	67.1 años	72.9 años
Tasa de mortalidad infantil	22.2‰	11.1‰	39.0‰	17.0‰
Tasa bruta de mortalidad general	7.9‰	5.6‰	7.1‰	10.4‰
Tasa de mortalidad materna	44.0‰	25.0‰	114.0‰	38.0‰

Los datos indican que Argentina es, entre los considerados arriba, el país de más alta inversión per cápita en salud, que por otro lado es en aumento sostenido en la última década, y comparativamente con Chile, que es 2.7 veces más alta, obtiene mayores tasas de mortalidad materna y de mortalidad infantil, a menor índice de pobreza. Por ello, es importante detectar los problemas estructurales del funcionamiento del sector en relación a sus resultados, y no fundar todas las causales de la crisis en el financiamiento.

Se verifica que las causas genuinas de la problemática no se enmarcan en las situaciones coyunturales, sino más bien en situaciones estructurales, que requieren de acciones planificadas y de implementaciones sistemáticas y programadas en todos los niveles.

El Subsistema Público en el país y en la provincia opera con mecanismos de subsidio a la oferta. El desenvolvimiento desestructurado y desregulado de los subsistemas privado y de la seguridad social ha determinado el escenario actual, en el que al subsector público le caben amplias responsabilidades de promoción, prevención, atención y recuperación de la salud de todas las personas, subvencionando a los otros subsectores. Así planteado se convierte el servicio en una fuente de inequidad que afecta con mayor fuerza a los estratos de la población de menores ingresos y más vulnerables desde el punto de vista sanitario.

Concretamente la problemática detectada en la provincia de San Juan respecto del subsector público de salud, se enmarca en los siguientes puntos:

- Subsidio del subsector público a los otros dos subsectores.
- Enfoque desde la oferta de servicios sin respuesta planificada en función de la demanda.
- Detrimento del principio de equidad para los tres subsectores.
- Falta de accesibilidad del sistema en general.

El análisis estratégico se sintetiza en los siguientes aspectos:

a) Oportunidades.

- Alta inversión sostenida por el Estado Nacional en salud, tanto en % del P.B.I. como en monto por habitante, por año.
- Cambios y crecimiento en la demanda de servicios públicos de salud, por las crisis en los subsectores privado y de la seguridad social.
- Cambio en el Modelo Asistencialista del Estado por la apertura a entornos internacionales y modelos exitosos en otros países.
- Desregulación de las Obras Sociales que abre la competencia en el sector, por la demanda cruzada entre los tres subsectores.
- Marco legal vigente en el sector: Programa Nacional de Garantía de Calidad de la Atención Médica, Programa Médico Obligatorio.
- Apertura de Internet en el sector que permite la comunicación entre los actores de los tres subsectores.
- Desarrollo y aplicación de tecnologías biomédicas.
- Alto porcentaje de reducibilidad en los indicadores de mortalidad en la Provincia de San Juan, por medidas de promoción, prevención, diagnóstico y tratamiento oportuno de enfermedades.

b) Peligros.

- Falta de prioridades en el financiamiento del Estado Nacional y Provincial.
- Proceso actual de recesión económica.
- Contracción general de la actividad productiva.
- Incertidumbre y pesimismo social generalizado.
- Crisis de representatividad política – institucional.
- Alto nivel de corrupción e impunidad en las instituciones del Estado.
- Falta de cohesión política interna en el Gobierno Nacional y Provincial.
- Progresivo deterioro de los ingresos familiares.
- Aumento del desempleo.
- Aumento de la deserción escolar.
- Correlación negativa entre la inversión en salud y sus resultados.
- Falta de políticas de estado en Salud, Seguridad Social y Educación.
- Participación en el sector de grupos con fuertes intereses corporativos en competencia.
- Falta de concepción en la sociedad de la salud como un derecho.
- Alta tasa de mortalidad infantil y materna en San Juan respecto del país.

- Departamentos provinciales con altos porcentajes de Necesidades Básicas Insatisfechas (N.B.I.).
- Ineficiente distribución de la inversión en salud.

c) Fortalezas.

- Personal con escalafón diferencial respecto de otras organizaciones estatales, que brinda beneficios adicionales.
- Recursos Humanos altamente especializados.
- Infraestructura instalada que integra los tres niveles de atención, con cobertura en toda la Provincia.
- Infraestructura subutilizada.
- Antecedente de la organización en formación de Agentes Sanitarios, actualmente desaprovechados.
- Recursos humanos apropiados para integrar equipos interdisciplinarios de salud.
- Personal especializado en gestión subutilizado.
- Presencia de la organización en el sector que le posibilita la definición de políticas para su adecuada regulación.

d) Debilidades.

- Accesibilidad geográfica en la Provincia a la red prestacional.
- Estructura funcional centralizada, que responde al Modelo Burocrático.
- Areas Programáticas y Areas de Cobertura organizadas exclusivamente con criterio geográfico.
- Inexistencia de régimen de evaluación de desempeño.
- Dedicación parcial en el subsector público de los profesionales de la salud.
- Media y Alta Dirección sin capacitación en gestión.
- Sistema de salud caracterizado por el Modelo Hospitalocéntrico.
- Deficiente captación de la demanda por el sistema.
- Sobredimensionamiento de la demanda en los servicios de urgencias.
- Pobre concepción de la atención al usuario, en la prestación de servicios complementarios al acto médico.
- Sistema expulsor de la demanda.
- Falta de seguimiento de los usuarios.
- Ausencia de un sistema de referencia y contrarreferencia.
- Mala performance de los indicadores de gestión.
- Inexistencia de políticas ni planificación de las actividades.
- Falta de integración intra e intersectorial.
- Baja calidad y confiabilidad de estadísticas vitales y datos estadísticos en general, procesamiento diacrónico de la información.
- Falta de estadísticas de morbilidad.
- Inexistencia de estructura de costos y monitoreo de gastos que responda a una asignación eficiente.
- Cultura débil, con existencia de numerosas subculturas.

- Desvalorización y desarticulación del personal técnico respecto del político dentro de la organización.

2. Diagnóstico del área estatal.

a) Referencia estructural.

El Ministerio de Salud Pública y Acción Social es el organismo responsable, a través de la Secretaría de Salud Pública, de la elaboración e implementación de políticas y estrategias pertinentes a la salud de la población en general. Está inmerso como organización en el Sector de la Salud, el que se compone de los tres subsistemas ya indicados.

Esta estructuración del sector responde a una disposición administrativa del Gobierno Nacional, que si bien fue replanteada en el año 1.998 por la Ley 23.661, que creó el Sistema Nacional de Seguro de Salud y propuso una integración de los tres subsistemas, no ha sido modificada.

a) El Subsector Público organiza los establecimientos asistenciales del Estado, de Primer, Segundo y Tercer Nivel de Atención, a través de los Ministerios Provinciales, alineados con el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación.

b) El Subsector de la Seguridad Social se constituye por cuatro componentes: las Obras Sociales Sindicales, Obras Sociales del Personal de Dirección, Obras Sociales Provinciales, y el Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados –PAMI-.

c) El Subsector Privado se compone de todos los Profesionales que prestan servicios a pacientes particulares asociados a Obras Sociales o a Sistemas Privados de Medicina Prepaga, los establecimientos asistenciales que prestan prioritariamente servicios de internación, las Empresas de Medicina Prepaga y las entidades mutualistas sin fines de lucro.

b) Aspectos Legales.

Las principales reglamentaciones que rigen en el sector, en los ámbitos nacional y provincial, son:

- Decreto N° 1.047: establece el Reglamento Orgánico de la Secretaría de Salud Pública de la Provincia de San Juan.
- Ley N° 2.580: reglamenta la Carrera Sanitaria para los profesionales de la Salud.
- Ley N° 23.660: establece el Régimen de Aplicación de Obras Sociales.
- Ley N° 23.661: Sistema Nacional del Seguro de Salud, establece la creación del seguro, ámbito de aplicación, beneficiarios, administración del seguro, agentes, financiación, prestaciones, jurisdicción, infracciones y penalidades, participación de las provincias.
- Ley N° 24.754: establece el Régimen de Aplicación de las empresas de Medicina Prepaga.
- Ley N° 24.557: reglamentación del Sistema sobre Riesgos de Trabajo.
- Ley N° 24.241: Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, establece su creación, ámbito de aplicación, disposiciones complementarias y transitorias,

Consejo Nacional de Previsión Social, creación y misión, Compañías de Seguros, prestaciones no contributivas, normas sobre el financiamiento.

- Hospital Público de Autogestión: nace por Decreto 1.269/92. Se define como un instrumento conceptual y operativo, como un hospital descentralizado bajo las pautas jurisdiccionales y con gestión estratégica delegada, para lograr una mejora permanente de la salud de la población bajo su responsabilidad, asegurando su gratuidad, a través de un enfoque más equitativo, participativo y solidario, generando cambios en su cultura organizacional dirigidos a optimizar la eficacia, eficiencia y calidad de la atención integrada e integral de salud, dentro de un área programática definida sobre la base de estudios epidemiológicos-sociales-locales, que privilegian actividades de atención primaria en el ámbito de la comunidad y del medio ambiente.
- Programa Médico Obligatorio, P.M.O.: la Resolución 247/96 del Ministerio de Salud y Acción Social aprueba el P.M.O para todos los Agentes del Servicios de Salud comprendidos en el artículo 1º de la Ley 23.660. Su cumplimiento no diferencia ninguna categoría de Obra Social, e incluye las de personal de dirección, empresas, sindicales, o de otra naturaleza institucional. Asegura la cobertura de las prestaciones de prevención, diagnóstico, tratamiento médico y odontológico, y garantiza, dada la obligatoriedad del sistema, que no puede haber períodos de carencia, como tampoco coseguros y otros copagos que no sean los contemplados expresamente en el programa.
- Ley N° 24.455: cumplimiento del P.M.O. para Obras Sociales
- Ley N° 24.754: cumplimiento del P.M.O. para las empresas de Medicina Prepaga.
- Programa Nacional de Garantía de Calidad: se creó por Resolución N° 432 de la Secretaría de Salud en 1.992, a fin de dar respuesta sistémica a una de las principales estrategias de reformas del sector salud en nuestro país. Se implementó y desarrolló en forma progresiva por Resolución N° 149 del Ministerio de Salud y Acción social de la Nación a partir de 1.993. El objetivo principal del programa es normalizar las actividades vinculadas con el accionar sanitario, con el fin de asegurar la calidad de los servicios y de las prestaciones que se brindan a la población, y de proponer las medidas necesarias para garantizar su calidad.

El entorno legal se caracteriza en general por la profusión de leyes y decretos, promulgados con relación a la gestión política de gobiernos de turno, que quedan sistemáticamente fuera de vigencia dada la discontinuidad en la aplicación de políticas en el sector, consecuencia lógica de la ausencia de políticas de Estado que garanticen su continuidad en el largo plazo.

c) Sistemas de Salud Comparados.

El sistema de salud tal como se plantea en Argentina responde al Modelo de Asistencia Pública, cuya base de funcionamiento y articulación se presenta en los siguientes términos:

Cuadro N°2: Modelos de Salud Comparados

MODELOS			
	ASISTENCIA PUBLICA	SEGURO SOCIAL	SEGURO PRIVADO
FINANCIACION	Rentas Generales	Aportes y Contribuciones obligatorias	Aporte Voluntario
PROVISIÓN	Directos Formas de integración Hospitales	Indirectos Diversos grados de integración	Indirectos
POBLACIÓN	Toda Riesgo Pobres	Grupo familiar de asalariados Universal	Compradores
BENEFICIO	Políticas de Salud Prioridades	Programa de Cobertura Políticas de Servicios	Plan asegurado
ADMINISTRACION	Estado	Prestatarios Intermediarios	Vendedor

Fuente: PROAES. Programa de Actualización en Economía de la Salud. Ed. Médica Panamericana. Buenos Aires 1.999

d) Estructura y organización interna.

La Secretaría de Salud Pública depende del Ministerio de Salud y Acción Social del Gobierno de la Provincia de San Juan.

Entre sus principales funciones se encuentran:

- Planificar todo lo relativo a las acciones de promoción, protección, recuperación y rehabilitación y complementarias para los habitantes de la provincia;
- Dictar normas técnicas y administrativas relativas al funcionamiento de sus dependencias y al desempeño de sus funciones;
- Administrar las actividades conducentes al cumplimiento de las disposiciones que se dicten, estableciendo una vinculación estrecha y coordinada con las autoridades de las Zonas de Salud, a fin de asegurar la más amplia comunicación para estimular, proyectar, realizar o proponer medidas que mejor convengan al desarrollo de la Zona;
- Intervenir en la elaboración y ejecución de acuerdos y convenios sobre temas de su competencia;
- Crear los mecanismos que brinden una cobertura de atención médica al total de la población, con equidad y calidad;
- Promover y ejecutar planes de educación para la salud en todos los niveles.

Su estructura y organización están dispuestas en los Decretos 1047/86 y 130/79.

El referente principal es el Secretario de Salud Pública, de quien dependen las dos áreas sustantivas: Dirección de Coordinación Técnica y Dirección de Coordinación Administrativa.

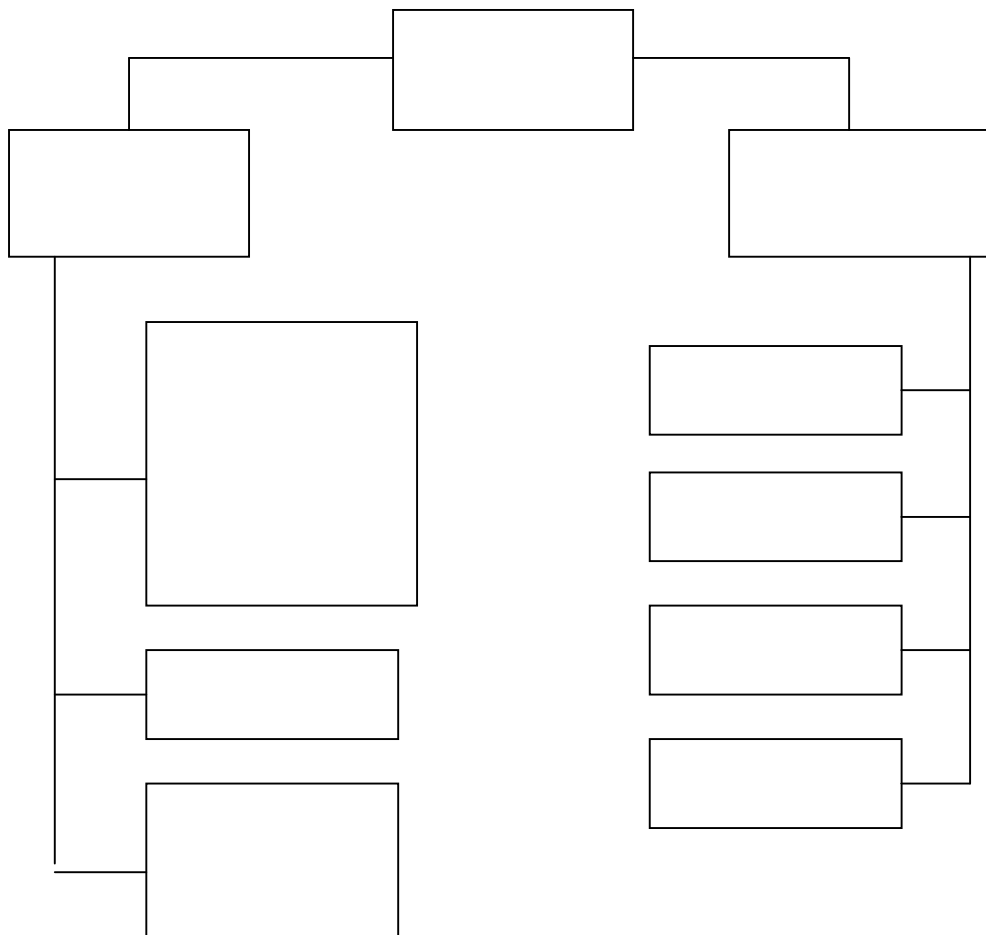
El titular del organismo de Salud está facultado para arbitrar toda medida y norma, técnica y administrativa, que conduzca a una mayor eficacia y eficiencia en la ejecución de las acciones previstas para el área. Está encargado

de elaborar el presupuesto, evaluar las acciones y vigilar permanentemente el cumplimiento de las obligaciones del personal para asegurar una adecuada atención de la población.

El Director de Coordinación Técnica tiene la función de supervisar y coordinar la labor técnica de las Zonas Sanitarias, Departamentos y Divisiones de Nivel Central, y Direcciones de hospitales descentralizados; ejecutar las normas técnicas y planes. Es el conducto regular ante el Secretario de Salud, de las Zonas Sanitarias, Departamentos, Asesorías, etc. en lo que en competencia se refiere.

El Director de Coordinación Administrativa está encargado de supervisar, dirigir y coordinar toda labor administrativa de la Secretaría, efectuar las actuaciones para la adquisición y distribución adecuada de los elementos necesarios para ejecutar las acciones propias de la misma y cumplir las demás tareas que sean de su competencia especificadas en la legislación vigente.

Esquema N° 1: Estructura de la Secretaría de Salud Pública de San Juan.



Los niveles de la Dirección de Coordinación Técnica están integrados por: las cinco (5) Zonas Sanitarias y sus efectores; los cuatro (4) Departamentos de Nivel Central, que cuentan con Divisiones y Secciones y los hospitales descentralizados.

En cada Zona Sanitaria existe un Jefe que es el encargado de dirigir y coordinar las actividades de las áreas programáticas de su respectiva jurisdicción, hacer cumplir las disposiciones legales vigentes, las normas y órdenes que dicta el Secretario de Salud o cualquier otra autoridad con competencia. Además debe estudiar los problemas, necesidades, recursos humanos y materiales de Salud Pública en el medio urbano y rural de la Zona, elevando proyectos y evaluación de la labor realizada.

Los Departamentos son organismos esencialmente normativos y asesores del Secretario de Salud, en sus respectivas especialidades. Cada Departamento está a cargo de un Jefe que tiene la obligación de dirigirlo técnica y administrativamente. Sin embargo, en la práctica, el manejo administrativo recae en la Dirección de Coordinación Administrativa. Este área no siempre se adecua a la necesidad de dar soluciones ágiles a los requerimientos cotidianos.

En el área técnica, los diferentes departamentos, divisiones, zonas sanitarias y centros de salud se desempeñan como compartimentos estancos, sin canales adecuados para la circulación de la información, ni para el diseño de actividades. Además no se trabaja por programas, sólo se realizan acciones aisladas de acuerdo a las necesidades de urgencia.

Generalmente, cuando desde el Nivel Central se propone desarrollar determinadas tareas a las zonas sanitarias y los centros de salud respectivos, se presentan dificultades para su implementación, en muchos casos por problemas de jerarquía institucional y, fundamentalmente de comunicación. Si la División detecta irregularidades en la ejecución de actividades de su área, sólo debe informar al Jefe inmediato, no pudiendo tomar decisiones correctivas. Hay un vacío comunicacional entre las zonas sanitarias y efectores, y los departamentos y divisiones del Nivel Central.

Tanto las zonas sanitarias como las áreas programáticas funcionan solamente con un criterio geográfico y no de organización de servicios basado en la identificación sociodemográfica de la población y en la definición de recursos materiales y humanos. En muchos casos las áreas de influencias no se corresponden con las áreas de cobertura y/ o de programa.

Podemos decir que la estructura es de tipo funcional burocratizada. Se confirma en la presencia de compartimentos estancos y superposición de funciones, ausencia de coordinación de actividades y falta de trabajo en equipo. El criterio de centralización no responde a un criterio de distribución de actividades estratégicas y operativas.

Además, si bien las funciones y responsabilidades están claramente especificadas en la normativa vigente, en la práctica se cumplen parcialmente, principalmente por desconocimiento de la reglamentación.

e) Aspecto económico-financiero.

La Secretaría de Salud Pública tiene un presupuesto asignado por ley para el funcionamiento por ejercicio anual, aprobado por la Cámara de Diputados de la Provincia. Su determinación es sobre la base de parámetros históricos.

Cuadro N°3 Presupuesto Provincial. Ley 6.932. Año 1.999

FINALIDADES	TOTAL EN PESOS
Administración General	198.652.318
Seguridad	50.984.139
Salud	112.630.843
Bienestar Social	87.201.891
Cultura y Educación	169.964.312
Ciencia y Técnica	874.478
Desarrollo de la Economía	107.159.365
Deuda Pública	31.048.640
TOTAL	758.515.986

Fuente: S.S.P. Departamento Contable

Cuadro N°4 Presupuesto S.S.P. Año 1.999 Ley 6.932

FINALIDADES	MONTOS EN PESOS		
Erogaciones Corrientes			83.494.943
Personal (salarios)		69.994.943	
Bienes y Servicios no personales		13.550.000	
Bienes de Consumo	5.600.000		
Servicios	7.900.000		
Erogaciones de Capital			26.800.000
Trabajos Públicos		26.800.000	
Nuevo Hospital Rawson		26.800.000	
TOTAL PRESUPUESTO			110.294.943

Fuente: S.S.P. Departamento Contable

En ese año en particular el presupuesto contempla un monto referido a la Obra del Hospital G. Rawson. De todas formas se mantiene casi constante la composición porcentual: el 83.8% del Presupuesto de la Secretaría. es en concepto de salarios del personal, y el 16.2% en concepto de Bienes y Servicios no Personales, de los cuales el 41.3% representan Bienes de Consumo: insumos administrativos: papel, insumos para computadoras, productos químicos y medicinales, alimentos, etc. (6.7% del Presupuesto de la S.S.P.), y el 58.7% Servicios: energía eléctrica, gas, teléfono (9.46% del Presupuesto de la S.S.P.).

Cuadro N°5 Ejecución Presupuestaria al 31/12/1.998. S.S.P.

PARTIDAS PRESUPUESTARIAS	PRESUPUESTO GRAL.	FONDO SOLIDARIO HOSPITAL	FONDO SALUD PUBLICA	CUENTAS ESPECIALES	TOTAL PRESUPUESTO
Personal	70.023.605,72				70.023.605,72
Bines de Consumo	4.643.214,71	1.246.014,08	80.077,28	535.316,25	6.495.622,32
Servicios no Personales	7.773.081,23		21.690,00	157.407,99	7.952.179,22
Bines de Capital			232.437,28	120.730,53	353.167,81
TOTAL	82.430.901,66	1.246.014,08	334.204,56	813.454,77	84.824.575,07

Fuente: S.S.P. Departamento Contable

La composición presupuestaria en los dos hospitales referentes de la Provincia de acuerdo a los datos disponibles, fue:

Cuadro N°6 Gastos en Hospitales Centrales. Año 1.998. Sin personal.

CONCEPTO	HTAL. DR. G. RAWSON	HTAL. DR. M. QUIROGA
Servicio de Racionamiento en Cocido	917.262,21	430.542,61
Servicio de Esterilización y ropa de cirugía	558.069,18	222.498,87
Servicio de Recolección de Residuos Patogénicos	243.000,00	90.900,00
Provisión de Oxígeno envasado	487.456,75	58.319,38
Total gastado en Bienes y Servicios varios	2.648.250,00	998.000,00
Total Inversión en equipamiento	106.866,50	26.432,90
TOTAL	4.960.904,64	1.826.693,76

Fuente: S.S.P. Departamento Contable

Otra fuente de ingresos para el financiamiento del Subsector Público independiente de la asignación presupuestaria del Ejecutivo Provincial, es la facturación a los subsectores privados y de la seguridad social; una muestra de estos ingresos se ven reflejados en los siguientes datos disponibles:

Cuadro N°7 Facturación a D.O.S. sobre Estadísticas del H.P.A. según Convenio. Año 1.999

H.P.A.	Enero	Febrero	Marzo	Abril
Dr. G. Rawson	13460.00	36735.00	39321.00	68447.00
Dr. M. Quiroga	35663.00	25672.00	30838.00	1072279.00
Dr. C. Aguilar	1858.00	1121.00	3306.00	-----
Dr. F. Cantón			846.00	846.00
Huaco	2170.00	1225.00	2820.00	4050.00
Dr. A. Cantón	1500.00	907.00	1746.00	2500.00
Barreal	2107.00	1660.00	1853.00	2127.00
Dr. T. Perón				
Mental San Juan	11632.00		14856.00	17104.00
Dr. A. Albarracín	2530.00	4245.00	3360.00	2920.00
San Roque	2250.00	4520.00	8780.00	4080.00
Albardón		83.00	691.00	-----
Instituto Odontológico	59.00	314.00	975.00	223.00
Centro A. Rawson	1580.00	2412.00	2358.00	947.00
Media Agua			2448.00	984.00
Alfonso Barassi			92.00	-----
Rizo Esparza			No facturó	
TOTAL GRAL.	74809.00	78894.00	114290.00	211507.00

Fuente: S.S.P. Departamento Contable

f) Recursos humanos.

Los agentes de la Secretaría de Salud Pública son 4.540, comprendidos en dos (2) regímenes legales: ley 2.580 de los profesionales de la salud, en sus carreras asistencial y sanitaria (comprende médicos, odontólogos, enfermeros universitarios y licenciados en enfermería, psicólogos, kinesiólogos, fonoaudiólogos, trabajadores sociales, etc.). Actualmente hay 1.340 agentes por este régimen.

Por otra parte, hay 3.200 designaciones por la ley 5.525, del personal técnico y administrativo, que incluye algunos profesionales (abogados, contadores, ingenieros, lic. en informática, etc.) y al personal técnico y administrativo (auxiliares y empíricos de enfermería, técnicos radiólogos, en laboratorio, y otros, personal de servicios generales, mantenimiento y agentes sanitarios).

A cada agrupamiento le corresponde regímenes horarios y escalas salariales diferentes. La remuneración es fija y no contempla criterios de productividad o eficiencia en el desempeño de la tarea.

Cabe destacar que no hay un análisis que permita detectar las necesidades de capital humano.

La selección e ingreso a la organización, como así también los ascensos y promociones se realizan, generalmente, sin una evaluación previa de necesidades y del perfil del cargo a ocupar. Se implementan por diversos mecanismos: los profesionales de la Ley 2.580 pueden ingresar (o ascender) a través de concursos de antecedentes para cubrir cargos vacantes, en este caso se integran como personal de planta permanente; o bien ser designados en cargos interinos (aquí media una decisión política), situación que puede revertirse en caso de acceder a concursos.

Los agentes de la Ley 5.525 ingresan – o son promocionados- por decisión de alguna autoridad política, mediante una Resolución Ministerial refrendada por el Ejecutivo Provincial, y no se consideran experiencia, antecedentes o pericias para la función a cubrir. Para las promociones puede tenerse en cuenta la antigüedad.

Estas circunstancias favorecen la presencia, por un lado, de recursos humanos altamente especializados en tareas administrativas y rutinarias (por Ej. Licenciado en informática, licenciado en ciencias políticas, bioingeniero, profesores universitarios, etc.), y por otro de personal con escasa capacitación para el tipo de tareas que desempeña (por ej. agentes sanitarios sin preparación previa).

No existe un régimen formal (ni informal) de evaluación de desempeño. El control se limita a vigilar el horario de los agentes no profesionales (Ley 5.525), ya que los profesionales escapan a los mecanismos de control implementados para el resto. Tampoco hay un sistema de incentivos y sanciones para el personal, situación que repercute en su comportamiento y responsabilidad.

Es importante señalar que la dedicación de los profesionales de la salud en el sector público es de tiempo parcial, por lo que en muchos casos se compromete parte del horario de atención en centros u hospitales públicos en actividades en el subsector privado.

Además, muchos profesionales deben asistir a más de un centro de salud por mañana, lo que reduce el horario de atención en cada efector.

Por último, los cargos de Secretario, Subsecretarios, Jefes de Departamentos y Divisiones del área Técnica, y Director Administrativo del Nivel Central, Jefes de Zonas Sanitarias y Directores de Hospitales son de designación política, y son desempeñados, generalmente, por médicos dedicados a la asistencia de pacientes sin capacitación en gestión de organizaciones (a excepción del Subsecretario y Director Administrativos).

g) Recursos Materiales.

Red de Atención

Los 19 departamentos de la provincia son distribuidos en cinco (5) Zonas Sanitarias. Cada una de éstas tiene centros de salud de segundo nivel de atención (ambulatorio o con internación) que sirven de referencia a los centros de primer nivel de atención de su área programática. Además cada centro de primer nivel actúa sobre la base de un área de cobertura delimitada con exclusivo criterio geográfico, que no contempla accesibilidad, medios de transporte públicos, tamaño y características de la población, perfil epidemiológico, etc.

La delimitación de las zonas sanitarias es la siguiente:

- Zona I Central: comprende los departamentos Capital, Albardón, Chimbas Este, Santa Lucía, 9 de Julio. La población es de 208.475 habitantes (Censo 1.991), lo que representa el 39,4% de la población total de la provincia.
- Zona II Este: comprende Caucete, 25 de Mayo, Angaco, San Martín y Valle Fértil. Su población es de 63.353 habitantes que representa el 12% del total provincial.
- Zona III Norte: está constituida por Jáchal e Iglesia. Su población es de 25.262 habitantes y corresponde el 4,8% del total provincial.
- Zona IV Oeste: Rivadavia, Chimbas Oeste, Ullum, Zonda y Calingasta. La población es de 95.328 habitantes, que constituye el 18% del total provincial.
- Zona V Sur: comprende Rawson, Pocito y Sarmiento. La población es de 136.970 habitantes, que corresponde al 26% del total provincial.

El subsector público de la salud cuenta con 104 centros de salud de primer nivel de atención, 13 de segundo nivel y 2 de tercer nivel. Los últimos sirven de referencia para toda la provincia. El total de camas es 1.110.

El primer nivel de atención es ambulatorio y responsable del tratamiento y seguimiento de patologías sencillas y de promoción y protección de la salud; se apoya en los niveles superiores donde refiere temporalmente a pacientes o a los que señala problemas ambientales. En general, las actividades se enfocan a preservar y conservar la salud de la población por medio de acciones de promoción, protección específica: diagnóstico precoz y tratamiento oportuno de enfermedades que se presentan con frecuencia, y cuya resolución es factible mediante una combinación de recursos simples y poco complejos, tecnología apropiada y medicamentos esenciales.

El segundo nivel –puede ser ambulatorio o con internación- se dirige a las actividades de restauración de la salud, atiende daños poco frecuentes y de

mediana complejidad; otorga servicios a pacientes derivados del primer nivel y a los que se presentan espontáneamente con urgencias médico- quirúrgicas.

El tercer nivel realiza actividades de restauración y rehabilitación de la salud a pacientes que observan afecciones de alta complejidad diagnóstica y de tratamiento, que han sido referidos por otros niveles de atención.

Cuadro N° 8: N° de Camas de Dotación por Hospital. Provincia de San Juan. Año 2001.

Establecimiento de Salud	N° de Camas
Guillermo Rawson	446
Marcial Quiroga	336
Rizo Sparzza	20
Cesar Aguilar	33
Alejandro Albarracín	24
Rodeo	24
San Roque	75
Barreal	19
Mental Zonda	60
Aldo Cantoni	24
Federico Cantoni	15
Ventura Lloveras	24
Los Berros	10
Total	1110

Fuente: División Bioestadística- S.S.P.

Numerosas actividades de prevención primaria (promoción y protección de la salud), secundaria (diagnóstico y tratamiento) y terciaria (rehabilitación) se pueden y deberían resolver en los centros de salud de primer nivel, más cerca de la población, con mayor impacto y resultado en términos de salud, y a un costo mucho menor. Es decir que este nivel debería funcionar como puerta de entrada al sistema de servicios de salud, ya que es allí donde se realiza el primer contacto de la familia con el equipo de salud. Este debería conocer al grupo familiar, su integración, su vivienda y su medio ambiente, y desde dentro del proceso de atención, seguir su historia y cambios en el nivel de salud, para establecer las medidas promocionales, educativas y curativas que la familia requiera.

Además, los efectores de salud están clasificados según criterios de complejidad –desde complejidad I (menor) a VIII (mayor)- que tienen que ver con la capacidad tecnológica instalada, los procedimientos diagnósticos y los recursos humanos involucrados.

Actualmente, el primer nivel de atención no cumple sus funciones principales, ya que en la provincia se ha favorecido un modelo hospitalocéntrico que privilegia la alta complejidad, lo que se transfiere en una deficiente utilización de los recursos instalados. Si bien los niveles de atención y de complejidad están claros, en la práctica el paciente no tiene definida su puerta de entrada al sistema: ya sea por inaccesibilidad horaria, geográfica, desconocimiento, costumbre, ausencia de indicaciones precisas o por propia decisión, ingresa por donde cree conveniente o donde encuentra posible la atención.

Debido a la ausencia de los profesionales en los horarios establecidos para la atención en los centros ambulatorios (por tener que asistir a más de un efector, o por dedicarse a sus actividades en el ámbito privado), surgen numerosos inconvenientes para la población demandante de los servicios, que se traducen en largas colas para obtener atención; los pacientes que no consiguen turno acuden a las guardias de los hospitales, que deberían recibir sólo urgencias y no patologías prevalentes que debieran resolverse en el primer nivel de atención con menores recursos y atención personalizada.

En este sentido se produce una concentración de la demanda en los servicios de guardia que no están preparados, puesto que no es su función el control y seguimiento de patologías de sencilla resolución. Así, el sistema de salud pierde la ocasión de realizar atenciones oportunas de promoción, prevención y tratamiento.

Por otra parte, la ausencia de mecanismos de selección y reclutamiento de los recursos humanos favorece la presencia en los efectores de primer nivel, de profesionales especialistas (oftalmólogos, traumatólogos, cardiólogos, etc.) en reemplazo de médicos de familia, pediatras, ginecólogos, clínicos, quienes están capacitados para atender las necesidades de la población a cargo de los centros de primer nivel.

Otro de los problemas importantes es la falta de integración, por un lado del mismo equipo de salud encargado de la provisión de servicios de cada efector, y por otro de los efectores de diferente nivel de atención: sistema de referencia y contrarreferencia.

Articulación de los efectores públicos de primer nivel con la red de salud.

Los mecanismos de referencia y contrarreferencia (circuitos de derivación de pacientes) que se encuentran vigentes se basan en dos tipos de criterios: derivación a centros complejos por patologías y derivación por pertenencia geográfica (división política).

La mayoría de los centros de salud deriva pacientes a los hospitales (de segundo o tercer nivel) de forma asistemática, sin un instrumento uniforme de comunicación y sin tener la certeza los centros periféricos del momento en que el paciente será atendido.

Si el paciente es atendido en el hospital para una consulta externa, los datos, indicaciones y resultados de pruebas complementarias realizadas no son comunicadas al centro de salud de la zona debido a que tampoco existe un documento de contrarreferencia.

La información clínica referida a un episodio de hospitalización tampoco es entregada al paciente en forma de un Informe de Alta o epicrisis, y por lo tanto esta información no llega en forma directa, escrita y firmada por un responsable médico al profesional del centro de salud.

Producción de los servicios de salud.

La producción de servicios de salud se puede medir a través del total de consultas y prestaciones médicas por centro de salud. La estadísticas para el año 2.000 por Zonas Sanitarias indican los siguientes datos:

Cuadro N° 9: Total de Consultas y Prestaciones Paramédicas por Zonas Sanitarias y Establecimientos. Año 2.000.

ZONAS SANITARIAS/ ESTABLECIMIENTOS	TOTAL GENERAL	%
Zona I Central	276.014	14,6
Zona II Este	225.935	12
Zona III Norte	98.550	5,2
Zona IV Oeste	207.919	11
Zona V Sur	414.071	22
Htal. Rawson*	428.418	22,7
Htal. Marcial Quiroga	230.184	12,2
Htal. Mental San Juan	6.317	0,3
TOTAL PROVINCIAL	1.887.408	100

Fuente: División Bioestadísticas- S.S.P

*Incluye Consultas del Htal. de Niños Dr. Juan Carlos Navarro

Podemos destacar que los hospitales de mayor complejidad (Rawson y Marcial Quiroga) concentran el 34,9% del total de consultas de la provincia. Además, el peso relativo de las consultas de los servicios de Guardia y Urgencias en todos los establecimientos con internación superan ampliamente los estándares esperados del 10-20%, lo que evidencia la ineficiencia del sistema para responder en forma oportuna y en el nivel correspondiente, a las necesidades de atención de la población.

Si consideramos en forma global el indicador Consulta/Beneficiario/Año para la provincia, obtenemos un valor de 3,2. Este valor es bastante menor al valor estándar de 5.

Con respecto a los egresos de los 14 efectores con internación de la provincia, ascienden a 31.896 (datos provisorios elaborados por Div. Bioestadísticas de la SSP).

La demanda del Sector Salud.

De acuerdo a las funciones esenciales establecidas para la Secretaria de Salud Pública, la demanda de sus servicios, que comprende la Promoción, Prevención, Diagnóstico, Tratamiento y Rehabilitación de la salud, es toda la población de la provincia.

En esta demanda extendida se diferencia aquella población que es objetivo de los servicios de diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de la salud de manera particular. Dadas las condiciones socioeconómicas de la población (aumento del desempleo, subempleo, empobrecimiento, etc.) y el desfinanciamiento de los subsectores privado y de la seguridad social (que obliga a las obras sociales a suspender servicios), la demanda de los servicios de salud públicos se ha incrementado y presenta una tendencia de aumento sostenido.

La previsible merma de la población atendida por el subsector privado va a incorporar a los otros subsectores –principalmente público- unos usuarios más acostumbrados a exigir, por su antecedente de pagar por los servicios recibidos.

En un estudio realizado en el ámbito nacional se presentaron los siguientes datos respecto de la utilización de los Servicios Públicos de Salud: el 12% de las

personas que tienen cobertura se atienden en el hospital público en forma habitual; casi el 52% de las personas que asisten al hospital público lo hacen porque su obra social no tiene vigencia; casi el 59% de las personas que cuenta con cobertura y asistió al hospital público no hizo uso de su cobertura. Casi la mitad de las personas que no usaron su cobertura durante su atención en el hospital público, lo hicieron así porque opinan que el hospital público es gratuito y que, de esta manera, no deben abonar ningún costo por los servicios que en él se brindan. Otro grupo importante de personas, el 30,14% no hizo uso de su cobertura durante su atención en el hospital público porque desconocía que podía utilizarla.

Los cambios más relevantes en la demanda de salud, de acuerdo a este estudio, en los últimos 10 años tienen que ver con las personas excluidas del régimen de cobertura semipúblico y privado, que han aumentado su participación relativa de 28,45% hacia un 35,65% del universo total de hogares urbanos¹

Los Proveedores del Sector Salud.

Entre los proveedores del subsector público se distinguen dos categorías: los proveedores de servicios y los proveedores de insumos. En ambas categorías, pero con mayor énfasis en los proveedores de servicios, se presenta el carácter corporativo entre las empresas, con un alto poder de negociación.

Para el caso de los proveedores de servicios, son en general empresas del subsector privado, con las que se regulan las relaciones a través de contratos o convenios. La modalidad corporativa en estas empresas es muy alta, se presenta agrupadas a través de asociaciones o sociedades de acuerdo a las especialidades de sus servicios.

Otra modalidad dentro del subsector público son los contratos para la tercerización de servicios, en particular para: provisión de comidas y de lavado en los centros de salud de 3° nivel, servicios de tratamiento de residuos patógenos, servicios de mantenimiento puntuales, servicios de control de personal en el nivel central –a través de tarjeta magnética-, etc.

La tercerización de servicios ha sido siempre objeto de cuestionamientos en las sucesivas gestiones de la organización, por vicios burocráticos en la implementación y auditoría de los procedimientos.

Entre los proveedores de insumos el caso más fuerte de negociación corporativa es con los laboratorios, para todos los insumos farmacéuticos y material esterilizado. La regulación de estos procedimientos es a través de la Ley de Contabilidad, bajo las distintas modalidades de licitaciones públicas, concursos de precios, compra directa, sobre los que rige un fuerte control de calidad.

En todos los casos la relación de contratación o compra con los proveedores del Estado es por precio, dentro de ciertos parámetros de calidad, de acuerdo a lo expresado en la ley que regula estas relaciones comerciales. Puntualmente en algunos casos se favorecen situaciones de monopolio de

¹ Encuesta Nacional sobre el Sistema de Salud, Asociación para la Reforma de los Sistemas de Salud, Fundación Libertad, 1.999

prestación de servicios, al contratar el Estado con empresas del subsector Privado, lo que propicia la conformación de fuertes barreras de entrada y cierto “control” de la demanda por el circuito de derivaciones.

g) Mapa de Situación.

Estrategia, Planeamiento y Control.

La Secretaría de Salud no tiene una estrategia elaborada o implícita que guíe la formulación de planes y programas.

Tampoco ha diseñado un plan de salud provincial. Las acciones que se llevan a cabo son realizadas en forma desarticulada, como “parches” a problemas muy apremiantes. En este sentido prima lo urgente sobre lo importante.

Si bien se ejecutan programas con financiamiento de la Nación, se implementan sin una integración intra o intersectorial.

En el ámbito de los efectores se reproduce este comportamiento; es decir, no se planifica ni evalúan las actividades, como tampoco hay un seguimiento de pacientes y de poblaciones a cargo.

Si bien hay un sistema de información de estadísticas vitales y de producción de los servicios de salud, el procesamiento y análisis es realizado en el Nivel Central (División Bioestadísticas) y no por quienes llevan a cabo la recolección (los efectores), que además deberían ser los primeros interesados, a fin de realizar el proceso de planificación. Además no hay un feedback sistemático de dicho análisis, lo que permitiría optimizar la utilización de la información.

El área administrativa sigue igual comportamiento: no hay una planificación presupuestaria ni control de los gastos.

Cultura Organizacional.

“La cultura organizacional es un sistema de valores compartidos (lo que es importante) y creencias (cómo funcionan las cosas) que interactúan con la gente, las estructuras de organización y los sistemas de control de una organización para producir normas de comportamiento (como se hacen las cosas aquí)”². Reconocemos en la Secretaría de Salud Pública una cultura particular, que dice sobre qué cosas son importantes, y como se hacen.

La cultura tiene diferentes dimensiones: Valores, Creencias, Lenguajes, Rituales, Historias.

- **Valores**

En la descripción y análisis de los valores encontramos algunos que contribuyen y otros que son contradictorios con los fines de la institución.

Entre los valores positivos se observan: La *empatía*, ponerse en lugar del otro, es importante en cuanto permite una mejor comunicación con los usuarios

² Bro Uttal “The Corporate Culture Cultures” Fortune, Oct.14, 1983.

y con los mismos compañeros de trabajo. En igual sentido, la *solidaridad*, ayudar a otros, principalmente a quienes demandan los servicios asistenciales; también se da como *compañerismo* entre pares. El *reconocimiento de los superiores* por el trabajo de los empleados si bien no es frecuente, se transforma en un anhelo y es altamente estimado cuando se presenta.

La *paciencia* es un valor que reclaman los miembros de la institución a los usuarios; internamente se presenta entre compañeros, siempre está presente el “eso puede esperar”. En este sentido la excesiva *burocratización* es también un valor, en cuanto señala el modo de hacer las cosas; está muy bien fundamentada y es respetada por todos; además subyace a la *paciencia* tornándose en un aspecto negativo de ésta.

Se privilegia la *complejidad tecnológica* para atención de casos extremos de enfermedad, en detrimento de la promoción y prevención de la salud. En este sentido el diagnóstico y tratamiento de casos terminales se constituye en fuente de prestigio para quienes lo practican.

- Creencias

- Rol del líder: el líder formal o Jefe es concebido como un personaje transitorio dentro de la institución. Generalmente está asociado a su actuación política. Esto principalmente para las autoridades de Nivel Central, Jefes de Zona y Directores de Hospitales. Son quienes tienen el poder y se les reconoce más por administradores. Su rol está asociado a cambios radicales que desechan, debido a la política del momento, aquellos elementos positivos para el sistema que hayan fructificado en las administraciones anteriores, lo cual conlleva a perder la continuidad de los proyectos beneficiosos para la institución. En cuanto a jefes de planta permanente (del área administrativa, Jefes de centros de salud, Jefes de Servicios de hospitales), cuyo rol es asumir la responsabilidad de su área, y en muchos casos distribuir las tareas, decidir sobre lo urgente y lo importante y establecer las relaciones intra e intersectoriales; en el caso aquí analizado éstos se acomodan a las decisiones políticas imperantes, relegando toda responsabilidad a las autoridades superiores, con lo cual se produce un anquilosamiento que estalla en un caos administrativo. Los líderes informales cumplen su principal actuación en situaciones de conflicto institucional, donde pueden asumir la representatividad de la mayoría y llevar su voz en situaciones de crisis. Son agentes de cambio aún cuando el sistema intente absorberlos.

- Rol de los empleados: los empleados están “para cumplir con su tarea”, y en ese sentido hay bastante severidad en su cumplimiento. Están desde siempre y “no se van”, y son los que transmiten a quienes llegan al sistema la “tradicción” del mismo.

- Rol de los clientes y usuarios: El rol del usuario está asimilado a ser “paciente”, en el sentido que es quien debe esperar por los servicios que el sistema brinda. El paciente asume el rol que la organización le otorga, un rol pasivo, no reclama, en muy pocas ocasiones se queja por las prestaciones que recibe. Probablemente por su condición de indigente o de pertenecer a los sectores de menores ingresos y haber recibido menor educación formal, conciben la atención más como una dádiva que como un derecho.

□ Rol de los proveedores: La relación establecida entre los proveedores y la Secretaría está determinada por la Ley de Contabilidad de la Provincia, que fija la modalidad de convocatoria y contratación de los servicios. Sin embargo, la auditoría de esos procesos ha detectado en varias oportunidades vicios del sistema, que permiten ciertas deformaciones, principalmente dadas por el favoritismo a algunos grupos de proveedores, dependiendo de la gestión política del momento. Debido a la crisis económica que deriva en la falta de pago por sus servicios, los proveedores han aumentado su poder de negociación y su presión, al suspender la provisión de insumos y servicios.

- Lenguajes

La organización no posee un lenguaje sólido y unificado que caracterice su imagen corporativa. Esto se ve afectado por la atomización de la red y su cobertura en toda la provincia que no favorece una imagen integral dado que los criterios con los que se estructuran los recursos físicos no se enmarcan en un diseño integrador.

Las señalizaciones y orientaciones dentro de los distintos edificios de la organización son, en el mejor de los casos, improvisadas por las personas de los distintos ámbitos de trabajo y siempre resultan deficientes para la orientación del usuario dentro del sistema. Es cotidiano observar a algún empleado explicar o acompañar en el recorrido hasta el destino a los usuarios y clientes que, por distintos motivos, concurren a la organización.

Es característica la diferenciación que se produce entre las áreas administrativa y técnica, en el sentido que la primera cuenta con mejores recursos físicos y comodidades en el ámbito laboral. Esto no es más que una manifestación en lo físico, de la desarticulación entre las funciones administrativas y técnicas, y de la mayor importancia que recibe una función sobre la otra.

- Rituales

La organización cuenta con una profusión de rituales que se mantienen en el ámbito de lo informal, dentro de pequeños grupos de trabajo promovido por afinidades personales. No hay celebraciones ni encuentros festivos institucionalizados y formales que sean promovidos por los directivos, con la excepción del Encuentro Anual de Agentes Sanitarios, organizado por División Atención Primaria. Este evento, si bien convoca a todos los agentes sanitarios del sistema, cada vez más se transforma en un lugar de encuentro para los profesionales y no profesionales que se desempeñan en el primer nivel de atención.

- Historias

La evolución cronológica de los servicios de salud en la Provincia responde a la siguiente secuencia:

- 1.850: se forma el Tribunal de Medicina.
- 1.885: creación del Consejo de Higiene Pública y Tribunal de Medicina.
- 1.923: constitución de la Administración Sanitaria y Asistencia Pública.

- 1.958: se realiza el primer informe del Sector Público en la provincia, donde se constata la existencia de 15 grandes establecimientos, 5 puestos sanitarios con un total de 1.353 camas.
- 1.960: la proporción existente era de 1 médico cada 1.600 habitantes.
- 1.961: se crea el Servicio Provincial de Salud, que se transformó posteriormente en Secretaría de Salud Pública.
- 1.970: se diseña el Plan de Salud sobre la base del Modelo de Seguridad chileno. En esta década se inician importantes acciones que impactan en la historia de la organización hasta el día de hoy. Entre éstas están la elaboración e implementación del Programa de Salud Rural por un grupo de sanitaristas, que incorpora la figura del agente sanitario. Dicho programa es pionero en el país y es anterior a la formulación de la estrategia de Atención Primaria, constituyéndose en un antecesor de esta estrategia.

Esta revisión histórica de la organización conduce a la caracterización de su cultura, que dado el tamaño y complejidad de la organización actual determina una serie de subculturas constituidas en torno a diferentes particularidades: subcultura de nivel central y dentro de ésta subcultura del área técnica y subcultura del área administrativa, subcultura de los centros de salud periféricos, subcultura de los hospitales; cada una asume los rasgos culturales de la zona en que se desenvuelve, es decir zona rural o zona urbana.

Se puede caracterizar a la cultura organizacional de la Secretaría de Salud Pública, con relación al modelo de estructura profesionalizada. Este modelo es consecuencia de la suma de los modelos rutinario y burocrático. Existe una profusa segmentación de las actividades hacia el interior de cada unidad de la organización, que constituyen “feudos” con clara diferenciación entre los niveles operativos y estratégicos.

El segmento operativo está representado por los profesionales de la salud (los que “solo opinan o trabajan sobre su tema”) que imponen sus visiones parciales a la organización y generan así subestructuras y subculturas que responden a sus perfiles específicos de acción.

El segmento estratégico representa los propósitos institucionales que no puede tener una representación adecuada, con lo que se logran áreas con marcada desigualdad en el aspecto funcional de la estructura, mostrando logros positivos de algunos sectores en detrimento de otros. Como resultado final se obtiene un impacto de muy difícil evaluación integral.

En este modelo cada área o servicios posee una marcada visión fragmentada de crecer sólo.

h) Problemáticas Particulares.

- Desarticulación funcional y desmotivación del personal de la Organización, que repercute en gran descredibilidad del cliente interno y cliente externo, en un ambiente de incertidumbre.
- Falta de médicos sanitaristas.
- Ausencia de estrategias de Prevención de la salud.
- Ausencia de acciones de Promoción de la salud, en articulación con el sector de educación.

3. Diagnóstico de la situación de salud de la Provincia de San Juan.

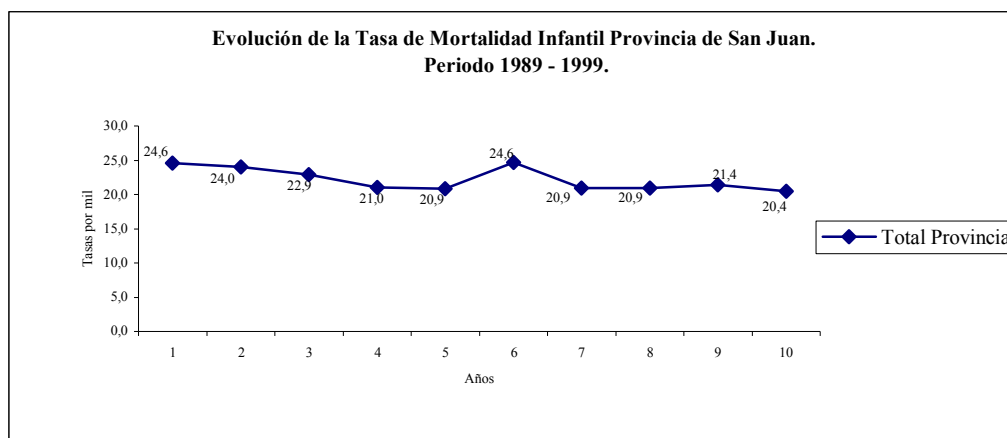
a) Principales Indicadores de la Situación de Salud Provincial. Mortalidad Infantil

La Mortalidad Infantil representa un indicador muy sensible a las modificaciones en las condiciones de vida de la población. Una mortalidad alta refleja las agresiones biológicas a la salud de la población que se producen en un medio físico y social adverso, condiciones a las cuales los menores de un año son particularmente vulnerables. Si se tiene en cuenta que muchas de las defunciones en esta edad son reducibles o tratables, resulta que una mortalidad infantil elevada representa la incapacidad de la sociedad para hacer llegar los avances tecnológicos a toda la población infantil, junto con la existencia de condiciones adversas a la vida que deterioran la eficacia de tales medidas.

Así el análisis de la mortalidad infantil se constituye en fundamental para el diseño de intervenciones destinadas a mejorar la supervivencia y salud de los niños.

Cuadro N° 10: Tasas de Mortalidad Infantil según Departamentos. Provincia de San Juan.

Departamento	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Albardón	28.2	14.6	22.0	15.5	28.6	28.9	15.7	22.1	26.1	33.3
Angaco	22.1	45.5	19.2	5.4	34.9	53.5	5.5	5.4	22.3	33.5
Calingasta	51.5	26.2	23.5	29.4	27.0	4.4	35.1	14.4	13.5	32.6
Capital	22.4	24.5	21.8	21.2	15.3	25.7	18.5	20.1	23.9	20.1
Caucete	30.5	29.4	37.6	27.4	27.1	29.5	23.9	27.3	28.8	20.9
Chimbas	19.0	25.3	32.5	26.0	20.6	25.3	19.8	21.2	18.8	14.0
Iglesia	37.7	29.7	0.0	33.1	26.8	35.0	38.0	23.4	14.3	8.0
Jáchal	42.2	26.7	26.3	32.6	29.7	25.1	52.9	17.8	12.0	33.8
9 de Julio	24.7	41.7	19.5	18.2	21.2	41.9	17.6	26.9	5.7	15.9
Pocito	24.1	20.0	20.6	25.0	22.0	26.0	22.3	12.8	31.0	22.7
Rawson	23.6	24.0	16.7	12.6	18.2	20.1	14.9	18.6	17.9	17.3
Rivadavia	15.3	19.2	12.9	17.6	18.4	20.7	15.8	18.5	11.0	17.1
San Martín	16.7	32.3	33.1	10.9	13.1	35.2	26.9	48.9	22.9	14.7
Santa Lucía	23.6	16.5	23.5	16.6	13.3	19.7	18.9	21.2	29.3	15.2
Sarmiento	31.0	9.6	23.2	26.3	27.1	20.5	28.5	27.4	29.5	23.6
Ullum	18.7	68.2	19.0	0.0	36.6	11.4	29.7	49.0	25.9	87.4
Valle Fértil	13.0	37.7	38.0	49.4	24.3	22.7	38.5	13.2	20.1	46.1
25 de Mayo	39.4	29.3	29.8	29.0	36.7	35.0	16.7	32.3	34.0	22.0
Zonda	54.8	10.6	36.7	33.7	30.3	45.5	42.1	19.2	0.0	0.0
Total Provincia	24.6	24.0	22.9	21.0	20.9	24.6	20.9	20.9	21.4	20.4



Fuente: División Bioestadística- S.S.P.

La tasa de mortalidad infantil para San Juan fue del 20.4 ‰ para el año 1.999. Sus valores más elevados se encontraron en los años 1.990 y 1.995 (24.6) y 1.991 (24.0).

Los indicadores registrados para todo el periodo superan ampliamente la tasa del total del país (17,6‰) y se encuentran entre los más altos, frente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (10,7‰), y provincias como Neuquen (12,4‰), Santa Cruz (13,2‰), La Pampa (15,2‰), Córdoba (15,3‰), entre otras.

El comportamiento errático de este índice no permite establecer una tendencia definitiva. Para ello habría que emprender una minuciosa investigación por jurisdicción, que incluya el análisis sobre sus causas, condiciones de vida de las poblaciones, accesibilidad y cobertura de los servicios, y sobre la confiabilidad de los registros.

Las variaciones son más pronunciadas en departamentos donde la cantidad de nacimientos es menor, por lo que menos defunciones tienen una incidencia mayor en la tasa.

Se destacan registros excesivamente elevados en Ullum, que en el último año presentó una tasa de 87,4 ‰, en 1.991 68,2, en 1.997 49,0 y en 1994 36,6; Zonda en 1.990 54,8, en 1.995 45,5 y en 1.996 42,1. En ambos casos, no se observaron defunciones en algunos años del periodo (para Ullum en 1.993, para Zonda en 1.998 y 1.999). Angaco muestra para 1.991 53,4%, en 1.991 45,5% y en 1.999 33,3%; Calingasta en 1.990 51,5% y en 1.996 35,1%; Valle Fértil en 1.993 49,4%, en 1.999 46,1%, en 1.996 38,5%, en 1.992 38,0% y en 1.991 17,7%. En el Gran San Juan se verifican los valores más bajos, aunque todavía no los deseables y susceptibles de reducción.

Cuadro N° 11: Porcentajes del Componente Postneonatal respecto a las Defunciones Infantiles, por Departamento. Provincia de San Juan.

Departamento	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Albardón	70.0	85.7	72.7	42.9	23.1	15.4	42.9	20.0	33.3	26.7
Angaco	50.0	60.0	50.0	100.0	66.7	50.0	0.0	100.0	0.0	33.3
Calingasta	41.7	16.7	50.0	25.0	14.3	0.0	50.0	66.7	0.0	16.7
Capital	34.5	26.2	32.7	30.8	13.9	21.1	28.9	33.3	26.0	40.0
Caucete	47.4	20.0	32.1	39.1	31.8	45.5	11.8	23.8	61.9	25.0

Chimbas	32.0	30.8	38.8	32.5	48.4	13.5	36.7	32.4	39.3	26.1
Iglesia	66.7	66.7		80.0	50.0	80.0	50.0	0.0	0.0	100.0
Jáchal	25.0	26.7	42.9	25.0	31.3	8.3	20.0	37.5	40.0	23.5
9 de Julio	75.0	62.5	50.0	0.0	25.0	42.9	0.0	60.0	0.0	0.0
Pocito	38.9	55.6	61.1	21.7	47.4	43.5	35.0	41.7	51.9	35.0
Rawson	37.5	41.1	21.1	40.0	39.0	31.8	34.4	32.6	37.5	32.4
Rivadavia	44.4	20.0	47.1	34.8	12.0	35.7	33.3	44.4	25.0	25.0
San Martín	25.0	11.1	37.5	66.7	100.0	62.5	16.7	18.2	20.0	0.0
Santa Lucía	28.6	37.5	52.2	40.0	23.1	41.2	17.6	30.0	22.2	23.1
Sarmiento	30.8	60.0	25.0	28.6	35.7	30.0	64.3	33.3	53.8	66.7
Ullum	50.0	50.0	0.0		100.0	100.0	33.3	20.0	33.3	33.3
Valle Fértil	0.0	33.3	71.4	50.0	40.0	25.0	42.9	50.0	33.3	71.4
25 de Mayo	30.8	61.5	45.5	46.2	43.8	38.5	16.7	53.8	23.1	55.6
Zonda	50.0	0.0	100.0	0.0	33.3	33.3	25.0	0.0		
Total Provincia	37.9	36.1	40.7	34.5	33.8	31.4	31.3	33.8	34.8	33.3

Fuente: Elaboración Propia

En cuanto a los componentes de la Mortalidad Infantil, el postneonatal registró en el total provincial, porcentajes mayores al 30. El mayor valor se observó en 1.992 con el 40,7%, y el menor en 1.996 con el 31,3%.

A pesar de las oscilaciones de la mortalidad infantil y de sus componentes neonatal y postneonatal, se encuentra una leve reducción en el último y un aumento del neonatal que pasó a ser proporcionalmente mayor. Los registros del total de la provincia no reflejan la realidad de los departamentos que la componen. En el análisis de éstos se confirman profundas diferencias regionales: poblaciones que en algunos años del periodo estudiado registraron todas las defunciones infantiles en el componente postneonatal como Ullum, Angaco, Iglesia, San Martín y Zonda. En todos los casos coinciden con los mayores porcentajes de población NBI. Sin embargo, no es posible explicar la magnitud de este componente dado que la información referida a causas de defunción no se encuentra desagregada por departamentos, lo que permitiría el análisis de causas reducibles y no reducibles.

La mortalidad postneonatal se asocia a factores socioeconómicos y de agresividad del medio, por lo que valores elevados de este componente indicarían la ausencia de acciones dirigidas al saneamiento ambiental y el control de enfermedades prevenibles por vacunación, de las enfermedades diarreicas, la desnutrición y las infecciones respiratorias agudas.

Cuadro N° 12: Mortalidad Infantil Neonatal. Valores Relativos. Provincia de San Juan.

Departamento	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Albardón	30,0	14,3	27,3	57,1	76,9	84,6	57,1	80,0	66,7	73,3
Angaco	50,0	40,0	50,0	0,0	33,3	50,0	100,0	0,0	100,0	66,7
Calingasta	58,3	83,3	50,0	75,0	85,7	100,0	50,0	33,3	100,0	83,3
Capital	65,5	73,8	73,5	69,2	86,1	78,9	71,1	66,7	74,0	60,0
Caucete	52,6	80,0	67,9	60,9	68,2	54,5	88,2	76,2	38,1	75,0
Chimbas	68,0	69,2	57,1	67,5	51,6	86,5	63,3	67,6	60,7	73,9
Iglesia	33,3	33,3	-	20,0	50,0	20,0	50,0	100,0	100,0	0,0
Jáchal	75,0	73,3	57,1	75,0	68,8	91,7	80,0	62,5	60,0	76,5
9 de Julio	25,0	37,5	25,0	100,0	75,0	57,1	100,0	40,0	100,0	100,0

Pocito	61,1	44,4	38,9	78,3	52,6	56,5	65,0	58,3	48,1	65,0
Rawson	62,5	58,9	81,6	60,0	61,0	68,2	65,6	67,4	62,5	67,6
Rivadavia	55,6	80,0	58,8	65,2	88,0	64,3	66,7	55,6	75,0	75,0
San Martín	75,0	88,9	62,5	33,3	0,0	37,5	83,3	81,8	80,0	100,0
Santa Lucía	71,4	62,5	43,5	60,0	76,9	58,8	82,4	70,0	77,8	76,9
Sarmiento	69,2	40,0	75,0	71,4	64,3	70,0	35,7	66,7	46,2	33,3
Ullum	50,0	50,0	100,0	-	0,0	0,0	66,7	80,0	66,7	66,7
Valle Fértil	100,0	66,7	28,6	50,0	60,0	75,0	57,1	50,0	66,7	28,6
25 de Mayo	69,2	38,5	45,5	53,8	56,3	61,5	83,3	46,2	76,9	44,4
Zonda	50,0	100,0	0,0	100,0	66,7	66,7	75,0	100,0	-	-
Total Provincia	62,1	63,9	59,3	65,5	66,2	68,6	68,7	66,2	65,2	66,7

Fuente: Elaboración Propia.

Para reducir la mortalidad neonatal (del primer mes de vida), en sus componentes precoz y tardío, resulta valiosa la implementación del control prenatal eficiente que permita detectar embarazos de mediano y alto riesgo, a fin de derivar en forma oportuna a los niveles de atención que se necesite. Cabe mencionar, que sólo unas pocas causas son responsables de la mayoría de las muertes durante la gestación y que éstas son fácilmente diagnosticables por el equipo de salud en cualquier nivel de atención y sin requerir complejidad o tecnologías costosas, únicamente un control prenatal adecuado y eficiencia de los servicios de salud.

Sin embargo, no debe obviarse que algunas defunciones neonatales, principalmente durante la primera semana de vida, se relacionan a problemas congénitos y otros no reducibles, para los cuales debería realizarse inversiones destinadas a fortalecer los servicios hospitalarios de alta complejidad (terapia intensiva neonatal).

El componente neonatal ha presentado sus mayores porcentajes –100%– en Angaco, Calingasta, Iglesia, 9 de Julio, Valle Fértil y Zonda. Estas situaciones merecen considerarse en mayor profundidad, puesto que los departamentos involucrados -junto con Jáchal que también presentó valores exagerados- son los más distantes de los servicios neonatales de alta complejidad. En este caso estaríamos frente a condiciones de inequidad en el acceso a los servicios de salud para las poblaciones alejadas de los hospitales de referencia provincial.

b) Reducibilidad de la mortalidad infantil

De acuerdo a la información proporcionada por División Bioestadística, en el año 1.999, el 62,9% del total de defunciones infantiles fueron reducibles.

En el componente neonatal, la reducibilidad alcanzó el 57,5%, observando la mayor incidencia en las Reducibles por Prevención, Diagnóstico y Tratamiento Oportuno en el Embarazo. Dentro de éstas encontramos las frecuencias más elevadas en dificultades respiratorias del recién nacido y en trastornos fetales relacionados con la duración corta de la gestación y el bajo peso al nacer.

Ello significa que al no implementarse controles adecuados de embarazos, el sistema de salud pierde la oportunidad de reducir en forma importante la Mortalidad Infantil, y genera nacimientos de bajo peso y prematuridad.

Los niños de bajo peso tienen mayores riesgos de mortalidad debido a su resistencia menor a las enfermedades. En el bajo peso inciden las condiciones del

entorno: factores demográficos (condiciones socioeconómicas de la familia, educación y edad de la madre, etc.), factores preconceptionales (paridad, talla, enfermedades crónicas, desnutrición, antecedentes obstétricos desfavorables, etc.), factores conceptionales (embarazos múltiples, aumento de peso en la gestación, intervalo intergenésico breve, etc.), factores ambientales y de comportamiento (hábito de fumar, stress, abuso de alcohol, drogas, etc.) y factores dependientes del cuidado de la salud. La importancia de la detección precoz y seguimiento adecuado del embarazo, reside en constituir la principal forma de reducir estos riesgos y revertirlos en favor de la salud de los niños y de las madres.

En la mortalidad postneonatal, los criterios de reducibilidad alcanzaron el 73,6% de las defunciones, concentrando el 46% las Reducibles por Prevención y Tratamiento. En éstas las Enfermedades del Aparato Respiratorio representaron el 77,5% de las muertes. La efectividad en el manejo de los casos de niños con infecciones respiratorias depende en gran medida, de la información que reciba la madre y de su participación. Esta información y participación debe extenderse a la familia y al resto de la comunidad a fin de aconsejar sobre los síntomas de peligro y buscar atención médica en el momento adecuado.

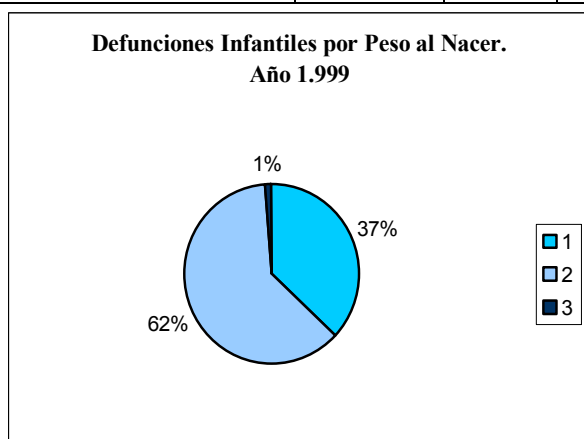
Las Causas Externas continúan en importancia, siguiendo las Infecciones Intestinales. La mortalidad por esta causa señala la persistencia de problemas propios del subdesarrollo y la pobreza, tales como desnutrición crónica y las deficiencias del saneamiento ambiental, así como los conocimientos y hábitos que permitirían contrarrestar su efecto.

c) Bajo peso al nacer.

Cuadro N° 13: Defunciones Infantiles por Departamento de Residencia y Peso al Nacer. Provincia de San Juan. Año 1.999.

Departamento de Residencia	Total	Peso al Nacer					
		Hasta 2500	%	2501 y +	%	Ignorado	%
Albardón	15	12	80	3	20	0	0
Angaco	6	5	83	1	17	0	0
Calingasta	6	3	50	3	50	0	0
Capital	40	22	55	18	45	0	0
Caucete	16	11	69	5	31	0	0
Chimbas	23	12	52	11	68	0	0
Iglesia	1	1	100	0	0	0	0
Jáchal	17	8	47	9	53	0	0
9 de Julio	3	2	70	1	30	0	0
Pocito	20	14	70	6	30	0	0
Rawson	37	23	62	14	38	0	0
Rivadavia	24	16	67	8	33	0	0
San Martín	3	3	100	0	0	0	0
Santa Lucía	13	12	92	1	8	0	0
Sarmiento	12	9	75	3	25	0	0
Ullum	9	5	56	3	33	1	11
Valle Fértil	7	2	29	5	71	0	0
25 de Mayo	9	3	33	5	56	1	11

Zonda	0	0	0	0	0	0	0
Total Provincia	261	163	62	96	37	2	1



Fuente: División Bioestadística-.S.S.P.

El bajo peso al nacer es la causa de muerte más importante, no sólo en el periodo neonatal sino durante todo el primer año de vida. El bajo peso contribuye al 62% de las defunciones infantiles de toda la provincia. Sin embargo, más de la mitad de departamentos han registrado porcentajes más elevados de defunciones de niños con bajo peso, llegando incluso al 100% de dicha mortalidad. Esto demuestra la fundamental importancia que representa para el sector, el trabajo en la detección precoz y el seguimiento de los embarazos que tiendan a reducir el bajo peso y los riesgos que constituye.

Cuadro N° 14: Nacimientos Registrados según Intervalos de Peso al Nacer y Departamento de Residencia de la Madre. Provincia de San Juan. Año 1.999.

Departamento de Residencia	Total	Intervalos de Peso al Nacer (en gramos)			
		Sin especificar	Menos de 1500	1500-2499	Más de 2500
Albardón	450	9	12	34	395
Angaco	179	4	5	15	155
Calingasta	184	9	4	8	163
Capital	1991	56	31	137	1767
Caucete	766	16	5	49	696
Chimbas	1638	37	16	97	1488
Iglesia	125	1	0	5	119
Jáchal	503	5	9	30	459
9 de Julio	189	4	2	8	175
Pocito	883	23	17	61	782
Rawson	2143	76	26	125	1916
Rivadavia	1400	31	20	80	1269
San Martín	204	2	3	16	183
Santa Lucía	857	26	14	47	770
Sarmiento	509	21	5	35	448
Ullum	103	3	1	4	95
Valle Fértil	152	1	1	5	145
25 de Mayo	410	10	2	27	371
Zonda	90	5	1	5	79
Total Provincia	12776	339	174	788	11475

Fuente: División Bioestadística- S.S.P.

Cuadro N° 15: Nacimientos registrados de acuerdo a Intervalos de peso al nacer. Valores absolutos y relativos.

Intervalos de Peso	N° de Nacimientos	%
Sin especificar	339	2.6
Menos de 1500 gr	174	1.4
1500-2499 gr	788	6.2
Más de 2500 gr	11475	89.8
Total	12776	100

Fuente: División Bioestadística- S.S.P.

Los nacimientos de muy bajo peso (menos de 1.500 gramos) y bajo peso (hasta 2.499 gramos) constituyen el 7,8% del total, valor superior al observado en países desarrollados.

Estos nacimientos se deben principalmente a desnutrición fetal y a partos prematuros, o a la combinación de ambos. Por esta razón, es importante que los servicios de salud desarrollen las actividades necesarias para que las futuras madres sean sanas y la pareja tenga sus hijos en las edades óptimas de la etapa fértil; los partos sean atendidos apropiadamente y en forma no iatrogénica, y que los niños nazcan a término, con buen peso y se les garantice la posibilidad de asistencia inmediata y control del crecimiento y desarrollo.

d) Mortalidad Materna

La muerte de una mujer con motivo de la maternidad debe ser objeto de máxima preocupación ya que dada su general reducibilidad, constituye una expresión de la relativa desventaja que experimentan importantes sectores femeninos en el logro de sus derechos fundamentales. “Una defunción materna es, en el mundo de hoy, tan anacrónica e ilógica como las muertes por frío” (O.P.S. Clasificación Internacional de Enfermedades, 9ª Revisión).

El dimensionamiento real de la incidencia de la mortalidad materna se ve obstaculizado por las deficiencias de subregistro en las estadísticas vitales y por la inexactitud o ausencia de información sobre causas de muerte en los registros de defunción. Para el caso de la mortalidad materna en particular, es frecuente encontrar que en la certificación de la causa de muerte se omite la mención del embarazo.

Las causas de la mortalidad materna deben enfocarse desde dos ángulos: el de la etiología clínica y el de los condicionantes sociales que sitúan a ciertos grupos de mujeres en situaciones de alto riesgo. Desde el punto de vista clínico, la mayor parte de las muertes que tienen lugar se agrupan bajo la denominación de “causas obstétricas directas”. Estas defunciones son las que resultan de complicaciones del estado de embarazo (embarazo, parto y puerperio) o de intervenciones –u omisiones- relacionadas con tal estado, por ejemplo, aborto provocado o cesárea. Aunque estas complicaciones requieren diferentes niveles preventivos y de tratamiento, vale subrayar que las muertes por tales causas son esencialmente reducibles. Las “causas obstétricas indirectas” se refieren a factores médicos no originados en el estado de embarazo pero sí agravados por los efectos fisiológicos de éste.

Cuadro N° 16: Mortalidad Materna y Tasa de Mortalidad Materna, según Departamento de Residencia. Año 1.999.

Departamento	N° Defunciones	Tasa por 10 mil N.V.
Albardón	1	22,2
Angaco	-	-
Calingasta	1	54,4
Capital	1	5,0
Caucete	2	26,1
Chimbas	1	6,1
Iglesia	-	-
Jáchal	1	19,9
9 de Julio	-	-
Pocito	1	11,3
Rawson	2	9,3
Rivadavia	-	-
San Martín	-	-
Santa Lucía	1	11,7
Sarmiento	1	19,7
Ullum	-	-
Valle Fértil	-	-
25 de Mayo	-	-
Zonda	-	-
Total Provincia	12	9,4

Fuente: División Bioestadística- S.S.P.

Dentro de las causas, el aborto figura como la primera causa de mortalidad, concentrando el 42% de las defunciones.

El aborto practicado por personas sin adiestramiento, con instrumentos no esterilizados y sin una higiene rigurosa es, con frecuencia, causa de complicaciones tales como hemorragias y sepsis, las cuales si no son atendidas oportunamente (o no son atendidas), resultan en muerte.

Las complicaciones del puerperio (entre las que se encuentran la embolia pulmonar, la sepsis puerperal y las complicaciones venosas), son generalmente reducibles con un diagnóstico y tratamiento médico quirúrgico oportunos

Es importante destacar que las complicaciones del embarazo, el parto y el puerperio producen graves consecuencias para la salud de la mujer, no sólo en términos de mortalidad sino también de morbilidad incapacitante. Las formas más frecuentes de esta morbilidad son la incontinencia, el prolapso uterino y la esterilidad.

Cuadro N° 17: Mortalidad Materna según Causa de Muerte y Departamento de Residencia. Provincia de San Juan. Año 1.999.

CAUSA DE MUERTE	TOTAL	DEPARTAMENTO DE RESIDENCIA									
		Alb	Cal	Cap	Cau	Chi	Jac	Poc	Raw	Slu	Sar
Otros embarazos ectópicos	1						1				
Aborto médico incompleto complicado por hemorragia excesiva o tardía	1										1
Aborto médico completo o no especificado complicado por hemorragia excesiva o tardía	1							1			

Otro aborto completo o no especificado complicado por infección genital o pelviana	2				1				1		
Otro aborto completo o no especificado complicado por hemorragia excesiva o tardía	1		1								
Eclampsia en el embarazo	1			1							
Eclampsia en el puerperio	1							1			
Diabetes mellitus en el embarazo	1	1									
Otras infecciones de las vías genitourinarias consecutivas al parto	1									1	
Embolia gaseosa obstétrica	1				1						
TBC pulmonar que complica el embarazo, parto y puerperio	1					1					
TOTAL	12	1	1	1	2	1	1	1	2	1	1

Fuente: División Bioestadística- S.S.P.

Teniendo en cuenta las variables biológicas y sociales y la asociación entre éstas y la mortalidad y morbilidad maternas, se ha concluido que las mujeres de clases sociales más bajas, de menor educación, en los extremos de la vida reproductiva, con alta paridad y con antecedentes de patologías previas, constituyen grupos de alto riesgo. En esta dirección la promoción y el acceso a los servicios de atención de la salud –incluidos los programas de planificación familiar y de asesoramiento a la pareja- se constituyen en factores fundamentales para garantizar estilos de vida saludables para las mujeres y los niños.

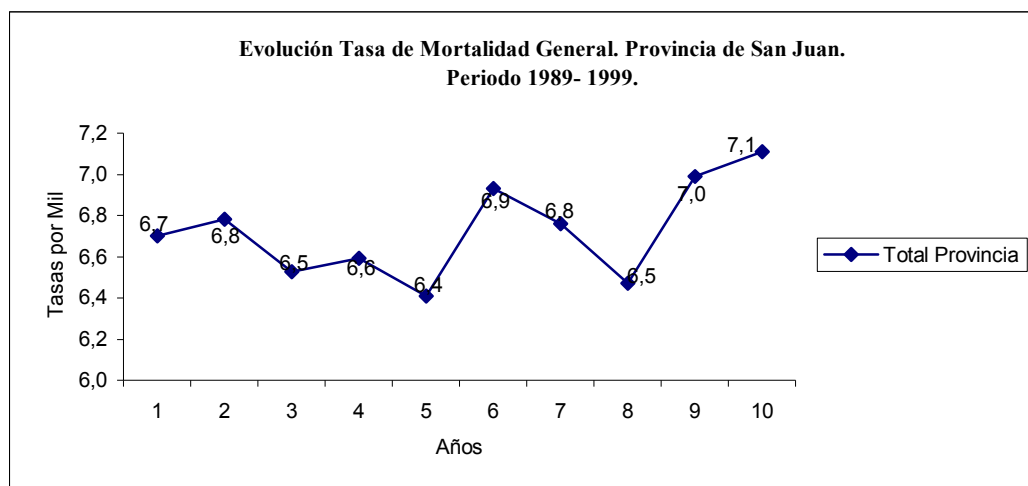
e) Mortalidad Bruta y por grupos étnicos.

Cuadro N° 18: Tasas de Mortalidad General por Departamentos. Provincia de San Juan.

Departamento	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Albardón	7.5	7.3	6.7	6.5	6.5	5.0	7.0	6.4	5.4	7.7	7.3
Angaco	11.1	9.9	8.6	7.0	7.1	6.5	8.4	6.6	7.8	8.2	7.8
Calingasta	7.3	6.4	5.6	5.2	4.5	5.5	6.2	7.7	5.4	4.1	6.3
Capital	9.3	9.5	8.9	8.3	8.9	8.3	9.0	9.0	8.5	9.2	9.6
Caucete	6.6	7.3	7.5	6.9	7.1	6.9	7.1	6.3	6.7	7.5	6.7
Chimbas	4.6	4.2	5.1	5.6	5.1	4.9	5.1	5.1	4.7	5.0	5.0
Iglesia	5.7	7.5	6.6	4.9	6.9	7.8	4.9	5.8	4.8	5.9	5.8
Jáchal	6.3	6.5	6.2	6.4	7.0	6.9	6.4	7.0	5.2	6.9	7.0
9 de Julio	4.9	4.3	5.5	6.8	4.1	3.4	5.9	6.3	5.6	6.1	7.2
Pocito	7	6.5	6.2	5.8	6.0	6.0	7.3	6.6	6.3	7.2	7.1
Rawson	6.1	5.8	5.7	6.1	5.5	5.8	6.3	6.1	6.3	6.5	6.6
Rivadavia	5.6	5.2	5.9	5.7	5.9	6.4	6.6	5.8	5.9	6.2	6.4
San Martín	4.2	6.0	5.9	4.4	5.8	4.3	6.6	6.6	7.7	5.3	6.5
Santa Lucía	6.7	6.5	7.5	6.8	6.5	6.5	6.7	7.3	6.7	7.6	7.3
Sarmiento	6.5	6.0	6.0	4.4	5.3	6.0	6.2	5.7	5.0	5.6	6.7
Ullum	5.9	4.5	6.3	6.9	5.6	8.0	3.4	7.6	7.6	6.3	7.5
Valle Fértil	6.8	6.8	7.8	7.3	8.3	5.1	6.8	9.1	6.0	6.7	6.3
25 de Mayo	6.9	5.4	5.9	5.9	6.2	5.7	6.6	4.7	6.1	6.2	6.1
Zonda	3.6	6.5	5.5	7.5	5.3	3.9	7.4	5.4	5.4	5.0	5.6

Total Provincia	6.8	6.7	6.8	6.5	6.6	6.4	6.9	6.8	6.5	7.0	7.1
-----------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Fuente: División Bioestadística- S.S.P.



La Tasa de Mortalidad General para el total provincial observa una tendencia de incremento en los dos últimos años del periodo considerado, luego de haber registrado un considerable descenso en el año 1.997. En todo el periodo, el Departamento Capital registró las tasas mayores.

Con relación al total del país y de otras provincias, la Nación observó una tasa del 7,9%, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 11,8%, Neuquen el 3,7%, Santa Cruz 4,5%, La Pampa 7,3% y Córdoba 8,4%.

Para el sector salud, la edad es una variable importante porque a ella se asocian diferentes riesgos de muerte, como así diferencias en la incidencia de algunas enfermedades.

El análisis de la mortalidad según causas de defunción se ve entorpecido por deficiencias relacionadas al procesamiento y a la certificación de las causas de muerte.

En los grupos 1-4, 5-14, 15-19, 20-24, 25-29 y 30-34, se observa como 1ª causa de muerte las Causas Externas de Mortalidad y Morbilidad.

Para el grupo 1-4 las Causas Externas representaron el 45% de las defunciones, siguiendo las Enfermedades del Aparato Respiratorio con casi el 20%. Dentro de las Causas Externas se identificó en 1º lugar Ahogamiento y Sumersión y en 2º Inhalación de Contenidos Gástricos. En este caso observamos la prevalencia de causas de defunción que pueden reducirse mediante la promoción y prevención de la salud, y el diagnóstico y tratamiento adecuado y oportuno, actividades que deben hacerse efectivas en el primer nivel de atención ya que cuenta con la posibilidad de conocer la familia, su entorno y sus riesgos.

En el grupo 5-14 las Causas Externas significaron el 53%. Nuevamente la 1ª causa fue Ahogamiento y Sumersión, la 2ª Inhalación de Contenidos Gástricos y la 3ª Accidentes de Tránsito.

En el grupo 15-19 la Causas Externas significaron el 80% de las defunciones; en el grupo 20-24 el 64%; en 25-29 el 49%; y en 30-34 el 29%. En todos estos grupos la 1ª causa la representaron los Accidentes de Tránsito.

Hasta hace poco tiempo, los traumatismos y heridas eran considerados fenómenos accidentales. Hoy se reconoce que los accidentes y violencias deben

tratarse como condiciones que tienen una historia epidemiológica y mecanismos de producción que dan cabida a medidas preventivas y de rehabilitación temprana.

Como vemos, los Accidentes tienen una relación directa con defunciones tempranas, y junto con los actos de violencia constituyen una enorme carga para los servicios de salud por la frecuencia, gravedad y efectos duraderos. Por otra parte, la Violencia es un fenómeno complejo en el cual pueden actuar factores culturales, socioeconómicos, grupales y familiares, como también la oferta y consumo de alcohol y de sustancias psicoactivas, los medios audiovisuales y otros con alto contenido de violencia.

En los grupos etarios restantes, a excepción del grupo 45-49, se presenta como 1ª causa de muerte las Enfermedades del Aparato Circulatorio; y como 2ª los Tumores.

En el grupo 45-49, el orden se presenta invertido: 1º Tumores, 2º Enfermedades del Aparato Circulatorio.

Cabe destacar que el sexo es una variable fundamental para el análisis, ya que los hombres son los que registran las mayores defunciones por Enfermedades del Aparato Circulatorio, y las mujeres por Tumores.

En las Enfermedades del Aparato Circulatorio aparece: para los hombres como 1ª causa el Infarto Agudo de Miocardio, y como 2ª la Insuficiencia Cardíaca; para las mujeres 1ª causa la Insuficiencia Cardíaca y 2ª Accidente Vascular Encefálico Agudo.

Con respecto a los Tumores, en las mujeres ocupa el 1º lugar Tumor Maligno de Mama, y en 2º Tumor Maligno de Cuello de Útero. En los hombres, 1º Tumor Maligno de Próstata, y 2º Tumor Maligno de Bronquios y Pulmón.

Es importante recalcar que los tumores malignos más prevalentes están asociados a factores ambientales y a estilos de vida, por lo tanto son potencialmente prevenibles. Ello plantea la necesidad, por una parte, de conocer mejor los determinantes del problema y, por la otra, de iniciar intervenciones destinadas a la prevención primaria y secundaria de estas afecciones.

Los tumores malignos de mama y del cuello uterino son susceptibles de prevención secundaria con programas de detección precoz y manejo eficaz. Los tumores malignos de pulmón son susceptibles de prevención primaria por medio de la reducción del consumo de tabaco.

4. Valores para un plan de salud para todos.

Una vez completado el diagnóstico de situación, es imperioso pasar a presentar las soluciones.

Hablar de salud es mucho más que referirnos a la ausencia de enfermedad. Se trata de un concepto mucho más dinámico y abarcador, donde está involucrada también, de modo esencial, la dimensión espiritual y, en todo momento, una concepción esencialmente humanista.

La propuesta de DIGNIDAD CIUDADANA para el Sector Salud de la Provincia de San Juan surge de una Planificación Estratégica, cuya visión de largo plazo se plantea en un marco temporal de 10 años.

Nuestro compromiso es transformar el Ministerio de Salud Pública en una organización eficiente y comprometida con el mejoramiento continuo de la calidad de vida de la población. A tal fin, la transformación del área deberá llevarse a cabo alrededor de determinados valores:

- Vocación de Servicio
- Idoneidad y honestidad.
- Sentido de pertenencia y responsabilidad laboral.
- Actualización técnica y científica permanente.
- Trabajo en equipo.
- Compromiso con la información y la educación en temas de salud.
- Cordialidad y respeto entre compañeros y con nuestros usuarios.
- Desarrollo integral y emocional de sus integrantes.

5. Objetivos a alcanzar.

a) Estratégicos.

Nos proponemos mejorar los Indicadores Básicos de Salud de la Provincia, en lo referente a mortalidad infantil, mortalidad materna, mortalidad por accidentes de tránsito y domésticos, enfermedades cardiovasculares, morbilidad en los niños por infecciones (EDA e IRA), enfermedades prevalentes, desnutrición y consultas/ beneficiarios/ año, sobre la base del Diagnóstico 2002.

A la vez, transformar la red prestacional en un sistema de servicios de complejidad creciente, donde el Nivel Primario de Atención de la Salud, se constituya en la “puerta de entrada al sistema”, promoviendo un elevado nivel de resolución de casos.

Por último, sensibilizar a todos los efectores sobre políticas de Gestión de Calidad en las tres funciones esenciales del Ministerio de Salud Pública.

b) Objetivos presupuestarios.

Salud debe ser un área prioritaria para el Estado provincial, lo que obliga a establecer un plan de asignaciones presupuestarias de acuerdo a las prioridades de la red prestacional, respondiendo a criterios de efectividad.

c) Objetivos funcionales.

Consolidar la Atención Primaria de la Salud en toda la red prestacional de la Provincia a través de:

- Promover relaciones intersectoriales entre los tres subsectores de la salud, y los sectores de Educación, Municipios, O.N.G. y Justicia.
- Diseñar un sistema de referencia y contrarreferencia, con historias clínicas normalizadas, en los tres niveles de atención.
- Identificar el perfil epidemiológico de la población, de acuerdo a sus características demográficas, sociales y geográficas.
- Coordinar y controlar la elaboración e implementación de la Planificación Estratégica por Sistemas Locales de Salud (SI.LO.S).
- Implementar las políticas nacionales respecto del Hospital Público

- Adecuar el marco legal vigente, en adhesión a la normativa nacional.
- Implementar el Programa Nacional de Garantía de Calidad de la Atención Médica.
- Conseguir la categorización y acreditación en el régimen vigente para los Hospitales de 2º y 3º nivel de la Provincia.
- Implementar programas de mejoramiento de los recursos físicos e informáticos del sistema de salud, con planes de inversión acordes a sus prioridades.
- Implementar un sistema de financiamiento por programas para el sector salud.

d) Objetivos operativos

- Gestionar el funcionamiento articulado de la red de centros de salud de 1º y 2º nivel correspondientes a cada SILOS.
- Consolidar el Programa Nacional de Médicos de cabecera en toda la Provincia.
- Promover prácticas de autocuidado de la salud individual, familiar y comunitaria entre centros de salud y otras instituciones del medio (escuelas, comedores infantiles, ONG, etc.).
- Desarrollar acciones conjuntas entre los efectores públicos, los efectores privados y los efectores de la seguridad social, en el área básica de salud de cada SILOS, para la promoción y prevención de la salud y para el control y seguimiento de las enfermedades prevalentes, sobre la base de la información integrada entre los 3 subsectores.
- Redefinir el área de cobertura y de población a cargo, por centro de salud.
- Caracterizar epidemiológicamente a la población a cargo por parte de cada efector de la red prestacional.
- Releva las necesidades de equipamiento, recursos físicos e informáticos de cada centro de salud, y presentar un plan de prioridades por SILOS.
- Capacitar al personal profesional y no profesional de todo el sistema en la atención al usuario.
- Elaborar indicadores de costos por actividad.
- Implementar un sistema de control de gestión consensuado y eficiente.
- Cumplir con las metas de facturación de las prestaciones a los subsistemas privado y de la seguridad social, por la atención a sus usuarios.
- Reducir los tiempos de espera para la atención en todos los niveles.
- Integrar los programas de salud de cada SILOS con sus presupuestos correspondientes, en relación a su población objetivo.

6. Estrategias.

Para alcanzar los objetivos anteriormente planteados, se propone implementar estrategias de descentralización de los Sistemas de Salud a través de tres estrategias articuladas :

- Fortalecimiento del Sistema de Atención Primaria de Salud
- Implementación de los Sistemas Locales de Salud (SILOS)
- Implementación de los Hospital de Gestión Descentralizada

7. Sistemas Locales de Salud (SILOS).

Se reemplazarán las actuales cinco Zonas Sanitarias que hay en la Provincia, por 19 Sistemas Locales de Salud (SILOS), coincidentes con los límites de cada Municipio. En estos SILOS se fortalecerán los sistemas A.P.S. en los Centros de Salud de 1º y 2º nivel.

Los impactos esperados son :

- Extensión de la promoción y prevención de la salud.
- Accesibilidad a la atención en los Centros Primarios de Salud.
- Disminución de las derivaciones innecesarias a especialistas.
- Disminución del gasto farmacéutico.
- Elaboración de perfiles epidemiológicos de la población por SILOS.

Se espera que las acciones en cada SILOS concentren prestaciones de:

- Promoción: Educación para la Salud, control de aguas, alimentos y establecimientos.
- Prevención: individual y colectiva, a través de una estrategia oportunista en la detención del riesgo en las distintas poblaciones.
- Restauración de la Salud: promoviendo un alto nivel de resolución de problemáticas, a través de la capacitación profesional del médico de familia, acceso a la tecnología diagnóstica y terapéutica , y especialistas como consultores del equipo.
- Atención en Centro de Salud y en domicilio del ciudadano.
- Atención a la demanda de servicios de carácter urgente.
- Censo de la Población a cargo por Centro de Salud para su estricto monitoreo.
- Implementación de un modelo de Historia Clínica única y obligatoria dentro del sistema, tendiendo a la progresiva informatización de la misma, y sugiriendo igual modalidad en el subsector privado.
- Investigación y Docencia.
- Promoción del Trabajo en Equipos Interdisciplinarios.
- Horario de Atención en los Centros de Salud en la mañana y la tarde y las 24 hs. en los de mediana y mayor complejidad.
- Profesionales con horario de ocho (8) horas diarias.
- Incorporación del Médico de Familia como especialidad dinamizadora del modelo de reforma.
- Implementación de un sistema integrado de comunicación entre los distintos Centros de referencia.
- Integración con otros organismos Gubernamentales y no Gubernamentales (Centros de Salud, Escuelas, Comedores infantiles, O.N.G., Talleres comunitarios, Fundaciones, etc.).
- Articular la forma de trabajo entre los tres subsectores de salud: el público, privado y de la seguridad social, en cada SILOS.

8. Hospital público de gestión descentralizada.

Los dos Hospitales de 3° nivel de la Provincia (Hospital Rawson y Marcial Quiroga), serán referentes para las derivaciones de los 19 SILOS. Los Hospitales contarán con un Consejo Hospitalario que estará integrado por los Jefes de Servicio y Departamentos Administrativos, Coordinadores de Programas, Representantes de la Comunidad a la que atiende y Coordinador de SILOS.

Cada Hospital deberá funcionar con todos sus servicios en doble turno, mañana y tarde, con servicio de urgencia las 24 hs.

9. Estrategias del Ministerio de Salud Pública.

Las funciones que no se descentralizarán son las de:

- Elaboración del Plan de Salud para la provincia de San Juan en el largo plazo.
- Asistencia en la implementación de la estrategia en los SILOS y Hospitales de 3° nivel.
- Control de las acciones en los SILOS y Hospitales de 3° nivel, de acuerdo a los parámetros establecidos. Estas auditorías podrán responder a dos modalidades: internas a cargo del personal de Ministerio y externas implementadas a partir de convenios con Universidades locales.
- Implementación de Programas de Capacitación para todo el personal de Salud técnico y administrativo.
- Financiamiento de la demanda de los Servicios de Salud en la provincia.
- Provisión de la “canasta básica de medicamentos” para el 1° nivel, control de su elaboración y distribución.
- Otorgamiento de subsidios para personas carenciadas, en caso de derivaciones o prácticas especializadas.

10. Propuestas específicas.

a) Régimen laboral.

Este régimen será de implementación progresiva, para garantizar la efectividad de los servicios de salud, e involucra:

- Dedicación de tiempo completo con inhabilitación para el ejercicio profesional en los otros subsectores.
- Otorgamiento de cargos de acuerdo a la demanda, en el 1°, 2° y 3° nivel, por concurso de antecedentes, mérito y oposición, renovables cada 6 años.
- Aplicación de un sistema de “premios y castigos” de acuerdo al desempeño laboral.
- Renovación del Sistema de Calificación y Evaluación de la actuación profesional.
- Elaboración de los perfiles necesarios para cada posición.
- Sometimiento a concurso de todos los cargos, a excepción de los de Ministro, Secretarios y Subsecretarios.

b) Programa de Capacitación.

Se implementarán acciones de capacitación en gestión, para todo el personal Administrativo, Técnico y de Apoyo del Ministerio.

Para los profesionales de la Salud, aspirantes a cubrir cargos de Dirección y Coordinación será obligatoria la carrera de Especialización en Medicina Sanitaria y Gestión Hospitalaria. Esta se implementará en convenio entre el Ministerio y las Universidades que dicten estas carreras.

Los dos hospitales de 3° nivel tendrán convenios para la realización de prácticas universitarias.

II) ACCION SOCIAL.

1. Hacia una superación del asistencialismo.

La realidad actual nos muestra hoy que la acción social se ha transformado, lamentablemente, en asistencialismo. Numerosos “planes” de todo tipo, configuradores de una política de prebendas y clientelismo, se otorgan a miles de ciudadanos como una prueba irrefutable del fracaso de las últimas gestiones de gobierno.

Los mismos gobernantes que en las últimas dos décadas se han presentado a sí mismos como “exitosos” intentan cubrir las consecuencias de sus fracasos con este tipo de dádivas indignas de la condición humana, aunque hoy paliativas del hambre y la necesidad en que están sumidos miles de sanjuaninos y argentinos.

Es el corolario lógico de muchos años de improvisaciones, de corrupción, de incapacidad.

Lo cierto es que estos planes han sido también arbitrariamente distribuidos, adoptando la forma de un elemento más para mantener cautivos a los ciudadanos del gobernante de turno. Así, vemos hoy azorados cómo entre oficialismo y oposición se disputan el otorgamiento de los mismos, en la convicción de que quien los recibe se considerará obligado a retribuir con su voto la asignación del plan respectivo.

Se han generado así dos efectos altamente nocivos: por un lado, la constitución de una Administración Pública paralela, lo que implica aumentar aún más el gasto público improductivo; por otro lado, un elevado grupo poblacional al que no se le exige prestación laboral alguna, lo que fomenta una cultura de la dádiva diametralmente opuesta a la cultura del trabajo que pretendemos instaurar.

DIGNIDAD CIUDADANA considera que la acción social debe consistir en una política de contención de la población bajo riesgo o en situación de indigencia, con medidas concretas tendientes a cubrir necesidades de dicho segmento poblacional. En modo alguno puede transformarse, como se lo ha hecho actualmente, en un subsidio al desempleo.

Por ello, nuestro Partido propone la reconversión de todos los planes asistenciales existentes y su reorientación hacia la actividad privada, de modo de eliminar aquellos dos efectos nocivos y generar, por un lado, una auténtica cultura del trabajo y, por otro, sostener la productividad.

2. Propuestas.

a) Juventud.

- Implementar programas de inserción de la juventud en el mercado laboral, de modo que se conviertan en protagonistas activos del desarrollo de la Provincia.
- Desarrollar políticas de contención y formación de jóvenes entre 18 y 30 años de edad, impartiendo clases en establecimientos educativos a contra turno, a cargo de personal especialmente adiestrado en la reorientación de jóvenes. La idea es organizar actividades deportivas y de capacitación que tiendan a reinsertarlos en el sistema de capacitación, permitiendo a los jóvenes la redefinición de sus valores y formas de comportamiento social.
- Regular las modalidades de diversión nocturna, a fin de racionalizarlas y prevenir hechos trágicos como los que ya han enlutado a toda la sociedad.

b) Discapacidad.

- Implementar programas de inserción del discapacitado en el mercado laboral, de modo que se conviertan en protagonistas activos del desarrollo de la Provincia.
- Exigir el cumplimiento de la normativa existente en materia de protección del discapacitado, especialmente en cuanto al porcentaje de los mismos a incluir en las plantas de personal pública y privada.
- Promover la integración del educando con capacidades especiales a la escolaridad del sistema formal.

GOBIERNO Y JUSTICIA

1. Gobierno: la importancia esencial del diálogo y del consenso.

La actividad de gobierno es un fenómeno complejo y de múltiple abordaje disciplinar, que cobra especial importancia cuando se refiere a la función de Gobierno y Justicia de un estado provincial.

Consideramos de gran importancia que todas las áreas ministeriales orienten la labor estatal hacia el desarrollo del bien común, con irrestricto y expreso respeto de los derechos individuales (vida, integridad física y psíquica, protección legal, libertad religiosa, libertad de opinión, participación en los bienes y servicios, construcción del propio destino, acceso a la propiedad y a otras formas de dominio sobre los bienes exteriores, etc.), a los derechos sociales (educación, asociación, trabajo, vivienda, salud, recreación, desarrollo, etc.), y a los derechos emergentes (imagen, buena fama, privacidad, información veraz y objetiva, expresión, objeción de conciencia, etc.), y sus consecuentes deberes personales.

La actual Ley de Ministerios ha sido diseñada con un evidente carácter programático, delimitativa de competencias y sin contenido valorativo alguno. Sin embargo, y a pesar de su deficiente redacción, es la norma regulatoria de áreas fundamentales en la acción de gobierno. Este tipo de redacciones otorga sólo un valor organizativo interno, no regulatorio de la función pública bajo un determinado encuadre doctrinario, y que desde nuestro punto de vista no permite la interacción de las ideas y las condiciones sociales, políticas y económicas del sistema en que se desenvuelve.

Desde la visión de DIGNIDAD CIUDADANA, el Ministerio de Gobierno debe incluir necesariamente el control de las políticas definidas por el Poder Ejecutivo, dentro del marco normativo que plantean los principios y valores de nuestro partidario. Para ello, es imprescindible que se convierta en un área de consenso para la conquista de políticas de Estado, desarrollando un ámbito de diálogo fecundo que involucre fundamentalmente escuchar la opinión de todos los sectores de la vida social, político-partidaria, económica, sanitaria, sindical y cultural. En su seno deben producirse los grandes debates que la sociedad necesita, intensificando una comunicación que debe ser fluida y permanente.

2. Justicia: el patrón de medida.

a) La credibilidad de la Justicia.

Pocos temas podrían concitar tanta atención en la Argentina y en nuestra provincia hoy como el de la Justicia y su credibilidad. Por otra parte, es un tema susceptible de ser abarcado desde numerosos prismas, casi todos ellos valiosos e interesantes, por lo que no es sencillo analizarlo. Confluyen gran cantidad de ideas, ilusiones, expectativas, vivencias profesionales y también frustraciones.

Una primera reflexión nos muestra a la Justicia como una de las funciones del Estado. Junto a la administración y a la legislación, aparece la jurisdicción

como el otro pilar inescindible. Esto sólo ya brindaría una respuesta válida al interrogante planteado: es importante que la Justicia sea creíble porque constituye una de las funciones del Estado, sin la cual éste no puede llevar a cabo su causa final: el bien común.

Pero se puede ahondar más en la reflexión. Sostener, por ejemplo, que la Justicia es más que una de las funciones del Estado: es la función más importante. La grandeza de una sociedad puede medirse por la independencia y el grado de seguridad que brinda su Justicia. La Justicia es, así, el último reducto que le queda al ciudadano para ver resguardados sus derechos. Es, nada menos, la última palabra sobre la legalidad. En su ámbito se reducen a cenizas las normas inicuas, se castigan los abusos del poder administrador y se componen intereses contrapuestos. En la Justicia está la suprema manifestación del ámbito de la legalidad: “la ley es lo que los jueces dicen que es”, como reza el antiguo adagio. Por ello, puede ser ineficiente quien legisla o administra y las consecuencias serán graves; la ineficiencia, inidoneidad o corrupción de quien juzga producen consecuencias mucho peores.

Juzgar es la tarea humana que más acerca a Dios a los hombres. Dios es el Juez final, definitivo, inapelable, infalible. El hombre, investido de esta facultad, carecerá de estas cualidades. Se verá solo ante aquello que se somete a su consideración; conciente de sus limitaciones; absolutamente seguro de su falibilidad; abrumado, muchas veces, por el peso de la responsabilidad. Y sin embargo, deberá fallar, deberá “hacer justicia”. Ante ese hombre, ante la Justicia, el ciudadano debe recurrir cuando son conculcados sus derechos. En este ámbito, ese ciudadano, antes indefenso ante el inmenso poder del Estado o de las corporaciones o de las empresas, adquiere la estatura que le brinda su dignidad de ser humano. Allí, en la Justicia, él vale tanto como el Estado, las corporaciones o las multinacionales. Allí, en la Justicia, él será escuchado. Allí podrá conseguir lo que antes se le ha negado, muchas veces sin fundamento alguno, por el mero ejercicio impúdico y abusivo del poder.

En la Justicia, el ciudadano debería sentir que la verdad es la única medida posible.

Por todo ello es aún factible una tercera reflexión, de mayor profundidad aún. Si la Justicia no es creíble, la verdad no tiene hogar. Aquella es el ámbito donde -se supone- ésta debe emerger con toda su fuerza reparadora. Si la verdad no encuentra en la Justicia su cauce, muy pronto será suplantada por valores inferiores. Y si la verdad es expulsada de la convivencia humana, desaparece la libertad, porque “sólo la verdad nos hace libres”. Una Justicia creíble es mucho más, entonces, que una función bien ejercida. Es también más que el ejercicio de la función más importante. Es, nada menos, que el ámbito donde la verdad encuentra su quicio y la libertad su reaseguro.

Lamentablemente, diversos factores han contribuido para una pérdida de credibilidad en la Justicia. Ello se advierte en la creciente irrupción de sujetos que hacen justicia por mano propia, mal llamados “justicieros”. A esto se suma el hecho de infinidad de denuncias que los ciudadanos efectúan ante los medios de comunicación social porque se sienten allí más seguros que ante los propios jueces. Los escándalos protagonizados por algunos magistrados -pocos pero los

suficientes- completan un cuadro que explica lo antes señalado: la sensación de que la Justicia no responde con justicia se va encarnando en el seno de la sociedad.

No en vano las recientes encuestas de opinión colocan a los jueces como uno de los sectores menos creíbles de la vida social, apenas por encima de los dirigentes políticos y sindicales.

b) Las causas de la crisis en la Justicia.

La crisis en la Justicia reconoce causas de diversa índole, que es imprescindible analizar.

b.1. Causas políticas.

No existen dudas en cuanto a que la génesis del problema está en la designación de los jueces: así como muchos jueces han sido designados por su capacidad y sus méritos, muchos otros -demasiados- lo han sido por otros motivos que nada tienen que ver con la idoneidad.

En primer lugar, la designación de jueces siguiendo las reglas del clientelismo político. El Poder Judicial como botín de guerra de los partidos políticos. Esta práctica se ejerce sin disimulo alguno y en cualquier esfera. Así, se ve desfilar, en un insólito itinerario, a abogados que pasan de ser Ministros o funcionarios de otro rango del Poder Ejecutivo a Ministros de un Superior Tribunal o de los tribunales inferiores y viceversa. O diputados que pasan a ser, sin escalas, jueces federales. O la otra cara de la misma moneda: jueces que dejan sus cargos para ser, muy poco tiempo después, candidatos en la arena política. En esto la partidocracia tiene culpas de las que no podrá ser absuelta.

No se agota allí el problema. Junto a los candidatos de los partidos están los familiares, amigos y allegados. También ellos serán agraciados con algún cargo en el Poder Judicial.

No se crea, por ingenuidad, que estas son vejaciones que sufre el Poder Judicial por parte del poder político. Estos mismos parámetros se siguen muchas veces cuando los nombramientos deben ser hechos en el mismo seno de aquel Poder.

Ante este panorama, se levantan hoy voces esperanzadoras que creen ver en el Consejo de la Magistratura la solución instantánea de todos los males. La realidad, en algunas provincias donde este organismo ya funciona, invita al desencanto. Con una conformación partidocrática, el juego seguirá siendo el mismo.

b.2. Causas morales.

¡Cuánto han contribuido al descrédito de la magistratura los escándalos protagonizados por magistrados de todos los fueros y niveles! Jueces filmados en intentos de cohecho; jueces suspendidos por llevar a cabo festejos indecorosos en el propio edificio tribunalicio; un juez que recibe un placard de regalo de una de las partes del juicio; un juez ebrio que protagoniza escenas de pugilato en un hotel alojamiento; un alto magistrado envuelto en un confuso episodio de suicidio de una colega en el extranjero; jueces que se “pasan señas” en medio del juicio oral, registro televisivo de por medio. El listado podría seguir.

Con la magistratura está ocurriendo lo mismo que con la dirigencia en general: se está perdiendo la noción del paradigma. ¿Cuál era la imagen del juez que tradicionalmente se tenía? Un hombre sobrio, austero, parco a la hora de expresarse sobre su trabajo, de un moderado pasar económico, impregnado de la íntima convicción de que su obrar en la vida privada y su condición de juez están esencialmente vinculadas. En definitiva, un hombre moralmente intachable. En la Justicia, como en otros ámbitos de poder, han fracasado los mecanismos de autodepuración.

Una aclaración se impone: referirse a la moralidad en el actuar del juez no implica solamente una alusión a la corrupción en su sentido económico. Es corrupto un juez que acepta dádivas, pero también lo es el que por falta de la diligencia y esfuerzo necesarios incurre en mora en el desempeño de su función, porque está cobrando por un trabajo que no hace bien. La consabida frase “exceso de trabajo en los Juzgados” se ha convertido en una pantalla protectora para toda clase de desidias.

b. 3. Causas legales.

No caben dudas de que la propia legislación favorece esta pérdida de credibilidad, al menos la centrada -con indudable fundamento- en la mora judicial. Poseemos un esquema procedimental vetusto y tortuoso. Determinar el culpable de un simple accidente de tránsito puede llevar más de dos años, en plena era de la informática, la robótica, la conquista del espacio y la globalización. Mientras no se avance en el diseño de otro tipo de respuestas, la Justicia seguirá siendo una maquinaria pesada y lenta.

En relación al derecho sustantivo, se advierte una inflación normativa que no se condice con un mejoramiento en la calidad de vida de cada persona humana. Por otro lado, la comunidad vive la sensación -nada imaginaria, por cierto- de que los parámetros están confundidos. Por un lado, cualquier persona de bien debe transitar, para obtener la protección de algún derecho afectado, un largo y tortuoso peregrinar por los recovecos procesales que construyen la inacción judicial y la deslealtad de los litigantes profesionales. Por otro lado, esa misma persona ve azorada cómo delincuentes confesos obtienen su libertad en tiempos récord o, lo que es peor, como muchos de ellos se benefician por prescripción de las causas o, lo que es peor, por el beneficio de una “duda” que sólo encuentra eco en la negligencia de algún magistrado y su propia incapacidad para llegar a la verdad.

b.4. Causas estructurales.

Sería necio pensar que la mora judicial se debe exclusivamente a la negligencia de algunos magistrados. Indudablemente, encuentra también su raíz en las pésimas condiciones de infraestructura en la que los Juzgados desenvuelven su función. Desde el aspecto edilicio, que presenta carencias en cuanto a despachos dignos y salas de audiencias adecuadas, hasta la ubicación geográfica de los Juzgados, que dispersa la actividad, se advierte un cúmulo de falencias estructurales que conspiran contra la necesaria celeridad.

b.5. Causas humanas.

La crisis actual también pasa por la falta de capacitación de los empleados del Poder Judicial y, en muchos casos, por la escasa actualización de los magistrados mismos. La cuestión reconoce su génesis en las malas designaciones, como ya se ha visto. Llegan así a ocupar lugares en la Justicia personas sin la debida capacidad para una decorosa actuación en esta esfera. Tampoco se les brinda, ad intra, la formación de que carecían. El resultado lo vemos a diario: un personal lento, inseguro y contagiado del clima de “no hay quien pueda con esto” que está instalado a manera de sentencia fatal y definitiva.

Lo propio ocurre con muchos magistrados. No es frecuente verlos en congresos, jornadas, cursos ni conferencias. Un escaso porcentaje de ellos tiene producción intelectual académica y un número aún menor ha efectuado estudios de postgrado.

Todos estos son indicadores que nos llevan a la reflexión acerca de la estabilidad. Esta garantía, sin exigencia alguna como contrapartida, se convierte en una verdadera trampa. Termina siendo una herramienta que favorece el anquilosamiento.

Párrafo aparte en este apartado merece el tema de la vocación. Se necesita una inclinación muy definida y firme del alma, del espíritu y de la voluntad para ser juez. No basta con los otros atractivos de la función: el sueldo, el prestigio, la tranquilidad laboral futura. La función de juzgar -lo vimos antes- es una de las más eminentes a que puede aspirar el hombre. Si no se la ejerce con un alto grado de humildad, responsabilidad, compromiso y vocación de servicio, se la desnaturaliza.

b.6. Causas materiales.

Las carencias materiales de todo tipo son otro factor que conspira contra una eficiente administración de justicia. Ausencia de informatización, escaso material bibliográfico, mobiliario inadecuado y muchas veces hasta la falta de insumos básicos como el papel, completan el cuadro.

Sin una adecuada tecnología, la función judicial se ve hoy dificultada. Una revisión de las asignaciones presupuestarias se impone de inmediato.

3. Propuestas en el área Gobierno y Justicia.

A) Organigrama Funcional.

- Transferir la Dirección de Tránsito y Transporte a la órbita del Ministerio de Obras y Servicios Públicos.
- Transferir la Subsecretaría de Trabajo al ámbito del Ministerio de la Producción.
- Transferir las áreas de Juventud y Discapacidad al Ministerio de Desarrollo Humano.

B) Justicia.

- Superar el esquema partidocrático imperante, de modo que sea respetada y resguardada la majestad de la Justicia, lo que implica que los otros poderes

eviten incurrir en acción alguna que implique un menoscabo de la dignidad de la magistratura y se sometan a los controles que la propia Constitución ha puesto en manos del Poder Judicial. Si ello no ocurre espontáneamente, deberán ser los mismos jueces, comenzando por la Corte de Justicia, quienes coloquen al gobernante en su lugar.

- Depurar el sistema de designación de los jueces, eliminando del Consejo de la Magistratura el componente político.
- Llevar a cabo las reformas legislativas necesarias para la agilización del accionar judicial, particularmente el remozamiento de las leyes procesales, a través de la simplificación de los procedimientos, la oralidad y la informatización. En el fuero penal deberá revisarse no solamente los procedimientos sino también la ley de fondo, en algunos casos permisiva y débil. El criterio dominante deberá ser, no obstante, el de la efectiva aplicación de la pena, más allá de la dureza de la misma. De nada sirve contar con penas durísimas si no se llegan a aplicar jamás, sea porque no se descubren los culpables de los delitos, sea porque no se llega a comprobar la culpabilidad de los sospechados, sea porque el mismo aparato burocrático los deja en libertad a partir de su impotencia para fallar en término. El carácter disuasorio de la pena no adquiere vigencia por la dureza de ésta, sino por la certeza de su aplicación.
- Dotar al Poder Judicial de un presupuesto adecuado que garantice la posibilidad de un funcionamiento acorde al inicio del milenio.
- Promover una renovación que deberá comenzar por la formación y capacitación de magistrados y empleados, de modo de garantizar la idoneidad en el Poder Judicial.
- Velar por la integridad moral de los jueces, de modo que no puedan escindir la administración de justicia con la virtud de la justicia. Sin jueces interiormente justos no hay Justicia posible.
- Crear Tribunales fiscales, a fin de alcanzar, mediante la especialización del fuero, una mayor eficacia en la percepción de los tributos.

C) Seguridad.

- Otorgar prioridad a la prevención del crimen mediante acciones que respondan al principio de la igualdad en la provisión del servicio policial. El ejercicio de dicho principio debe ir acompañado de los recursos necesarios para que el personal policial pueda hacerse cargo efectivamente del monopolio de la seguridad interior.
- Capacitar a los organismos de seguridad de modo que conozcan el derecho nacional y provincial y ajusten al mismo el cumplimiento de sus funciones.
- Llevar a cabo una profunda revisión de la formación que brinda la Escuela de Policía, de modo de asegurar una capacitación acorde con los tiempos actuales y el concepto de seguridad antes indicado.
- Transferir a las municipalidades y otros organismos del Estado actividades no críticas que actualmente realiza la Policía, tales como la distribución de citaciones judiciales o expedición de certificados domiciliarios y de

supervivencia, liberando a este personal para que pueda cumplir con las funciones de seguridad para las que fue capacitado.

- Promover la interacción entre el Ministerio de Gobierno, el Poder Judicial y la Policía de la Provincia, a partir de la creación de una base de datos única y compartida por las tres instituciones mencionadas.
- Jerarquizar la carrera policial a través del desarrollo de diagnósticos que pongan de manifiesto las necesidades del personal policial a corto y mediano plazo, tomando en cuenta las exigencias locales y regionales. Se les otorgará pleno reconocimiento de los derechos constitucionales y legales que le corresponden, especialmente en materias tales como la carga de trabajo policial y el establecimiento de criterios transparentes para los traslados y ascensos.
- Implementar un sistema de indicadores para medir el rendimiento del personal policial, tratando de valorar su nivel de eficiencia, eficacia y respeto a los derechos humanos, de modo de contar con un sistema de premios y castigos que gratifique la responsabilidad y dedicación y sancione la desidia, la incapacidad y la prepotencia.
- Fortalecer la relación entre la Policía y la comunidad, fomentando el accionar conjunto entre las Uniones Vecinales y sus Comisarías respectivas, para disminuir los índices de delincuencia.
- Mejorar los mecanismos de control de la actuación de los agentes policiales, de forma tal que los ciudadanos puedan poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos abusivos o de corrupción que éstos realicen. Para esto se crearán, en el ámbito del Ministerio de Gobierno y de cada Municipio, oficinas de recepción de quejas, que manejen con absoluta confidencialidad las denuncias presentadas.
- Propiciar la intervención de las ONG, a efectos de coadyuvar positivamente en el área, conforme a las siguientes acciones:
 - Entender en cuestiones atinentes a la seguridad pública vecinal.
 - Evaluar el funcionamiento de la Policía y de los prestadores del servicio de seguridad privada, en su ámbito de actuación.
 - Formular sugerencias y solicitar información a los responsables de las comisarías.
 - Colaborar en actividades preventivas de hechos delictivos o amenazantes de la seguridad pública.
 - Canalizar inquietudes y formular propuestas a las autoridades competentes.
 - Informar y asesorar a los vecinos acerca de asuntos atinente a la seguridad pública en el ámbito vecinal.
 - Convocar a las autoridades provinciales y municipales para tratar asuntos relativos a la seguridad pública del ámbito vecinal.
 - Designar auditores públicos de seguridad, ad honorem, para que constituya un nexo con las autoridades provinciales.
- Deslindar las funciones de la Policía de Seguridad y la Policía Judicial, fortaleciendo la actividad preventiva.
- Otorgar funciones de investigación a los Fiscales Correccionales y de Instrucción.

- Fortalecer la Policía Científica a través de la debida capacitación y asignación de recursos.

C) Trabajo.

- Llevar adelante políticas de pleno empleo, reorientando los fondos destinados al asistencialismo a actividades productivas (microemprendimientos, PIMES, industria, agro, etc.).
- Reencausar la labor de la Subsecretaría de Trabajo a efectos de que se constituya en un factor de desarrollo y no sólo en una oficina de solución de conflictos laborales.
- Modificar el concepto de que sólo existen dos grupos de interés constituidos por trabajadores y patronal, y adaptar las políticas públicas hacia el emplazamiento socio-ocupacional de todos los sectores de la sociedad en subgrupos de Dirección, Asesoramiento, Mediación y Ejecución, con planes específicos adecuados a cada uno.

F) Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

- Propiciar la organización, a niveles comunales, vecinales o barriales, de entidades no gubernamentales de apoyo y control de los servicios esenciales, que posibiliten el tratamiento adecuado de las inquietudes de los ciudadanos, de modo de optimizar el funcionamiento de los mismos.

ECONOMIA, HACIENDA Y FINANZAS

1. La crisis actual.

Gran parte de la situación de crisis actual obedece a una equivocada concepción del rol del Estado. Pasamos, en un nocivo movimiento pendular, de un Estado intervencionista a un Estado prescindente. La verdad está en un concepto equilibrado del accionar estatal.

El Estado tiene cometidos esenciales que cumplir y que son irrenunciables. Ellos son educación, salud, justicia y seguridad. Sin perjuicio de que la actividad privada coadyuve al desarrollo de estos cometidos, lo cierto es que el Estado no puede desentenderse de su tratamiento y debe jugar un papel protagónico.

En materia económica es distinto. El Estado sólo debe intervenir en el mercado para corregir sus distorsiones, para evitar que las reglas del mercado produzcan concentración de riquezas y destruyan la ecuación social, produciendo ricos cada vez más ricos y más pobres cada vez más pobres. Si todo se juzga por la ley de la oferta y la demanda, el más fuerte termina destruyendo al más débil.

Por ello, el Estado debe limitarse a dictar reglas de juego que sean claras, iguales para todos y perdurables. Con ello generará confianza y seguridad, atrayendo inversiones y permitiendo la planificación empresarial.

Desde esta perspectiva, el Estado debe generar las condiciones para que sea la actividad privada la que genere riqueza. Para ello es fundamental la planificación económica, “con” la empresa privada y no “en lugar de” la empresa privada. En una palabra, la vigencia plena y efectiva del principio de subsidiariedad.

Debemos terminar de una vez y para siempre con el mito de que la economía de la provincia la hace un ministro. Debemos abandonar de raíz nuestra inveterada costumbre de estar esperando que un ministro nos solucione la vida con tres o cuatro “medidas”. Si bien es cierto que la economía debe estar subordinada a la política, a la política en serio y no a los vaivenes políticos, no es menos cierto que debe dejarse a aquélla un ámbito de legítima autonomía en el que pueda encontrar las claves para su desarrollo sostenido.

La propuesta de DIGNIDAD CIUDADANA es sacar a San Juan del eje en el que está montada, de clientelismo político y gasto público improductivo, para colocarla en un eje de productividad. Ninguna provincia puede ser viable si gasta el 87% de su presupuesto en sueldos de empleados públicos, como lo hace San Juan. Es imprescindible un redimensionamiento del aparato estatal y el fortalecimiento de la actividad privada, de manera de generar fuentes de trabajo.

San Juan se ha endeudado de un modo aberrante en la última década. Hemos pasado de tener una deuda de \$ 5 millones en 1991, a una de \$ 1.600 millones en la actualidad, que seguirá creciendo conforme suba el dólar. Esto da la pauta de la gravedad de la crisis. Lo que hicieron las anteriores administraciones, con el silencio cómplice de la oposición de turno, fue endeudar

irresponsablemente a la Provincia, al punto de comprometer el equivalente a dos presupuestos anuales provinciales.

2. Una economía al servicio del hombre.

Ante este panorama, se impone volver a una economía al servicio del hombre, que no se quede en los análisis macroeconómicos y no se conforme con que las cuentas "cierren". Ello impone sostener una concepción equilibrada del mercado, que no ahogue sus potencialidades pero que tampoco lo deje librado a sus propias reglas, ya que es sabido que la sola actuación de un mercado sin control culmina siempre en el enriquecimiento de los ricos y el empobrecimiento de los pobres. Son precisamente los marginados los que no terminan de entender la "natural bondad de las leyes del mercado". Para ellos, el progresivo deterioro en su calidad de vida les indica que éste no es el camino hacia el bien común.

Al respecto sostiene Juan Pablo II en la Encíclica "Centesimus Annus": "Da la impresión de que, tanto a nivel de Naciones, como de relaciones internacionales, el libre mercado sea el instrumento más eficaz para colocar los recursos y responder eficazmente a las necesidades. Sin embargo, esto vale sólo para aquellas necesidades que son "solventables", con poder adquisitivo, y para aquellos recursos que son "vendibles", esto es, capaces de alcanzar un precio conveniente. Pero existen numerosas necesidades humanas que no tienen salida en el mercado. Es un estricto deber de justicia y de verdad impedir que queden sin satisfacer las necesidades humanas fundamentales y que perezcan los hombres oprimidos por ellas... Se abre aquí un vasto y fecundo campo de acción y de lucha, en nombre de la justicia, para los sindicatos y demás organizaciones de los trabajadores que defienden sus derechos y tutelan su persona, desempeñando al mismo tiempo una función esencial de carácter cultural, para hacerles participar de manera más plena y digna en la vida de la Nación y ayudarles en la vía del desarrollo. En este sentido se puede hablar justamente de lucha contra un sistema económico, entendido como método que asegura el predominio absoluto del capital, la posesión de los medios de producción y la tierra respecto a la libre subjetividad del trabajo del hombre. En la lucha contra ese sistema no se pone, como modelo alternativo, el sistema socialista, que de hecho es un capitalismo de Estado, sino una sociedad basada en el trabajo libre, en la empresa y en la participación. Esta sociedad tampoco se opone al mercado, sino que exige que éste sea controlado oportunamente por las fuerzas sociales y por el Estado, de manera que se garantice la satisfacción de las exigencias fundamentales de toda sociedad" (Nº 34 y 35). Vemos así como el Sumo Pontífice nos da las claves para un planteo integral de la intervención estatal: mercado, justicia, satisfacción de las necesidades fundamentales de la persona humana, trabajo libre, empresa, participación, control.

Puede entonces afirmarse, en esta línea de pensamiento, que el Estado debe permitir el libre mercado controlando sus manifestaciones, a fin de garantizar la justicia de los intercambios, el predominio del trabajo sobre el capital y la libertad de empresa, de modo que, fomentando la participación de las asociaciones intermedias, se alcance la satisfacción de las necesidades fundamentales de las personas (bien común).

Tan importante como esto es no olvidar que el Estado tiene mucho más que hacer, precisamente en aquellos ámbitos donde, como se ha dicho, el mercado no da soluciones. Se trata de las necesidades que no tienen "cotización" en el mercado, de aquellas que responden a las más hondas y acuciantes exigencias del espíritu.

Entonces, ni un Estado omnipresente ni un Estado prescindente. Ni autoritarismo ni pusilanimidad. Ni "sobrepotección paternalista" ni "abandono del hogar".

3. Propuestas en Economía.

A) Comercio Exterior.

- Implementación de un organismo para el Fomento de las Exportaciones locales, el que tendrá como finalidad:
 - Mejorar la comercialización de nuestros productos, a través de la contratación de agentes de comercialización que coloquen los mismos en el mundo.
 - Promover la industrialización de la producción primaria, a través de convenios de asistencia técnica con otros países.
 - Fomentar la incorporación de tecnología a los procesos productivos locales.
 - Facilitar el acceso al crédito a nivel internacional de las PYMES locales.
 - Otorgar subsidios indirectos a las empresas exportadoras con alto valor agregado local, a través de la transformación de los Planes Trabajar. La idea es pasar de subsidios al desempleo, a subsidios a la producción, recreando así la Cultura del Trabajo.
- Poner a disposición de cada una de las principales empresas y grupos exportadores de la provincia un agente del Ministerio de Economía que le permita agilizar los trámites de exportación, a la vez que sugiera al gobierno provincial, y a través de su intermedio al Gobierno Nacional, propuestas para solucionar los principales problemas del sector.

B) Política Crediticia.

- Priorizar los créditos dirigidos a la producción, conforme los siguientes lineamientos:
 - Las diferentes líneas de crédito deberán estar centralizadas en un único organismo provincial, independientemente del origen de los fondos.
 - Las líneas de crédito disponibles se deberán concentrar preponderantemente en aquellas áreas declaradas como prioritarias para la provincia.
 - Se privilegiará a las PYMES de capital local, que estén legalmente constituidas a través de alguna forma jurídica prevista por la ley.
- Estimular impositivamente la creación de Fideicomisos Agropecuarios, generando una alternativa a las inversiones financieras tradicionales y dándole la posibilidad a los ahorristas locales de invertir en su propia región o

provincia. Estos fideicomisos estarán orientados a pre-financiar y post-financiar las exportaciones locales.

C) Producción.

- Definir un Plan Estratégico de Desarrollo Agrícola Provincial.
- Interactuar con el Ministerio de Educación, para incorporar contenidos curriculares orientados a la producción (manejo de semillas y de agroquímicos, control de plagas, comercialización, exportaciones, etc.), tanto en programas de educación formal como no formal, y adaptándolas a las regiones geográficas en donde sean impartidas.
- Implementar un Banco de Datos con información relacionada con la producción, industrialización y comercialización de nuestros productos agropecuarios.
- Asesorar a los productores agropecuarios para que migren a productos exportables de ciclo anual y de fácil comercialización.
- Crear un Programa Provincial que ofrezca asesoramiento técnico y financiamiento a los pequeños productores rurales
- Profundizar la fiscalización de las empresas beneficiadas con Diferimientos Impositivos, a los efectos de que concluyan con sus proyectos de inversión.
- Recuperar los cupos de Diferimientos de los proyectos caídos, reasignándolos a grupos de productores locales, con financiamiento de empresas de la provincia de San Juan.
- Fortalecer el Programa de Lucha contra la Mosca de los Frutos, fijando como objetivo que la Provincia de San Juan sea declarada zona de "baja prevalencia".
- Otorgar incentivos fiscales a aquellos grupos de productores o regiones de la provincia que promuevan la industrialización local de las materias primas aquí producidas y la implantación de sistemas de control privado tendientes a otorgar Certificados de Origen y Certificados de Calidad. Se dará prioridad a las Denominaciones de Origen de nuestros principales productos exportables como es el caso del ajo, cebolla, uvas y ciruelas en fresco, vinos y mostos, entre otros.
- Fomentar la integración vertical: Productores, Fabricantes de Envases, Empresas Industriales o Empacadoras, Empresas de Transporte, etc.
- Estimular la conformación de Cooperativas de productores y consorcios de exportadores regionales, que mejoren las capacidades de producción y comercialización, a través de desgravaciones impositivas, evitando la migración de las zonas rurales hacia las zonas urbanas.
- Incentivar la industrialización de nuestra producción local, en la provincia, asegurándonos de dejar aquí todo su valor agregado.
- Firmar convenios con las universidades locales para que reorienten sus trabajos de investigación hacia la mejora de la productividad de las industrias locales.

D) Minería.

- Propiciar la modificación del Código Minero en lo atinente a la fijación de las pautas relativas a la Política Minera Provincial.
- Modificar la Ley de Regalías Mineras para que se cobre un porcentaje sobre el valor del mineral a “boca de mina” y no sobre los beneficios de las empresas, como ocurre en estos momentos.
- Implementar normas usuales en el derecho comparado relativas al control del Impacto Ambiental, sobre todo en el caso del Proyecto Pascua Lama – Veladero, del cual sólo el 10% de las regalías corresponden a Argentina, mientras que toda la tarea de concentración, refinado y fundición (altamente contaminante) se realizará en nuestra provincia (el dique de cola tendrá altas concentraciones de cianuro).
- Priorizar lo atinente a la pequeña y mediana minería.
- Actualizar permanentemente el mapa geológico del territorio provincial.
- Preparar y actualizar un mapa de zonas de potencial interés exploratorio.
- Actualizar los mapas de ubicación de puntos de interés minero (minas, cateos, manifestaciones, etc).
- Implementar un Banco de Datos Mineros con información de acceso público sobre los yacimientos existentes, tal como: reservas, condiciones de acceso, características geológicas del yacimiento, características de explotación (galería, cielo abierto, etc.), riesgos ambientales que pueden derivar de la explotación de cada yacimiento y toda otra información pertinente.

E) Recursos Naturales Renovables y Medio Ambiente.

- Actualizar el mapa de suelos de la Provincia para su aplicación en emprendimientos agrícolas, planeamiento y saneamiento urbano, realización de grandes obras públicas y protección del medio ambiente.
- Implementar una política de preservación de los bosques naturales de nuestra provincia.
- Implementar el “Parque Natural y Reserva de Valle Fértil”, creado por Ley 3666.
- Crear el “Parque Natural y Reserva Faunística de los Médanos Grandes”.
- Crear reservas faunísticas rotativas para la caza deportiva y reglamentar adecuadamente la caza deportiva de animales salvajes.
- Incorporar Ciervos Axis en la Sierras de Valle Fértil, reglamentando su caza deportiva.
- Reglamentar la entrada de ganado chileno para su pastoreo en los Altos Valles Cordilleranos.
- Elaborar una legislación que prohíba la deposición de residuos domiciliarios a cielo abierto.
- Reglamentar el vertido de aguas servidas, tanto domiciliarias como industriales.

F) Desarrollo Económico.

- Implementar la Ley Provincial de Inversión Pública, que prevé la puesta en marcha de un Sistema Provincial de Inversión Pública, a través del cual se

deberán evaluar económica y socialmente todos aquellos proyectos que se vayan a ejecutar en el ámbito de la provincia. El objetivo es evitar que la ejecución de obras faraónicas, postergue innecesariamente aquellas otras que si bien no son tan mediáticas desde el punto de vista político, redundan en enormes beneficios para la comunidad en general.

- Generar, a partir de lo anteriormente expuesto, un Plan de Inversión Pública a 10 años, que incluya todos los proyectos que actualmente estén en cartera, más todos aquellos otros que se vayan formulando y evaluando. El conjunto de proyectos que de aquí surja, será ordenado por nivel de rentabilidad social, de forma tal que, a medida que la provincia vaya obteniendo recursos, los pueda aplicar a los proyectos más rentable que posea en cartera, con criterios eminentemente realistas.

G) Turismo.

- Poner en marcha un Ente que reúna a todos los actores del sector, de modo de generar una política de Estado en la materia, a partir de la visión plural de los mismos, garantizando el Estado la no prevalencia de los intereses sectoriales.
- Implementar un programa de incentivos fiscales, a través de la emisión de un Bono utilizable para la cancelación de impuestos provinciales, destinado a apoyar financieramente a aquellos empresarios y emprendedores locales que propongan inversiones tendientes a incrementar el número de plazas hoteleras de la provincia.
- Incluir con carácter prioritario, dentro del programa de obras públicas a implementar por parte de la provincia, la construcción y el mejoramiento de las rutas y accesos a los principales centros turísticos de la provincia tales como Ischigualasto, Calingasta e Iglesias, entre otros, promoviendo a su vez, el desarrollo de la infraestructura en servicios.
- Implementar, en conjunto con el Ministerio de Educación de la Provincia, carreras cortas y especializaciones en temas turísticos, a dictarse prioritariamente en los departamentos con mayor potencial turístico.
- Trasladar la Dirección de Turismo de la Provincia del ámbito de la Secretaría de Cultura, al ámbito del Ministerio de Economía, dotándola de un presupuesto acorde a la importancia y jerarquía que debiera tener la misma.
- Elaborar un organigrama para la Dirección de Turismo, acorde a la necesidad de convertirse en un eje de desarrollo económico para la Provincia, y que permita a la vez interconectar a todos los actores del Sistema Turístico Provincial (oferta y demanda turística, infraestructura y Estado).
- Reglamentar la Ley 6280 de desgravación impositiva en Areas de Frontera, a los efectos de promocionar la inversión turística en dichos lugares.
- Reducir el Impuesto a los Ingresos Brutos a las actividades hoteleras y turísticas en general.
- Eliminar el Impuesto Inmobiliario para hoteles y demás inmuebles destinados a la actividad turística.
- Adherir a la Ley Nacional 25.198, declarando de interés provincial al Turismo como actividad socioeconómica, permitiéndole a la provincia el gozar de beneficios impositivos y crediticios.

- Concretar la ruta 150, en el tramo Baldecitos – Jáchal, permitiendo la incorporación de San Juan al llamado Corredor Bioceánico.

4. Propuestas en Hacienda y Finanzas.

A) Reestructuración de la DGR .

- Enfatizar las funciones de verificación y control de contribuyentes, en particular de los contribuyentes de Convenio Multilateral, dada la incidencia de este ítem en el total de la recaudación provincial. (en la actualidad casi el 50%).
- Agilizar los procedimientos para la cobranza de créditos en favor del fisco, dotando al área de los recursos necesarios para un efectivo seguimiento de los morosos.
- Fortalecer el régimen de delegaciones, tanto en el ámbito de la provincia como en el resto de las provincias

B) Sistema Impositivo.

- Simplificar el Sistema Impositivo Provincial, a través de la eliminación de los adicionales Lote Hogar y Acción Social.
- Disminuir las alícuotas del Impuesto a los Sellos en aquellos casos altamente distorsivos, tales como las escrituras por venta de inmuebles o los aumentos de capital, entre otros.

C) Caja de Acción Social.

- Modificar la Ley N° 4670, simplificando la estructura jerárquica del Casino.
- Restablecer la Lotería de San Juan.
- Definir las funciones del Area Préstamos que actualmente no cumple funciones.

5. Coparticipación Federal de Impuestos.

Actualmente nos regimos por la ley convenio 23.548, la que a través de su vigencia ha sido avasallada y desnaturalizada en diversas oportunidades. Tan es así que su distribución es tan compleja que se la ha dado en llamar el "laberinto de la coparticipación". De ese laberinto ha surgido que las provincias hemos perdido en la distribución primaria muchos puntos. Tan es así que la ley citada determina un 56,66% de los impuestos coparticipables para las provincias y en la actualidad estamos en algo menos que un 40%.

La ley 23.548 es del año 1988 y se prorroga automáticamente. Por la reforma constitucional de 1994 se debió sancionar una nueva ley convenio que interpretara lo dispuesto en el artículo 75 incisos 1, 2 y 3. La misma tenía como plazo para ser dictada "antes de finalizar el año 1996" según la cláusula transitoria 6ª del texto constitucional. Desde allí en adelante se han presentado varios proyectos en la Cámara de Senadores (que debe ser la de origen) y algunos en Diputados. También han habido varios anteproyectos.

Para el proyecto de ley de coparticipación conforme a la Constitución Nacional proponemos:

- 1) Que la masa coparticipable esté integrada por todos los impuestos directos e indirectos, creados y a crearse.
- 2) Que los impuestos al comercio exterior sean de exclusividad de la Nación.
- 3) Que los impuestos que se declaren afectados según el art. 75, inciso 3 de la Constitución Nacional no superen un porcentaje de los impuestos coparticipables.
- 4) Que haya un régimen general de distribución y otro especial que contemple, como históricamente se ha dado, la distribución de los impuestos a los combustibles y eléctricos.
- 5) Que la distribución primaria (entre Nación y Provincias) se haga según las competencias, servicios y funciones, tal como lo expresa el art. 75, inciso 2 de la Constitución Nacional. En este aspecto se deberán considerar los gastos necesarios para cumplir con dichos servicio y funciones como base para la determinación de los porcentajes de cada grupo. De esta manera no es necesario el tercer socio (Seguridad Social) de que se habla en muchos proyectos, sino que cumpliendo con la Constitución y aplicando lo expresado, queda contemplada la Seguridad Social, pues ella es una de las funciones que ejerce el Estado.
- 6) Que la distribución secundaria tenga en cuenta, como lo dice la Constitución Nacional, la equidad, la solidaridad y la "prioridad para el logro de un grado equitativo de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional". En vista de ello proponemos que los parámetros que determinen los índices distributivos para el reparto entre provincias sean devolutivos y redistributivos. Para ello consideramos como índice adecuados la población, saldos migratorios, dispersión demográfica, grado de sismicidad y lejanía de la Capital Federal. Aquí se combinan lo que expresa la Constitución Nacional y los mayores costos de que se habló en el debate de la Constituyente. En cuanto a los parámetros a elegir para la determinación de los índices distributivos de los regímenes especiales, hay que tener en cuenta la afectación que los mismos tienen para las provincias. Por ejemplo para distribuir el FONAVI se debe tomar la precariedad de viviendas, el hacinamiento en hogares así como el grado de sismicidad y la lejanía de la Capital Federal. Para la distribución a las reparticiones provinciales que se ocupan de la vialidad y de los recursos energéticos, se deben elegir los que tengan relación con los costos, entre otros elementos.
- 7) Que la Nación como las provincias y las municipalidades se obliguen a publicar el manejo de sus finanzas, lo que se ha dado en llamar la transparencia fiscal. Deberá para ello publicar los datos no sólo en forma electrónica sino también en forma muy simple y comprensiva para toda la comunidad social, lo que deberá ser hecho en papel y difundirlo masivamente.
- 8) Que las provincias tengan parte en la dirección y en el control de la AFIP.
- 9) Que se estructure un Fondo Anticíclico para evitar fluctuaciones grandes en lo que reciban las provincias.

- 10) Que los presupuestos sean equilibrados para evitar el aumento desmesurado de la deuda pública.
- 11) Que los reintegros de impuestos a las exportaciones sean tomados, en su devolución, de los impuestos al comercio exterior.
- 12) Que como lo dice la Constitución Nacional se dé forma al Organismo Fiscal Federal, el que deberá constituirse con un representante de Nación y uno de cada provincia. Deberá tener un Comité Ejecutivo que estará integrado por Nación y los representantes de 8 provincias que lo integrarán en forma rotativa de acuerdo a los 8 grupos formados.

OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS

1. Obras públicas al servicio del trabajo y el desarrollo provincial.

La Provincia de San Juan se ha caracterizado por una carencia absoluta de planificación en materia de obra pública. Los esfuerzos han estado encaminados prevalentemente a las grandes obras, que producen alto rédito político en términos electorales, pero siempre con una absoluta imprevisión e improvisación, lo que ha originado un elevado costo a los sanjuaninos que estamos y seguiremos pagando por mucho tiempo.

Así ha ocurrido con obras como el Centro Cívico, el Hospital Rawson, el Dique Cuesta del Viento, el Dique Caracoles – Punta Negra y muchos otros megaproyectos que alguna vez sirvieron para sustentar campañas electorales montadas sobre la ilusión de nuestros comprovincianos. Son todos ejemplos claros de la ausencia de planificación y evaluación de proyectos, que indefectiblemente culminan en improvisación.

DIGNIDAD CIUDADANA apuesta a un criterio realista, con metas elevadas pero alcanzables en el tiempo por etapas y, sobre todo, con las previsiones presupuestarias pertinentes. En este sentido, la irresponsabilidad de no pocos gobernantes y legisladores ha hipotecado nuestro futuro, a través del emprendimiento de grandes obras sin el financiamiento asegurado ni las mínimas garantías de culminación.

Además de ello, resulta imprescindible la planificación de la obra pública, teniendo como ejes el desarrollo local y la elevación del nivel de vida de cada habitante de la provincia.

Ello implica, por un lado, que la inversión en obra pública debe orientarse a generar infraestructura para la producción, para lo cual debe ir necesariamente un paso atrás de la planificación económica, de modo de acompañar, con las obras necesarias, los planes de desarrollo productivo de la provincia. Esto implica, entre otras cosas, que las viviendas deberán construirse allí donde necesitamos arraigo poblacional para la producción, abandonando la perniciosa idea de la concentración urbana; que los caminos deberán pensarse en función de las necesidades del turismo y la producción; que la obra hídrica deberá construirse a partir de una definición productiva de la que surja un mapa de desarrollo agrícola.

Por otro lado, no puede olvidarse que cada ciudadano debe tener las mismas posibilidades de acceso a un nivel de vida digno de su condición de persona, lo que implica llevar hasta su hogar las comodidades y servicios comunes en cualquier centro urbano, de modo de terminar con las categorizaciones de ciudadanos que hoy avergüenzan a la provincia (ciudadanos de primera y de segunda). Para ello, habrá que encarar obras públicas a veces no redituables desde el punto de vista numérico, pero altamente redituables desde la perspectiva humana. En este sentido, la calidad de vida de nuestros habitantes no debe medirse en términos de déficit-superávit, sino en términos de justicia social.

Finalmente, no debe dejarse de lado el alto impacto de la obra pública en la generación de empleo y en el efecto multiplicador que posee respecto de la economía. Es por ello indispensable la implementación de planes que, siguiendo los lineamientos indicados, sirvan también de motor de reactivación económica y de creación de fuentes de trabajo, metas que anhelamos con vehemencia los sanjuaninos.

2. Servicios públicos y principio de subsidiariedad.

El siglo XX fue testigo de una sucesión y convivencia de los más disímiles sistemas económicos. Desde la economía planificada hasta la libertad absoluta de mercado, los distintos países del orbe han construido sus economías sobre la base de alguno de estos extremos o eligiendo matices diversos, pero que de alguna manera han participado finalmente de las características esenciales de uno u otro.

También la teoría de los servicios públicos ha sido objeto de las más disímiles interpretaciones y planteos, tan o más heterogéneos e irreconciliables que los referentes al plano económico.

Siendo indudable que la noción de servicio público tiene una relación directa y radical con las teorías económicas, fácil es concluir en que ambas nociones -economía y servicios públicos- pueden generar las más diversas combinaciones imaginables.

Por ello, teniendo en consideración las discrepancias que la noción de servicio público ha producido y produce tanto en nuestro medio como en el extranjero, resulta imprescindible presentar algunas definiciones preliminares a efectos de definir nuestra posición al respecto. En primer término, consideramos legítima y necesaria la incorporación a la esfera de la competencia estatal de aquellas actividades definidas por el Estado como de interés público o general. En segundo lugar, y concatenado con lo anterior, sostenemos la titularidad estatal de los servicios públicos, con todo lo que esto implica en materias tales como contralor, rescate, cláusulas exorbitantes, etc. En tercer término, en comunión con quienes suscriben la estructura trialista del mundo jurídico, abogamos por una consideración del tema que supere la visión meramente positivista.

Dicho esto corresponde ahora aventar algunas ideas muy en boga que han venido a crear una gran confusión en razón de su atractiva presentación. La principal de ellas es aquella que pretende convencernos de que debemos convertir al Estado en una empresa. Si el Estado adopta las formas, la mentalidad y la metodología de la empresa será exitoso. Y ello es erróneo por una razón muy simple: la empresa, que no es responsable directa del bienestar general y que persigue su propio beneficio, se asienta sobre el criterio de lucro; el Estado, que es garante del bien común, debe velar por el bien de todos y cada uno de los integrantes del todo social y, para ello, se mueve sobre la justicia distributiva, que implica y reclama como su base sustentación la solidaridad.

Por otra parte, y a esto la realidad se ha encargado de probarlo en todo el mundo, el Estado es muy mal empresario. A los márgenes de corrupción que el manejo de los negocios públicos trae aparejados, debe sumarse la ineficiencia que proviene del quehacer del que gerencia algo que no le es propio,

sino de todos. No corresponde, por tanto, ver al Estado como una empresa ni considerar al gobernante como empresario.

Por otra parte, en la gestión que conduce al bien común, el Estado tiene cometidos que le son esenciales e insoslayables: justicia, educación, salud, seguridad, relaciones exteriores, defensa. Toda gestión referente a ellos resulta de tal esencialidad que resulta impensable una defección. El Estado podrá compartir la gestión con la actividad privada, como en el caso de la salud y la educación, o monopolizarla, como en los supuestos de defensa y relaciones exteriores, pero en ningún caso le será lícito desentenderse.

A la par de estos cometidos existenciales, otras realidades llegan a ser de tal modo relevantes para la calidad de vida que el Estado debe reconocerlas como de “interés público o general”, trayendo esto aparejado que su correcta y eficiente gestión no es algo que pueda dejarse librado al azar, sino que, por el contrario, siendo tan incidentes en el bien común, caen bajo la esfera de responsabilidad del Estado.

Luego de lo dicho, surgen algunas conclusiones, cada una de las cuales permite abrir un debate particular:

- a) El Estado en la Argentina definió correctamente, en función de los principios de bien común y de subsidiariedad, las áreas en las que debía dejar actuar a la actividad privada, sin que esta afirmación implique un juicio de valor acerca del modo en que estos procesos se llevaron a cabo.
- b) Se ha producido, en términos generales, una sensible mejora en la prestación de la mayoría de los servicios públicos concesionados, aunque es de esperar que tal mejoría se acentúe con el aumento de la competitividad (Ej.: telefonía).
- c) Resulta necesario que la política económica encuentre un cauce por el cual derivar hacia una nueva posibilidad de reciclaje a los excluidos por el proceso mismo de competencia.
- d) No existe aún un desarrollo sólido y eficaz de las asociaciones de usuarios y consumidores, ni una definición lo suficientemente efectiva de los caminos de participación, ni una toma de conciencia individual sobre el rol personal del usuario en este esquema.
- e) No se advierte aún una actuación decidida y contundente de los entes reguladores, instituciones que se encuentran aún hoy redefiniendo sus perfiles.

Lo expresado permite inferir que en nuestro medio ha existido una razonable lectura de los principios de bien común y subsidiariedad, pero aún quedan deudas severas con los de autoridad y solidaridad.

Con relación a este último, la mejora en la calidad de vida que presupone el cambio de sistema no ha sido equitativa, permaneciendo a la fecha un importante sector de la población ajeno a los alcances de dicha mejoría.

3. Propuestas en Obras y Servicios públicos.

La idea central de nuestra propuesta en el área de Obras y Servicios públicos es lograr la transformación de la Administración Pública, con el objeto de volverla eficiente en cada puesto de trabajo, a fin de convertirla en el motor del

desarrollo de la Provincia, evitando la burocracia inútil y la corrupción en todas sus formas. Para ello, se proponen las siguientes medidas:

A) Reforma estructural del Ministerio.

- Unificar en un mismo organismo, la Dirección del IPV, las diversas reparticiones que tienen como objetivo el tema habitacional: Plan arraigo, Lote Hogar y Adjudicaciones.
- Subsumir, en la Dirección de Catastro, la Dirección de Regularización Dominial.
- Subsumir, en la Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano, la Dirección de Política Ambiental.
- Determinar un escalafón único en todo el Ministerio.
- Redistribuir el personal conforme las reales necesidades de cada área.
- Capacitar a la totalidad del personal del Ministerio, de modo de brindarles los elementos necesarios para optimizar su tarea cotidiana y enfrentar con solvencia los nuevos desafíos.
- Procurar la utilización al máximo de todos los recursos humanos disponibles, evitando las subcontrataciones siempre que ello sea posible.
- Modificar la Reglamentación vigente para Licitaciones del Ministerio.
- Mejorar la recaudación en las reparticiones dependientes del Ministerio.

B) Area de Tránsito.

a) Situación actual.

Por ley de creación, la Dirección de Tránsito y Transporte tiene como misión analizar, coordinar y ordenar el tránsito vehicular en toda la Provincia de San Juan. Para ello debe recabar toda la información sobre accidentes y colisiones de vehículos que se producen, procesar la misma, analizarla y adoptar las soluciones más convenientes, a fin de eliminar las causas que los provocan y reducir de esta manera los riesgos de accidentes.

También debe medir los flujos del tránsito en distintas arterias en “horas pico”, para determinar el volumen de vehículos que es necesario evacuar, a fin de definir las calles más adecuadas para hacerlo, la coordinación de la red de semáforos, las velocidades de las distintas “ondas verdes”, los lugares y tipos de carteles de señalización a colocar para reglamentar la circulación, etc.

Esta Dirección no puede desarrollar su tarea en forma eficiente, por los siguientes motivos:

- Anarquía en la toma de decisiones en el tema tránsito en toda la Provincia. Los Municipios, la División Policial de Tránsito, Dirección Provincial de Vialidad y también instituciones no gubernamentales toman decisiones inconsultas y, en muchos casos sin fundamentos técnicos, que tornan aún más caótico el tránsito. Tanto la Ley de creación de la Dirección de Tránsito y Transporte como el artículo 2° del Decreto N° 326/97, reglamentario de la Ley Nacional de Tránsito N° 24.449, a la que adhiere la Provincia de San Juan por Ley N° 6.684, estipulan que la Dirección de Tránsito y Transporte es la única autoridad de aplicación en todo el ámbito de la Provincia.

- Falta de fondos. La repartición no cuenta con los fondos necesarios para un adecuado cumplimiento de las funciones asignadas normativamente.
- Falta de mayor capacitación técnica de su personal. Su personal, si bien posee cierta capacitación, necesita de una permanente actualización de sus conocimientos técnicos.

b) Propuestas.

- Coordinar con los Municipios las políticas de tránsito a nivel Provincial.
- Realizar convenios de asistencia técnica y asesoramiento con instituciones especializadas en ingeniería de tránsito.
- Equipar y capacitar al personal que debe realizar los censos vehiculares en la vía pública.
- Exigir a EMICAR S.A., que elabore y mantenga actualizada la base de datos de accidentes y colisiones de tránsito. Esto permitirá determinar las intersecciones más conflictivas, y encontrar las soluciones más convenientes para evitarlas.
- Realizar campañas de educación vial a través de los medios de difusión, en forma coordinada con el Ministerio de Educación, la Policía de Tránsito y la Dirección Provincial de Vialidad.
- Incluir la educación vial en los niveles de enseñanza preescolar, EGB I, II y III, de acuerdo a lo previsto en la Ley Nacional de Tránsito N° 24.449.
- Capacitar al personal del Departamento Registro y Control, que antiguamente tenía a su cargo la emisión de licencias de conducir, para que realice tareas de fiscalización de tránsito.
- Adoptar las medidas que sean necesarias para lograr que las tareas de fiscalización, que realiza el personal de la Dirección de Tránsito y Transporte sobre EMICAR S.A, sea lo más eficiente posible.

C) Transporte público de pasajeros.

a. Situación actual.

En el transporte público de pasajeros es necesario que la oferta esté en equilibrio con la demanda. La oferta tiene un costo que es función de la calidad del servicio, mientras que la demanda es función de la necesidad del usuario, del precio y de la calidad del servicio. Además, uno de los rasgos distintivos del transporte es que la calidad de un servicio se da en función de la demanda de pasajeros, pues los bajos niveles de demanda afectan la calidad.

La frecuencia de servicio es un aspecto importante de la calidad, que está llamado a sufrir por los bajos niveles de demanda.

También sucede que se afecta en forma negativa la calidad de un servicio cuando la demanda es grande, por ejemplo en las horas denominadas “pico”.

Esta interacción entre demanda y calidad del servicio es característica del transporte público de pasajeros y tiene importantes consecuencias económicas. Si en las “horas pico” la oferta de servicio (frecuencia) está justificada por la demanda de pasajeros, la calidad del mismo será buena, pero si se mantiene durante las demás horas del día, se producirá una sobreoferta de servicios, con mayores costos que incidirán en la determinación de tarifas. Caso contrario, cuando la oferta de servicio (frecuencia) se da en función de la demanda de

pasajeros en “horas no pico”, en las “horas pico” tendremos baja calidad de servicios, pero también menores costos.

Esta interacción no se encuentra en muchos otros productos.

Por todo lo expuesto se deduce que, en el tema transporte público de pasajeros, es necesario que el Estado mantenga el equilibrio entre la oferta de servicios y la demanda de pasajeros. Es decir que el Estado, concedente de los servicios, debe propiciar la existencia de competencia entre los distintos servicios de transporte y entre las distintas empresas que los prestan, pero regulando la misma de manera tal que se mantenga el equilibrio entre la demanda de pasajeros y la oferta de transporte necesaria para satisfacerla.

El transporte público de pasajeros no debe ser desregulado fomentando la libertad de mercado, en la creencia de que una mayor oferta de servicios producirá mayor competencia, mejor calidad y a su vez rebajas tarifarias. Por el contrario, un incremento en la oferta de servicios ocasionado por la libre competencia, si bien al principio genera un aparente beneficio al usuario, a la larga provoca un deterioro paulatino de la calidad de los servicios, debido a que ese aumento de oferta no está justificado con un incremento real de la demanda de pasajeros. Al romperse el equilibrio oferta-demanda, se producen mayores costos de servicio que deben ser absorbidos por las empresas concesionarias, generando menores beneficios que afectan la calidad del servicio, o en su defecto, ser contemplados en las tarifas que pagan los usuarios. En cualquiera de los dos casos el gran perjudicado es el público usuario.

El sistema de transporte de San Juan está muy próximo a colapsar. Esto se debe a la acumulación de errores cometidos en los últimos años, por las autoridades responsables de su manejo.

En el año 1991, vencieron en la Provincia todas las concesiones de transporte público de pasajeros por lo que, en 1992, el Estado contrató a una consultora para que realizara un estudio integral del transporte. En base a ese estudio se elaboraron los pliegos de bases y condiciones, se realizó el llamado a licitación y se inició la prestación de los servicios a partir del 9 de julio de 1993.

Con fecha 19 de julio de 1993, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto N° 1528/93, por el cual se creó el servicio de remises en nuestra Provincia y, posteriormente, el 5 de febrero de 1999, el Decreto 0145/99, que modificó el primero.

Con respecto a la modificación del Sistema de Transporte, podemos decir que:

- La creación del sistema de remises, sin estudio previo y sin estar contemplado en los pliegos de licitación de los servicios de ómnibus, afectó seriamente su ecuación costo beneficio.
- La falta de control de los remises clandestinos, y la modalidad de trabajo denominada “colectivo”, generó un aumento desmedido en la oferta de transporte, generando una competencia desleal hacia los ómnibus.
- Si bien inicialmente se observó una mayor oferta de servicios de transporte, lo cual redundaba en mayores beneficios para los usuarios, finalmente se verificó que la calidad de los mismos disminuía a niveles críticos, lo cual pone en serio riesgo la seguridad de la población.

- El costo de un servicio de transporte, está en directa relación con la calidad del mismo, por lo cual una mayor oferta de servicios implicará, necesariamente, mayores costos operativos. Este aumento en la oferta del servicio, sin estar justificada por un aumento de la demanda, produjo un incremento considerable en los costos de los empresarios de ómnibus, taxis y remises, que no pudieron cubrir ni trasladar a las tarifas, lo cual pone en riesgo de colapso a todo el sistema. Esto origina una pérdida paulatina y constante de la calidad de los servicios, ya que el mantenimiento de las unidades es deficiente, la renovación de las mismas con modelo vencido prácticamente no se efectúa, no se pagan las multas, impuestos y aranceles por inspección mecánica y además, se están realizando reducciones de frecuencias, en particular en los servicios nocturnos y en días feriados.
- Sea que el incremento desmedido de los costos operativos se compense disminuyendo la calidad de los servicios o produciendo un aumento en las tarifas, el gran perjudicado es el usuario.
- En el transporte público de pasajeros es fundamental que la oferta de servicios esté en equilibrio con la demanda. El Poder Ejecutivo con su accionar ha roto ese equilibrio.
- Si el Poder Ejecutivo realizara un llamado a licitación pública para otorgar nuevas concesiones de servicios públicos de transporte, sin corregir esta anomalía, estará cometiendo un error aún más grave, ya que provocará la destrucción definitiva del sistema de transporte público de pasajeros.
- Es obvio que, si el sistema de transporte público de pasajeros desaparece, nunca podrá ser reemplazado eficientemente por los sistemas de remises, taxis y radio-remises creado por el Estado. Por tal motivo es necesario adoptar, en forma urgente, medidas tendientes a preservarlo, mejorarlo y por ende hacerlo más eficiente.

b) Propuestas.

Por todo lo expresado, DIGNIDAD CIUDADANA propone:

- Realizar, en forma previa a cualquier llamado a Licitación Pública para otorgar nuevas concesiones de transporte, un estudio integral mediante el cual se analicen las deficiencias del sistema actual, se realicen encuestas de origen y destino para determinar la demanda real de viajes de los usuarios y las potenciales demandas futuras y se diseñe un sistema de transporte que las satisfaga plenamente.
- Crear, mediante convenios con los Municipios, “Consejos Consultivos de Transporte” que permitan a los usuarios, por medio de sus uniones vecinales y a través de su municipio, remitir a la Dirección de Tránsito y Transporte sus propuestas y sugerencias sobre recorridos, horarios y frecuencias, para que esta repartición evalúe la conveniencia de incorporarlas al proyecto que elabore.
- Ordenar la oferta del sistema de remises, acotando su modalidad de prestación a lo estrictamente estipulado en su Decreto de creación, para corregir en parte el desequilibrio actual existente entre la demanda real de pasajeros y la oferta de servicios de transporte y teniendo en cuenta que se trata de un servicio “complementario” del de ómnibus.

- Implementar el “boleto oficial”, entregado a las empresas concesionarias por el Estado, de modo de controlar adecuadamente la tasa de uso, lo que permitirá establecer tarifas adecuadas, ya que las mismas se fijan en base a la relación pasajero/kilómetro (I.P.K.).
- Propiciar desde el Estado la competencia, pero siempre dentro de parámetros que permitan garantizar la eficiencia, calidad y continuidad de los servicios, asegurando que no se rompa el equilibrio que debe existir entre la demanda de los pasajeros y la oferta de los servicios de transporte.
- Optimizar el sistema de control de los servicios de transporte, suscribiendo convenios con los distintos municipios y con la División Policial de Tránsito, a fin de coordinar tareas de inspección. Asimismo, al personal de inspección de la Dirección de Tránsito y Transporte, deberá dotárselo de uniformes, equipos de comunicación y movibilidades.
- Mejorar el sistema de revisión técnica y desinfección de vehículos afectados al transporte de pasajeros.

D) Area Transporte de cargas.

- Crear el Registro Público de Transporte de Cargas por Automotor, obligando a su inscripción a toda persona física o jurídica que desarrolle actividades de transporte de cargas por automotor en el ámbito del territorio provincial.
- Establecer el equipamiento obligatorio mínimo que deben poseer los vehículos de transporte de cargas para obtener su habilitación.
- Reglamentar la emisión de gases en el ámbito de la Provincia.
- Reglamentar el transporte de cargas peligrosas en el ámbito de la Provincia.
- Realizar, coordinadamente con la Dirección Provincial de Vialidad, un control permanente de sobrecargas, mediante básculas fijas y/o dinámicas ubicadas estratégicamente en todo el ámbito de la provincia. Esto no sólo generará un ahorro considerable en mantenimiento de rutas, sino que evitará la competencia desleal que se produce entre los transportistas.

E) Area Arquitectura.

- Elaborar un programa anual de mantenimiento de los edificios públicos de la Provincia.
- Llevar adelante obras de resguardo del patrimonio arquitectónico y cultural de San Juan.
- Controlar el stock de materiales en forma estricta, mediante sistemas informáticos.
- Realizar proyectos y obras por administración, aprovechando al máximo los recursos humanos y materiales disponibles.

F) Dirección Provincial de Vialidad.

- Elaborar programas anuales de mantenimientos de rutas provinciales.
- Controlar el stock de materiales en forma estricta, mediante sistemas informáticos.

- Realizar proyectos y obras por administración, aprovechando al máximo los recursos humanos y materiales disponibles.
- Establecer un estricto sistema de control de sobrecargas, a los vehículos que circulan en rutas de la Provincia, en coordinación con la Dirección de Tránsito y Transporte.

G) Dirección de Geodesia y Catastro.

- Unificar y depurar la normativa sobre Mensura, revisando todas las leyes, decretos y resoluciones vigentes.
- Realizar un nuevo censo catastral rural.
- Imágenes satelitales por íconos, como alternativa de vuelos aerofotogramétricos.
- Ampliar la red fotogramétrica.
- Conectar el equipo de comunicación propio con la Red Provincial de Telecomunicaciones.
- Implantar un sistema de consultas de la base de datos catastrales, vía Internet.
- Crear un Consejo Consultivo.

H) Instituto Provincial de la Vivienda.

- Dar prioridad a la construcción de viviendas en zonas rurales, a fin de fomentar los asentamientos poblacionales en áreas productivas.
- Adoptar medidas tendientes a incrementar los recuperos de los fondos invertidos en viviendas, exigiendo estrictamente a los adjudicatarios el pago de las cuotas correspondientes a sus viviendas.
- Regularizar el estado dominial de las viviendas entregadas, a fin de lograr una cartera hipotecaria saneada.
- Analizar nuevas formas de financiamiento y optimizar los fondos FO.NA.VI.

REFORMA DEL ESTADO

1. El papel del Estado.

La cuestión de la injerencia del Estado en la vida social, de su intervención en los fenómenos sociales, económicos y culturales, ha sido siempre, a lo largo de la historia, motivo de posturas ideológicas y posiciones pragmáticas contrapuestas. Lo cierto es que se ha "visto", y sobre todo se ha "actuado", al Estado desde ópticas absolutamente irreconciliables.

Hoy se habla de la "reforma del Estado", dando cuenta de un proceso de transformación de la estructura estatal. En el seno de dicha "reforma" aparece la "desregulación económica" como uno de los índices más elocuentes de dicha transformación. Se olvida muchas veces, sin embargo, el verdadero fin del Estado, para emprender estas reformas con criterios exclusivamente pragmáticos y utilitaristas.

Para DIGNIDAD CIUDADANA es indispensable, antes de referir a cualquier planificación de reestructuración estatal, explicitar una clara posición acerca de temas tan esenciales como el origen del Estado, los principios que le dan forma y su fin último, el bien común.

2. Origen del Estado.

El hombre, que es un ser individual, posee una natural sociabilidad, está necesaria y vitalmente ordenado a vivir en sociedad. Este "zoon politikon" de que daba cuenta Aristóteles procura, para la satisfacción de sus necesidades elementales, la asociación con sus semejantes; está llamado a vivir en sociedad porque su misma naturaleza se lo reclama de modo impostergable. El Estado tiene su origen inmediato, por ende, en la naturaleza misma del hombre. Este va construyendo, desde el imperativo de su propio ser, formas comunitarias de distinta entidad hasta llegar al Estado.

Este planteo nos aleja de otras visiones del origen del Estado, tales como las contractualistas -Rousseau, Locke, Hobbes- y las deterministas, y nos permite afirmar la imperiosa necesidad que tiene el hombre de la realidad estatal en orden a su propia perfección. Entender esto en su justa medida es, en definitiva y analizando el punto desde la posición del Estado, de vital importancia cuando de determinar los límites de la intervención estatal se trata. Importa destacar, en última instancia, que el Estado no es una simple alternativa para el hombre y, al mismo tiempo, resaltar sin hesitación que tampoco es una realidad a la que aquel debe ingresar renunciando a espacios de libertad y de expresión.

No faltan, sin embargo, quienes piensan que estas apreciaciones pecan de abstracción y, sobre todo, carecen de directa implicancia en los temas "importantes". Son los "pragmáticos" de nuestro siglo; los que, por desprecio a las ideologías, huyen de las ideas; los que olvidan al hombre en nombre de la humanidad; los que entronizan la utilidad y la convierten en el rector de la gestión de gobierno; los que confunden bien común con superavit; los que priorizan la balanza comercial por sobre la balanza de la justicia distributiva. Son

los maquiavelos de hoy: si para Maquiavelo la "razón de Estado" era el fin que justificaba los medios, para estos nuevos pragmáticos el fin es la utilidad, el beneficio, medidos, es casi obvio decirlo, desde un prisma puramente económico, y más allá, mucho más allá, de toda consideración moral.

3. Fin del Estado: el bien común.

El fin del Estado es el bien común. Al Estado compete velar por el desarrollo armónico e integral de sus habitantes, lo que implica las dimensiones espiritual, intelectual y material. La preocupación debe ser por "todos los hombres y por todo el hombre". Esta es la meta irrenunciable del Estado y la que le señala, por otra parte, el camino a recorrer. Y si bien es cierto que no hay un único camino, también es cierto que no todos los caminos conducen a ella.

Así por ejemplo, desde el individualismo liberal se entendió que el bien común era la suma de los bienes particulares de las personas que componen la sociedad, olvidando precisamente que el bien común debe primar sobre el bien particular.

Definimos al bien común como el conjunto de condiciones sociales que permitan a los ciudadanos el desarrollo efectivo y pleno de su propia perfección. Se trata, por consiguiente, de una labor creativa, constante y decidida por parte del Estado a fin de establecer las bases que permitan el surgimiento de esas "condiciones sociales" que posibiliten el desarrollo integral de la persona humana.

Es importante por ello destacar acá algunas notas:

1) El bien común es el fin del Estado, pero ello no excluye la labor de la persona individual ni de las asociaciones intermedias. Por el contrario, podemos decir que el bien común es tarea de todos y todos estamos comprometidos a su consecución. Desde esta óptica, la participación de la persona y de las comunidades intermedias en la vida social, que es un derecho inalienable, adquiere la connotación de un deber impostergable. Aún más, puede decirse que el Estado "depende", para el logro de su fin, de esa participación.

2) El bien común no es una utopía. Lo sería entendido desde la óptica individualista liberal ya citada, ya que no es posible jamás, ni histórica ni ontológicamente, alcanzar el bien particular de todos y cada uno de los integrantes de la sociedad. La razón es simple: hablando desde el individualismo, el bien de cada uno es subjetivo, es "su propio bien", más allá de consideraciones objetivas de moralidad o eticidad; de ello se desprende que, inexorablemente, al no buscar el bien objetivo -emanación del Sumo Bien- los bienes particulares colisionarán entre sí, con lo cual alguno se hará realidad a costa de otro.

3) El bien común es superior al bien particular y éste debe ordenarse a aquél como lo inferior y menos perfecto se ordena a lo superior y más excelente. Ello no implica, es claro, que se excluyan entre sí o puedan entenderse como ordenes contrapuestos. Por el contrario, no sólo no se excluyen, sino que se exigen mutuamente. Ello tiene una particular importancia a la hora de analizar las actitudes sectoriales, sobre todo cuando de "reclamos" se trata: ¿Se tiene en cuenta esta necesaria sujeción del bien sectorial al bien de la comunidad o se intenta obtener el máximo rédito aún a costa de otros sectores, cuyos derechos y

expectativas son igualmente atendibles? Ingresar a esta especie de "canibalismo social" es atentar de la peor manera contra la obtención del bien común, porque es la negación misma de la solidaridad social.

4. Los principios que informan el orden social.

A) El principio de solidaridad.

Esta natural exigencia de asociación para alcanzar la propia perfección introduce a la persona humana en el inexorable ámbito de la solidaridad. Advertido el hombre de que no es "autosuficiente", debe volcarse hacia sus semejantes para ayudarles a ser, al mismo tiempo que busca en ellos los ingredientes que le permitan superar sus propias carencias y crecer en orden a su fin trascendente.

Al no existir la posibilidad del aislamiento, se impone la necesidad de la caridad en su dimensión social.

La solidaridad no es, por ende, un mero gesto de "generosidad" hacia el necesitado por parte del satisfecho, sino precisamente el reconocimiento de la común indigencia. No es desde el Olimpo de los elegidos desde donde surge esta virtud sino desde la convicción de que la igualdad esencial entre los hombres debe ser el elemento morigerador de las desigualdades accidentales.

El hombre está llamado, por lo tanto, a salir de su propio yo abandonando las comodidades de una existencia más o menos favorable, y a volcarse hacia su prójimo, en un esfuerzo cotidiano por impedir que algún semejante deba sufrir condiciones infrahumanas de vida.

Lo dicho es igualmente aplicable a otras relaciones que exceden la personal. Puede hablarse, sin hesitación alguna, de la ineludible solidaridad que debe existir entre empresarios y trabajadores, de notable importancia en cuanto al tejido social y económico de una nación.

Puede hablarse, también, de la solidaridad en el campo educativo-cultural y lo que es más importante, de una solidaridad "desde" el campo educativo, que contribuya a remover a sus dos grandes enemigos: el individualismo y la masificación.

¿Y qué papel juega el Estado en lo que llevamos dicho?

En primer lugar, tiene un rol hacia adentro que cumplir, exigencia de su propio fin: posibilitar, en su afán por alcanzar las condiciones sociales que permitan un desarrollo integral de la persona humana, espacios de libertad y creatividad que promuevan una fluida corriente de acción solidaria en el seno de la sociedad. Más aún: desde una posición decididamente protagónica, propender a un desarrollo audaz y sostenido de la justicia distributiva. El Estado tendrá, de esta manera, la ineludible misión de alentar un proficuo intercambio de bienes y servicios entre los distintos elementos del cuerpo social, allanando las dificultades, facilitando el camino a las iniciativas, premiando y castigando, cuidando especialmente que las distintas dimensiones de las partes de una relación no sean obstáculo para que en ella prime la justicia.

B) El principio de autoridad.

Por último, en esta consideración previa de los principios esenciales que rigen el orden social, resta una referencia al de autoridad.

Se ha sentido ya que el hombre tiende, por imperativo de su propia naturaleza, a constituir la sociedad civil y que el fin de ésta es el bien común. Se ha explicado también que cada persona busca su bien particular y lo mismo hacen las distintas sociedades intermedias. Ahora bien: ¿de qué manera impedir que esa puja por conseguir el bien individual destruya la posibilidad de alcanzar el bien común?; ¿cómo armonizar los legítimos intereses sectoriales y dar cabida a las distintas manifestaciones del pensamiento?; ¿de qué forma conseguir que el relativismo no acabe con el verdadero pluralismo?.

Estos interrogantes, y muchos otros por cierto, reclaman un ordenamiento, y ese principio ordenador es la autoridad. De ello da cuenta toda la historia del hombre y el mismo sentido común. La inmensa mayoría de los autores, desde Aristóteles a esta parte, afirman la necesidad de la autoridad en orden a la consecución del bien común y resaltan de que manera aún en las formas asociativas más triviales se elige siempre un "jefe", alguien que sea, en definitiva, custodio del objetivo común, supervisor de los medios elegidos y garantía de las lealtades hacia el proyecto comunitario.

La autoridad es, por lo tanto, necesaria y, además, proviene de Dios. Cuando se tiene presente esto último, las tentaciones de ostentar el poder como arma de dominación disminuyen o desaparecen; cuando, por el contrario, se olvida esta premisa fundamental, aparecen las peores desviaciones y las más abyectas distorsiones. Recordemos, sólo al pasar, a Luis XIV: "el Estado soy yo".

Todas estas notas que vamos reseñando de una manera tan sucinta nos mueven a una reflexión ineludible: ¿cómo debería ejercerse hoy, desde el Estado, esta autoridad política; dentro de qué límites; con qué características?

Se ha confundido en nuestro país intervencionismo estatal exagerado con ejercicio firme de la autoridad, con lo que se ha caído, muchas veces, en el autoritarismo. Por otra parte, nuestros gobernantes han sido débiles en el ejercicio de la verdadera autoridad -sobre todo en los últimos años- por temor a ser considerados autoritarios, o quizás por comodidad, o por demagogia o simplemente por pusilanimidad. De esta manera, se fueron resignando ámbitos en los que la intervención estatal era necesaria, a la par que se elegía entrometerse en otros en los que jamás se debió inmiscuir.

Ello nos lleva a preguntarnos hasta que punto la lapidaria crisis de representatividad que se advierte desde hace años en el país no tiene su origen en este ejercicio errático y desquiciado de la autoridad. ¿No es este divorcio entre la clase dirigente y el pueblo el fruto de la carencia de verdaderos estadistas? Si el pueblo necesita -debe- confiar en aquellos que han sido revestidos de la autoridad política y éstos, lejos de convertirse en aquellos "ordenadores fieles" del común esfuerzo y primeros servidores de la comunidad, se transforman en los privilegiados de turno, es obvio que jamás sobre esa base podrá construirse el orden, la paz social y la armonía. Con ello, la autoridad constituida se diluye, se va evaporando, y se convierte en una caricatura que no deja de signar amargamente la realidad cotidiana.

El problema no es, por tanto, "mucha autoridad o poca autoridad". No es un problema cuantitativo -jamás lo es- sino eminentemente cualitativo. La autoridad puede ejercerse en forma abusiva o no ejercerse con la debida fuerza, pero en ambos casos el resultado no es el ejercicio verdadero de la autoridad, sino autoritarismo o pusilanimidad. No es el "cuanto" sino el "cómo" lo decisivo. Por ello jamás puede existir confrontación entre autoridad y libertad. Puede existir entre autoritarismo y libertad o entre autoridad y libertinaje, pero jamás entre autoridad y libertad.

Hay crisis de representatividad porque hay crisis de autoridad, y esta afirmación no pretende ser una lectura simplista de la realidad argentina de hoy que desconozca otros factores que puedan incidir en este preocupante distanciamiento de la clase dirigente -no solamente política-. Sin embargo, la raíz última está, como se ha dicho, en un ejercicio equivocado de la autoridad.

c) El principio de subsidiariedad.

Si el bien común es la meta del Estado, la autoridad su herramienta y la solidaridad su camino, el principio de subsidiariedad es su límite. El le marca los espacios y los tiempos, le indica el "hasta donde" y le señala el "cuando". La intervención del Estado tiene, así, límites espaciales y temporales y el principio de subsidiariedad juega, en ello, un papel fundamental.

¿Cómo formular este principio? Se pueden establecer las siguientes pautas:

- 1) Debe dejarse que cada persona o institución menor lleven a cabo todas las tareas para las que están naturalmente dotadas y puedan ejecutar con eficiencia, dadas las circunstancias.
- 2) Debe ayudarse a estas personas o instituciones menores en aquellos aspectos en los cuales presenten carencias o imposibilidad naturales o temporales para alcanzar sus objetivos.
- 3) El Estado debe absorber para sí todas aquellas tareas que las personas e instituciones menores no pueden llevar a cabo de ninguna manera ni en ningún aspecto, sea porque estén naturalmente imposibilitadas o porque no puedan, de momento, ejecutarlas.

Hay, también, formas de plantearlo que han sido descontextuadas y aprovechadas para operar en una forma totalmente contradictoria con el principio en sí. Así, por ejemplo, se lo ha definido afirmando: "a igualdad de eficiencia, debe dejarse actuar a la comunidad menor". Esto, dicho así, fuera de contexto, presenta algunas dificultades: ¿Qué es igualdad de eficiencia? Si la referencia es a la eficiencia ordenada directamente al bien común, en cuanto a rapidez y contundencia, será difícil superar al Estado -sociedad perfecta por contar con todos los medios necesarios para alcanzar su fin- en muchos casos. Este ha sido precisamente el argumento de los ideólogos del "Estado empresario", que suponían que la multiplicidad de medios y la fuerza del poder permitirían al Estado intervenir en la vida económica con mayor eficacia (rapidez, contundencia) que las entidades privadas.

Sin embargo, el gobernante debe superar la "impaciencia" por ver los frutos y entender que la solidez del Estado depende, en medida superlativa, de la

madurez de las sociedades intermedias y, a su vez, ésta se alcanza y consolida en el camino de la participación fecunda, responsable y alentada.

En la vereda de enfrente, e igualmente alejados de la medida justa, se encuentran los apóstoles del Estado prescindente, aquellos que pretenden "independizar" lo económico de las demás realidades, apostándolo todo a mágicas e infalibles "leyes naturales" que por sí solas e inexorablemente, se constituyen en la tabla de salvación de todos los males. Aparece así el Dios Mercado, Regulador infalible, Ordenador supremo y Fuente de toda Utilidad.

5. ¿“Achicar el Estado es agrandar la nación”?

Aquel "slogan" publicitario tan usado en su momento es una muestra cabal de un error de enfoque o de un basamento filosófico equivocado. Cabe insistir, una vez más, que el problema no es cuantitativo. El problema no es “Estado grande o Estado chico”. La cuestión es esencialmente cualitativa, y sólo desde esta óptica puede hablarse de exceso o de defecto.

Un ejemplo altamente ilustrativo al respecto: hace algún tiempo, y en virtud de alguna normativa tendiente a ser más "rentable" -o menos deficitaria- la gestión de la actividad postal a cargo del Estado, se decidió suspender el reparto de correspondencia en el Delta, en función de los altos costos que tal actividad ocasionaba. Por esta misma razón, muchos pueblitos “alejados” carecen de teléfonos, de luz eléctrica, de agua potable y de otros muchos servicios esenciales. ¿Será el premio para los que "hacen patria" en lugares inhóspitos?

Ahora bien: si la solución es privatizar el servicio para mejorar las prestaciones y eliminar déficits crónicos que el Estado ha debido soportar (y ha causado), la actitud de éste no podrá ser jamás la de desentenderse. Por el contrario, los controles deberán aumentar, porque se está dejando en manos privadas servicios que hacen al bienestar de todos. Si el Estado, cuyo objetivo es el bien común, dejó de prestar servicios esenciales porque era "deficitario", ¿la actividad privada, que persigue el lucro y la satisfacción de intereses obviamente particulares, se hará cargo graciosamente de lo que el mismo Estado abandonó a su suerte?

Entonces cuidado: si achicar el Estado significa el ejemplo del Delta, flaco favor le hacemos a la Nación. Por el contrario, si el "achicamiento" es referencia a una política de redimensionamiento tendiente a dejar en manos privadas actividades protagonizadas por el Estado como consecuencia de un intervencionismo asfixiante, el Estado debe asegurar que la prestación de servicios esenciales llegue a todos.

Es primordial entender que las definiciones primarias son siempre cualitativas y sólo como consecuencia de ellas aparece ante nuestros ojos el aspecto cuantitativo.

Ni Estado "chico" ni Estado "grande": un Estado eficiente.

Y si definirlo cuantitativamente es para alguien importante, digamos: lo suficientemente chico como para que su sombra no impida el crecimiento; lo suficientemente grande como para no maniatarse las manos en la búsqueda del bien común.

6. Hacia un nuevo Estado.

Pulverizada por la inexorable realidad la concepción colectivista y jaqueada por esa misma realidad la ideología capitalista-liberal del Estado prescidente, la pregunta del momento, ante el fracaso de ambos sistemas, es: ¿Cómo se estructurará el Estado en el futuro?

La universalización de la cuestión social, la globalización de la economía, la desmitificación de la democracia, la incidencia de los medios de comunicación social, la relativización del concepto de soberanía, la concentración y movilidad de los capitales, los fenómenos de integración continental, la vertiginosidad de los cambios, el secularismo, son algunos de los indicadores más importantes de este "nuevo mundo" que estamos viviendo. En virtud de ellos, el Estado de hoy no puede ser el mismo del siglo pasado.

Ya no basta con un Estado "instalado" en su territorio.

Ya no es posible un Estado "cerrado" a las influencias externas.

Ya no es concebible un Estado "autosuficiente" y satisfactor de todas sus necesidades.

Es impensable un Estado "neutro" ante los conflictos internacionales.

Quizás al Estado le pase lo que al hombre en este final del siglo XX: el horizonte se ha ensanchado hasta límites insospechables; las posibilidades de crecer, en todo sentido, se han tornado inmensurables; los medios al alcance del hombre son tales que nos sumergen a un festejo alborozado (desde la ética) o a una preocupación insoslayable (ante la manipulación).

En esta perspectiva le es dado al hombre un doble camino: utilizar todos estos portentos de la ciencia y de la técnica para crecer integralmente, procurando ganar para sí los dos bienes más valiosos de nuestra época: el saber y el tiempo; o usarlos para la dominación y el sojuzgamiento.

En todo caso, no habrá cabida, en el siglo XXI, a los individualismos ni a los aislacionismos. Es demasiado intrincada la red que se ha tejido en las sociedades y entre las sociedades y ha sido largo y penoso el camino que ha debido recorrer el hombre hasta entender su natural indigencia y su necesidad del semejante.

En este panorama, el Estado no es una excepción.

Los avances hacia la conformación de la comunidad internacional son evidentes y también la aparición de una nueva "conciencia universal", donde el respeto por los derechos humanos y el reconocimiento de una radical interdependencia asumen un papel preponderante. Lo señala claramente Juan Pablo II: "En el camino hacia esta deseada conversión, hacia la superación de los obstáculos morales para el desarrollo, se puede señalar ya, como un valor positivo y moral, la conciencia creciente de la interdependencia entre los hombres y entre las naciones. El hecho de que los hombres y mujeres, en muchas partes del mundo, sientan como propias las injusticias y las violaciones de los derechos humanos cometidas en países lejanos, que posiblemente nunca visitarán, es un signo más de que esta realidad es transformada en conciencia, que adquiere así una connotación moral. Ante todo se trata de la interdependencia, percibida como sistema determinante de relaciones en el mundo actual, en sus aspectos económico, cultural, político y religioso, y asumida como categoría moral. Cuando la

interdependencia es reconocida así, su correspondiente respuesta, como actitud moral y social, y como 'virtud', es la solidaridad".

Todo ello parece indicar que el Estado avanza hacia un concepto de soberanía despojado, al menos parcialmente, de anteriores connotaciones otrora dominantes. Deberá afirmarse más en sus notas culturales -verdadero sustrato de la soberanía real- a fin de no perder su identidad en la interrelación.

En definitiva, importa destacar que este nuevo Estado, despojado de oficios que les son ajenos -el de empresario, por ejemplo- podrá, y deberá, ocupar con peso y decisión aquellos espacios en los que no cabe dejar el más mínimo intersticio. Y ya que abandona su vocación empresarial, deberá cuidarse de manejarse a sí mismo como una empresa, como le pide más de un amante de la eficiencia.

7. La reforma política.

Desde hace tiempo nuestra sociedad viene reclamando con vehemencia la imprescindible reforma política que necesitamos para renovar esta noble actividad orientada al bien común. Instituciones como CONCIENCIA han tenido en este sentido una activa participación, exigiendo en distintos foros el inicio de tal tarea y la conformación de un Comité de seguimiento que garantice la seriedad de la misma. Sin embargo, estos justos reclamos no han encontrado eco en los actores de la vida política. Por el contrario, han comenzado ya a advertirse preocupantes gestos de gatopardismo, en el ya clásico subterfugio de cambiar algo para que todo siga igual.

Así, la respuesta a estas claras y concretas expectativas de la ciudadanía fue proponer la reforma de la Constitución Provincial, cuestión completamente diferente a la de la reforma política. Sin desconocer que nuestra Carta Magna tiene muchos aspectos por mejorar, no pasa en absoluto por allí la cuestión de la reforma política. Por el contrario, las principales modificaciones que deben introducirse en el sistema no requieren de una modificación constitucional.

Lo cierto es que la reforma política pasa por algunos elementos esenciales, que pueden perfectamente ponerse en vigor sin tocar la Constitución:

- 1) Las exigencias de idoneidad para quien se presenta a ocupar un cargo público, a fin de garantizar que quien aspira a desempeñarse en alguna función posea la preparación específica que esa función le exige.
- 2) La posibilidad de que el electorado pueda realmente elegir a sus gobernantes, lo que implica la eliminación de las listas sábanas y de todo otro artilugio destinado a burlar la voluntad popular.
- 3) Las elecciones abiertas y simultáneas, como mecanismo que abra los partidos a la intervención de los independientes en las primarias.
- 4) La transparencia en la administración de los partidos políticos, con el establecimiento de mecanismos de control que aseguren un ingreso y un uso genuino de sus fondos.
- 5) La prohibición de la reelección indefinida en los cargos partidarios, de modo de permitir una renovación dirigencial permanente y evitar que las cúpulas se enquisten y eternicen en el manejo de los partidos.

- 6) La eliminación del gasto político nocivo, materializado en el nombramiento de asesores, vehículos oficiales, teléfonos celulares, gastos de representación o protocolo y gastos reservados.
- 7) La implementación de mecanismos de control ciudadano sobre la actividad de los partidos políticos, a fin de auditar que su actuación se oriente al bien común.
- 8) El diseño de las campañas políticas, con la expresa prohibición de emplear medios que ensucien o afeen la vía pública y el compromiso ineludible de debatir ideas y propuestas en un clima de constructivo respeto.

Pues bien, éstos son algunos de los aspectos sobre los que debe edificarse la reforma política, y ninguno de ellos requiere la reforma constitucional. Reclaman, eso sí, verdadera voluntad de cambio y no declamaciones vacías de contenido real y operativo.

La resistencia al cambio siempre es fuerte. Nuestro país –y San Juan no es una excepción- viene sufriendo desde hace mucho tiempo una metodología política basada en el clientelismo, los privilegios, la demagogia y el asistencialismo. Hoy este esquema, que siempre fue perverso, está además perimido. Ya nadie se conforma con un bolsón de mercadería, un colchón o un par de zapatillas en las campañas. Nuestra sociedad reclama otros valores: verdad, educación, trabajo, salud, justicia, seguridad.

Para todo ello son imprescindibles dos dimensiones: la participación fecunda de la ciudadanía y la transparencia en la gestión pública.

Teniendo esto en cuenta, la reforma política propuesta contempla además:

- a) La implementación del presupuesto participativo a nivel provincial y municipal, que involucra la intervención consultiva de las ONG debidamente acreditadas.
- b) La reforma de la ley del Consejo de la Magistratura, para que todos los magistrados y funcionarios judiciales (Jueces, Secretarios y Prosecretarios) sean electos por concursos de antecedentes, mérito y oposición, elegidos por jurados compuestos exclusivamente por jueces, académicos y representantes del Foro de Abogados que posean una comprobada trayectoria profesional, eliminando por completo la participación de representantes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo.
- c) Propiciar, en una futura reforma constitucional, una integración del Tribunal de Cuentas exclusivamente técnica, eliminando la representación de las minorías parlamentarias y eligiendo a sus miembros por concurso de antecedentes, mérito y oposición, con jurados en los que carezcan de intervención los representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.
- d) Llamar a concurso de antecedentes, mérito y oposición para la cobertura de todos los cargos de Directores de repartición, que dejarán de ser cargos “políticos” y tendrán estabilidad, con jurados en los que no tengan intervención los partidos políticos ni representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, a fin de asegurar el mantenimiento en el tiempo de las políticas de cada área. Con ello se garantizará que cada área de la administración pública esté a cargo de la persona más idónea en el medio, sin importar su procedencia partidaria y/o técnica o académica.

- e) Propiciar, en una futura reforma constitucional, que los diputados provinciales sean renovados por mitades cada dos años, siguiendo el sistema aplicado a nivel nacional. Esto permitirá que la ciudadanía tenga un mayor control sobre las políticas públicas, al poder modificar la composición de la cámara “a mitad de camino”, si es que el Poder Ejecutivo electo no cubre las expectativas de la ciudadanía que lo eligió.
- f) Crear un Tribunal Administrativo independiente para el juzgamiento administrativo de los hechos de corrupción en la Administración Pública provincial y municipal, cuyos integrantes serán electos por concurso de antecedentes, mérito y oposición y tendrán absoluta independencia respecto del Poder Ejecutivo provincial y municipal.

8. Hacia una administración eficiente.

La importancia de los roles que, conforme se ha visto, posee el Estado, exige una gestión eficiente y eficaz, la que a su vez exige una infraestructura adecuada, una alta capacidad ejecutiva y la determinación clara y precisa de funciones. Sólo con estos parámetros bien delineados será posible instaurar un sistema de premios y castigos que recompense al eficiente y sancione al negligente o irresponsable.

A tal fin, se propone:

1. Elaborar todos los organigramas de cada uno de los Ministerios con sus correspondientes áreas, a fin de establecer con nitidez las líneas de dependencia y coordinación.
2. Implementar, en cada área, Manuales de Funciones, en los que se explicita de modo concreto y completo el haz de funciones a desarrollar en cada caso, con el objeto de precisar las responsabilidades particulares y poder evaluar los desempeños puntuales.
3. Constituir, en cada área, las Juntas de Calificación (Ley 3816, Capítulo II), a fin de calificar al personal por su desempeño, lo que se tendrá en cuenta para las promociones y/o premios, como así también para la aplicación de sanciones, en caso de que se constate que dicho desempeño no responde a los parámetros de calidad establecidos.
4. Implementar los cursogramas de trámite, para el control de la gestión administrativa. En ellos se indicará, para cada uno de los trámites, el tiempo máximo de duración, desde la presentación por parte del administrado hasta el acto administrativo emanado de la autoridad competente; la secuencia de órganos y dependencias que deben intervenir; el tiempo asignado para cada intervención; el tipo de intervención que se requiere. Con esta modalidad de trabajo, se eliminan los “pases”, verdadero dispendio de actividad administrativa
5. Dotar de los recursos informáticos necesarios a cada una de las áreas de la Administración, para que puedan mejorar su funcionamiento y vincularse entre sí.
6. Llevar a cabo una estricta política de contención del gasto público, con severos controles sobre gastos de teléfono, luz, gas, insumos, etc., para lo cual

deberá no solamente obtenerse el mejor precio en los procedimientos de compra, sino también un seguimiento minucioso de su uso.

MUNICIPIOS

1. Una democracia de base municipal.

DIGNIDAD CIUDADANA propone lo que denominamos “democracia de inmediatez”, que consiste en alentar y promover la participación ciudadana para que la solución a los problemas se genere allí donde ellos surgen y no en despachos situados a kilómetros de distancia, donde los problemas se transforman en expedientes que duermen en el escritorio de algún burócrata.

Nuestra base, por tanto, es una democracia de base municipal, porque el municipio es escuela de democracia. En él se juegan los asuntos más acuciantes para la vida cotidiana del ciudadano. Es imperioso un cambio de cultura que nos lleve a la participación fecunda en lo cotidiano y no a las charlas de café acerca de macro problemas sobre los que nada o muy poco podemos hacer desde nuestra posición personal. Es la hora de concientizarnos todos de que el ladrillo que no colocamos con nuestra participación se convierte en un hueco en el tejido social y que la suma de esos huecos es la que produce su desmoronamiento final.

Es fundamental entonces esta democracia de base municipal, para lo cual resulta esencial el concepto de “descentralización”. Debe descentralizarse hacia los municipios, con los pertinentes recursos, servicios educativos, sanitarios, de seguridad, etc. A tales fines, será necesario dotarlos de las facultades y recursos acordes a las nuevas responsabilidades a asumir. Lo dicho no implica desconocer que la Provincia seguirá diseñando las líneas políticas fundamentales en Cultura y Educación, Salud, Seguridad, etc. La descentralización propuesta no altera el poder de fiscalización previsto en el artículo 44 de la Constitución Provincial.

Por otra parte, surge como necesario dar una participación más efectiva a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), quienes en esta nueva estructura propuesta tienen una importante función de opinión y contralor a cumplir. Para ello, se habilitará, en cada Municipio, un Departamento de ONG, donde se registraran todas las instituciones, consejos, uniones vecinales, y demás organizaciones debidamente reconocidas dentro de cada Departamento, quienes podrán tener pleno e irrestricto acceso a la información municipal. Dichas ONG tendrán también una participación consultiva en la elaboración del Presupuesto Municipal, como así también en la Ordenanza Tributaria Municipal.

Del relevamiento realizado en todos los municipios de la Provincia, se constató la escasez de recursos necesarios para hacer frente a una gestión municipal eficiente. Esta falta de recursos está determinada por dos razones fundamentales. Una de ellas es la baja recaudación en concepto de tasas y servicios municipales, y la otra por la absoluta dependencia que tienen los municipios de la coparticipación provincial y los ATN de la Nación.

2. El “costo” de los Municipios.

Ultimamente se advierten en San Juan algunas tendencias hacia lo que se ha denominado “regionalización”, consistente en fusionar distintos municipios en uno solo. Se sostiene que, con ello, se reducirá considerablemente el costo político, al dejar solamente seis o siete comunas. Nada más alejado de la realidad.

Se ha reseñado ya nuestra posición acerca del rol del Municipio en una democracia de base municipal. Para que ello sea posible, necesitamos municipios a escala humana, donde las necesidades de todos realmente puedan atenderse con eficiencia. No hay nada peor para esta idea que crear enormes comunas que se tornarán inmanejables.

No es cierto que la regionalización disminuirá el costo político. Un ejemplo ilustrará lo dicho. Se ha propuesto que uno de estos nuevos municipios abarque Rawson, Pocito y Sarmiento. ¿Dónde estará la sede municipal? ¿Adónde deberá trasladarse un ciudadano para cualquier trámite: de Sarmiento a Rawson o viceversa? A poco andar, y ante la imposibilidad de satisfacer las necesidades y llegar a cada rincón del nuevo “macro municipio”, se necesitará crear delegaciones en los que hasta ese momento eran un municipio distinto. Con ello se multiplicarán los gastos y se tornará aun más oneroso que en la actualidad. El costo político se reduce de otras maneras: con sueldos razonables en la planta política, con controles efectivos en el gasto público, con eficiencia en la administración de recursos, con abstención de nombramientos en plantas superpobladas, entre otras cosas.

Por otra parte, todo intento de regionalización debe insertarse en condiciones naturales y no artificiales, de manera de que la región surja por propio peso de las circunstancias y no como una imposición de gabinete. En este sentido, la Constitución Nacional ha sido prudente al establecer en su art. 124 que las provincias pueden crear regiones para el desarrollo económico y social. Esto excluye, obviamente, el aspecto político, de manera que no puede verse a la región como un nivel político entre la Nación y las provincias. Con los municipios debe ocurrir exactamente lo mismo. La regionalización sólo es positiva cuando apunta a lo económico y social y encuentra su substrato en lo cultural, de manera que surja como la expresión espontánea de comunas que, teniendo similar idiosincrasia, unen sus esfuerzos para potenciar sus posibilidades productivas. De este modo, debe alentarse todo intento que se encamine a sumar capacidades y optimizar recursos, buscando con ello alejarnos del espíritu individualista que tanto daño ha hecho y sigue haciendo a San Juan.

El problema del costo político de los municipios pasa por otro lado. Es real que, en una gran mayoría de los casos, existe un sobredimensionamiento del mismo, fruto de las políticas de clientelismo y prebendas que vienen instrumentándose desde hace décadas. Ello ha llevado a generar un Estado provincial y ámbitos municipales elefantíacos, a los que hoy resulta sumamente dificultoso redimensionar.

¿Cómo hacer entonces para equilibrar las cuentas municipales? El camino a recorrer es doble.

Por un lado, incrementando los ingresos, lo que implica necesariamente mejorar los servicios, reducir tasas a niveles adecuados y disminuir al máximo los porcentajes de morosidad. La cultura del no pago de tributos encuentra su explicación en la poca claridad del manejo de los recursos públicos. La gente no paga tributos porque desconfía de quienes los administran. Por otra parte, porque en lugar de premiar al que cumple, se beneficia al incumplidor con moratorias y facilidades de pago. Finalmente, porque en lugar de buscar ampliar el universo

de contribuyentes persiguiendo la evasión, se incrementan los tributos para que paguen cada vez más lo pocos que siempre pagan.

En segundo lugar, reduciendo el gasto municipal. Esto se consigue con diversas herramientas.

a) Optimización de los recursos, lo que no implica gastar poco sino gastar bien. A este fin debe distinguirse nítidamente lo que es gasto de lo que es inversión, cuestión ésta que no parece estar lo suficientemente clara en la mente de algunos administradores.

b) Mejoramiento de los controles, tanto los relativos al momento previo al gasto como los que implican el seguimiento posterior de lo obtenido, sean obras, servicios o suministros. A veces el proceso de compra es impecable, pero nadie controla debidamente cómo se emplea lo comprado.

c) Empleo de mecanismos de asignación de recursos, lo que implica relativizar el concepto de “rentas generales”. De esta manera, el contribuyente sabe que su aporte tendrá un destino predeterminado en obras o servicios y no podrá ser desviado a otros fines. La idea técnica es la de “presupuesto por programas”.

d) Reducir el costo propiamente político. Deben eliminarse asesores de gabinete y tanto el Intendente como los Concejales deben trabajar con los asesores de planta permanente. Deben dejarse sin cubrir las vacantes que se produzcan hasta equilibrar el recurso humano, hoy profundamente desequilibrado. Debe irse hacia el sistema de concejales ad-honorem en todos los municipios, de manera de volver a los tiempos en que estos órganos nucleaban a la gente de mayor prestigio en la comuna, los que desinteresadamente contribuían desde allí al bien común. La forma de que la condición económica no sea un impedimento es cubrir los gastos en que incurren en el ejercicio de la función. Se ha dicho al respecto que esto es utópico, pero es tan real como que los integrantes de las comisiones directivas de colegios profesionales, uniones vecinales, cooperativas, clubes sociales y deportivos e instituciones de bien público trabajan gratis, por vocación de servicio y con la mirada puesta en el bien común.

3. Propuestas.

- Implementar un plan de transferencia progresiva a los Municipios de los servicios de educación, salud, acción social y seguridad, con la respectiva asignación de recursos.
- Transferir el cobro, administración y fiscalización del Impuesto Inmobiliario y el Impuesto Automotor del ámbito de la Provincia al de cada Municipio, tomando el 60% de su recaudación teórica como pago a cuenta de la asignación de recursos provincial a los Municipios. Esto incentivará a los mismos a mejorar sus mecanismos de recaudación, a la vez que preservará la relación intermunicipal con respecto a los recursos coparticipables que actualmente perciben.
- Modificar las tasas municipales de tal manera que el nuevo cuadro de tasas tenga en cuenta el valor de las viviendas y el cumplimiento en el pago por parte del contribuyente.
- Crear un programa de Fortalecimiento de las Economías Regionales de la Provincia, que fomente la generación de programas de desarrollo a largo

plazo, por encima de los períodos electorales y de los límites geográficos de los mismos.

- Crear una Tasa municipal de tipo social, a fin de que los ciudadanos en situación de carencia puedan considerarse a sí mismos como contribuyentes y se sientan en condiciones de exigir al Municipio el cumplimiento de sus funciones, generándose de ese modo una cultura ciudadana.

LUCHA CONTRA LA CORRUPCION

1. Un cáncer que nos corroe desde hace tiempo.

¿Porqué motivo un país que lo tiene todo, que ha sido beneficiado por la naturaleza con toda suerte de riquezas naturales y que posee una población reconocidamente capaz en lo científico, profesional, cultural y deportivo, se encuentra en semejante grado de postración y crisis?

No cabe duda alguna que la única respuesta posible es: “por la corrupción”.

La corrupción instalada en nuestro país ha sido de tal magnitud que ha logrado contrarrestar la enorme generación de riquezas que naturalmente nuestro suelo ofrece cotidianamente. Corrupción que comenzó en los niveles de poder, pero que con el tiempo ha ido ganando terreno hasta enquistarse en todos los resquicios del tejido social, como consecuencia inevitable de que “la corrupción de lo mejor es lo peor”, es decir, cuando se corrompe la cabeza, tarde o temprano se corrompe el cuerpo.

Corrupción en las esferas gubernamentales, ámbito donde los hechos inmorales unen a funcionarios venales y empresarios inescrupulosos.

Corrupción en la vida cotidiana, donde muchos se ufanan de su habilidad para “sacar ventaja” a costa de los que cumplen la ley.

Dicho esto, enfatizamos que no existe mejor sistema para combatir la corrupción que la llegada al poder de gobernantes honestos, que garanticen con sus trayectorias de vida un comportamiento ético intachable. Lo contrario, llevar al poder a personas con un pasado sospechoso o cuestionable es tanto como introducir “el zorro en el gallinero”. Los más eficientes sistemas de control están destinados al fracaso si no tienen al frente personas que realmente quieren controlar. La experiencia en nuestro medio es que no ha existido control y la mejor prueba de ello es que no se registra un solo caso de funcionario condenado por delitos contra la Administración Pública, cuando la sociedad toda tiene la más absoluta convicción de que los hechos de corrupción ha sido muchos y muy graves.

Así, la sociedad ve como se ha instalado la más grosera impunidad, disfrutada sin disimulo por funcionarios y ex funcionarios que pasean a la vista de todos los “frutos” de su paso por la gestión pública.

La solución a este cuadro es más simple de lo que parece a simple vista, y pasa por dos ejes: funcionarios decentes y sistemas de control eficientes a cargo de funcionarios independientes. Si lo primero parece una obviedad, lo segundo está lejos de serlo.

2. Sistemas de control y corrupción.

En San Juan, el control del gasto público es efectuado por dos organismos: la Contaduría General de la Provincia, órgano de control interno que lleva a cabo el control previo y concomitante, y el Tribunal de Cuentas, órgano externo que asume el control posterior.

Con este sistema, la Contaduría General de la Provincia revisa cada uno de los expedientes en los que tramita un gasto y puede, si considera que se viola la ley, paralizarlo mediante una Observación Legal. Para que el trámite pueda continuar, el Poder Ejecutivo debe emitir un Decreto de Insistencia, con el que finalmente pone en vigor el acto cuestionado por el organismo de contralor, aunque asumiendo las consecuencias legales de ello.

El Tribunal analiza la Cuenta General del Ejercicio o Cuenta de Inversión y, si encuentra irregularidades en la misma, puede someter a los funcionarios a juicio de cuentas o a juicio administrativo de responsabilidad.

El sistema descrito fue modificado por Ley 6905, sancionada en 1998, que creó la Sindicatura General de la Provincia como órgano de control en lugar de Contaduría General de la Provincia, aunque dispuso que su puesta en funcionamiento sería determinada por el Poder Ejecutivo.

Esta Ley, que sigue los lineamientos de la Ley Nacional 24.156, se ocupa, en su Título VIII, del “Sistema de control interno”, disponiendo el mecanismo para hacer efectivo el control del gasto público. La norma en cuestión, que en otros aspectos es positiva, producirá si se implementa finalmente un enorme relajamiento en la función de control del gasto, agudizando aún más el ya gravísimo problema de la corrupción y su consecuente impunidad, por un triple motivo:

- 1) La eliminación de la facultad de observación legal.
- 2) La adopción del esquema de auditoría, que implica el abandono del control previo y de la obligatoriedad de revisar todo el universo de las operaciones.
- 3) La ausencia de independencia de los funcionarios de control.

La importancia de la observación legal, considerada “molesta” por muchos funcionarios, es evidente:

- a) Paraliza la ejecución de un acto administrativo considerado ilegal, con lo cual se logra que éste no produzca efectos jurídicos que puedan llegar a consolidar derechos de terceros, luego difícilmente revocables.
- b) Obliga a un nuevo examen del trámite por parte del Poder Ejecutivo, quien asume la responsabilidad en caso de decidir insistir en el acto observado.
- c) Pone de resalto, para conocimiento de la comunidad, del Tribunal de Cuentas y de la Legislatura, los actos considerados ilegales por el organismo de contralor, facilitando la labor de control de todos ellos.

En cuanto al segundo aspecto –la realización de auditorías- conlleva la eliminación del control previo y esto es negativo. La técnica de auditoría implica, por un lado, el control posterior y, por otro, la utilización, habitualmente, de un muestreo. El sistema actualmente en vigor ofrece sin dudas mayores garantías de eficacia en el control, ya que, además de ser previo, abarca todo el universo de las operaciones que se realizan y no sólo algunas. Los actos ilegales que afectan al patrimonio público hay que descubrirlos antes de que se cometan e impedirlos, y no después de llevados a cabo.

De todas maneras, hay algo todavía mucho peor, que cuesta creer pero que es una muestra más del estado de caos institucional en el que vivimos: el propio funcionario designa a quien lo va a controlar y puede removerlo (art. 120 de la Ley). Es otras palabras, quien es designado para controlar tiene en claro desde un

principio que aquél a quien controla puede, en cualquier momento, echarlo. ¿Qué garantías tiene el controlador y, sobre todo, la comunidad, de que un ejercicio honesto y eficiente de su función no le traerá aparejado un cese de funciones?

Pues bien, el 31 de julio de 2002, el Gobierno de la Provincia sancionó el Decreto 1103, por el que determinó el inicio de la aplicación de la Ley 6905 a partir del 1 de agosto de 2002. Fue tal el grado de improvisación que apenas dos días después el Poder Ejecutivo se vio obligado a dictar el Decreto 1134/02, que dispuso la continuidad de la aplicación de la Ley de Contabilidad. Finalmente, el 23/9/03 se dictó el Decreto 1325/02, que derogó las normas señaladas y retrotrajo la situación a su estado anterior a la aparición del Decreto 1103.

Como se advierte, en un momento en que necesitamos como el oxígeno el ejercicio virtuoso y honesto del poder, se ponen en vigor sistemas que facilitan la corrupción. Una vez más, a contramano de la transformación que San Juan necesita.

3. Propuestas.

- Modificar la Ley 6.905, a fin de erigir a la Contaduría General de la Provincia como órgano rector del sistema de control del gasto público, manteniendo las facultades de observación legal.
- Crear la Fiscalía Provincial de Investigaciones Administrativas, a cargo de un funcionario independiente de los poderes del Estado, la que tendrá como función el control del accionar de los funcionarios públicos y su juzgamiento en caso de comportamientos irregulares.
- Modificar la Ley de Etica Pública a fin de eliminar la participación en el Consejo Provincial de representantes de los Poderes del Estado y ponerla realmente en vigor.