

2º Encuentro Regional de Investigadores de Ciencias Sociales  
de la Región Centro-Oeste

COMISIÓN: PROBLEMÁTICAS DEL DESARROLLO Y EL AMBIENTE

TÍTULO: ESTRUCTURA Y ADMINISTRACION DE LA GESTION AMBIENTAL EN EL ESTADO PROVINCIAL DE SAN JUAN

AUTORES: LIC. LIDIA GARCIA; LIC. MYRIAM DIAZ

LUGAR DE TRABAJO: IISE, FACSO, UNSJ

DIRECCION: Ignacio de la Roza y Meglioli. Rivadavia. San Juan. Argentina (CP5400)  
email: mdiaz@unsj-cuim.edu.ar

Este trabajo es parte del Proyecto “Gestión ambiental del Estado en una región semiárida: el caso de la Provincia de San Juan” desarrollado en el Instituto de Investigaciones Socioeconómicas de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNSJ.

La estrategia metodológica apeló a un estudio de caso, que combinó el uso de fuentes de datos primarios y secundarios, y de técnicas de recolección de datos tales como cuestionario, encuestas y rastreo de documentación.

A fin de realizar un análisis de la dimensión administrativa de la Gestión Ambiental, se ha procedido a realizar un diagnóstico de la Dirección de Política Ambiental (DPA) de la Provincia de San Juan, Argentina, organismo encargado de la implementación de significativa cantidad de normativa en relación con la Gestión de Medio Ambiente. Los ejes de dicho diagnóstico son:

**a) Estructura organizativa del área ambiental dentro del Estado Provincial**

El estudio de la estructura organizativa del área se focalizó en las funciones, en las formas en que se estructura la responsabilidad, autoridad y control de funciones, y en los mecanismos de coordinación utilizados para minimizar la dispersión y el conflicto.

A partir del análisis de la [evolución de su diseño](#), se puede captar cómo la institución ha ido mutando durante los distintos periodos de gestión política desde 1995 hasta la fecha, como así también las funciones involucradas, a saber:

Gestión I (1995 - dic.1999)

El Organigrama que se establece por medio de la Ley de Ministerios ubica a la Gestión del Ambiente a través de la actuación de la Subsecretaría de Política Ambiental. A partir de la reforma constitucional existe un principio de descentralización de la gestión ambiental en los municipios e instituciones vecinales, por el establecimiento de acuerdos y concertaciones.

La forma de organización de la Subsecretaría expresa que:

- no fue funcionalmente concebido, lo cual lleva a la superposición de funciones
- tiene un irregular agrupamiento de funciones sin el seguimiento de los principios de administración<sup>1</sup>
- contiene un área importante dentro de la Gestión Ambiental que es la del Ordenamiento Territorial y Calidad de la Construcción.
- no están eficientemente administrados parámetros importantes referidos a la planificación, dirección, normativa y control en la Gestión ambiental durante el periodo analizado. Esto lleva a la difusión en varios departamentos, de modo que los puntos centrales que debe abarcar la PA están diseminados concomitantemente por varias dependencias, generando una *subadministración* del área.

Desde el punto de vista de la Gestión ambiental, lo positivo de este periodo es que el Estado provincial le dio mayor nivel jerárquico a la dependencia. Además incorporó las funciones de ordenamiento territorial y control de calidad en la construcción, aspectos importantes en relación al planeamiento de los asentamiento humanos y la calidad de vida de los mismos.

### Gestión II (a partir de diciembre de 1999)

Con la asunción del Gobierno de la Alianza no hay demasiada innovación en cuanto a la temática del Medio Ambiente. En este periodo, basándose en un principio de austeridad, se produce una reducción en el nivel o jerarquía del área ambiental. A fin de bajar el gasto público, se pasa de Subsecretaría a Dirección, con una estructura similar, pero sin el área de Ordenamiento territorial y Calidad de la Construcción, dos pilares importantes en la Gestión Ambiental. Dicha estructura organizacional propuesta para el área presenta falencias constantes, ellas son:

- excesiva tendencia a la fragmentación en la planificación y evaluación sin que desde la Dirección de Política Ambiental diseñe y explicita su estrategia,
- indiferenciación del control diseñado en la estructura del correspondiente a la supervisión diaria de las tareas,
- ausencia de aspectos importantes del área de medio ambiente: el recurso escaso *agua* -que se encuentra bajo la Gestión y Contralor del Departamento de Hidráulica; la *evaluación ambiental Minera*, cuya dependencia corresponde a la Dirección de Minería.

Sobre el [tipo de diseño organizacional](#) de la Dirección Política Ambiental, éste es de tipo

---

<sup>1</sup> Tales como principio de delegación de autoridad y responsabilidad, principio de departamentalización de

funcional e informal. Funcional porque se diseña a partir del nivel de Departamentos, e informal porque se han creado dependencias sin respaldo legal y no se han establecido incumbencias para cada una de ellas. A la par de esta estructura de tipo funcional, co-existe otra llamada "Comité", usada para realizar determinado tipo de tareas, como por ejemplo las Declaraciones de Impacto Ambiental.

Sobre las [formas de responsabilidad](#), o adecuación de los directivos políticos, podemos destacar que a partir del año 2000 existe un marcado profesionalismo en la realización de las actividades, no así en el accionar gerencial de la dependencia. A través del tiempo no se ha logrado un ordenamiento coherente que impulse a la organización a un sistema eficiente y productivo. Las decisiones políticas condicionan la organización interna informal y el accionar del recurso humano. Así, el accionar político influye notoriamente en el desenvolvimiento del organismo.

En relación a los [grados de centralización o descentralización](#) como mecanismos de coordinación que permitan minimizar el conflicto y la dispersión de acciones relacionadas a la gestión del ambiente dentro del Estado provincial, se puede decir que existe cierto grado de descentralización en la toma de decisiones, pese a que la Dirección de Política Ambiental no cuenta con disposiciones legales para la descentralización tales como la autarquía y delegación efectiva. Estos puntos marcan la intensidad y grado de descentralización del organismo. Si se consideran todos los cargos en el primer nivel de apertura, la decisión está descentralizada. Pero, no existe en toda la dependencia una clara definición de funciones y la toma de decisiones, las que se realiza en todos los niveles de manera independiente y con bajo nivel de coordinación.

En relación con la estructura informal relevada, los [niveles y alcance de las cadenas de mando](#) existentes son cinco:

Dirección

Jefatura técnica\*

Departamento

División

Sección

\* En la práctica cumple las funciones de Sub-director, aunque no existe nadie designado en el cargo

---

funciones, principio sobre los sistemas de control (separación entre ejecución y control), entre otros.

Retornando al tema de las formas de responsabilidad, y vinculado al tema de la autoridad y control de funciones, en algunos puestos de trabajo la función de jefe de un área determinada, no es cumplida por el mismo, ya que realiza tareas operativas y/o similares a las que realizan sus subordinados, dejando de planificar, organizar, dirigir y controlar el trabajo del área. Esto genera un [desplazamiento de funciones](#)

Respecto al [nivel de equilibrio en el desarrollo de las funciones](#) de acuerdo a la información recabada, existe un marcado desequilibrio en la asignación y desarrollo de tareas entre las distintas áreas: por ejemplo en el Instituto Hidrobiológico existen dos áreas establecidas, pero la totalidad del personal auxiliar depende del encargado. Las otras dos dependencias si bien tienen una relación de funcionalidad con los auxiliares no poseen personal a cargo.

En este Organismo, cuando se observan las [funciones y relaciones de dependencia](#), se infiere que no existe una clara delimitación de funciones, y como consecuencia de ello se plantean inadecuaciones que impiden el normal desenvolvimiento de las tareas.

A partir de los rasgos señalados, podemos derivar que las [inadecuaciones en el diseño organizacional actual](#), fundamentalmente apuntan a:

- a) *Duplicación de Funciones:*
- b) *Grado de Burocracia de nivel y de servicios:*
- c) *Grado de rapidez y calidad del sistema decisorio:*
- d) *Inadecuados sistemas de comunicación y control:*
- f) *Grado de Adaptabilidad de la Organización:*
- g) *Grado de motivación y clima organizacional*

Sobre este último factor, su análisis dentro de las dependencias de la Dirección permite sacar a luz problemas y necesidades de los agentes que se desempeñan en ella. Prueba de ello, son las muchas sugerencias efectuadas por los empleados, tales como: incorporación de profesionales de diversas disciplinas, informatización de algunas dependencias, incrementos de salarios, asignación de espacios físicos y mobiliarios adecuados. También existen factores que influyen en la satisfacción de los agentes como la política de la organización, la manera en que desarrollan la supervisión, las relaciones interpersonales, las condiciones laborales, el salario, la categoría entre otras.

Se ha podido detectar en general agentes no motivados, disconformes con los niveles salariales y sobre todo con relación a la responsabilidad asignada en el desarrollo de sus funciones.

Además que las condiciones laborales no son apropiadas: los agentes trabajan con escasos mobiliarios e insumos de oficina y en condiciones ambientales de calefacción y refrigeración deficientes. Por todo lo expuesto, se puede afirmar que el clima laboral no es el más adecuado.

En **resumen**, hay una gran dispersión de estructuras, esfuerzos, decisiones y fundamentalmente de recursos humanos y económicos que hacen que esta Dirección no alcance en tiempo y forma los objetivos propuestos en la Política ambiental. En razón a ello se considera conveniente efectuar un ajuste a la estructura vigente de manera que contemple una solución a los problemas señalados.

#### **b) Administración de los recursos humanos**

La Administración de los Recursos Humanos constituye una de las tareas más importantes en la búsqueda de la eficacia y el éxito de la Organización, mediante la mejora del rendimiento conjunto de los individuos que la componen, dentro del contexto de los conocimientos, las habilidades, los valores y las actitudes.

Sólo ha permitido trabajar datos de la actual gestión por la ausencia de documentación dentro de la entidad. Esta información indica que del total de agentes que se desempeñan en Dirección de Política Ambiental sólo dos dependencias tienen el 67% del personal - en igual proporción el Instituto Hidrobiológico y el Instituto de Recursos Naturales-, frente a áreas débilmente dotadas como es el Departamento de Gestión y que cumplen una de las funciones centrales de esta gestión, la EIA. Por esto, puede decirse que en la asignación de personal existe un marcado desequilibrio en el desarrollo de las funciones.

La metodología del *Trabajo en equipo* se aplica en determinadas ocasiones tales como la evaluación de los impactos, pese a ser una modalidad de recomendable debido su utilidad para generar y desarrollar en forma interna nuevas ideas y/o conceptos sobre procedimientos y circuitos de información .

De acuerdo a la información suministrada por personal jerárquico de la Dirección de Política Ambiental, no existe ningún *Programa de Evaluación del desempeño* del personal. Así, dicha Dirección no escapa al patrón de la Administración Pública, donde no hay premios ni castigos para el desempeño de sus agentes. Además, la ausencia de indicadores de desempeño del personal ocasiona inconvenientes en el caso que existan adicionales salariales.

No se ha implementado *Programas de capacitación y/o desarrollo de personal*, sólo se

menciona la intención de la Dirección de Política Ambiental de capacitar a todos los empleados en el manejo administrativo de las Evaluaciones de Impacto Ambiental. Entendemos que es conveniente implantar un programa de capacitación que comprenda todas las temáticas inherentes al desarrollo de las tareas, iniciando por las aptitudes y culminando con liderazgo y conocimientos técnicos en materia de Medio Ambiente, interdisciplina, etc.

### **c) Estructura económica, financiera y patrimonial**

#### **Consideraciones generales**

El estudio de la Estructura Económica, Financiera y Patrimonial de la Dirección de Política Ambiental de la Provincia de San Juan, se basó, fundamentalmente, en parte de la ejecución presupuestaria de los últimos tres años, de algunas cuentas la Dirección.

En relación a los recursos, hay un incremento importante de los mismos entre el año 1998 y 1999, sobre todo en las cuentas del Fondo de Fomento Ambiental y Fondo Provincial de Bosques. En relación al presupuesto de gastos y específicamente las distintas Cuentas Especiales (Fondo Provincial de Bosques, Fondo de Fomento de la Acuicultura y Fondo de Protección de la Flora y Fauna Silvestre) el importe autorizado a gastar s/ la partida presupuestaria es inferior al utilizado.

En base a los resultados obtenidos en el análisis de la estructura Económica y Financiera de la Dirección de Política Ambiental de la Provincia de San Juan, puede *concluirse* que:

1. Hay una marcada sub-administración de los recursos presupuestarios asignados al organismo.
2. Un alto porcentaje de los recursos son destinados a bienes de consumo .
3. El Sistema de rendiciones por parte de los Juzgados es muy burocrático
4. No se realizan reclamos o revisiones en relación a la obtención de fondos.

### **d) Tipo y calidad de servicio:**

Una finalidad de la Dirección de Política ambiental es la preservación del Medio Ambiente. En razón de ello, el servicio que debe brindar a la comunidad es información, educación, prevención y contralor de las acciones; pero al no existir una clara determinación de funciones de la Dirección de Política Ambiental, el objeto y tipo de servicio no se encuentra claramente explicitado.

La calidad del servicio correspondiente a la Dirección de Política Ambiental no escapa a la generalidad de la Administración Pública en general *-deficiente e inadecuado-*:

- No hay una adecuada atención de los usuarios: en cuanto a información y trato.
- No se utiliza el tiempo total asignado a las tareas.
- No existen controles y supervisión eficiente, pese a las revisiones continuas y superpuestas.
- Demora en la toma de decisiones .
- No cumplimiento de la normativa vigente.

#### **e) Cultura organizacional**

Se puede decir que la Cultura Organizacional está formada por un conjunto de elementos como valores, normas, mitos, símbolos y supuestos que la Organización genera en su evolución al enfrentar el contexto y construirse internamente.

El *contexto* en que se desenvuelve la Dirección de Política Ambiental, al igual que la mayoría de las Reparticiones Públicas, se caracteriza porque a lo largo del tiempo ha sufrido modificaciones estructurales, de objetivos sectoriales, de políticas subyacentes, etc., que lógicamente han deteriorado el sentido de pertenencia del empleado público hacia la Institución de la que forma parte. Esta situación se profundiza con los continuos cambios de funcionarios públicos que, en definitiva, son los que ejerciendo el rol de liderazgo en la Institución, debieran buscar la forma de fortalecer ese sentimiento. Si a esta situación, se agrega además la importante rotación de personal dentro de las distintas Reparticiones del Estado mediante la modalidad de *personal comisionado*, se observa personal identificado como empleado público perteneciente al Estado Provincial, pero no identificado plenamente con una Repartición específica como es, en el caso que se analiza de la Dirección de Política Ambiental.

Otro elemento analizado dentro de la cultura organizacional refiere al liderazgo. Este, como estilo de conducción no se ejerce en forma práctica en la mayoría de las Jefaturas de Áreas. Se observa como expresión más identificable el *liderazgo informal* en lugar de el propio *liderazgo formal*, el cual debiera derivarse del desempeño del cargo o jerarquía asignado por la misma Organización. Esta falta de liderazgo se genera, en algunos casos, por una insatisfacción de índole remunerativa, dado que es frecuente encontrar jefaturas cuyos responsables tienen asignadas categorías idénticas (y algunas veces inferiores), a las de sus subordinados. Asimismo, aún existiendo diferencia de categorías entre supervisores y subordinados, la compensación dineraria que las separa es mínima, con relación al grado de responsabilidad que un cargo directivo involucra. Esta última limitación, es una derivación de la estructura remunerativa de la Administración Pública Provincial.

En relación al *uso del tiempo*, podemos señalar que es ineficiente en la mayoría de las

dependencias. Esa ineficiencia no sólo resulta del aprovechamiento escaso que se hace del mismo para la realización de las tareas laborales específicas del sector (recursos versus resultados), sino también de la realización de tareas que no agregan valor económico, y que si bien pueden considerarse necesarias, observamos que en muchos casos absorben un tiempo excesivo para su realización. Así, por ejemplo el tiempo asignado al desayuno puede llegar superar los 45 minutos. Ello es así, por cuanto al no existir ninguna reglamentación al respecto, el desayuno, como otras costumbres, constituye un rito grupal cuya finalización sólo queda supeditada a la buena voluntad de alguno de los agentes -entre los cuales, algunas veces, se cuenta el jefe o supervisor.

#### **f) Sistemas de información y control**

Habiendo realizado el relevamiento de los sistemas de información, el software y el hardware actuales que componen el sistema informático en el área Dirección de Política Ambiental podemos destacar:

1. *el sistema informático* tiene debilidades: limitaciones del equipamiento informático sumada a la inexistencia de inventarios para la provincia reducen la calidad y oportunidad de la información; muy poca información se encuentra mecanizada; los pocos sistemas que están mecanizados se han desarrollado sin análisis y diseño; existe poca comunicación entre las distintas unidades además cada una de ellas posee sus propios sistemas, métodos y procedimientos que determinan alta redundancia e inconsistencia de información; el software existente en su mayoría es conseguido por los encargados del mantenimiento de los sistemas, siendo muy poco el software original. ; existe poca motivación en el personal para liderar desarrollos de sistemas como así también de involucrarse en procesos de manejo y control de información sistematizada.

#### *2. Relación entre el sistema informático y el sistema de gestión.*

El sistema informático descrito es parte del sistema de gestión. Al calificar de precario al sistema informático, calificamos de precario también al sistema de gestión. La precariedad mencionada se manifiesta en: Bajo grado de eficacia; Claro desfasaje entre el alto nivel de profesionalismo para realizar las evaluaciones de impacto ambiental, en relación a la pobreza del sistema de gestión y de los sistemas de información; Falta de una planificación estratégica que derive en presupuestos que sirvan de marco al control de gestión; Ausencia de sistemas de apoyo a la toma de decisiones.

En **conclusión** el análisis de la estructura y funcionamiento administrativo de la ex-Subsecretaría y actual DPA ambas gestiones presenta una gran dispersión de estructuras,

esfuerzos, decisiones y fundamentalmente de recursos humanos y económicos que hacen la Dirección de Política Ambiental no alcance eficientemente los objetivos propuestos en la Política ambiental

Finalmente, y a modo de síntesis del análisis de la dimensión administrativa, podemos arribar a la caracterización de la **estrategia ambiental** del Estado provincial.

En opinión de los niveles técnicos de la DPA, los **objetivos de la política ambiental del Estado Provincial** apuntan fundamentalmente a la PROTECCION, tanto para lo urbano como lo rural. Para unos la necesidad de preservar requiere de políticas internas de control y fiscalización del uso de los recursos naturales, dada la fragilidad ambiental de la provincia. Para otros, el objetivo de la PA queda circunscripto a la aplicación de legislación que atiende aspectos de la EIA. En el discurso de los técnicos entrevistados no emerge que la DIA baje en forma explícita a que objetivos y principios rectores apela esta herramienta de gestión ambiental; además los entrevistados confunden la EIA con el objetivo de la PA. Pese a que “teóricamente” la PA tiene planteado en forma clara y taxativa sus objetivos, entre los técnicos se observa más una posición personal que institucional en relación al tema. Podemos sostener que **no hay objetivos compartidos**, cada entrevistado manifiesta el objetivo de la PA en función de su área y según su conocimientos sobre la temática.

En teoría, los objetivos muestran una amplia cobertura en lo que a preservación se refiere. Luego de analizar detenidamente cada uno de los ítems propuestos por la política ambiental, se puede decir que, dada la organización actual:

- muchos de ellos son de cumplimiento actual imposible, en razón que la gestión de los mismos está asignada a otras dependencias funcionales, y sin injerencia de la Dirección de Política Ambiental.
- otros aparecen como de cumplimiento parcial como consecuencia de la inadecuada asignación de fondos, los controles en relación con la preservación de fauna flora, etc.
- el objetivo de la PA del Estado provincial, plasmado en el artículo 3º de la Ley 6634, no es reconocido como tal entre los técnicos de la DPA.

Sobre el primer punto señalado, desde la teoría administrativa, se puede decir que el incumplimiento de objetivos no se justifica en una cuestión de rango, dado que se tienen asignadas las funciones - pese a condicionamientos políticos o económicos. En realidad, podemos sostener que el factor decisivo es la deficiente gestión administrativa del área de

medio ambiente (planificación, coordinación, difusión, fomento, información, entre otras). Por ello, depositar en la ubicación del área dentro del organigrama es, dentro de esta dimensión de análisis, distraer el centro de atención a cuestiones menores y poco trascendentes.

Todo lo mencionado impide cumplir acabadamente con los roles definidos por el marco legal, pero a pesar de ello y con base en una estrategia cuidadosamente elaborada, podrían utilizarse y optimizarse algunos recursos, que le permitirían llevar a cabo sus objetivos.