

“Modernización del Estado en Mendoza: las agencias mixtas como nuevas alternativas en las formas de gestión”

BECARIA: Daniela García

DIRECTORA: Alicia Fernandez

Marzo 2012

## INDICE SUMARIO

<b>Introducción</b>	<b>4</b>
<b>Capítulo I</b>	<b>6</b>
<b>Reforma del Estado en Mendoza y Tercer Sector</b>	<b>6</b>
<b>1. La reforma del Estado</b>	<b>6</b>
1.1. Etapas de la reforma estatal	6
1.2. Consideraciones sobre Reforma	9
1.3. La reforma en Mendoza a partir de 1996	11
1.4. Nuevo rol del Estado	24
<b>2.El tercer sector</b>	<b>28</b>
2.1. Introducción	28
2.2. Conceptos en torno al tercer sector	30
2.3. Surgimiento del Tercer Sector	39
2.4. El tercer sector en Argentina	42
2.5. El tercer Sector en Mendoza	45
<b>Capítulo II</b>	<b>46</b>
<b>Las agencias mixtas</b>	<b>46</b>
1. Mapeo Institucional	46
2. .El surgimiento de las agencias mixtas	58
3. Estructura y funciones de las agencias mixtas	62

<b>Capítulo III</b>	<b>76</b>
<b>Las agencias mixtas como nuevas formas de gestión</b>	<b>76</b>
1. La relación Provincia/agencias mixtas	76
2. Formas de gestión de las agencias mixtas	81
3. La relación agencias mixtas/usuarios	85
4. Conocimiento de las agencias por parte de la sociedad	88
<b>Conclusiones</b>	<b>90</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>94</b>

## **Introducción**

En el presente trabajo nos propusimos analizar los nuevos modelos de gestión en el ámbito de la Provincia de Mendoza, específicamente el surgimiento de las agencias mixtas a partir de la década del 90, que dieron lugar a una nueva manera de gestionar desde la perspectiva del tercer sector.

Dichas agencias funcionan bajo diversos formatos jurídicos, aportando nuevas particularidades a la gestión participativa o integrada, que irrumpen en el escenario provincial como consecuencia directa de los procesos de modernización estatales.

El resultado de la investigación es este Informe de 95 páginas estructurado en tres capítulos más la Introducción y Conclusiones, donde en el Capítulo I titulado “Reforma del Estado en Mendoza y Tercer Sector” abordamos dos puntos: a) las denominadas "primera" y "segunda" fases de la reforma del Estado; la Reforma en Mendoza a partir de 1996 con las normas que le dieron el marco, para concluir con el nuevo rol del Estado y sus relaciones con la sociedad; b) en segundo lugar abordamos el concepto de tercer sector entendido como el espacio correspondiente a la intersección entre el sector privado lucrativo y el sector público o el punto donde el sector privado termina y el sector estatal comienza, luego analizamos su evolución en el país y Mendoza.

En el capítulo II titulado “Las Agencias Mixtas”, se han desarrollado tres puntos: en primer lugar realizamos un mapeo institucional definiendo las organizaciones que actúan en la provincia de Mendoza en el ámbito productivo, diferenciando las correspondientes a la esfera estatal, al mercado y aquellas que tienen partes de ambos, limitando así el surgimiento de las agencias mixtas entre los dos sectores e indagando las contribuciones que realiza; en el segundo punto analizamos el surgimiento de las agencias mixtas,

desarrollando su creación, y el ámbito de funcionamiento, para concluir el capítulo explicitando la estructura y funciones con los que actualmente ejecutan sus programas y acciones.

En el Capítulo III titulado “Las agencias mixtas como nuevas formas de gestión” contiene tres ítems: el primero explora la relación entre Provincias y agencias mixtas, y la consecuente configuración de relaciones entre sector público y privado; en el segundo ítem se analizan las formas de gestión de las agencias mixtas trabajando en el proceso dicotómico de gestión operativa vs gestión estratégica, esta última figura como explicaremos, le otorga a las agencias la base de funcionamiento como agente ejecutor de políticas públicas, y por último se analizan las relaciones usuarios – agencias, en donde se explora el tipo de servicio, el consumidor y la presencia institucional de las agencias.

## **Capítulo I**

### **Reforma del Estado en Mendoza y Tercer Sector**

#### **1. Reforma del Estado**

##### **1.1. Las etapas de la Reforma**

La reforma del Estado iniciada en la gran mayoría de los países latinoamericanos hacia fines de los años '80, reconoce dos etapas claramente diferenciadas. Observadas retrospectivamente y quizás por simplicidad, han sido denominadas "primera" y "segunda" fases de la reforma, aún cuando en los hechos se trata de dos momentos cuantitativa y cualitativamente diferentes.

La primera fase consistió en la reducción del aparato estatal mediante la transferencia a terceros (empresarios privados, ONGs, gobiernos subnacionales, proveedores) de la responsabilidad de producir determinados bienes y servicios, tanto para usuarios de la sociedad como del propio Estado. Además de la privatización, descentralización y tercerización, que fueron sus principales instrumentos, esa etapa también incluyó la desregulación de numerosas actividades económicas (controles de precios, intervenciones equilibradoras en los mercados, mecanismos de promoción).

En el caso argentino, las transformaciones tuvieron un carácter veloz y profundo, traduciéndose en la supresión de una porción significativa de la estructura institucional del Estado Nacional, de su dotación de personal y, en última instancia, de algunos de sus roles tradicionales.

Cuando se observa que, convencionalmente, la actividad estatal se manifiesta a través de la producción de bienes, la prestación de servicios y la regulación de la actividad socioeconómica, resulta claro que se ha producido un "desvestimiento" del dominio funcional del Estado Nacional, parcialmente compensado por la asunción de nuevos roles:

en lugar de producir directamente los bienes y los servicios, ahora intenta regular las condiciones de prestación de esas mismas funciones, que fueran transferidas a otros agentes sociales, asumiendo además, en ciertos casos, responsabilidades de promoción y financiamiento.

Las funciones reguladoras que sustituyen a las directamente productivas, son diferentes a las desactivadas a través de las políticas de desregulación antes mencionadas. La diferencia esencial entre unas y otras es el carácter público de los bienes o servicios involucrados.

La nueva regulación pretende abarcar las relaciones entre el Estado, los prestadores y los usuarios, en cuanto a las condiciones en que los nuevos operadores prestan servicios públicos. En cambio, las regulaciones suprimidas en el marco de la reforma estatal apuntaban, más bien, a la aplicación de reglas de juego mediante las cuales el Estado intentaba preservar o corregir determinados desequilibrios económicos o sociales, como en el caso del establecimiento de precios sostén; el aprovisionamiento de ciertos insumos críticos; el uso de stocks de intervención para regular los mercados; la fijación de la paridad cambiaria, el salario mínimo o la tasa de interés bancaria. En estos casos, existe un "interés público" pero no un "servicio público" afectado.

Existe, asimismo, otra área importante de intervención estatal vinculada con la función reguladora, aunque de naturaleza distinta a la anterior. Se trata de las funciones de habilitación, control e inspección de establecimientos privados y públicos dedicados a la producción y comercialización de diversos bienes de consumo (alimentos, medicamentos) o a la prestación de determinados servicios (v.g. de salud, educativos, recreativos, culturales, de seguridad) en aspectos relativos a las condiciones de producción, calidad de los bienes o servicios, observación de normas de moralidad pública, etc.

Si bien el Estado Nacional no llegó a desprenderse de estas funciones, existen indicios de que el masivo desmantelamiento de su aparato institucional durante la primera fase de la reforma pudo haber comprometido, en parte, su capacidad para ejercer plenamente las funciones regulatorias irrenunciables que le corresponde desempeñar en estas áreas. En la

medida en que la jibarización estatal se manifestó en reducciones de personal capacitado vía retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas, o en la disminución de partidas para infraestructura, bienes y servicios no personales, pudo haberse producido una creciente *deformidad* en la función de producción de estos servicios que alteró su prestación eficaz. Las frecuentes denuncias sobre comercialización de medicamentos no autorizados o falsificados, alimentos en deplorable estado de higiene, accidentes producidos por la falta de controles oportunos -entre muchos otros ejemplos- ponen de manifiesto la debilidad institucional existente para prevenir tales situaciones.

De esta forma Oscar Oslak pretende ubicar el tema de la regulación estatal dentro del marco de los cambios producidos durante la primera fase de la reforma del Estado. La segunda fase, al menos en intención, pretende pasar de una evidente situación de menos Estado a una situación de mejor Estado. Sus objetivos apuntan hacia el interior del aparato institucional, más que hacia la sociedad o los niveles subnacionales del Estado. Se propone adecuar la distribución de roles entre las distintas áreas de la administración y la jerarquización de los recursos humanos en función de criterios de eficacia, eficiencia y economía en la gestión<sup>1</sup>.

Es por ello que tanto las experiencias de reforma del Estado como la literatura han tendido a enfatizar: a) la necesidad de menos Estado más que de mejor Estado; b) los cambios en el nivel nacional en desmedro de los procesos en el nivel subnacional ; c) los aspectos funcionales de la reforma descuidando los relativos a la redistribución del poder y el ingreso; y d) la aparente autonomía estatal especialmente del Poder Ejecutivo- en la adopción de las decisiones sobre reforma , sin tomar en cuenta su fuerte dependencia respecto de restricciones y condicionamientos tanto domésticos como supranacionales.

En general estos énfasis relativos coincidieron con lo que se ha dado en llamar etapa de la primera fase o etapa de la reforma estatal, distinguiéndola de una segunda fase cuyas características son distintas.

---

<sup>1</sup>*Oslak Oscar y Fejder Ruth: La capacidad de regulación estatal en la Argentina ¿quis custodiet custodes?* en *La Argentina que viene*, Aldo Isuani – Daniel Filmus comp. FLACSO/EUDEBA, Buenos Aires. 1998. Páginas 1 y 2.

Esta etapa -que se podría llamar quirúrgica por su rapidez y radicalidad- se caracterizó por los rasgos antes señalados, una aparente autonomía del Poder Ejecutivo para fijar nuevas fronteras con la sociedad y reducir el tamaño e intervención nacional.

La etapa que aún no se ha iniciado en la mayoría de las experiencias nacionales es la "difícil", la de "rehabilitación post-operatoria", la que está implícita en los otros términos de las opciones planteadas más arriba, es decir, lograr un mejor Estado (no sólo más chico), tecnológica y culturalmente más avanzado, contemplando el fortalecimiento de aquellas instituciones y programas que promuevan nuevos equilibrios en los planos de la redistribución del ingreso y del poder social, y priorizando además los necesarios cambios a introducir en las instancias subnacionales, incluyendo especialmente los mecanismos de participación ciudadana en esos niveles<sup>2</sup>.

### **1.3. Consideraciones sobre Reforma**

En Argentina luego de tener en claro las diferentes etapas es necesario redefinir el *rol* del estado tras el proceso de reforma. Este debate, según Oszlak, involucra desde puntos de vista de alto grado de generalidad y abstracción - si se ha materializado un modelo de "buena sociedad" según el cual el Estado, el mercado y la sociedad civil ocuparían por fin los espacios adecuados que corresponde a cada uno- hasta cuestiones más instrumentales, como el diseño de las políticas, mecanismos y recursos que consigan poner en acto este nuevo rol.

Existe amplio consenso en señalar que la transformación del Estado de productor en regulador es uno de los rasgos más sobresalientes de la redefinición de su rol. Si bien antes de los procesos de reforma los estados desarrollaban amplias tareas de regulación, las reformas producidas tienden a redefinir los contenidos de esta función. Mientras en la etapa anterior la regulación suponía la existencia de regímenes sectoriales y territoriales en

---

<sup>2</sup> Oszlak; Oscar : Estado y Sociedad : ¿Nuevas reglas de Juego?. Revista Reforma y Democracia N° 9 de CLAD. Caracas. Pagina 1 y 2. 1997.

materia de beneficios impositivos, controles de precios o licencias de importación, entre otros, las actuales actividades de regulación y control se orientan a la estructura de los mercados, los esquemas tarifarios, los compromisos de inversión, la calidad de los productos y servicios, la seguridad de los usuarios y de terceros o el cumplimiento de los contratos. Se trata de modalidades orientadas a controlar y encauzar, a través de instrumentos legales y administrativos, actividades que si bien son desarrolladas generalmente por actores privados, tienen gran impacto público. La regulación supone un proceso sistemático y continuo, llevado a cabo habitualmente por agencias especializadas, mediante el cual se exigen o se proscriben ciertas actividades o conductas por parte de actores privados o públicos.

Hablar de Estado regulador supone entonces hacer referencia a un Estado que “pretende proporcionar respuestas específicas a problemas circunscriptos, respetando en la medida en que sea posible, las lógicas de acción de los sistemas regulados”. Estas formas de intervención suponen una relación entre el propio Estado, los actores privados pasibles de la regulación -en general empresas privadas proveedoras de bienes y/o servicios críticos- y los receptores de estos bienes o servicios, se trate de usuarios, clientes o ciudadanos en general.

Si bien estas definiciones implican un amplio abanico de áreas de acción posibles, muchas de las cuales estuvieron históricamente sujetas a regulación estatal, como son los casos del control de la producción y comercialización de los alimentos y medicamentos, la previsión social o la protección ambiental, el debate acerca del Estado regulador en la Argentina está estrechamente asociado con la política de privatización de empresas públicas, probablemente el instrumento más visible durante la primera etapa de reforma del Estado, en la que primó la urgencia por desembarazarse de la gestión de estas empresas, eliminando a la vez un conjunto de problemas asociados a su funcionamiento.

La privatización favorecería, al menos en términos teóricos, una definición más precisa de las tareas a cargo del Estado a través de una clara división del trabajo que permite hacer efectivas las responsabilidades, ya que mientras los propietarios y agentes privados sólo

tienen que tratar de maximizar las utilidades, el Estado debe ocuparse de alcanzar mayor eficiencia en la asignación <sup>3</sup>. De este modo, su rol es mucho menos confuso que cuando realizaba a la vez las tareas de productor, regulador y garante del acceso a los servicios. Definiciones de este tipo ponen sobre el tapete la necesidad de alcanzar equilibrios adecuados entre, por una parte, la rentabilidad empresaria y, por otra, los resguardos frente a las fallas de mercados y a los efectos potencialmente disruptivos de la lógica mercantil.

En Argentina, el orden de prioridades que caracterizó a la primera etapa de reforma del Estado -y al proceso de privatización de empresas públicas dentro de ella- postergó la creación y el fortalecimiento del aparato institucional que debía actuar como interlocutor de los prestadores privados, mediador entre éstos y los usuarios y/o garante del interés público, en abierta contradicción con los criterios usualmente aceptados en la materia, que recomiendan la sanción de los marcos regulatorios y la creación de las agencias correspondientes antes de iniciar los procesos de privatización. Como mencionáramos anteriormente, al quedar pendientes estas tareas, los márgenes de acción para llevarlas adelante quedan notoriamente acotados legalmente por lo que establecen los contratos de transferencia de los servicios y, políticamente, por la acrecentada capacidad de presión de los sectores económicos que se hicieron cargo de los mismos<sup>4</sup>.

### **1.3. Reforma del Estado en Mendoza**

Durante el año 1996 bajo el gobierno de Arturo Lafalla, se produjo en Mendoza una importante reforma estatal enmarcada en la Ley 6072 y los decretos 167/96 y 889/96. Dicha reforma se complementaria luego con la Ley 6921.

En la ley 6072 se aprueba el Acuerdo entre el Poder Ejecutivo Nacional y las Provincias Argentinas, con el objeto de “promover el empleo y el crecimiento económico de las regiones y el país”. Luego se describen acciones para transformar el Estado provincial.

---

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> *Oszlak Oscar y Fejder Ruth: La capacidad de regulación estatal en la Argentina “Op. Cit”. Página 6.*

Los gobernadores acuerdan la adopción de políticas uniformes que armonicen y posibiliten el logro de la finalidad común de crecimiento de la economía nacional y de reactivación de las economías regionales.

Entre las políticas enumeradas se encuentran:

- 1) derogar el impuesto de sellos.
- 2) derogar los impuestos provinciales que graven la transferencia de combustible, gas, energía eléctrica, incluso los que recaen sobre la autogenerada, y servicios sanitarios.
- 3) derogar los impuestos que graven los intereses de depósitos a plazo fijo y en caja de ahorro, a los débitos bancarios, y gradualmente todos aquellos que graven la nomina salarial.
- 4) modificar el impuesto a los ingresos brutos, disponiendo la exención de diversas actividades.
- 5) modificar, a partir del 1 de enero de 1994, los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y recomendar a los municipios la modificación de las tasas viales y de mantenimiento de caminos.
- 6) intensificar al máximo las tareas de fiscalización y control que deben desarrollar sus respectivos organismos recaudadores
- 7) sustituir en general por un impuesto general al consumo que tienda a garantizar la neutralidad tributaria y la competitividad de la economía.
- 8) asumir, a partir del primer trimestre de 1994, la obligación de que las valuaciones y alícuotas a aplicar, con relación a los impuestos sobre las patentes de automotores y/o similares a nivel provincial guarden uniformidad entre todas las jurisdicciones.
- 9) propender a la privatización total o parcial, a la concesión total o parcial de servicios, prestaciones u obras, cuya gestión actual se encuentre a cargo de las provincias o a la liquidación de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente a las provincias.
- 10) dejar sin efecto las restricciones a la oferta de bienes y servicios y las intervenciones en diversos mercados.

En el caso del Decreto 167/96 el objetivo fue profundizar la reforma del sector público en el ámbito financiero, el reordenamiento institucional, la mejora en la asignación del gasto, la recomposición del empleo público, el desarrollo integral del recurso humano, la eficiencia en la gestión, la mejora de la calidad de las prestaciones y la descentralización y desregulación. En dicho decreto se crea un Comité Ejecutivo para la reforma administrativa y modernización del Estado.

En el Decreto 889/96 el objetivo fue garantizar la operatividad del aparato público mediante la simplificación administrativa, eliminando la superposición de funciones y generando mayor coordinación.

Dicho proceso fue concebido como una sucesión de acciones tendientes a modificar el aparato estatal en la búsqueda de eficacia y eficiencia en sus presentaciones.

En sus fundamentos define la reorganización y modernización del Estado como un proceso que radica en la redefinición de funciones entre los distintos sectores intervinientes en cada una de las políticas y que, en este sentido, el fortalecimiento de las organizaciones de la comunidad es una condición básica para un adecuado proceso de transformación.

Los principales ítems fueron:

- El Ministerio de Desarrollo Social y Salud, elevará al Poder Ejecutivo la iniciativa de Ley para la constitución de un fondo de inversión social el cual tendrá por objeto financiar, por medio de mecanismos ágiles y transparentes, proyectos de cooperación, de generación de empleo y desarrollo social en la Provincia, presentados por municipios y entidades intermedias, como así también los programas del propio Gobierno provincial que requieran mayor agilidad en su gestión. Promulgada la misma se suprimirá automáticamente el Instituto de Cooperación y Economía Solidaria.

- Se Integra el Gabinete del Empleo, por las Subsecretarías de Desarrollo Social, de Trabajo y de Economía y la Dirección General de Escuelas. El mismo implementará programas ocupacionales, de capacitación, inserción y reinserción laboral con el objeto de generar alternativas de incremento para el ingreso familiar. A tal efecto se convocará a las asociaciones del trabajo y la producción a participar en la formulación de dichos programas. En un plazo máximo de 60 días, este Gabinete deberá poner en marcha un programa de atención prioritaria de los departamentos en situaciones críticas.
- Se implementa un programa de descentralización de la emergencia social hacia los municipio con el objeto de hacer más ágil y efectiva la atención de este servicio.
- Se crea un programa de capacitación de agentes sociales provinciales, municipales y comunitarios, con el objeto de facilitar el proceso de descentralización de políticas y programas de la organización de la demanda social a nivel local..
- Se crea el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social y Salud, con el objeto de garantizar la transparencia, el control y la evaluación de las políticas sociales
- El Ministerio de Ambiente y Obras Públicas elevará el proyecto de ley sobre la política de vivienda, dándole al Fondo Provincial de la Vivienda autarquía técnica, financiera y plena capacidad jurídica, el que sustituirá al actual Instituto Provincial de la Vivienda (IPV).
- El Ministerio de Economía y Finanzas elevará al Poder Ejecutivo el proyecto de decreto de llamado a licitación para la construcción y explotación, bajo el régimen de concesión de obra, de un hotel cinco estrellas en el predio que actualmente ocupa el Plaza Hotel, resguardando su carácter de patrimonio cultural.
- Se dispone la venta, en forma conjunta y/o separada, de los otros hoteles y hosterías propiedad de la Provincia.
- Se llama a concurso público para la elaboración del proyecto del nuevo Régimen de Administración Financiera y Contrataciones del Estado.
- Se fusionan las siguientes unidades organizativas: Dirección de Personas Jurídicas, dependiente del Ministerio de Gobierno, la Dirección Provincial de Cooperativas y

el Departamento Provincial de Mutualidades, dependientes del Ministerio de Desarrollo Social y Salud. La nueva unidad organizativa se denominará Dirección de Personas Jurídicas, dependiente del Ministerio de Gobierno y tendrá las funciones de autorización para funcionar, personería jurídica, control y fiscalización del funcionamiento y de registro. Las funciones de promoción y asistencia del mutualismo y cooperativismo permanecen a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y Salud, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Social.

- Se fusionan las siguientes unidades organizativas: Dirección de Asistencia a la Ancianidad e Invalidez y Dirección de Asistencia al Discapacitado. La nueva unidad organizativa se denominará Dirección de Asistencia a la Ancianidad y al Discapacitado y absorberá las funciones correspondientes a las unidades organizativas que pasan a integrarla
- Se suprime el Instituto de Política Energética (IPE).
- La Subsecretaría de Justicia reasumirá las funciones que venía desempeñando la Dirección de Asuntos Penales, organismo que se suprime.
- En la Subsecretaría de Justicia se implementará un programa para facilitar la reinserción social de los liberados, control de los excarcelados, de los internos en período de prueba y de los condenados condicionales; como también el apoyo a los familiares de los internos.
- El Ministerio de Ambiente y Obras Públicas, concluirá la tercerización y/o desestatización de diversas áreas y funciones: En la Dirección de Administración de Contratos y Obras Públicas y en la Dirección de Transporte
- El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Subsecretaría de Economía, estructurará el Instituto de Sanidad y Calidad Agropecuaria de Mendoza (ISCAMEN). Para ello racionalizará la estructura administrativa, suprimirá las dos direcciones previstas en la norma de su creación y elevará una propuesta que profundice el proceso de tercerización de sus actividades.
- Liquidación de la Caja de Seguro Mutual.
- Se interviene la Empresa Provincial de Transporte, y se fija un plazo para efectuar el llamado a licitación pública para su privatización.

- Se reordena la administración tributaria preservando el carácter y el control estatal de dicha función, teniendo en cuenta que vence el contrato vigente, "IBM - Gobierno de Mendoza, componente informatización Dirección de Rentas".
- El Ministerio de Ambiente y Obras Públicas venderá las aeronaves propiedad de la Provincia .
- Se prohíbe la compra de automotores en la Administración Pública Provincial. Salvo autorización por decreto.
- Se dispone la concesión del mantenimiento, conservación y/o explotación, en forma conjunta y/o separada, del Estadio "Malvinas Argentinas", el Velódromo y el Autódromo Provincial.
- Se instruye que se realice un propuesta institucional para el futuro de la empresa Nuclear Mendoza S.E., sin perjuicio de concluir los trabajos que le han sido encomendados por la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA).
- Se dispone el llamado a concurso público para la elaboración de los proyectos de leyes para el nuevo Régimen Jurídico de la Función Pública.
- Todas las unidades organizativas, y organismos des centralizados y autárquicos deberán elevar un informe a la Secretaría General de la Gobernación detallando los servicios de asesoría jurídica con que contaren, tanto las prestadas por personal de planta como las contratadas por cualquier régimen o modalidad.
- Se instruye al Liquidador de Bodegas y Viñedos Giol EEIC, bajo la supervisión de la Secretaría General de la Gobernación para que proceda a la liquidación definitiva del fondo constituido por la *Ley No 5.814* y sus modificatorias.
- La Secretaría General de la Gobernación receptorá de los ministerios y la Dirección General de Escuelas la información sobre los inmuebles de cada una de sus áreas, a efectos de decidir la venta y/o cualquier otra forma de disposición de los inmuebles que no resulten necesarios para la actividad estatal.
- Se instruye a la Dirección de Escuelas para que diseñe e instrumente un plan de educación que permita a los agentes de la administración pública provincial completar los estudios primarios y/o secundarios en forma acelerada.
- Todas las unidades organizativas, y organismos descentralizados y autárquicos deberán elevar un informe a la Secretaría General de la Gobernación detallando la

participación del Estado provincial en fundaciones, asociaciones sin fines de lucro, organismos inter jurisdiccionales y otros entes jurídicos que importen o hayan importado erogaciones o compromisos patrimoniales para la Provincia.

- Cada ministerio, incluyendo los organismos descentralizados y autárquicos, elevarán al Comité de Reforma del Estado una propuesta de estructura organizativa que contendrá: objetivos y funciones; destinatarios y resultados en términos de bienes y servicios de cada función; organigramas; dotación cuantitativa de personal; dotación cualitativa de personal, incluyendo descripción y perfil de cargos. Programas y sus prioridades, incluyendo el de capacitación del personal, enumeración detallada de las instancias donde se producen demoras en la tramitación de los expedientes en su jurisdicción y sugerencias de solución.
- Se instruye a realizar un proyecto de unificación y administración de fondos (Fondo de Transformación y Crecimiento, Programas Nacionales, Aportes de Organismos Internacionales, etc.) destinados al financiamiento de proyectos de inversión del sector privado y la coordinación de programas de promoción empresaria e incremento de la competitividad.
- Se pone en funcionamiento el Programa de Información al Ciudadano.
- Se transfieren a la Dirección Provincial de Catastro del Ministerio de Economía y Finanzas la función catastral de la Dirección Provincial de Vialidad otorgadas por *Ley No 6.063*. Y se transfiere a la Dirección Provincial de Rentas la función de reembolsos de obras viales dependientes de la Dirección Provincial de Vialidad según lo establecido por la *Ley No 6.063*.
- Se solicita al Poder Legislativo un proyecto de ley que establezca el procedimiento para disponer de los rodados depositados en las playas de secuestros dependientes de la Dirección de Tránsito de la Policía de Mendoza.
- La Secretaría General de la Gobernación, a través de la Unidad Ejecutora Provincial (UEP) y en consulta con el Ministerio de Economía y Finanzas, preparará el proyecto de ley autorizando el financiamiento que otorgará el Banco Interamericano de Desarrollo para la modernización de las funciones del Estado.

- Se proponen diversas medidas para los que hubiesen alcanzado la edad jubilatoria y otros.
- El Ministerio de Ambiente y Obras Públicas, a través de la Subsecretaría de Medio Ambiente, preparará el plan de manejo y los procedimientos a aplicar para el mantenimiento y/o conservación integral del Parque General San Martín
- Con el objeto de posibilitar la mejora del poder adquisitivo del salario del empleado público, el Ministerio de Gobierno, preparará el proyecto de un nuevo régimen de descuentos por planillas de las compras de los Empleados del Estado. Dicho proyecto -que garantice el libre acceso a los comercios, créditos y descuentos- será elaborado con la participación de las asociaciones gremiales del sector público.

En la reforma instrumentada por la Ley 6921 se intervinieron organismos como EPRE, EPAS y el Instituto Provincial de Juegos y Casinos, se liquidó Nuclear Mendoza S.A y finalizan los procesos de liquidación de GIOL, EMSE, EFOR Y OSM.

A continuación describiremos las principales medidas de dicha reforma:

- Entes Reguladores: se autoriza la intervención del Ente Provincial del Agua y de Saneamiento (EPAS) y el mantenimiento de la intervención del Ente Provincial Regulador Eléctrico (EPRE), facultándose al Poder Ejecutivo para la designación de un interventor del EPAS, el que deberá ser un profesional con especialización, conocimiento y experiencia probada en temas y actividades afines con la función a cumplir. Producida la intervención a que hace referencia el artículo precedente cesarán en sus funciones de los cargos directivos correspondientes, el presidente y los directores del EPAS.

El Poder Ejecutivo Provincial deberá elevar a la Honorable legislatura de Mendoza en el mismo plazo, un proyecto de ley de reestructuración de los entes, que contemple la participación de los usuarios de servicios públicos.

- Ente de Transporte: el Poder Ejecutivo enviará a la Honorable Legislatura un proyecto de ley de un Ente Regulador de Transporte, que contemple la transformación y reestructuración de la actual Dirección de Transporte y Vías de Comunicaciones.

- Nuclear Mendoza: el Poder Ejecutivo instruirá al señor Ministro de Economía, como representante de la Provincia en su calidad de única accionista de Nuclear Mendoza S.E., a que proceda en el plazo de sesenta (60) días a la liquidación inmediata y total de dicha Sociedad del Estado, adoptando las medidas legales que al efecto correspondan. Las actividades en curso desarrolladas por Nuclear Mendoza S.E., en cuanto se consideren de interés para la Provincia, podrán ser asumidas por el Poder Ejecutivo provincial a los efectos de asegurar su continuidad.
- Entes en estado de liquidación: el Poder Ejecutivo deberá instruir a los interventores de los entes en estado de liquidación: O.S.M. (E.L), GIOL (E.L), E.M.S.E (E.L.) Y E.F.O.R. para que implementen las medidas necesarias tendientes a finalizar los procesos de liquidación en curso, en un plazo que en ningún caso podrá exceder de sesenta (60) días. Las funciones residuales subsistentes deberán ser cumplidas por el Estado provincial, conforme a la legislación vigente, y los recursos remanentes serán absorbidos por la administración central.
- Supresión del Ministerio Secretaria General de la Gobernación: se suprime el Ministerio Secretaria general de la Gobernación y se crea la Secretaría Administrativa, Legal y Técnica de la Gobernación que tendrá las siguientes funciones:
  - a) entender en la planificación, organización, dirección y control de las acciones y políticas referidas a la administración de recursos humanos y sistemas organizativos del poder ejecutivo a fin de incrementar la eficacia y la eficiencia de la gestión pública.
  - B) asegurar que el despacho, publicación y registración de los actos administrativos de la gobernación se ejecuten en el marco de la legalidad vigente, a fin de contribuir a la seguridad jurídica de la población, sin menoscabo de lo dispuesto por el artículo 178 de la Constitución Provincial y el Decreto del Poder Ejecutivo N° 2930/91.
  - C) optimizar el mantenimiento y conservación de las instalaciones edilicias de la administración central, a fin de prestar adecuados servicios a la

población. Se crea, en el ámbito de la Secretaría Administrativa, Legal y Técnica de la Gobernación, la Unidad Central de Recursos Humanos, la que tendrá por misión entender en la coordinación, organización y control de las políticas de recursos humanos, con el objetivo de generar un ámbito de equidad, transparencia y organicidad en las relaciones laborales del sector público y profesionalizar la carrera de la administración pública.

- Instituto Provincial de Juegos y Casino: se autoriza la intervención del Instituto Provincial de Juegos y Casinos por el término de noventa (90) días. Producida la intervención a que hace referencia el artículo precedente cesarán en sus funciones de los cargos directivos correspondientes, el presidente y los directores del Instituto Provincial de Juegos y Casinos. El Poder Ejecutivo provincial, deberá remitir a la H. Legislatura un proyecto de ley de reestructuración del Instituto Provincial de Juegos y Casinos, que permita cumplir con mayor eficiencia sus funciones, generando un ahorro en los recursos utilizados a tal fin y produzcan una verdadera eficientización del control y recaudación en los organismos oficiales y del sector privado vinculados al instituto. Se faculta al Poder Ejecutivo provincial a designar el interventor del Instituto Provincial de Juegos y Casinos, a efectos de cumplir funciones en la referida repartición y mientras dure la presente intervención.
- Dirección Provincial de Vialidad: En el marco de la reestructuración de la DPV y dentro del plazo de los cuarenta y cinco (45) días, el Poder Ejecutivo deberá elevar un proyecto de ley que contemple la transformación institucional en un marco de participación, la reformulación de la estructura gerencial, unificación de sectores, supresión de cargos políticos y locaciones de servicios innecesarias, optimización del sistema de cobro y reembolsos y multas, mejoramiento de la estructura de contralor técnico y contable, y toda otra modificación que conlleve a agilizar los trámites, optimizar el funcionamiento y estructura de la repartición y reducir los costos en el marco del reajuste dispuesto por el Poder Ejecutivo provincial.
- Instituto de Sanidad y Calidad Agropecuaria de Mendoza: El Poder Ejecutivo provincial deberá en un plazo de noventa (90) días, enviar un proyecto de ley a la Honorable Legislatura, que modifique la estructura administrativa, organización,

competencias y funciones de Instituto de Sanidad y Calidad Agropecuaria de Mendoza (ISCAMen - ley no 6333 y decreto no 1508/96).

- Hospitales Públicos: Se autoriza al Poder Ejecutivo a intervenir y/o reasignar funciones en los directorios de los hospitales públicos de la Provincia establecidos en la ley N° 6015. El Poder Ejecutivo remitirá a la Honorable Legislatura, un proyecto de ley modificatoria de la ley no 6015 . También se faculta al Poder Ejecutivo provincial a continuar la intervención de los directorios de los hospitales públicos descentralizados, pertenecientes al Estado provincial, dispuesta por el art. 16 de la ley 6921. Los ingresos que perciban los efectores públicos dependientes del ministerio de Desarrollo Social y Salud, en concepto de contraprestaciones cobradas a terceros pagadores serán destinados a asegurar el correcto funcionamiento de cada efector. Esta disposición tendrá carácter transitorio y excepcional hasta tanto se modifique la ley no 5578 estableciendo el nuevo sistema de distribución. El Poder Ejecutivo remitirá un proyecto de ley en tal sentido.
- Unidad de Control Previsional: Se suprime la unidad de control previsional y crease, en el ámbito de la subsecretaria de financiamiento del Ministerio de Hacienda, la oficina técnica previsional, la que cumplirá las funciones que actualmente desarrolla la unidad de control previsional. Estará a cargo de un funcionario que tendrá facultades y atribuciones asignadas actualmente al directorio y director presidente de la Unidad de Control Previsional.
- Centro de Congresos y Exposiciones: Se transfiere a la Subsecretaría de Turismo el Centro de Congresos y Exposiciones, el auditorio "Ángel Bustelo", la Enoteca y demás dependencias. La subsecretaria de turismo, a través del Ministerio de Economía, deberá elevar al Poder Ejecutivo un proyecto de ley para la administración de la unidad conformada por el Centro de Congresos y Exposiciones, el auditorio "Ángel Bustelo", la Enoteca y demás dependencias. El proyecto deberá preservar entre otras cosas, la disponibilidad preferencial del uso por parte del Estado provincial y municipal, y su gratuidad en estos casos.

- Estructura orgánicas ministeriales: El Poder Ejecutivo provincial deberá remitir a la Honorable Legislatura, previo al envío de la ley de presupuesto de gastos y calculo de recursos para el próximo ejercicio, una nueva ley de ministerios.
- Municipios: Se modifica el artículo 43 de la ley n 1079, orgánica de municipalidades, sobre la cantidad de concejales según la cantidad de electores y sobre el quórum necesario para sesionar.
- Reducción presupuestaria en la jurisdicción Poder Legislativo: Por resolución de las respectivas cámaras se practicarán las reducciones y reordenamientos de las partidas pertinentes. Autorízase el traslado y transferencia de personal de la Honorable Legislatura al Poder Ejecutivo y/o Poder Judicial, organismos descentralizados y autárquicos.
- Modificación de la ley que declara la necesidad de la reforma de la Constitución de Mendoza: Se modifica el sistema de representación territorial de todos los departamentos de la Provincia, asegurando la participación de las minorías. Y se modifica la composición del Poder Legislativo, determina su integración, autoridades, quórum, procedimiento para la formación y sanción de las leyes y todo otro aspecto necesario para su eficaz funcionamiento.
- Empleo Público: Todo el personal que preste servicios en el ámbito de la administración pública provincial, tanto en entes centralizados, como descentralizados y autárquicos, no podrá percibir una remuneración, por todo concepto, mayor que el ministro del área.

Ninguna persona que goza de beneficios jubilatorios podrá desempeñar actividades cargos rentados en el ámbito descripto. Sin embargo, podrán ser contratados bajo la modalidad de locación de servicios u obras, aquellas personas que a juicio fundado de la autoridad superior de la unidad administrativa pertinente, con fundamento en su idoneidad y especial capacitación formal o no formal, resultaren necesarios para el correcto funcionamiento del área en que prestaran servicios, extremos que deberán ser acreditados por el contratante. Para el caso de autoridades y cargos de mayor jerarquía, deberán optar por percibir el beneficio jubilatorio o la

remuneración correspondiente al cargo en el que se desempeña, no pudiendo acumular la percepción de ambos. Para el caso de cargos electivos, deberá percibir la remuneración correspondiente al cargo que desempeña, debiendo el titular suspender el beneficio previsional que goza, de acuerdo a los mecanismos previstos para tal trámite.

Todo agente de la administración pública provincial, centralizada, descentralizada y autárquica, que reune los requisitos necesarios para obtener una de las prestaciones del sistema previsional en vigencia, deberá obligatoriamente iniciar los trámites pertinentes y la administración lo intimara a su cumplimiento, extendiéndole a tal efecto los certificados de servicios y de remuneraciones y demás documentación necesaria a esos fines, manteniéndose la vigencia de la relación de empleo público hasta que el agente obtenga el beneficio previsional, por un plazo que no deberá exceder de un (1) año.

- Disposiciones finales: El Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría Administrativa, Legal y Técnica deberá revisar todos los convenios vigentes con entidades públicas o privadas, a fin de rescindir aquellos que no resultaren imprescindibles para asegurar el adecuado funcionamiento del Estado provincial, con intervención de la Asesoría de Gobierno los interventores deberán ajustar todo el procedimiento de la intervención a las disposiciones legales, administrativas, reglamentarias y estatutarias que a la fecha exista en cada uno de los organismos a su cargo.
- Se autoriza la cancelación de obligaciones del Estado provincial que consistan en el pago de sumas de dinero, o que resuelvan el pago de sumas de dinero, reconocidas en pronunciamientos judiciales. Las obligaciones mencionadas solo quedaran comprendidas en esta autorización cuando el crédito sea o haya sido reconocido por pronunciamiento judicial firme.

Las municipalidades de la Provincia podrán adherir al régimen de la presente ley, mediante el dictado de la correspondiente ordenanza municipal.

- Reestructuración de diversos órganos: Se invita al Departamento General de Irrigación, a los miembros del Poder Judicial, miembros del Tribunal de Cuentas, Fiscal de Estado y Asesor de Gobierno, a realizar las reestructuraciones

organizativas tendientes a prestar con mayor eficiencia y menor gasto los servicios a su cargo, y a adoptar medidas análogas a las dispuestas por el poder ejecutivo en materia salarial. El Poder Ejecutivo remitirá en el proyecto de ley de presupuesto para el próximo ejercicio, normas que tiendan a la descentralización de recursos destinados a políticas sociales, culturales y deportivas.

El poder Ejecutivo provincial auspiciara asistencia financiera a los municipios que desarrollen programa de reforma del Estado tendientes a lograr déficit cero, comprometiéndose a dar cumplimiento de acuerdo a las prioridades presupuestarias, a los convenios suscriptos por reconocimiento de deudas y obras de infraestructura.

#### **1.4. Nuevo Rol del Estado**

Los cambios producidos en el rol del Estado como consecuencia de la reforma, acentúan lo que se denomina “gobernanza moderna” y aparecen como una nueva forma de gobernar. Una forma más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil. En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos por redes entre organizaciones<sup>5</sup>.

La decepción con la creencia en el Estado como un efectivo centro de control político de la sociedad, motivó la búsqueda de otras formas alternativas de guiar el desarrollo socioeconómico. Se creía que la desregulación y la privatización estimulaban el crecimiento económico y liberaban fuerzas innovadoras en todos los sectores de la actividad productiva.

---

<sup>5</sup> Mayntz Renate, “El Estado y la Sociedad Civil en la Gobernanza Moderna” Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21 (Oct. 2001). Caracas; pág. 7 y sgtes .

La gobernanza moderna, la cooperación entre el Estado y la sociedad civil para la formulación de políticas públicas, puede llevarse a cabo de diferentes maneras. Gran parte de la atención se ha dirigido a las distintas formas en que las autoridades públicas y los actores corporativos privados pueden colaborar directamente en los procesos de las políticas. Esto puede lograrse mediante arreglos neocorporativos, término que se utiliza para designar las negociaciones institucionalizadas entre el Estado, las empresas organizadas y los trabajadores organizados, sobre temas de política macroeconómica

Una forma de cooperación son las redes mixtas de actores públicos y privados que se observan en niveles más específicos de los sectores de las política. El surgimiento y la importancia creciente de las redes de políticas constituye un rasgo particularmente importante de la gobernanza moderna. Allí donde se desarrollan redes de políticas, el gobierno deja de ser el centro director de la sociedad. En las redes de políticas, el Estado y la sociedad civil se acoplan de manera flexible, y la interacción dentro de este tipo de redes produce un consenso negociado que facilita la formación de una política, que en el momento de su aplicación encuentre más aceptación que resistencia. Este modo de elaboración de políticas se adapta a un entorno social complejo y dinámico.

Para que haya gobernanza moderna, la sociedad civil tiene que estar diferenciada funcionalmente en subsistemas, en donde organizaciones especializadas lleven a cabo las funciones económicas y sociales importantes, tales como la producción, la enseñanza, el cuidado de la salud, etc. Además, para que la gobernanza moderna sea posible, la sociedad civil tiene que estar bien organizada. Tiene que haber actores corporativos que representen diferentes intereses funcionales, así como diferentes intereses socioeconómicos, es decir organizaciones como sindicatos, asociaciones empresariales, organizaciones de proveedores de cuidados de salud, de institutos científicos o de investigación científica, y organizaciones que representen los intereses de los consumidores o valores ecológicos. Ambos tipos de actores corporativos, las organizaciones productivas y de servicios y las asociaciones de voluntarios, deben gozar de una relativa autonomía, esto es, que no deben ser controladas políticamente.

La cooperación entre los actores públicos y privados no sólo se da a nivel del Estado - nación; en principio puede tener lugar en cualquier nivel en donde existan autoridades públicas y actores privados corporativos. Esto se inicia a nivel del gobierno local, en donde las asociaciones público-privadas a menudo tienen mayor tradición que en los niveles políticos más altos.

A menudo se ha afirmado que la gobernanza moderna, la negociación entre actores políticos y sociales en redes de políticas mixtas o en estructuras neocorporativas, y la delegación de funciones reguladoras a organizaciones privadas, indican una pérdida de la capacidad política de dirigir, un debilitamiento del Estado. Sin embargo, de lo que se trata en realidad en la gobernanza moderna no es tanto de la pérdida de control del Estado, sino más bien de que éste cambia de forma. Los actores estatales que participan en las redes de políticas juegan un papel especial y privilegiado, puesto que tienen medios fundamentales de intervención <sup>6</sup>.

Según Ozlack, los cambios producidos en los últimos años en el papel del Estado han sido vertiginosos y radicales, mucho más veloces que el ritmo demostrado por la investigación académica para registrarlos y evaluar sus consecuencias sociales.

Esos cambios encubren, en realidad, transformaciones mucho más profundas, que trascienden la esfera estatal y abarcan al conjunto de la sociedad. Para decirlo en pocas palabras, la reforma del Estado y de su rol entraña, también, una reforma de la sociedad civil. O, para ser más precisos, una redefinición de las reglas de juego que gobiernan las relaciones entre ambas esferas.

Convendría observar nuevamente las interacciones Estado sociedad. no se trata únicamente de redefinir el perfil del Estado, sino también de establecer, incluso como condición necesaria de su reforzamiento, el papel que cabe a la sociedad en la nueva matriz socio-política que se está configurando. Este tipo de preocupaciones replantea la legitimidad del espacio público y el espacio privado, así como la frontera deseable entre sociedad y Estado.

---

<sup>6</sup> Mayntz Renate, "El Estado y la Sociedad Civil en la Gobernanza Moderna" . *Ibidem*

Rescata también el papel de la representación política y de la participación social, de los nuevos espacios, actores y mecanismos a través de los cuales podrían crearse contrapesos sociales e institucionales inspirados en valores democráticos, para que la agenda pública refleje efectiva y equitativamente las demandas y necesidades del conjunto de la sociedad<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup>*Oszlak Oscar* : Estado y Sociedad : ¿Nuevas reglas de Juego?. Op. Cit. Página 31.

## 2.El tercer sector

### 2.1. Introducción

En este ítem, describiremos y analizaremos la gestación de una concepción particular de sociedad civil que se presenta como virtual equivalente al mundo asociativo y que bajo la denominación de *Tercer Sector* ha alcanzado una amplia difusión y aceptación. Por otra parte también nos interesa destacar que la idea de *sector* ha permitido el avance del conocimiento sobre el mundo asociativo, tanto de su potencial rol de proveedor alternativo y complementario de servicios de bienestar, como de constructor de lazos sociales y de espacios de socialización para grupos y personas<sup>8</sup>.

Es importante diferenciar la construcción de nuevos conceptos desde la esfera académica, de la apropiación que hacen de éstos los actores sociales. Es decir, consideramos que no existe una relación mecánica entre los procesos de institucionalización académica y los que se dan en el seno de la sociedad civil. En ambos hay disputas por los significados y éstos no tienen un sentido único y para siempre.

De esta forma, procuramos rescatar las posibilidades analíticas de la idea de *Tercer Sector* para una mejor comprensión de los fenómenos sociales contemporáneos, así como expresa Mario Rottier y realizar una contribución para encontrar nuevas fuentes de expansión de lo público.

Para ello analizaremos el surgimiento de este término ubicándonos en una posición menos unívoca que aquellas que sostienen que la sola idea de *sector* es una mera expresión del neoliberalismo.

Si bien su ascenso mediático ha venido de la mano del nuevo (des) balance entre lo público y lo privado que impulsan los sectores conservadores en el ámbito mundial, de ello no

---

<sup>8</sup>Rottier, Mario “El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil”. En Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela. 2004. Páginas 1 - 2.

puede derivarse que sea una idea en sí misma desechable. Al respecto, creemos que, tal como lo señala Daniel Mato, es prudente diferenciar entre neoliberalismo y procesos de globalización en estos *tiempos de globalización*<sup>9</sup>.

Las representaciones de ideas de *sociedad civil* son producidas en el contexto de *procesos sociales transnacionales*, y su producción involucra tanto a *actores locales* como *transnacionales*, los cuales se vinculan entre sí en relaciones que son multidimensionales, es decir, a la vez culturales, económicas y políticas<sup>10</sup>.

Es decir, que se haya globalizado el término *Tercer Sector* y que su contexto de aparición sea concomitante con la hegemonía neoliberal, no parece suficiente para considerar que la noción de *sector* sea meramente uno de sus subproductos.

En general la mayoría de los análisis institucionales se inscriben en un modelo dual, centrado en rastrear el desarrollo y las transformaciones del Estado y el mercado. En este modelo queda afuera la especificidad de las instituciones de la sociedad civil, al no ser privadas en el sentido del mercado ni públicas en el sentido del Estado. De este modo, su actividad no es registrada sino de forma dispersa y acotada a algunas instituciones y temáticas determinadas.

Considerar al heterogéneo conjunto de estas entidades como un sector institucional diferenciado -un "tercer sector" distinto del privado comercial y del público estatal- nos pone al frente de interrogantes como ¿cuál es su tamaño, estructura y su valor agregado, es decir, cuál es su relevancia en términos políticos, económicos y sociales?. En otras palabras, ya no considerar diferentes instituciones públicas o privadas sino intentar analizar cuantitativamente la importancia de las organizaciones sin fines de lucro<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Roitter, Mario "El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil". Ibidem

<sup>10</sup> Mato, Daniel "Redes transnacionales de actores globales y locales en la producción de representaciones de ideas de sociedad civil". *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. Página 86.

<sup>11</sup> Roitter, Mario "El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil". Ibidem

En síntesis: ¿de qué estamos hablando cuando nos referimos a un "tercer sector" en la Argentina y cuál es su importancia?"

## **2. 2. Conceptos en torno al Tercer Sector**

El "tercer sector", como construcción teórica surgida del campo de las ciencias sociales, es una categorización relativamente nueva y hace referencia a un conjunto muy heterogéneo de instituciones. Por ello, es necesaria una clara definición de las instituciones que se incluyen en el "tercer sector".

No existe en la comunidad científica consenso acerca de la conceptualización de tercer sector y mucho menos aún sobre su contenido y especificidad. Existen una serie de referentes intelectuales que han marcado pautas para analizar la razón de un título y un contenido para el tercer sector entre los que podemos citar a los profesores Salamon, Mertens, Cháves, Monzón, Sajardo, Roitter, Guerra, GuiBen-Ner, Weisbod, Defourny, quienes han propuesto espacios de encuentro y han planteado la conceptualización del tercer sector en términos de organizaciones surgidas desde la sociedad civil y en mayor o menor medida con puentes hacia las organizaciones no gubernamentales, solidarias, caritativas y/o de interés general.

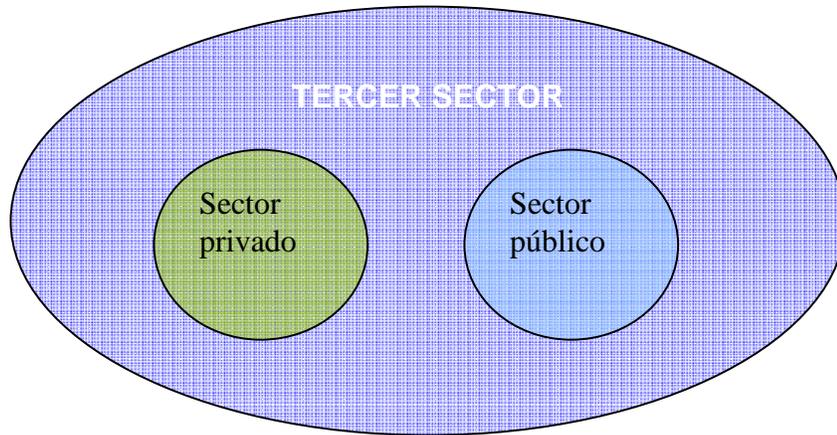
El tercer sector es un concepto que se construye sobre realidades situacionales; esto implica la posibilidad de categorizar conceptualmente al tercer sector dependiendo del contexto social, económico, político y cultural en el que se trate.

Para algunos, “el tercer sector es aquel que comprende las micro-organizaciones económicas ubicadas entre el sector privado lucrativo y el sector público”.

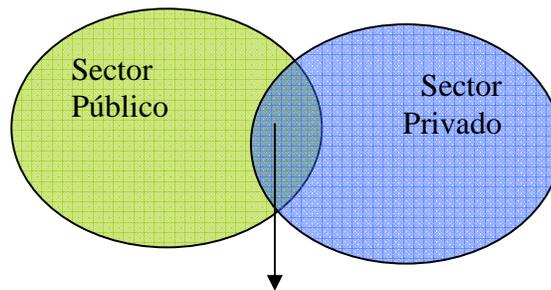
Desde este punto de vista, el concepto de tercer sector se construye de forma residual a partir de la negación de pertenencia al sector privado lucrativo o al sector público.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Alvarez Rodríguez, Juan Fernando : El tercer sector y la economía solidaria apuntes desde la economía para su caracterización. Revista Cooperativismo y Desarrollo. 2005. Página 3.



Para otros, el tercer sector abarca el espacio correspondiente a la intersección existente entre el sector privado lucrativo y el sector público o, el punto donde el sector privado termina y el sector estatal comienza”.



**Tercer sector**

En todo caso, el concepto se construye a partir de abordar a un grupo de organizaciones diferenciándolas en dos grandes complejos: el sector público y el sector privado con fines lucrativo. De esta manera, comienza a estructurarse un concepto asociado a las organizaciones que siendo privadas no mantienen únicamente objetivos lucrativos y/o de interés general.

Las respuestas a lo anterior se contestan otorgando a la noción de tercer sector una conceptualización acorde a los contenidos que describe su accionar en cada escenario.

Para el profesor italiano Benedetto Gui, se plantea un enfoque en el que existe un agente beneficiario de la actividad de las organizaciones que no es el de inversor y en el que se analizan los roles dominantes (por ejemplo en la toma de decisiones) para analizar qué organizaciones buscan el interés general y cuáles el interés mutuo.

De otra parte, el profesor belga Sybille Mertens, retoma el aporte de Gui para destacar la importancia de la independencia de los agentes dominantes de las autoridades públicas<sup>13</sup>.

Por su parte, desde el Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa, sede España, los profesores Rafael Chaves y José Luis Monzón consideran incluidas en el tercer sector “las organizaciones privadas que, en virtud de sus reglas constitutivas, no pueden distribuir sus beneficios a las personas que la controlan, teniendo que destinarse los mismos bien a la realización de sus objetivos, bien a la ayuda de personas que no ejerzan ningún control sobre la organización”<sup>14</sup>.

Otro estudio de importancia sustantiva ha sido e sido el realizado desde el Center of Civil Society de la Universidad Johns Hopkins de los Estados Unidos, donde se ha otorgado contenido al tercer sector basado en criterios clasificatorios para las formas empresariales que forman parte del tercer sector. Los criterios utilizados para entender a una organización dentro del tercer sector implican que la organización sea privada, independiente del sector público y esté estructurada administrativamente de forma legal. Adicionalmente debe tener carácter no lucrativo y por lo tanto no pueden repartirse beneficios a quienes controlan la organización. La participación en la empresa debe ser totalmente voluntaria.

---

<sup>13</sup> Alvarez Rodríguez, Juan Fernando : El tercer sector y la economía solidaria apuntes desde la economía para su caracterización. Ponencia en el I Encuentro de Investigadores sobre el Tercer Sector “Aporte al desarrollo de las redes sociales”- EIAR- en la Universidad Nacional de Colombia: Medellín, 2 de diciembre de 2005.

<sup>14</sup> Alvarez Rodríguez, Juan Fernando : El tercer sector y la economía solidaria apuntes desde la economía para su caracterización. Op. Cit. Páginas 3 y 4.

De otra parte, el profesor belga Jacques Defourny plantea al tercer sector como representación de las entidades sin ánimo de lucro (*nonprofit*) y de la economía social y traza fronteras para mostrar los espacios propios de la economía social (tercer sector o economía del non profit).

En rigor, dentro de la definición de tercer sector caben dos tipos de enfoques: uno de raíz francófona y el otro de origen anglosajón.

- Bajo el enfoque anglosajón el sector no lucrativo y el tercer sector corren bajo el mismo manto conceptual y se basan en la aplicación del principio de no distribución de beneficios y donde la voluntariedad es eje central del desarrollo organizacional.
- Bajo el análisis francófono el tercer sector, denominado economía social contiene como componente de una parte al sector no lucrativo de origen mutual y de otra, al de interés general: empresas cooperativas, mutuales y asociaciones<sup>15</sup>.

A pesar de su relativamente amplia difusión en América Latina durante la década de los años noventa, no existe consenso sobre la validez de esta noción como figura representativa que comprendería al conjunto del universo asociativo. Las objeciones abarcan distintos aspectos. En primer lugar, la idea de una tercera esfera separada del Estado y “el mercado” no deja de ser una representación simplificadora de la sociedad.

Así, por ejemplo, ubicarlas afuera del mercado elude considerar que sus servicios en muchos casos compiten con los que ofrecen las empresas privadas, tal es el caso de muchos hospitales o escuelas no lucrativas. Algo similar puede decirse con respecto al Estado. Por una parte, un porcentaje importante de su financiamiento suele provenir de diversas agencias públicas y, por otro lado, en muchos casos Estado y ONG concurren complementariamente en la prestación de servicios sociales. En consecuencia, creemos que estas organizaciones no conforman un ámbito separado del Estado y el mercado, al estilo de

---

<sup>15</sup> Alvarez Rodríguez, Juan Fernando : El tercer sector y la economía solidaria apuntes desde la economía para su caracterización. Op. Cit. Páginas 3 y 4.

lo que Nun denomina una visión topográfica, sino que a lo sumo se las puede diferenciar a partir de ciertos atributos nominales como un momento analítico pero luego deben ser vistas en su relación con las otras dos esferas. Decimos atributos nominales puesto que no todos ellos tienen necesariamente existencia real, tanto porque la restricción de no lucratividad no alcanza para certificar que trabajan con finalidades públicas, como porque pueden existir modalidades de absorción de los excedentes en la forma de altos salarios. O sea, finalidades públicas y no lucratividad no son un *a priori* sino algo de lo que sólo puede dar cuenta la práctica concreta de los actores involucrados.

Más allá de lo expuesto, cabe resaltar que las resistencias más importantes que suscita el término *sector*, se refieren a aspectos sustanciales. Hablar de *sector* significa cobijar bajo un mismo techo a organizaciones que no comparten ni objetivos, ni lógicas de funcionamiento comunes, ni prácticas sociales equiparables.

A continuación se presenta un cuadro que simplifica algunos conceptos sobre las funciones y modelos que se dan en el Estado, mercado y el tercer sector, tomado de la autora Sylvie Durán Salvatierra<sup>16</sup>. Está estructurado alrededor de la idea de que hay una racionalidad de Estado y una de mercado –que dejan sin resolver una serie de asuntos- y otra racionalidad “separada” que sería propia del tercer sector que opera tanto en su relación con Estado y mercado como en función de su singularidad y potencialidad específica.

---

<sup>16</sup> El tercer sector en la cultura: redes, asociaciones, organizaciones. Página 3.

	Estado Nacional	TERCER SECTOR				El sector productivo privado
			<p>Posibilitan la articulación de formas y niveles varios de agremiación de intereses</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☐ Se genera distribución social del poder y del control de los procesos.</li> <li>☐ Generan bienes relacionales, capital social</li> <li>☐ Sirve de mediación entre lo individual y lo colectivo, flexibilizan la administración de lo público.</li> <li>☐ Presentan puntos de confluencia y de diferencia entre ellos. Algunas son mixtas o pueden variar su énfasis: profesionales, trabajadores/as.</li> </ul>			
	Estado Nacional	El tercer sector asistencial o de acción social	El tercer sector ciudadano	El tercer sector económico (economía social)	El tercer sector corporativo	El sector productivo privado tradicional
Modelos	Estado central / gobierno local en relaciones más o menos descentralizadas o federales.	Centros voluntarios de rehabilitación, de salud mental, preventiva o emergencias, ambulancias voluntarias, comedores comunitarios, asociaciones ligadas a la	Organizaciones y redes activistas de denuncia y cabildeo, asociaciones cívicas, grupos de derechos y libertades cívicas, de derechos humanos,	Sociedad anónimas laborales, asociaciones de productores. ongs y fundaciones con proyectos productivos, cooperativas	Asociaciones o alianzas de empresas para la responsabilidad social corporativa, fundaciones auspiciantes o patrocinadoras voluntariado empresarial, asociaciones de	Corporaciones MIPYMES Clusters (de carácter global o local)

		Iglesia	de servicios legales, de defensa del consumidor, sindicatos		empresarios	
<b>Objetivos y funciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universalización de los derechos</li> <li>• Derechos y condiciones de ciudadanía sobre la base de <ul style="list-style-type: none"> <li>• mínimos</li> </ul> </li> <li>• Función reguladora o normativa y distributiva</li> <li>• Sintetizador del interés general. Debe arbitrar o servir de esfera formal e institucionalizada de la negociación entre los distintos intereses sociales gregarios y particulares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Da espacio al voluntariado social</li> <li>• Se centra en valores de <ul style="list-style-type: none"> <li>• solidaridad y altruismo</li> </ul> </li> <li>• Servicios sociales, da respuesta a crisis y genera tejido social para situaciones de riesgo o desprotección</li> <li>• Comparte responsabilidades con el Estado en la atención a las necesidades sociales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provoca cambios, transformaciones personales y sociales en una conciencia de corresponsabilidad <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se centra en valores de justicia y afirmación de derechos</li> </ul> </li> <li>• Genera espacios de expresión y participación.</li> <li>• Representa diversidad de sectores e intereses</li> <li>• Canaliza intereses</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Genera oportunidades para sectores alternativos a través de mecanismos de inclusión a sectores marginados del sistema financiero y productivo</li> <li>• Reivindica formas de gobernabilidad y autogestión diferentes a las hegemónicas basadas en el capital material.</li> <li>• crea modelos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumentos de la creciente responsabilidad corporativa, el mercadeo social y cultural Se centra en valores de prestigio y eficiencia</li> <li>Propicia consumo y sistemas de producción ambiental y socialmente responsables</li> <li>• Hace al mercado más sensible a sus responsabilidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proclama la sociedad del consumo</li> <li>• Representa intereses particulares, privados con fines de lucro</li> <li>• Función acumulativa dinamizadora de las relaciones productivas y la inversión</li> <li>• Produce esencialmente bienes materiales</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sustituye o sirve de paliativo al Estado en retracción</li> <li>• Media por flujo de recursos a sectores más desfavorecidos</li> </ul>	<p>particulares de los ciudadanos de forma productiva para la sociedad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Operan como observatorios ciudadanos</li> <li>• Potencia la democracia, la participación, la creatividad social</li> </ul>	<p>de producción más integrados en los que se valorizan externalidad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Propicia consumo y sistemas de producción más sostenibles (ambiental y socialmente)</li> <li>• Hace al mercado más sensible a sus responsabilidades sociales, incluyendo los modelos de responsabilidad social empresarial</li> </ul>	<p>des sociales, incluyendo los modelos de responsabilidad social empresarial</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuente de inversión para las otras tendencias del tercer sector</li> </ul>	

### 2.2.1 Características del tercer sector

Los atributos específicos de las organizaciones que componen el llamado *Tercer Sector* no estarían en su sustancia sino en las similitudes y diferencias con respecto a los otros dos sectores. Así, comparten con las empresas su condición de organizaciones privadas y con el Estado el interés por temáticas que encuentran alguna referencia directa o indirecta, y a veces casi imperceptible, con lo público. Complementariamente, la condición de no gubernamental las distancia del Estado y la no lucratividad de las empresas. Son estas características comunes, identificadas a partir de las luces y las sombras que proyectan los otros dos sectores, las que justificarían considerar a estas organizaciones como un conjunto bajo una misma denominación. Pero, para muchos de los que se identifican con la idea de *sector*, ésta sería una descripción insuficiente ya que a ella deberían sumarse aspectos valorativos. Así, no basta la condición de estar fuera de la órbita del Estado y cumplir con la regla de no lucratividad —no distribución de excedentes—, sino que además, tienen que estar motivadas en el bien común, el bien general, el beneficio hacia otro.

Aunque sabemos que estos objetivos no se derivan necesariamente de la acción de estas organizaciones, no obstante, siempre tienden a aparecer ya que constituyen el sustrato ideológico de lo que se denomina la visión mítica de las entidades no lucrativas.

Evitando caer en este tipo de consideraciones, la “definición estructural operacional”, propuesta por Lester Salamon y Helmut Anheier trató de establecer ciertas características a partir de incluir:

- constricción de distribuir excedentes
- separación del ámbito gubernamental
- estar organizadas
- ser autogobernadas o sea independientes
- ser de adhesión voluntaria

Por otra parte Anheier y Salamon <sup>17</sup> proponen una definición que denominan "estructural-operacional ": las organizaciones pertenecientes al "tercer sector" cumplirían, en algún grado, con siete características principales:

- *Formales*: deben tener algún grado de institucionalización. Si no es a través de un certificado o registro legal, la formalidad puede demostrarse a través de, por ejemplo, encuentros regulares o reglas de procedimiento.
- *Privadas*: no deben ser parte del aparato de gobierno ni deben estar dirigidas por mesas directivas dominadas por agentes gubernamentales. Esto no significa que no puedan recibir importantes aportes gubernamentales, o que agentes gubernamentales no puedan sentarse a sus mesas directivas.
- *Sin distribución de beneficios*: pueden acumular excedentes, pero éstos no deben redistribuirse entre sus socios o directores, sino que deben ser reinvertidos en relación a los objetivos básicos de la organización.
- *Autogobernadas*: deben poseer sus propios procedimientos internos de gobierno, y no estar controladas por entidades externas.
- *No comerciales*: no deben estar organizadas principalmente para objetivos comerciales. Esto no significa que no puedan obtener ganancias de sus actividades.

### **2.3. Surgimiento del Tercer Sector**

Existe cierta percepción acerca del carácter importado del término *Tercer Sector*, ya que se acuñó, como veremos más adelante, en los Estados Unidos a partir de la división trisectorial de las fuentes de producción de servicios sociales identificables en una economía capitalista.

---

<sup>17</sup> Campetella Andrea, González Bombal Inés, Roitter Mario; Definiendo El Sector Sin Fines De Lucro En Argentina. Nuevos documentos CEDES. 2000. Página 5. Buenos Aires. Argentina.

La idea de un sector separado y distintivo emerge en los inicios del siglo XX. Esta representación de la sociedad, compuesta por tres sectores, se dio en un contexto de consolidación de tendencias políticamente conservadoras que se oponían a la extensión de las potestades del Estado en materia social, proceso que acompañó a la inigualable concentración de riquezas acaecida en esa época. La mezcla de *darwinismo social* y caridad de raíz religiosa dieron nacimiento a un discurso que veía la acción voluntaria como una alternativa —y no como un complemento— a la provisión estatal de servicios sociales. A partir de allí, nos indica este autor, la fuerza de la coalición que sostenía la pureza de lo no lucrativo logró mantener al Estado fuera de la acción social a pesar de la evidente incapacidad que mostró el sector sin fines de lucro para satisfacer las expectativas generadas por el propio discurso dominante. Si bien en los años siguientes se verificó una mayor intervención del sector público en el campo de lo social, ésta tuvo primordialmente la forma de financiamiento de las organizaciones voluntarias, con lo cual se satisfacían las crecientes demandas sociales, sin involucrar en la prestación directa al gobierno. No obstante, entre 1930 y 1980, el sector no lucrativo prácticamente desapareció del discurso político y la atención de todos estuvo centrada en el Estado, aún durante la década de los años sesenta y parte de la década de los años setenta, épocas en las que emergieron numerosos movimientos sociales por los derechos civiles, de los consumidores, la defensa del medio ambiente, contra la guerra de Vietnam, etc.

Su contexto de reaparición como *sector* se produce con el ascenso de la ola conservadora encabezada por Ronald Reagan quien retoma el mito de idealizar lo voluntario y demonizar la acción del Estado, negando —según Salamon— las virtudes de la cooperación entre ambos.<sup>18</sup> ¿Significa esto que el resurgimiento de la idea de *sector* es un subproducto del neoliberalismo? La respuesta que da el autor citado Mario Rottier es afirmativa en lo que concierne a presentarlo como alternativa a la acción estatal y como la propia esencia de la sociedad civil. Pero por otra parte también el autor considera que solo atribuirlo a este factor es simplificar demasiado el surgimiento de este término con el cambio social que este implica. Es decir la reaparición de la sociedad en lo público sin pertenecer al Estado<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Roitter, Mario: “El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil”.Op. Cit. Páginas 22 y 23.

<sup>19</sup> Ibidem .

En el ámbito académico el concepto circula desde los años setenta, particularmente entre aquellos investigadores que en Estados Unidos estudiaban las organizaciones no lucrativas desde una perspectiva económica, es decir, por su aporte a la prestación de servicios de bienestar.

Es recién hacia finales de la década de los ochenta cuando comienza aparecer con mayor asiduidad en los títulos de algunas investigaciones la idea de estudiar como un todo a las organizaciones no lucrativas, pero refiriéndose a ellas como el *Tercer Sector*; trabajos con un abordaje general ya existían, pero no bajo esta denominación.

Una de las primeras publicaciones, sino la primera, en castellano en mencionarlo fue la titulada *El Tercer Sector y el Desarrollo Social*. De lo cual puede deducirse que la idea de un tercer sector demoró muy poco tiempo en arribar a las playas de Latinoamérica. En este artículo es interesante observar cómo esta denominación aparece sólo en un par de oportunidades y el autor prefiere referirse alternativamente al universo asociativo como el sector voluntario o no lucrativo o, en menor medida, el sector independiente.

No existen dudas que el término *Tercer Sector*, es claramente una traducción del inglés y que su origen es estadounidense, pero aunque la traducción es literal de ello no puede derivarse que signifique lo mismo en todas las latitudes, por ello es necesario realizar algunas advertencias. En primer lugar, y como ya vimos, la idea de *sector* estaba previamente conformada y consolidada en Estados Unidos desde principios del siglo XX, por lo cual *Tercer Sector* sólo significó una resemantización o simplemente un sinónimo que emergió durante la década de los ochenta para referirse a algo que ya tenía nombre: *nonprofit sector* o *independent sector* en Estados Unidos; y *voluntary sector* en Gran Bretaña. En segundo lugar, es un término que surgió con vocación transnacional, es decir, con su institucionalización se pretendió eliminar el sesgo localista e idiosincrásico que tenían las otras denominaciones a las que ya hemos hecho referencia. Aquí, entonces, encontramos una variación que ya no es meramente nominal sino que da cuenta de cómo se

conforman ciertos procesos de globalización a partir de las prácticas que llevan adelante determinados actores sociales.

#### **2.4. El Tercer Sector en Argentina**

Hablar de ONGs u OSC en la Argentina es referirse a un fenómeno muy dispar, a muchas formas de organizaciones a la vez. Sin embargo, para acotar nuestro objeto, vamos a referirnos acá principalmente a “asociaciones sin fines de lucro legalmente constituidas que brindan servicios, movilizan intereses, alientan la autonomía y actúan como propulsoras para mejorar las condiciones de vida y oportunidad de los ciudadanos”.

En realidad, dada la diversidad de términos en uso que aluden a organizaciones en extremo heterogéneas utilizamos aquí el término tercer sector, a pesar de las diferencias que caracterizan a estas instituciones en diferentes países, comparten rasgos comunes que hacen posible considerarlas parte de un “sector” social distinguible. Aunque dichos rasgos ya se explicitaron en la parte que describimos las características, resaltamos que se trata de organizaciones que operan por fuera del aparato estatal, no distribuyen beneficios y a los que los ciudadanos son libres de asociarse o no en la persecución de objetivos comunes.

El enfoque neoinstitucional nos parece especialmente interesante para observar el caso de las organizaciones del tercer sector en la Argentina, dado que es un campo organizacional aún en formación y donde la estructura de relaciones que se da tanto al interior como extra campo son definatorias para la conformación del mismo. Ello, a su vez, va a determinar los procesos a través de los cuales dichas organizaciones adquieren creciente legitimidad.

Además, el hincapié que este enfoque hace en los aspectos culturales y simbólicos de la institucionalización nos permite analizar a las organizaciones del tercer sector desde sus rasgos locales; es decir, si bien las categorías de análisis propuestas por los teóricos neoinstitucionales sin duda son un gran aporte, las organizaciones y, más específicamente,

las organizaciones del tercer sector en la Argentina adquieren características propias debido a las definiciones compartidas acerca de qué es o debería ser una organización legítima.

Las organizaciones del tercer sector en la Argentina no son un fenómeno nuevo, sino que existen hace mucho aunque adopten diferentes nombres: fundación, sociedad de fomento, sociedad de beneficencia, organizaciones de la sociedad civil, etc. Pero es recién a partir de la década del noventa que esas organizaciones empiezan a ser estudiadas por la comunidad académica, que ven en ellas un actor fundamental para el cambio social.

Durante el período colonial y hasta avanzado el siglo XIX encontramos instituciones fundamentalmente de tipo eclesiástico (tales como hermandades y cofradías) y posteriormente también organizaciones tales como la Sociedad de Beneficencia. El arribo de las oleadas de inmigración masiva da lugar al surgimiento de una cantidad de asociaciones de socorros mutuos de base étnica que en algunos casos evolucionarán hasta convertirse en importantes instituciones mutuales y hospitalarias.

Luego del retorno a la democracia, se dio una intensa creación de organizaciones no gubernamentales vinculadas a cuestiones tales como la defensa del consumidor, el medio-ambiente, el género, etc. Sin embargo, son las organizaciones dedicadas a problemáticas derivadas de la creciente pobreza y exclusión social las que fueron cobrando mayor relevancia y visibilidad.

Las organizaciones del tercer sector siempre se encargaron de suplir deficiencias dejadas por el Estado.

El Estado siempre ha sido el principal proveedor de fondos para las actividades de dichas organizaciones, aunque en la década del noventa, esencialmente, se produce un cambio radical en relación a períodos anteriores. Nuevos actores entran al campo del tercer sector, como organismos multilaterales de crédito, por ejemplo, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, etc. Por otra parte, las organizaciones empiezan a desarrollar actividades donde venden sus servicios para conseguir fondos; es más, la recaudación de

fondos o el fund raising comienza a ser un elemento clave de las organizaciones del tercer sector. Al mismo tiempo, éstas empiezan a funcionar como organizaciones consultoras, tanto en lo que se refiere a la necesidad de conocimiento acerca del campo como a las tecnologías más adecuadas para implementar políticas sociales.

Durante los años 90 el Estado de Bienestar entra en crisis y da lugar a un “modelo neoliberal excluyente”. En él, según los preceptos del Consenso de Washington, se lleva a cabo una reforma basada en la liberalización financiera, la reestructuración del aparato del Estado y la búsqueda de mayor competitividad en el libre mercado. Asimismo, un cambio importante fue la descentralización, que se llevó a cabo con el auspicio de los organismos multilaterales, donde actividades que eran anteriormente realizadas por el gobierno fueron transferidas a las manos de la sociedad civil y de las organizaciones del tercer.

La dificultad principal está en que esto se dio sin una previa preparación del nuevo sector encargado de diversas tareas, y sin tener en cuenta su capacidad para responder a las nuevas demandas. A estas organizaciones les incumbe, entonces, implementar o monitorear muchas de las políticas sociales, de manera focalizada y descentralizada. Es más, en la década del 90 hubo un importante incremento de esas organizaciones que vinieron, por un lado, a suplir una demanda por parte del Estado que empezó a terciarizar algunos de sus servicios y programas y también, por el otro, a paliar los efectos de la crisis y actuar allí donde el Estado era ineficiente o inexistente.

Se pueden considerar cuatro grandes actores que interactuaron con las ONGs en Argentina principalmente en la década del 90:

1. el Estado,
2. los organismos multilaterales de crédito y agencias internacionales en general,
3. los medios de comunicación
4. las organizaciones privadas con sus modelos de eficacia-eficiencia.

Es así como se vuelve esencial caracterizar el campo organizacional de las ONGs en la Argentina a fines de mostrar la complejidad del mismo y captar sus procesos de institucionalización. Al hablar de campo organizacional no “sólo se pretende identificar un grupo de organizaciones que crean productos o servicios similares , sino también se

incluyen a los socio determinantes para sus intercambios, las fuentes de financiamiento, los grupos reguladores, las asociaciones profesionales y otras fuentes de influencia”.

## **2.5. El Tercer Sector en Mendoza**

A partir del surgimiento del tercer sector y las implicancias que tuvieron en el país, se despliega en los entes subnacionales como Córdoba, Rosario, Buenos Aires diversas experiencias sobre el mismo.

En el caso de Mendoza y aquí nuevamente haremos hincapié en la delimitación de nuestro objeto de estudio: “asociaciones sin fines de lucro legalmente constituidas que brindan servicios, movilizan intereses, alientan la autonomía y actúan como propulsoras para mejorar las condiciones de vida y oportunidad de los ciudadanos”, comienza a sentirse la necesidad de organizaciones que cumplan las funciones antes descriptas y que tengan parte de la administración privada.

De acuerdo al relevamiento realizado se puede observar un importante porcentaje de organizaciones que fueron creadas en la década del noventa con las mencionadas características y tratan de resolver situaciones provocadas por la ausencia del Estado, cobrando relevancia instituciones que colaboran para la competitividad de las empresas y productos mendocinos

A fin de delimitar cuales serán nuestro objeto de estudio, además de la definición antes utilizada, tomaremos a las agencias que colaboran o desarrollan actividades con el objeto de mejorar la economía productiva en la Provincia de Mendoza.

## Capítulo II

### Las agencias mixtas

#### 1- Mapeo Institucional

Para poder reflejar el surgimiento de estas nuevas agencias es necesario recorrer una serie de instituciones tanto públicas como privadas que históricamente cumplieron las funciones que hoy se ven distribuidas entre los tres sectores. Esto debido a que parte de las nuevas instituciones estarían compuestas por “ambas” es decir parte del Estado, parte del mercado.

Para ello hemos realizado un mapeo institucional<sup>20</sup> que incluye diversos ítems:

- Sede central o se la ciudad en que se ubica, a fin de analizar la territorialización
- Si tiene otras sedes complementarias o filiales
- Definición que se expone en el estatuto o constitución
- Antigüedad estimada, en la mayoría de los casos en el acta de constitución sale la fecha de creación, esto a fin de corroborar si se creó en este marco de referencia que dan diversos autores siendo la década de los 90 o neoliberal.
- Grado de participación pública estimada, con el objeto de observar la influencia del Estado en dichas organizaciones.
- Dinamismo, definiendo al mismo como el grado de influencia en acciones que tengan impacto en sectores económicos provinciales.
- Cantidad de afiliados que posee
- Sector al que se dirige.

---

<sup>20</sup> Confeccionado por la becaria Daniela García como parte del trabajo Estudios de Factibilidad para el Pehuenche- Ministerio de Infraestructura de la Nación año 2010. Completado y actualizado para esta investigación.

Este mapeo permite evaluar cualitativamente la importancia de las diversas organizaciones en el territorio, tanto del Estado, del Mercado como las que surgen bajo el concepto del tercer sector.

Corresponde Cuadro realizado en Excel







## **1.1 . Instituciones del Estado y del Mercado en Mendoza**

A partir de este mapeo vamos a describir aquellas instituciones que han servido y que trabajan para afianzar el sector económico de la Provincia y que por sus características pertenecen al Estado o al mercado.

Esta diferenciación es necesaria para observar en qué marco surgen instituciones o agencias mixtas que, como dijimos más atrás, contienen parte del Estado, parte del mercado.

En Mendoza una de las instituciones históricas más representativa de la Provincia ha sido el Departamento General de Irrigación. En un desierto como Mendoza, la administración del agua fue desde tiempos antiguos un ejemplo a nivel nacional y mundial, dictando en 1905 la primera ley de aguas del país y uno de los primeros casos del mundo. Otra institución tradicional de Mendoza ha sido el Instituto Nacional de Vitivinicultura, testigo partícipe de la organización de un complejo agroindustrial fundamental para la economía de la región. Luego han sido importantes la Unión Comercial e Industrial (UCIM), y mas actualmente la Federación Económica de Mendoza (FEM), por otra parte algunas cámaras comerciales cuentan con un amplio historial de gestión institucional. Ya hacia fines del Siglo XX, como consecuencia de las privatizaciones surgen organismos reguladores tales como el Ente Provincial Regulador de la Electricidad (EPRE) y el Ente Provincial de Aguas y Saneamiento (EPAS).

### **1.1.1 Instituciones del Estado**

#### **1- Departamento General de Irrigación**

La Autoridad superior del agua en Mendoza es el Departamento General de Irrigación, conformado a partir de los antecedentes de la Ley de Aguas desde 1884 y consolidado hacia el año 1905. Se trata de una de las primeras legislaciones en el mundo relacionada con el agua, con un gran criterio y visión de los hacedores de la misma en el territorio de Mendoza. La institucionalidad del agua ha permitido generar un sistema de oasis productivos bajo riego mediante embalses, canales y acequias siendo actualmente uno de

los únicos sistemas de acequias urbanas en funcionamiento del mundo, situación que alcanza a la ciudad de Mendoza.

El aprovechamiento del agua surgió anteriormente con la irrigación que realizaban los Huarpes en el territorio, técnicas adquiridas de los Incas en su paso por Mendoza. Dado el mal uso del agua realizado por los colonizadores y con la expansión de los terrenos cultivados ante la constante llegada de inmigrantes, en 1884 se dicta la primera Ley de Aguas y se institucionaliza mediante el Departamento General de Irrigación. Esto no solo generó impacto en la actividad agrícola, sino que el crecimiento asociado de la agroindustria incrementó la demanda de energía, y por ello a partir de 1930 se comienzan a construir los embalses para regulación de caudales y generación hidroeléctrica.

Durante la década de 1960 la Provincia alcanza la mayor superficie irrigada de la historia, con 360.000 has bajo riego. Para ello fue importante la gestión de más de 20.000 pozos de agua subterránea, considerados el sexto río de Mendoza.

El futuro del agua en Mendoza estará condicionado por la calidad de agua, situación que administra actualmente el Departamento General de Irrigación, institución fundamental en el desarrollo provincial.

## **2- Instituto Nacional de Vitivinicultura - INV**

Históricamente el INV es un ejemplo de organización institucional de un complejo productivo de radical importancia para la región con trascendencia a nivel nacional e internacional. Cabe destacar que en Argentina no existe en relación al INV una institución de gestión de la leche, por ejemplo.

El INV fue creado en 1959 mediante la Ley 14.878 denominada Ley General de Vinos, sobre la base de la ex Dirección de Vinos y Otras Bebidas, como organismo competente para entender en la promoción y el contralor técnico de la producción, la industria y el comercio vitivinícola. En el año 1991 bajo el proceso de Reforma del Estado y desregulación de la economía, las misiones primarias fueron acotadas a las de fiscalización de la genuinidad de los productos vitivinícolas, pero en 1996, mediante Ley N° 24.566 denominada Ley Nacional de Alcoholes recupera su rol de Autoridad de Aplicación y la

misión de contralor de la producción, circulación, fraccionamiento y comercialización de los alcoholes etílico y metílico. Ya en el año 1999, a través de la Ley N° 25.163 se designa al Organismo como Autoridad de Aplicación de la norma en todo el territorio de la Nación, debiendo actuar a su vez como cuerpo técnico-administrativo del Sistema de Designación del Origen de los Vinos y de las Bebidas Espirituosas de Origen Vínico. Esta institución asentada en el ámbito provincial de Mendoza representa actualmente a la República Argentina en la Organización Internacional de la Viña y del Vino (O.I.V.), en el Grupo Mundial de Comercio del Vino (GMCV) y en los ámbitos pertinentes del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

### **3- Ente Provincial del Agua y Saneamiento - EPAS**

En el marco del proceso de privatizaciones que se dio en el país en 1990, surge en Mendoza en 1993 el EPAS, organismo descentralizado y autárquico creado por la Ley Provincial de Reordenamiento del Sector Público N° 6044. Su misión es regular, controlar y garantizar los servicios de agua potable y cloacas en toda la Provincia tanto en lo que hace a la operación como al mantenimiento y promoción de su expansión, niveles de calidad y eficiencia, uso racional y eficiente del recurso hídrico, protección de la salud pública y el medio ambiente, continuidad de los servicios, incremento de las inversiones, régimen comercial y tarifario razonable y equitativo, incorporación de tecnologías y protección de los derechos de los Usuarios.

Sin embargo se pueden observar actualmente en la Provincia y sobre todo en la Ciudad de Mendoza, considerables problemas en el abastecimiento de agua potable e inconvenientes sanitarios en diferentes sectores de la ciudad. La función de control de este organismo según opinión de los usuarios, y dados los problemas observados en la actualidad, indican que el Ente no ha cumplido eficientemente con sus objetivos. El crecimiento del área urbana de Mendoza y la proliferación con escasa planificación y control de barrios privados, sobre todo aquellos ubicados en el área vulnerable del pedemonte mendocino, hacen necesario replantear la función de esta institución fundamental dado que se relaciona con el uso del agua para consumo humano, separado del agua para riego que gestiona el Departamento General de Irrigación.

#### **4- Ente Provincial de Regulación de la Electricidad - EPRE**

El EPRE también surge como resultado del proceso de privatizaciones de 1990 como organismo destinado al control y a la protección de los derechos de los usuarios del sistema eléctrico, creado en el marco de la Ley 6497/98.

Los principales objetivos de la institución son proteger los derechos de los usuarios, controlar los contratos de concesión, control del servicio y fiscalización de las obligaciones. Tiene la potestad de reglamentar la actividad de generadores, transportistas, distribuidores y usuarios de energía eléctrica en materia de seguridad, normas y procedimientos técnicos y de medición y facturación de los consumos, entre otros.

En el contexto actual la Provincia de Mendoza no escapa a los inconvenientes energéticos que afectan en mayor o menor medida a todo el país. Sin embargo en Mendoza se considera tanto al EPRE como al EPAS organismos burocráticos que contribuyen poco al desarrollo provincial, y resulta dificultosa su interacción con otros organismos e instituciones de Mendoza para el trabajo coordinado de aspectos importantes de la realidad productiva y social de la Provincia.

#### **5- Institutos nacionales de tecnología agraria e industrial - INTA-INTI**

Cabe mencionar también otras instituciones de gran importancia a nivel nacional como el Instituto Nacional de Tecnología Agraria (INTA) y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), que participan activamente en el ámbito provincial mediante la generación y transferencia de conocimientos, investigación, desarrollo de tecnologías, y juegan un rol importante en el establecimiento de políticas y programas que apuntan a las realidades socio-económicas regionales. La presencia del INTA ha sido más representativa en Mendoza, dada la realidad local principalmente agrícola. En cuanto al INTI, si bien tiene una presencia mas reciente, se está insertando fuertemente en los sectores industriales de Mendoza, básicamente en la industria metalmecánica y la generación de tecnologías para la agroindustria.

## **6- Fondo Provincial para la Transformación y el Crecimiento de Mendoza - FTYC**

En 1995 se sanciona en Mendoza la Ley 6.303 que permite asistir financieramente en forma directa a los titulares de los proyectos de inversión privada. Nace así como institución “El Fondo”, tal como se denomina en Mendoza al FTYC. Se crea como herramienta de financiamiento sólo para empresas radicadas en Mendoza con proyectos relacionados con el desarrollo ganadero, la agroindustria, la minería, y todo aquel sector de la economía provincial que demanda financiamiento. La particularidad de este Fondo, es que no responde a la estructura formal de un banco, por lo cual no está sujeto a la Ley de Entidades Financieras. Situación que permite que se maneje de manera más flexible en el análisis de los proyectos y la asignación de recursos.

El Fondo para la Transformación es una de las instituciones modernas fundamentales como herramienta de financiamiento para la Provincia. Desde 1995 ha alcanzado a más de 5000 empresarios generando empleo y producción con créditos por más de 570 millones de pesos. La institución ha logrado penetración provincial contando con delegaciones en los departamentos de General Alvear, Malargüe, San Rafael, Tunuyán, Tupungato, Rivadavia y San Martín.

Merece comentario aparte el hecho de que actual e históricamente el FTYC ha destinado la mayor parte de sus fondos a la vitivinicultura y la producción primaria de vid, en tanto que el resto de la agricultura (sector frutícola básicamente), la agroindustria, servicios y comercio representan una baja proporción de la cartera de crédito. Además, en los últimos años los créditos han estado orientados también al capital de trabajo de las empresas, pero no por crecimiento real de los volúmenes de producción, sino más bien para recomponer el capital de trabajo que las empresas no pueden sostener.

## **7- Cuyo Aval SGR**

Mediante la Ley provincial N° 6756, se otorgaron facultades al Poder Ejecutivo para realizar aportes de \$2.000.000 de fondos públicos destinado a la constitución de una Sociedad de Garantía Recíproca cuyo ámbito de influencia fuera la Provincia. A partir de ello en el año 2005, el Gobierno de Mendoza en conjunto con varias instituciones públicas y empresas privadas de Mendoza constituyeron la sociedad Cuyo Aval S.G.R.. Dicha

sociedad es autorizada para funcionar en 2006, en tanto que en 2007 recibe la autorización para cotizar instrumentos avalados en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires. Hacia fines del 2007 Cuyo Aval S.G.R. fue inscripta en el registro de S.G.R. del B.C.R.A., por la cual las garantías de Cuyo Aval S.G.R. están catalogadas como “Garantías Preferidas A” por el sistema financiero argentino.

Dada la importancia de esta institución para la Provincia y su potencial para los sectores económicos y productivos de la región en el año 2008 y por medio de la Ley 7.843 el Gobierno de Mendoza comprometió un aporte de mas de 16 millones de pesos para el Fondo de Riesgo de Cuyo Aval S.G.R., y a principio de enero de 2009 la sociedad ya contaba con un Fondo de Riesgo de mas de 24,5 millones de pesos incluido un fideicomiso específico.

Con Cuyo Aval S.G.R. la Provincia cuenta con una herramienta importante para facilitar el acceso al financiamiento a las empresas que no pueden recurrir por sí solas al sistema de crédito tradicional. Además, entre otros beneficios, las empresas avaladas acceden a asesoramiento acerca de líneas de financiamiento mas convenientes, asistencia en la formulación de proyecto, y sobre todo el acceso a crédito en condiciones mas favorables y menores tasas, puesto que las garantías de Cuyo Aval S.G.R. son “Preferidas A” en el sistema financiero del país.

### **1.2.1 Instituciones del Mercado**

#### **1- Unión Comercial e Industrial de Mendoza - UCIM**

La UCIM fue fundada en 1918 integrada por empresas, cámaras sectoriales y territoriales, en forma de asociación gremial empresaria, representativa de una muy importante franja de la economía provincial de los sectores de la industria, el comercio, los servicios y la producción. En el ámbito nacional la UCIM se encuentra relacionada con las Cámara Argentina de Comercio (CAC) y Unión de Entidades Comerciales Argentinas (UDECA). Esta vinculación la posiciona estratégicamente a la hora de transmitir la problemática provincial al contexto nacional y viceversa.

En sus más de 90 años de vida la UCIM ha sido un activo partícipe de las políticas económicas provinciales en relación a sus asociados.

Actualmente, la UCIM ha perdido su peso relativo en la toma de decisiones provinciales, si bien sigue siendo representativa de un importante sector de la economía de Mendoza.

## **2- Federación Económica de Mendoza – FEM**

La Federación Económica de Mendoza nace en 1953 como asociación civil que agrupa asociaciones y cámaras empresariales de la Provincia. Actualmente posee una gran representatividad territorial, contando con 64 cámaras y entidades asociadas y un total aproximado de más de 2000 empresas en su entorno. Esto le brinda una importante influencia en el ámbito provincial, cuya labor se orienta básicamente a defender la producción, la industria, el comercio, los servicios, el trabajo y apunta también al conocimiento, la ciencia y la tecnología. También trabaja en relación al marco legislativo provincial en representación de la iniciativa privada.

Sus acciones buscan también impulsar la equidad impositiva y la defensa del contribuyente, asesora al sector público y privado, e impulsa el protagonismo de los municipios como órganos de control del Estado. También desarrolla acciones especiales dirigidas al financiamiento de las PyMEs.

En la actualidad la FEM ha tomado protagonismo en detrimento de la UCIM dentro del ámbito provincial.

## **2. El surgimiento de las agencias mixtas**

En Mendoza en las últimas dos décadas ha aparecido un conjunto de instituciones modernas claramente destinadas a intervenir sobre realidades regionales específicas.

Se trata de nuevos modelos de instituciones mixtas, con participación activa del Estado y el sector privado. En el capítulo anterior vimos diversos tipos destinados y ubicados como tercer sector, en este capítulo nos vamos a ubicar dentro del tercer sector dedicado a la

economía y a la promoción de actividades regionales – productivas que mejoren la economía provincial.

En general nacen para abordar problemáticas en donde se ha necesitado un consenso público - privado. A modo de ejemplo: la COVIAR, recientemente creada por ley nacional, se avoca a gestionar y dirigir la labor vitivinícola en el país, con plazos y objetivos bien definidos. El Fondo para la Transformación y el Crecimiento de Mendoza fue creado para suplir la falta de un banco provincial, en tanto que Cuyo Aval SGR surge como complemento de las políticas de financiamiento. Por otro lado, surgieron también un conjunto de instituciones relacionadas con la industrial, el agro, el comercio y las exportaciones.

A modo de síntesis abordaremos la constitución de las mismas y sus actividades.

### **1- Corporación Vitivinícola Argentina - COVIAR**

La COVIAR fue creada mediante la Ley 25.849 en el año 2004, como persona jurídica de derecho público no estatal, cuyo objetivo principal está destinado a gestionar y coordinar la implementación del Plan Estratégico Argentina Vitivinícola 2020 (PEVI 2020).

Es una corporación público-privada de gran representación territorial, donde intervienen gobiernos provinciales (Mendoza, San Juan, La Rioja, Salta, Catamarca, Neuquén y Río Negro), instituciones como el INV y el INTA, y asociaciones y cámaras de productores e industriales de todas las provincias integrantes.

La COVIAR no solo aglutina a la industria del vino, sino también a los sectores de mostos concentrados de uva, pasas de uva y uva para consumo en fresco.

El PEVI (Plan Estratégico Vitivinícola) persigue la organización e integración de los actores de la cadena productiva y la innovación de productos y procesos que acrecienten el valor agregado del sector, consolidando el mercado interno y acrecentando mercados externos.

### **3- ProMendoza**

La Fundación ProMendoza se crea mediante Decreto provincial N° 976/96. Se trata de una entidad mixta (público-privada) cuyo objeto es impulsar la proyección internacional de las empresas de Mendoza mediante la organización de ferias y misiones comerciales, el asesoramiento y el desarrollo de información de mercado. A nivel nacional, ProMendoza comparte y coordina esfuerzos con la Fundación Export-Ar.

Los principales participantes de esta entidad son el Gobierno de Mendoza, la UCIM, la FEM y la Bolsa de Comercio de Mendoza.

La Fundación ProMendoza está orientada principalmente a la internacionalización de las PyMEs utilizando para ello herramientas comerciales, diplomáticas y de marketing que faciliten el acceso de las empresas a los mercados internacionales.

Algunas funciones importantes son la organización de entrevistas con importadores, facilitar contactos con socios internacionales para desarrollar alianzas estratégicas, y fomentar consorcios o uniones transitorias para la exportación. También se desarrollan bases de datos, estudios de mercado, actualización de normas y estadísticas de comercio exterior.

Lo importante de este tipo de instituciones mixtas, es que mantengan el equilibrio entre las fuerzas públicas y privadas, dado que la tendencia es a que el sector público absorba la mayor representatividad de la institución y de esta manera influir con sus políticas de gobierno. La Fundación ProMendoza ha logrado relativamente sostener su institucionalidad mixta.

### **4- Instituto de Desarrollo Industrial, Tecnológico y de Servicios - IDITS**

El IDITS fue creado en 2003 y tuvo un antecedente directo a partir de la formación de recursos humanos altamente capacitados y grupos de gestión desarrollados en programas locales de Promoción Empresarial llevados a cabo a fines de 1990. Sus líderes provenían de equipos de trabajo formados en la Universidad Nacional de Cuyo.

El IDITS es una institución mixta referida al sector industrial de Mendoza y los sectores de servicios y tecnológicos del ámbito provincial. Como institución mixta está integrado por el

Gobierno de Mendoza, representantes de la industria de Mendoza y sus proveedores, entidades gremiales, empresariales, instituciones académicas y organismos de investigación.

El objeto principal está orientado al crecimiento y consolidación de la cultura productiva de Mendoza a través del desarrollo de la industria y sus servicios, participar en la fijación de políticas industriales, generar alternativas de solución a los problemas del sector industrial y de servicios, detectar y generar oportunidades en beneficio de sus asociados y promover la asociatividad y la visión estratégica de mediano y largo plazo para configurar un perfil industrial en Mendoza.

Actualmente el IDITS, que tiene presencia territorial con sedes en el interior de Mendoza, trabaja con sectores transversales de la economía tales como las industrias textiles, gráficas, metalmecánicas, mineras y de servicios petroleros, industria de la madera, trabajando con sectores modernos como los de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs), e instala y trabaja sobre conceptos tales como las industrias culturales.

#### **5- Instituto de Desarrollo Rural - IDR**

El IDR se crea en Mendoza en el año 1999, con el objeto de promover el arraigo de la familia en el ámbito rural de la Provincia, mejorando su calidad de vida a través de programas y proyectos orientados al desarrollo sustentable del territorio.

Se trata de una fundación mixta pública-privada que trabaja en coordinación permanente con instituciones, comunidades rurales y actores afines, integrada por 35 entidades, de las cuales 7 son estatales y 28 privadas. Entre ellas están el Gobierno de Mendoza, la Universidad Nacional de Cuyo, el INTA, la Sociedad Rural Argentina y la Sociedad Rural Mendoza y un conjunto de agrupaciones y cámaras sectoriales de toda la Provincia.

El IDR se constituye como un instituto de asistencia técnica al productor, brindando información agroalimentaria actualizada y servicios de asesoramiento, capacitación y búsqueda de financiamiento para emprendimientos productivos sustentables. Ha desarrollado una importante información sobre la producción primaria de Mendoza y sobre las principales cadenas de valor agroalimentarias de la Provincia.

## **6- Instituto de Desarrollo Comercial - IDC**

Dado el desarrollo de las instituciones orientadas al agro, la industria, los servicios y la tecnología en Mendoza, mediante la fundación del IDC se alcanza a otro sector importante y representativo de la economía provincial.

El IDC es creado por iniciativa del Gobierno provincial, y apoyado por instituciones académicas, asociaciones y cámaras empresariales, cuyo objetivo es desarrollar un marco institucional para la participación de los distintos sectores (públicos y privados) vinculados con la actividad comercial.

Desde esta institución se plantean a nivel provincial programas de tipo horizontales destinados a estimular la competitividad de las PyMEs comerciales y programas especiales orientados específicamente a descubrir y potenciar el capital endógeno de cada territorio.

Entre las instituciones que participan en el IDC se encuentran el Gobierno de Mendoza, la FEM, la UCIM, cámaras de comercio departamentales, la Universidad Nacional de Cuyo y la Universidad de Congreso.

### **3. Estructura y funciones de las agencias mixtas**

A continuación profundizamos el estudio de las instituciones mixtas (público-privadas) al solo objeto de conocer su organización, estructura y funcionamiento:

#### **3.1 Promendoza**

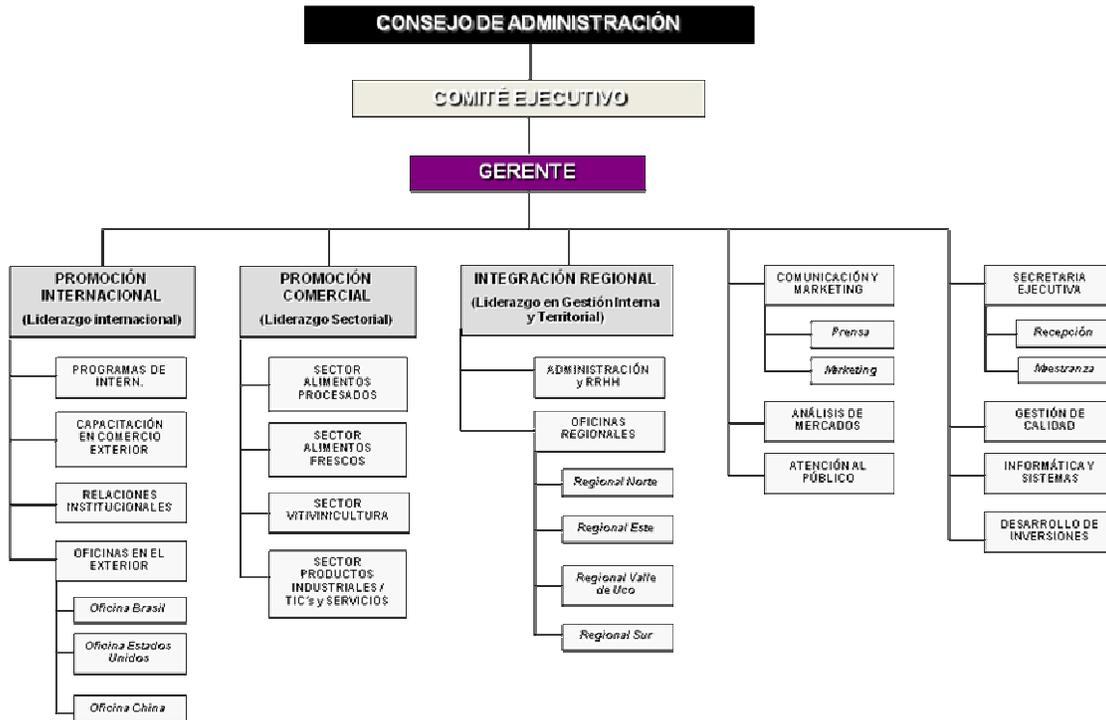
##### **a) Información Institucional**

- Creación: Decreto Provincial N° 976/96
- Sede central: Capital Mendoza
- Sedes:
  - Regionales: Cuatro (Este, Sur, Valle de Uco)
  - Internacionales: Brasil y Estados Unidos
- Área de influencia: Provincia de Mendoza
- Integrantes en el comité: Gobierno de Mendoza, la Unión Comercial e Industrial, Bolsa de Comercio y Federación Económica de Mendoza
- Presupuesto: 8.000.000 de pesos

##### **b) Certificación de calidad ISO 9001:2008**

Alcance: abarca los procesos del Área de Promoción Comercial en sus actividades de ronda de negocios inversas, agendas de negocios individuales y armado del calendario, convocatoria y participación en ferias y eventos internacionales; desarrollo de nuevas inversiones, proceso del Sector Atención al Público; procesos relacionados al Área de Internacionalización en la ejecución de programas especiales; proceso del Área de RRHH; procesos del Área de Comunicación y Marketing; proceso del área de compras; y del Área de Administración en las emisiones de órdenes de pago y rendiciones de gastos, en la sede central de Fundación ProMendoza.

##### **c) Organigrama**



#### d) Funciones:

Entre las principales funciones se encuentran:

- Posicionar los productos de Mendoza en el exterior,
- Definir los mercados estratégicos,
- Vincular al empresario local con importadores adecuados,
- Incrementar la oferta exportable y generar condiciones que permitan concretar negocios.

#### e) Información complementaria

En la página web se expresan algunas de las funciones complementarias

tales como:

- Impulsar la internacionalización de Mendoza: acompañar a los empresarios mendocinos a posicionar sus productos y servicios en el mundo.:
- Red Internacional: Fundador de la Red Internacional de Organismos de Promoción de Comercio Exterior (RTPO), constituida en el año 2008 en Francia, que impulsa su reconocimiento y presencia internacional a través del intercambio de experiencias y el desarrollo de proyectos conjuntos con otras agencias de internacionalización del mundo.
- Generación de Información: genera información estratégica, desarrolla acciones de promoción y herramientas para facilitar la exportación tales como misiones y agendas comerciales, ferias internacionales, rondas inversas con importadores, entre otras.
- Cooperación: el Programa de Voluntarios Seniors de JICA (Agencia de Cooperación Internacional de Japón) enmarcado en el Convenio de Cooperación Técnica entre el Gobierno de Japón y el de Argentina, se beneficia con la contribución de profesionales japoneses que brindan sus conocimientos y experiencia en áreas determinadas.
- Fortalecimiento de Pymes: fomenta el crecimiento de las Pymes locales a través de programas de desarrollo y capacitación específicos para responder a las diversas necesidades de los emprendimientos mendocinos.

#### **f) Programas que ejecutan**

Los servicios se diferencian según actividad, exportador, importador o inversor

En el caso de exportador ofrece:

- Información estratégica, poniendo a disposición de las empresas estadísticas, análisis, estudios de competitividad.
- Capacitación a empresas
- Oferta exportable
- Programas de Internacionalización, tales como:

- Nex (nuevos exportadores) El Programa NEX apunta a insertar y consolidar a las pequeñas y medianas empresas de Mendoza en mercados internacionales, brindándoles herramientas técnicas e informativas, capacitación y asesoramiento para exportar
- Pymexporta: Está destinado a las pequeñas y medianas empresas para que éstas puedan promocionar sus productos en el exterior, conseguir nuevos clientes y concretar exportaciones. Se realiza mediante reintegros.
- DIMEX: es un servicio de ProMendoza destinado a impulsar a las PyMEs mendocinas en la búsqueda de nuevos destinos de exportación. La Fundación designa a un especialista en comercio exterior para que implemente el Programa y acompañe a las empresas
- PAS: es una herramienta estratégica que impulsa la inserción asociativa de los pequeños y medianos empresarios en mercados internacionales, con los beneficios de trabajar en forma conjunta.
- Pymes BID: es articulado por el Ministerio de Industria y Comercio de la Nación con aportes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).A través de esta iniciativa se apoyará la internacionalización de las PyMEs mendocinas mediante la prestación de Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE) para la exportación, que se aplicarán mediante el sistema de cofinanciamiento público-privado.

#### Para importadores

- Información de Mendoza y Argentina
- Herramientas disponibles
- Portal de exportadores
- Oferta exportable

En el caso del inversor tienen constituida una red de inversores que transmite su experiencia e información estratégica para la misma.

## 3.2 IDITS

### a) Información institucional

- Creación Entidad sin fines de lucro, constituida en el año 2002, en la Provincia de Mendoza.
- Sede central: Capital Mendoza
- Sedes:
  - Regionales: Cuatro (este, sur, Valle de Uco)
  - Internacionales: Ninguna
- Área de influencia: Provincia de Mendoza
- Socios: 169 empresas asociadas
- Comisión Directiva: integrada por catorce miembros titulares e igual número de miembros suplentes.
  - Está constituida por dos representantes del Ministerio de Agroindustria y Tecnología,
  - uno de la Dirección General de Escuelas,
  - dos del Sistema Académico, Educativo, Científico Tecnológico y de Investigación,
  - un representante por cada una de las asociaciones de segundo y/o tercer grado, y un representante de cada una de las siete ramas industriales:
    1. Electrónica y Comunicaciones, Bioingeniería, Empresas de Base Tecnológica y Farmacéutico;
    2. Insumos para el transporte; y Metalmecánico;
    3. Alimentos conservados, Alimentos no conservados, Bebidas vínicas, Bebidas no vínicas, Frigoríficos;
    4. Química y Petroquímica, Petróleo y gas, Plásticos e Industrias de base minera;
    5. Construcción, Servicios y montajes industriales y Madera y muebles;
    6. Textil y calzado y Papel y gráfica.
    7. Servicios en general e Industrias Culturales
- Presupuesto: 4.500.000 de pesos y 8.000.000 de pesos para la construcción del Polo Tic.

- Recurso Humano: 20 personas.

#### **b) Certificación de calidad: ISO 9001:2008**

Alcance: Asistencia en implementación de normas de gestión de calidad; desarrollo de referenciales de competencias laborales y certificación de trabajadores, de capacitación y de proceso de investigación de información primaria.

#### **c) Funciones**

- Consolidar los programas de asistencia que brinda nuestra entidad a las empresas de diferentes sectores de la Provincia.
- Definir y actualizar, políticas y acciones estratégicas para mejorar la competitividad del sector industrial, tecnológico y de servicios de Mendoza.
- Promover la participación activa de todos los integrantes de nuestra organización, buscando con la capacitación continua que los recursos humanos.
- Mantener una comunicación integral con todo el personal respecto a la implementación

#### **d) Planificación estratégica**

La institución ha definido su visión y misión tal como figura a continuación:

- Visión: procurar la consolidación y crecimiento sustentables de la cultura productiva de Mendoza a través del desarrollo de la Industria y sus servicios
- Misión: contribuir con la fijación de políticas industriales, procurar generar alternativas de solución a los problemas del sector industrial y de servicios, detectar y generar oportunidades en beneficios de sus asociados y promover la asociatividad, la visión estratégica, la complementariedad, la comunicación y la confianza como valores esenciales del desarrollo empresario.

Por otra parte cuando se definen como institución lo hacen de la siguiente manera:

“Somos un ámbito de complementación estratégica entre la Industria y sus proveedores, Entidades gremiales empresariales, Gobierno de Mendoza, Instituciones Académicas y Organismos de Investigación. Somos un medio de expresión genuino donde los empresarios hacen oír sus inquietudes y propuestas con un sentido amplio y estratégico.”

#### **e) información complementaria**

Tiene además a cargo la administración del Puerto Seco, como también del Parque Industrial Provincial.

#### **f) Programas que ejecutan**

Entre los servicios que prestan están:

- Asociatividad: asistencia técnica y financiera a las MiPyMEs de la Provincia que constituyan o puedan constituir grupos asociativos.
- Capacitación: promueve y fortalece la formación continua y efectiva en las PyMEs locales tanto de sus mandos medios y directivos como de sus operarios.
- Calidad: presta servicio de asistencia técnica a las empresas industriales de Mendoza que están interesadas en implementar y certificar normas de gestión -de calidad, inocuidad, ambientales, sistemas integrados u otros
- Calidad vitivinícola: si bien es un concurso la finalidad es determinar las condiciones generales del otorgamiento de financiamiento a las Bodegas, radicadas en la Provincia de Mendoza
- Financiamiento: asesoramiento para dar a conocer distintas líneas de financiamiento existentes que permiten satisfacer las necesidades del sector industrial
- Información estratégica: determinar indicadores que permiten la evaluación de la influencia de distintas variables en la competitividad de la industria local y su evolución.
- Infraestructura: impulsar la instalación de establecimientos en parques industriales que permitan la estabilidad en todas las áreas de la producción.
- Planificación: análisis permanente de la coyuntura y su impacto sobre los diversos sectores.

- Innovación: brindar conocimientos y elementos metodológicos para diseñar, crear y gerenciar emprendimientos dinámicos, basados en innovaciones tecnológicas o de negocio, poder adquirir una visión sistémica de las empresas
- Productividad: diagnóstico de la empresa que permitirá plantear una estrategia de abordaje de los puntos críticos en relación a su productividad.

### 3.3 IDR

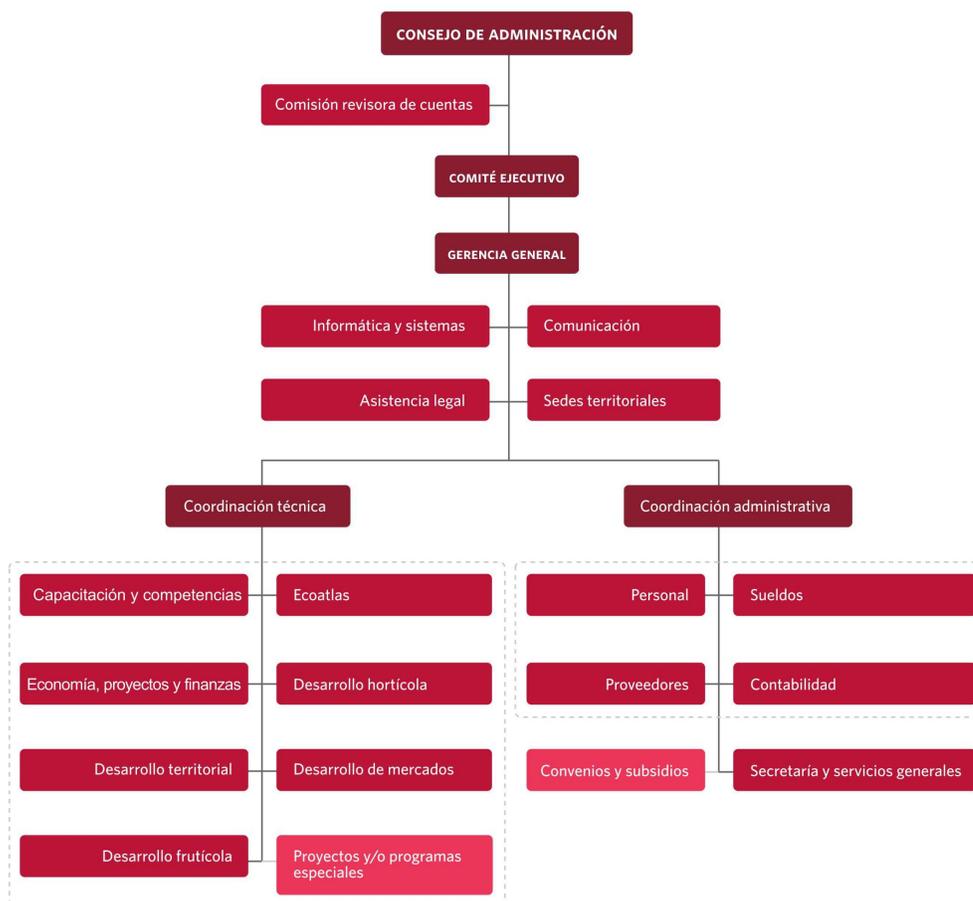
#### a) Información institucional

- Creación Entidad: 1998
- Sede central: Capital Mendoza
- Sedes:
  - Regionales: Cuatro (Este, Sur, Valle de Uco)
  - Internacionales: Ninguna
- Área de influencia: Provincia de Mendoza
- Socios: 35 socios, 7 entidades estatales y 28 privadas
- Comisión Directiva: Consejo de Administración y un Comité Ejecutivo.
- Presupuesto: 7.000.000 de pesos
- Recursos Humanos: 40 personas.

**b) Certificación de calidad:** en proceso, actualmente han finalizado los manuales de funciones.

#### c) Organigrama

## ORGANIGRAMA IDR



### d) Funciones

- Generar acciones que contribuyan con el desarrollo rural, a partir de la articulación y la cooperación de distintos sectores.
- Difundir información siempre actualizada que sea de utilidad para el sector rural.
- Acompañar a los jóvenes y a los pequeños productores en la búsqueda y utilización de herramientas que les permitan generar oportunidades de emprendimientos sustentables.

## **f) Planificación estratégica**

La institución ha definido como misión y visión tal como figura a continuación:

- Misión: Promover el arraigo a la tierra mejorando la calidad de vida de la familia rural a partir de la generación de información y la ejecución de programas y proyectos que conduzcan al desarrollo sustentable del territorio.

- Visión: Deseamos ser un instituto de excelencia técnica al servicio del productor y de referencia en el desarrollo rural por brindar información agroalimentaria actualizada y la mayor calidad en los servicios de asesoramiento, capacitación y búsqueda de financiamiento para emprender proyectos productivos sustentables.

## **g) Información complementaria**

Existe un programa que se denomina Conectividad Rural, el cual conecta al territorio mediante infocentros, con equipos multimediales y salas equipadas para capacitaciones, dicho programa está financiado p

or el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) con Financiamiento Internacional.

## **h) Programas que ejecutan**

- Análisis económico (vitivinícola, agrícola y costos)
- Apoyo al fortalecimiento de la institucionalidad rural.
- Asistencia para la cadena de valor vitivin. Arg.: maquinaria agrícola comunitaria
- Censos frutícolas. Censo provincial de productores de aromáticas (con el INTA)
- Certificación de competencias laborales
- Conectividad rural / infocentros.
- Determinación de superficie hortícola (invernal/estival)
- Ecoatlas – Sistema de información georeferenciada
- Estimación de volúmenes y calibres de ajo

- Fenología de frutales
- Fomento a la integración y banco de proyectos rurales
- Informes sectoriales
- Integración de mercados fruti - hortícolas y buenas prácticas
- Jóvenes emprendedores rurales
- Promoción y calificación del empleo: más y mejor trabajo
- Precios de mercados mayoristas, provinciales, nac. e internacionales
- Precios pagados a productor
- Promoción del consumo de frutas y hortalizas
- Pronóstico de cosecha frutícola
- Pronóstico de cosecha de cereza y olivo
- Proyecto de desarrollo de áreas rurales
- Proyecto interinstitucional de planificación Territorial rural
- Un sms que informa
- Seguimiento de precios de orgánicos de bologna

### 3.4 IDC

#### a) Información institucional

- Creación Entidad: 2004
- Sede central: Capital Mendoza
- Sedes:
  1. Regionales: Valle de Uco
  2. Internacionales: Ninguna
- Área de influencia: Provincia de Mendoza
- Socios: 7 cámaras: dos de segundo grado (UCIM, FEM) 5 territoriales, dos universidades una pública UNCuyo, una privada Universidad de Congreso y gobierno de Mendoza.
- Comisión Directiva: Consejo de Administración, un Comité Ejecutivo y un Gerente General
- Presupuesto: 2.700.000 de pesos.

- Recursos Humanos: 11 personas.

**b) Certificación de calidad:** No poseen.

**c) Funciones**

El IDC aborda el análisis territorial de la actividad comercial desde perspectivas económicas, sociales y urbanísticas de forma integrada

**d) Planificación estratégica**

La institución ha definido la:

**-Misión:** Apoyar, incentivar y estimular la competitividad y la eficiencia del tejido comercial de la Provincia de Mendoza, mediante una intervención social y territorialmente diferenciada.

**-Visión:** Liderar el posicionamiento de Mendoza como destino de compras, aportando herramientas con el fin de mejorar la oferta de productos especializados, acompañando el crecimiento y desarrollo de los comercio de la Provincia.

**e) Programas que ejecutan**

El Instituto de Desarrollo Comercial brinda el espacio de encuentro entre esas ideas y las necesidades propias de los comerciantes y empresarios dando lugar, a través de sus programas y propuestas, a un aumento de la competitividad de la oferta comercial en el territorio de la Provincia de Mendoza.

El instituto es el único organismo en la actualidad que configura un escenario para el comerciante mendocino interdisciplinario entre lo público y lo privado, para ofrecer soluciones eficaces y acordes a las exigencias del sector.

- Innovación: proceso de implementación de la asistencia técnica
- Capacitación: formación para el comercio minorista □
- Cursos de capacitación individuales o in-company sobre temáticas expresadas por los mismos comerciantes

- **Financiamiento:** gestiona líneas nacionales y provinciales por ser agencia SEPYME.
- **PACC:** asistencia técnica para lograr mejoras en la competitividad, innovación de productos y procesos, ascenso en la escala tecnológica y certificaciones de calidad.
- **Place MKTG:** el marketing de ciudades (place marketing) se puede definir como una política activa integrada por un conjunto de actividades orientadas, por una parte, a identificar y determinar las necesidades de sus diferentes públicos, reales y potenciales; y, por otra parte, a desarrollar una serie de productos y servicios en la ciudad.
- **Urbanismo:** conformar una unidad comercial con objetivos comunes, claros y realizables en el tiempo, permite establecer una estrategia colectiva, que impulse la propia y “marque” e identifique significativamente el territorio.
- **ZMD:** instaurar el diseño como una política de Estado a nivel provincial que impulse la innovación y competitividad entre las pequeñas y medianas empresas.

## **Capítulo III**

### **Las agencias mixtas como nuevas formas de gestión**

#### **1 La relación Provincia/agencias mixtas**

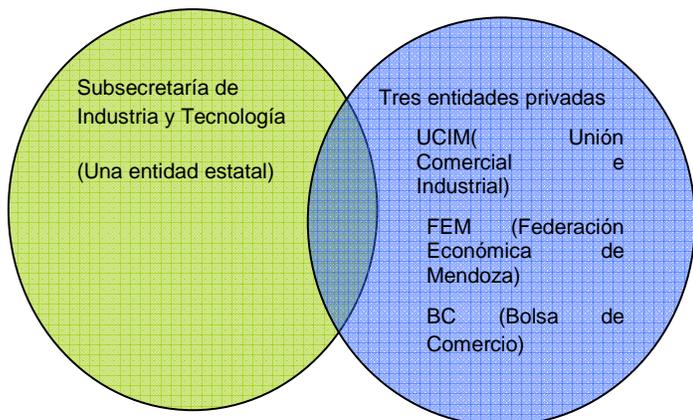
En el presente capítulo retomamos el concepto del tercer sector abordado anteriormente donde lo asociamos a dos grandes complejos: el sector público y el sector privado con fines lucrativo. De esta manera, comienza a estructurarse un concepto asociado a las organizaciones que siendo privadas no mantienen únicamente objetivos lucrativos y/o de interés general.

Las entidades mixtas son organizaciones que relacionan, tanto el sector público - representado en su mayor parte por el Gobierno de Mendoza y el sector privado, representados por instituciones de la sociedad civil (cámaras, asociaciones, etc.), en pos del desarrollo productivo local.

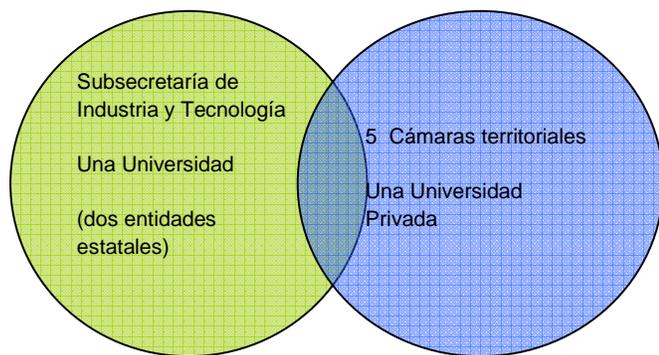
Retomando nuevamente el gráfico que presentamos en el capítulo primero, donde se encuentra el sector público estatal, el sector privado y en la intersección de estos el tercer sector, graficaremos cada una de las entidades que estamos analizando.

En todos los casos como se podrá apreciar en los gráficos, el área del sector público está el Gobierno de Mendoza y el Ministerio de Agroindustria y Tecnología, cambia en éste área la subsecretaría de acuerdo al ámbito de gestión a nivel económico que le corresponden, por otra parte en todos cambian la constitución de las entidades privadas que participan, teniendo que ver esto con los temas que se especializa cada agencia.

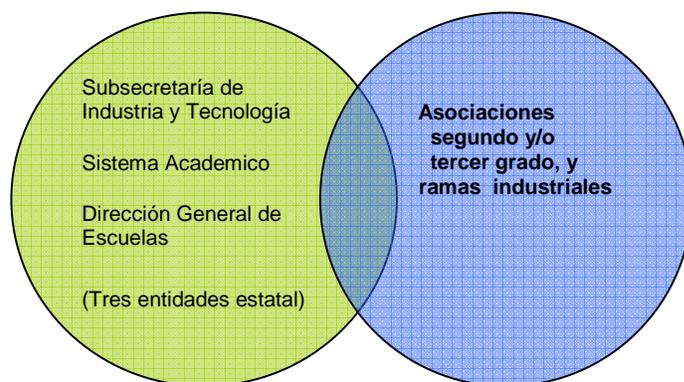
### ProMendoza



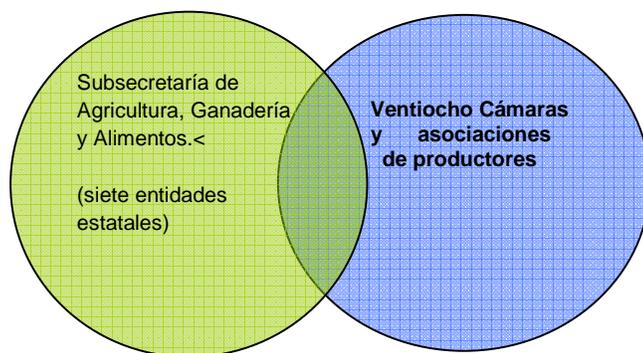
### IDC



### IDITS



### IDR



Es muy importante poder realizar un análisis del rol que cumplen cada uno de los participantes en cada área a fin de especificar la relación entre ambos.

Para comenzar debemos explicar que cada una de dichas instituciones nace como consecuencia de una crisis económica en su área. Como vemos en el Capítulo I la reforma del 96 se da a partir de la necesidad de “promover el empleo y el crecimiento económico de las regiones y el país” con la finalidad común de crecimiento de la economía nacional y de reactivación de las economías regionales.

Bajo un contexto de desempleo progresivo, de apertura de la economía y de pérdida de competitividad en el área productiva debido al tipo de cambio, la falta de innovación, el escaso financiamiento, entre otros, en 1996 se crea ProMendoza y en 1998 el Instituto de Desarrollo Rural. Por otra parte la industria estuvo durante la década del 90 postergada, determinada por la desaparición de empresas que no pudieron soportar la apertura unilateral. Luego de la crisis del 2001 la derogación de la ley de convertibilidad, permitió la recuperación de industrias y empresas que comenzaron a utilizar la capacidad que dejaron años atrás, en este contexto surgió el Instituto de Desarrollo Industrial y de Servicios, no obstante con el crecimiento progresivo debido a un tipo de cambio favorable, se planteó la necesidad de darle soporte al comercio en Mendoza creándose el IDC (Instituto de Comercio en el año 2004). Es por ello que en ambos casos o bien el Estado debió recurrir al sector privado; delegando funciones a fin de ordenar, y apoyar el crecimiento local, o bien el sector privado recurrió como aliado estratégico al Estado para ejecutar políticas que fortalecieran el desarrollo perteneciente a su sector. Ambas apreciaciones pueden ser complementarias y no necesariamente excluyentes.

Es a partir de aquí donde surge una nueva configuración de relaciones entre el sector público y el privado.

Según Oscar Ozlack “ el logro de la estabilidad económica es, por si sola, insuficiente para asegurar la gobernabilidad democrática y la equidad distributiva<sup>21</sup>...”

El Estado sigue siendo la máxima instancia de articulación de una sociedad, pese a su creciente descrédito y al virtual desmantelamiento.

Los "roles del Estado" no son sino las diversas formas de articulación que se crean y reproducen constantemente entre las esferas social y estatal. Este papel articulador, que justifica y legitima la existencia del Estado, busca satisfacer diversas necesidades o solucionar determinados problemas que la sociedad no consigue resolver por sí sola, se trate de la producción de ciertos bienes, la promoción de actividades, la dilucidación de

---

<sup>21</sup>Oszlak, Oscar “Estado y Sociedad una triple Relación” (2006): *Los miedos de los argentinos: ensayos sociopolíticos y culturales*, CEDES Espacio, Buenos Aires. . <http://www.oscaroszlak.org.ar>. Pagina 1.

conflictos, la morigeración de inequidades, la defensa de derechos humanos, la provisión de servicios.

Al hacer referencia a un mayor o menor poder del Estado, es fundamental conocer quién o quiénes lo controlan. Desde un extremo utópico de plena soberanía ciudadana a través de una representación genuina y equilibrada de los diferentes intereses sociales, hasta otro extremo de absoluta subordinación del aparato estatal a los designios de una determinada corporación, sector o grupo económico, la realidad exhibe múltiples situaciones intermedias<sup>22</sup>.

Existe una dependencia de las agencias por parte del Estado provincial, en las cuatro agencias analizadas, aproximadamente un 90 % de sus presupuestos corresponde a subsidios estatales, esto indica falta de autarquía en su funcionamiento. Por otra parte la designación del gerente la realiza en forma directa el Gobierno de Mendoza, durando el mandato lo mismo que si fuese un funcionario público, lo cual le resta autonomía. Por último el Estado Provincial lo coloca dentro de sus organigramas funcionales, como ejecutor de sus políticas públicas, generando mayor dependencia en las agencias.

Por otra parte existe dependencia en la gestión o formulación de políticas públicas por parte del Estado provincial respecto de las agencias, esto es: antes de definir una política relacionada con los sectores involucrados con las agencias realiza consultas formales y solicita en cierta forma la colaboración, creando una especie de consenso sobre las políticas y generando un pacto de responsabilidades para la eficiencia de las medidas a ejecutar. De esta forma se asegura una actitud positiva frente a sus decisiones, cooperación en la ejecución y escasa oposición en la adopción de medidas necesarias. Asegura –así– el éxito de las mismas.

En definitiva se adopta una relación conciliadora y de cooperación entre el sector público provincial y el sector privado de las agencias, a fin de:

---

<sup>22</sup> Oszlak, Oscar “Estado y Sociedad una triple Relación”. Op. Cit. Paginas 1 – 2.

- Tomar decisiones en conjunto
- Responsabilizarse ambas partes por la ejecución de políticas públicas
- Evitar disensos en los procesos
- Buscar aliados en la toma de decisiones
- Obtener beneficios

Esta nueva relación presupone que en el caso de que fracase una medida ambos comparten la responsabilidad, sin tener que enfrentarse.

En ésta nueva relación Estado y sector privado encontramos las ventajas y desventajas que a continuación presentamos:

Ventajas	Desventajas
Mayor participación ciudadana Mejor adopción de políticas Coordinación en una estrategia común Planificación a largo plazo Responsabilidad de ambos sectores Gestión Conjunta Mejora la gestión	Vaciamiento del poder del sector público Desvío de políticas por presiones de los integrantes del sector privado Falta de rendición de cuentas de las agencias en términos operativos Desvíos de recursos Superposición de funciones con organismos estatales

La constitución y experiencia de las agencias en Mendoza como parte del Tercer Sector permite concluir en este apartado que esta doble relación, constituye un pacto de conveniencia entre ambos, que trae aparejado mayor eficiencia y eficacia en ambos sectores.

## 2. Formas de gestión de las agencias mixtas

Un modelo de gestión es un esquema o marco de referencia para la administración de una entidad. Los modelos de gestión pueden ser aplicados tanto en las empresas y negocios privados como en la administración pública, por ende también en el tercer sector.

En el campo de la reforma del Estado durante la década de los 90 se produjo un inédito consenso acerca de las bondades de la gestión por resultados. Los lineamientos políticos de los gobiernos en esta materia y las normativas en las que se expresaron reflejaron sin duda esta orientación. La discusión acerca de resultados y procesos –suerte de polémica relativa a medios y fines- pareció definitivamente zanjada a favor de los resultados y en contra de los procesos. Si estas ideas tenían algún origen identificable, sin duda se hallaba en el campo de las organizaciones privadas.

Durante esos mismos años, en el campo de las organizaciones del mercado se fortalecía más que nunca la convicción de que *la mejora de los resultados era la natural consecuencia de la mejora de los procesos*. Tal filosofía organizativa fue expresada de la manera más taxativa por la corriente de la calidad total.

Las modalidades de gestión son las maneras en que, al interior de las organizaciones, se asignan los recursos en los procesos de trabajo a fin de producir productos concretos (*outputs*). Es posible identificar tres modalidades de gestión básicas o puras:

1) la modalidad que denominaremos *operativa*, se define esencialmente porque los bienes o servicios que se producen (los productos) se hallan estandarizados y se elaboran de manera repetitiva y los recursos se asignan predominantemente al logro de disponibilidad de *capacidad de producción repetitiva y estandarizada* de dichos producto

2), la que denominaremos *por proyecto*, que se refiere a los casos en que el criterio principal de asignación de recursos es el logro de resultados en momentos reestablecidos y

la estandarización de los productos puede ser eventualmente una *conveniencia* pero no una necesidad,

3) una modalidad intermedia, que denominaremos *por programa* que corresponde a las gestiones organizativas en las que la modalidad operativa se emplea esencialmente para coordinar y articular recursos gestionados mediante la modalidad por proyecto, por su característica de ser una suerte de combinación y amalgama de las modalidades *operativa* y *por proyecto*, resulta especialmente necesaria para dotar de flexibilidad a organizaciones grandes y necesariamente operativas sin que pierdan su articulación general y sin que los proyectos se deriven más de lo indispensable hacia la conformación de “islas” organizativas.<sup>23</sup>

Un planteamiento abierto de la necesaria intervención del Estado en la sociedad, lógicamente limita considerablemente la operatividad del poder estatal y responsabiliza a las personas en el cumplimiento de sus fines vitales y sociales. Como principio superior filosófico social, tiene tres importantes corolarios. Primero: un sistema social es tanto más perfecto cuanto menos impida a los individuos la consecución de sus propios intereses. Segundo: un sistema social es tanto más valioso cuanto más se utilice la técnica de la descentralización del poder y la autonomía de las comunidades menores. Tercero, y muy importante, un sistema social será más eficaz cuanto menos acuda a las leyes y más a la acción de fomento y a los estímulos para alcanzar el bien colectivo.

Quienes piensan que este principio genera estados débiles o mínimos, no son conscientes de que la realidad indica la necesidad de reafirmar la autoridad del Estado en sus funciones soberanas y la eficiencia de las actividades que lleve a cabo. Al contrario de lo que puede

---

<sup>23</sup> Hintze, Jorge, Gestión Por Procesos. Ponencia presentada en el SEGUNDO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - Sociedad, Gobierno y Administración Pública " Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad ", Córdoba , 27, 28 y 29 de noviembre de 2003, República Argentina. Páginas 1 a 12.

pensarse, el Estado no saldrá más débil de este proceso sino más fuerte, pues su grandeza descansa más en el cumplimiento de su finalidad esencial que en su tamaño o dimensión.<sup>24</sup>

El modelo de gestión que utilizan las organizaciones públicas es diferente al modelo de gestión del ámbito privado. Mientras en el sector público priorizan el bienestar social, en las organizaciones privadas la obtención de ganancias económicas.

Retomando el concepto que enunciáramos en el ítem anterior de este capítulo, en donde expresamos que las organizaciones mixtas nacen bajo diferentes crisis, que requieren realizar políticas activas para los sectores productivos locales a fin de colaborar en su competitividad, el Estado buscó proveerse de aliados en la construcción y ejecución de estas políticas. Una de las estrategias fue utilizar parte del modelo de gestión dedicado a los resultados, la figura de “Gerente General ” en la institución fue la clave para amalgamar esta tipología. Por otra parte la gerencia, la planificación estratégica, el presupuesto por programas o proyectos a diferencia de lo que se realizaba en el Estado (por partida), la ejecución dinámica del mismo, y la codirección de la comisión directiva representada por los sectores públicos y privados generó un ámbito propicio para la ejecución de políticas públicas de forma ordenada y dinámica.

Un buen análisis estratégico contempló el entorno, los productos y los clientes. El entorno fue el punto de encuentro de fuerzas socioculturales y económicas. Los productos estaban orientados al mercado meta o sea que se revisaba la necesidad del cliente, el sujeto de la política.

Modelo de gestión Público (década 90)	Modelo de gestión Privado (década 90)
Gestión de procesos	Managment Planificación estratégica: Análisis de

<sup>24</sup> Rodriguez Jaime . Muñoz Arana: Reforma del Estado y nuevas formas de gestión. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000 / <http://www.unpan.org/> Páginas 1 y 5.

Planificación Operativa	entorno, verificación de productos de acuerdo a la demanda, identificación del cliente.
Presupuesto por partidas	
Controles	Presupuesto por programas o por proyectos
Funcionario Público	Control de Balance
	Gerente General

Modelo de gestión planteado en las Agencias
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificación estratégica: Acuerdos previos de los sectores públicos y privados</li> <li>• Análisis de entorno, verificación de productos de acuerdo a la demanda o sea sujeto de políticas públicas, identificación del cliente.</li> <li>• Presupuesto por objetivo, proyecto, programas, adecuándolo a las necesidades de funcionamiento.</li> <li>• Control de gestión: Metas / balance general / Rendición de cuentas al Estado provincial. (dado que el presupuesto en un 90% es provisto como subsidio ). Hoy las agencias rinden directamente al tribunal de cuentas, antes pasaba por el ministerio que les otorgaba el subsidio.</li> <li>• Dirección general mediante la figura de gerente / Toma de decisiones mediante comisión Directiva o Ejecutiva o figuras similares, representada por el sector público y privado.</li> </ul>

En síntesis de un Estado considerado vacío, burocrático, lleno de controles y netamente operativo, se comenzó a trabajar bajo una modalidad de planificación estratégica, con programas y proyectos que generaban resultados.

Se podría concluir afirmando que en lugar de hablar de grados de intervención del Estado en las agencias, se trató de definir estilos: abiertos, flexibles, integradores, convergentes, canalizadores de las políticas que el Estado, en donde las políticas fueran de común acuerdo con el sector privado, evitando el fracaso, disminuyendo los riesgos, llegando a tiempo, compartiendo responsabilidades y siendo eficaces.

### **3. La relación agencias mixtas/usuarios**

Los servicios públicos resultan esenciales, ya que satisfacen necesidades básicas e indispensables de los usuarios, como agua corriente, redes cloacales, electricidad, gas, entre otros. Las agencias en cambio son de gran importancia para un público muy focalizado y específico. Es decir en este caso retomando un cuadro que trabajáramos en las ramas o tipologías del tercer sector, podemos observar que en este caso específico las agencias son parte del tercer sector económico, cada una con su especificidad en un sector:

- IDR: Sector agrícola y agroindustrial
- IDITS: Industrial, tecnológico y de servicios
- IDC: Comercio minorista
- ProMendoza: Exportador / Inversor

En este apartado analizaremos los usuarios desde el punto de vista de las agencias y sus sectores.

La sociedad civil reclamaba, y exigía del Estado una nueva forma de relación entre el mismo, las empresas y los usuarios. Una manera de responder a las necesidades de los diversos grupos de presión o de cámaras y asociaciones específicas que eran parte de la economía mendocina era creando espacios comunes de coordinación. En este sentido surgen estas entidades, creando una nueva relación con los usuarios.

En primer lugar dichas instituciones crean espacios de “análisis sectoriales”, realizando operativos incluso de campo, a modo de ejemplo, en el caso del IDR uno de los productos es el pronóstico de cosecha, este documento se presenta todos los años antes de la temporada lo que ha generado gran expectativa tanto para productores como industrias, ya que el pronóstico en kg. puede influir en el precio del producto aumentándolo o disminuyéndolo. Es por ello que existe una gran vinculación entre asociados y agencias.

Como entidad deben ser precisos e imparciales, en general todas integran sus comités ejecutivos o directorios en forma plural y representativa de los variados intereses.

En segundo lugar al ser públicamente conocido que parte de los recursos de las agencias mixtas (en su mayoría) son subsidios que provienen del Estado, existe cierto tipo de descreimiento respecto al accionar de las mismas por parte de usuarios menos involucrados en las cámaras y asociaciones que componen estas agencias. Pero que a la vez no dejan de usar sus servicios.

En general y como lo especificamos en el ítem anterior al ser organizaciones muy ejecutivas los productos son de gran calidad técnica y están altamente profesionalizados, es por ello que tiene diversos tipos de usuarios.

En tercer lugar, las cuatro agencias tienen delegaciones en todo el territorio mendocino, si bien algunas en los cuatro oasis, otras esperan implementarlo durante los próximos años, y además trabajan dinámicamente el territorio desde las sedes centrales trasladándose a los distintos lugares. Estos puntos en las diversas sedes de la Provincia generan un importante impacto regional, y en definitiva significativa presencia institucional.

En cuarto lugar, en muchos casos el principal cliente ha sido el mismo Estado, utilizando información de valor de las instituciones, amalgamando programas nacionales a través de dichas instituciones y solicitando análisis específicos de diversas temáticas.

En conclusión el usuario es un público muy focalizado relacionado al sector de dichas entidades en algún eslabón de la cadena productiva, que asume también un rol dinámico en la relación o bien demandado, o bien comprometiéndose con la institución a contribuir con información necesaria para los programas que ejecuta.

#### 4. Conocimiento de las Agencias por parte de la sociedad

En éste apartado analizamos en general el nivel de conocimiento que tienen los particulares sobre dichas agencias, teniendo en cuenta que son entidades que prestan servicios y que los beneficiarios son un público, si bien focalizado, dedicado al desarrollo económico. Para poder identificar el grado de interés que presentan en la Provincia tomamos una encuesta que a continuación detallaremos.

Durante el mes de marzo de 2012 se realizó una encuesta telefónica en la Provincia de Mendoza<sup>25</sup> donde se consultó a la población si conocían las agencias mixtas, dicha consulta se realizó a 250 personas.

Las respuestas en general no fueron positivas, de cada diez personas 8 contestaron de manera negativa.



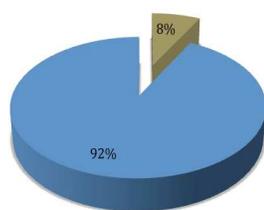
Luego se abordó cada una de las agencias trabajadas en la investigación y los resultados fueron:

En el caso del IDR como se muestra en el gráfico, sólo el 8% conocía la entidad, bajando este porcentaje en el IDITS a 4%.

En el caso de IDC, y ProMendoza fue de un 9%.

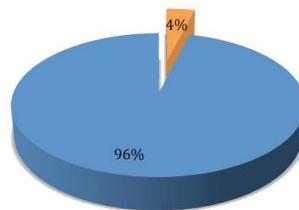
<sup>25</sup> Relevamientos de opinión pública realizados por ZETA consultores. En promedio los relevamientos constan de 250 llamadas telefónicas personalizadas, con cuotas por departamento, estrato social, género y edad. El error estadístico estimado es del 6,2% para un nivel de confianza del 95%.

IDR



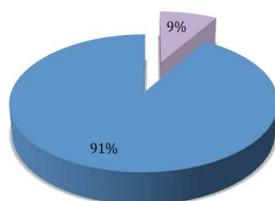
■ si ■ No

IDITS



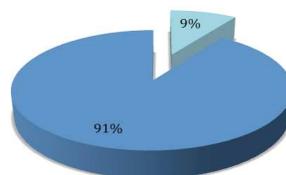
■ si ■ no

IDC



■ si ■ no

ProMendoza



■ si ■ no

Es importante destacar que el instituto de Desarrollo Comercial, a pesar de ser el de creación más reciente (2004), el que menor recurso humano y presupuesto posee, aún así es el más conocido por los consultados, cabe destacar que la muestra fue representativa.

Sin embargo instituciones como el Instituto de Desarrollo Rural o ProMendoza que llevan más de una década en el medio y que tienen sedes en el territorio, no tengan mayor imagen en la población.

Por otra parte el IDITS resulta el más desconocido.

Hay que destacar que en general estas instituciones tienen público o usuarios focalizado como explicábamos anteriormente, sin embargo el impacto o la imagen en los consultados es bastante baja en relación a las funciones que cumplen.

## **Conclusiones**

Al concluir esta investigación acerca de los nuevos modelos de gestión en el ámbito de la Provincia de Mendoza, específicamente el surgimiento de las agencias mixtas a partir de la década del 90, que dieron lugar a una nueva manera de gestionar desde la perspectiva del tercer sector, hemos arribado a las siguientes conclusiones:

1.- en relación al a la Reforma del Estado:

- En Mendoza el proceso de reforma del Estado que se dio a partir de 1996 fue esencial para generar una nueva relación entre Estado y Sociedad.
- La re-definición de los roles y funciones del Estado, sin duda fueron la iniciación de un profundo cambio en la estructura de poder, y en la forma en que iba actuar el Estado con posterioridad.
- El Estado pasó a buscar aliados para poder asumir con mayor eficiencia las políticas públicas.

2.- en relación al tercer sector:

- En Mendoza coincide la reforma del Estado del 96 con el surgimiento del tercer sector.
- La necesidad de construir espacios de consenso contribuyó a generar mayor participación ciudadana y nuevas formas de organización por parte de la sociedad civil. En este ámbito el mercado y el Estado requirieron de coordinación mutua surgiendo el llamado tercer sector.
- Este tercer sector pasó a tener una gran relevancia en cuanto a la contribución de las actividades que realizaba en pos del desarrollo de la sociedad mendocina.

3.- en relación a las agencias mixtas:

- Es a partir de la necesidad de obtener un Estado eficiente y un mercado con

mayores responsabilidades, que surgen las agencias mixtas. Se evidencia un pacto social entre ambos, por una parte el Estado delega parte de sus funciones, pero asume que mediante esta delegación no tendrá fracasos en las políticas aplicadas .

- El Estado ya no es el único responsable de las políticas adoptadas para los sectores productivos provinciales sino que parte del mercado pasa a constituirse como parte responsable sobre las políticas que se adoptan, al ser parte integrante de las decisiones.
- Este pacto social, es asumido por ambas partes como un encuentro de posiciones, ya que el mercado se asegura que existirá partidas presupuestarias para su sector económico, mientras que el Estado se asegura el consenso de sus políticas disminuyendo riesgos o fracasos.
- Cada una de estas agencias mixtas, pasa a ser un brazo ejecutor del Estado en los diversos sectores de especialización de las mismas. Es decir IDR, en el ámbito agrícola e industrial del clusters, ProMendoza en el sector exportador y de inversiones, IDITS, en el sector industrial y de servicios e IDC en el sector comercial minorista.
- A la vez estas entidades van a demostrar eficiencia y eficacia en su funcionamiento, adoptando una forma de gestionar con un Consejo Directivo (donde están representadas ambas partes: pública y privada).

#### 4.- en cuanto a las agencias como nuevos modelos de gestión:

- Las agencias tienden a implementar un modelo de negocios donde se utilizan herramientas tales como la planificación estratégica y la gestión por resultados, enfatizando la consecución de metas.
- Se advierte una planificación a largo plazo, en cuanto a programas, lo que evidencia un compromiso mayor, a el período electoral del Gobierno provincial.
- En general tienden a tener un gerente general y un gerente técnico que permanece

en la institución, dándole continuidad a los productos y servicios ofrecidos.

- Por otra parte el recurso humano es especializado, e interdisciplinario esto genera calidad en los productos y servicios.
- La organización interna en general se define mediante manuales de funciones, y organigramas estructurados de acuerdo a los productos o servicios que se ofrecen, observándose procesos bien definidos a fin de llegar a los servicios propuestos.
- En cuanto a los presupuestos se advierte que han mejorado desde su creación a medida que se le asignan funciones. El aporte privado en general es inexistente, si bien en una de las instituciones hay un aporte por parte de los socios económicos, y en otra el sector privado aporta el inmueble donde funciona la entidad, pero en general más del 90% del presupuesto que tienen asignado las agencias es subsidio estatal, generando una fuerte dependencia por parte de las entidades al Gobierno provincial.
- Las instituciones mixtas han generado mejores expectativas para sus socios (cámaras empresarias, gremios, entidades territoriales entre otras), ya que les ha permitido expresar sus diversas posiciones frente a una política a implementar. Esto ha generado mayor compromiso y participación por parte de las instituciones del mercado que participan dentro de ellas y por ende mayor control en las metas que se proponen.
- El nivel de dinamismo para los sectores productivos es de gran relevancia, ya que ejecuta políticas muy definidas y focalizadas a las especialidades que cada agencia ejerce, sin embargo existe por parte de la sociedad mendocina un escaso conocimiento de las mismas, quitándole relevancia a su accionar.

En síntesis, con las agencias mixtas la Provincia plantea un nuevo modelo de gestión público - privado, donde se canalizan las demandas de los sectores productivos, se ejecutan las políticas adoptadas en consenso y donde existe una responsabilidad conjunta por el éxito

de las mismas. Este modelo ha dado resultados positivos en cuanto a la eficiencia y eficacia de su gestión. Por ende es un nuevo espacio de coordinación para el Estado y el Mercado.

## **Bibliografía**

- Alvarez Rodríguez, Juan Fernando : El tercer sector y la economía solidaria apuntes desde la economía para su caracterización. Ponencia en el I Encuentro de Investigadores sobre el Tercer Sector “Aporte al desarrollo de las redes sociales”- EIAR- en la Universidad Nacional de Colombia: Medellín, 2 de diciembre de 2005.
- Abal Medina J.M Y Bonifacio, J. Compiladores “*Reformas y gobernabilidad: Experiencias nacionales de modernización de la gestión pública*”, INAP; Buenos Aires 2007
- Bresser Pereira, L.C y otros “*Política y Gestión Pública*”; Fondo de Cultura Económica; CLAD; Buenos Aires 2004
- Campetella Andrea, González Bombal Inés, Roitter Mario; Definiendo El Sector Sin Fines De Lucro En Argentina. Nuevos documentos CEDES. 2000.
- Durán Salvatierra, Sylvie: “El tercer sector en la cultura: redes, asociaciones, organizaciones”.
- Encuentro iberoamericano para el Tercer Sector. Hacia un nuevo contrato social para el siglo XXI, 1998. Memoria – actas del encuentro. Buenos Aires
- Fernández de Caloiro, Alicia. Reforma del Estado y Estrategia de desarrollo. El proceso de Reforma en Mendoza a partir de 1996. Serie Investigaciones. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza 1999.
- Formi Pablo, Leite Virgilio L. Sociologías, Porto Alegre, año 8, n° 16, jul/dez 2006, p. 216-249. “El desarrollo y legitimación de las organizaciones del tercer sector en la Argentina. Hacia la definición de un isomorfismo periférico. “
- Hintze, Jorge, Gestión Por Procesos. Ponencia presentada en el segundo cngreso Argentino de Administración Pública- Sociedad, Gobierno y Administración Pública " Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad" Córdoba , 27, 28 y 29 de noviembre de 2003, República Argentina.
- Mayntz, Renate “El Estado y la Sociedad Civil en la Gobernanza Moderna” Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21 (Oct. 2001). Caracas- Venezuela

- Mato, Daniel “Redes transnacionales de actores globales y locales en la producción de representaciones de ideas de sociedad civil”. Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.
- Oszlak Oscar : Estado y Sociedad : ¿Nuevas reglas de Juego?. Documento publicado en la Revista Reforma y Democracia N° 9 de CLAD (Caracas) año 1997.
- Oszlak, Oscar “Estado y Sociedad una triple Relación” (2006): *Los miedos de los argentinos: ensayos sociopolíticos y culturales*, CEDES Espacio, Buenos Aires. . <http://www.oscaroszlak.org.ar>.
- Oszlak Oscar y Ruth Felder: La capacidad de regulación estatal en la Argentina ¿quis custodiet custodes? en La Argentina que viene, Aldo Isuani – Daniel Filmus (comp.), FLACSO/EUDEBA, Buenos Aires. (1998).
- Roitter, Mario “El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil”. En Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela. (2004).
- Rodríguez Jaime . Muñoz Arana: Reforma del Estado y nuevas formas de gestión Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000
- Bibliografía sobre el Tercer sector en Argentina - Instituto de Investigación en Ciencias Sociales - Facultad de Ciencias Sociales Universidad del Salvador.
- PNUD. Índice de desarrollo: sociedad civil de Argentina: Formosa, Jujuy, Mendoza, Río Negro, Santa Fe. Buenos Aires: Edilab
- Thompson, Andrés (comp.). 1995. *Público y privado: las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*. Buenos Aires: UNICEF Losada

#### Normativas

- Ley 6072
- Decretos 167/96
- Decreto 889/96
- Ley 6921

## Páginas web

- Pagina web IDR ([www.idr.org.ar](http://www.idr.org.ar))
- Pagina web IDITS ([www.idits.org.ar](http://www.idits.org.ar))
- Página web ProMendoza ([www.promendoza.org](http://www.promendoza.org))
- Página IDC ([www.idc.org.ar](http://www.idc.org.ar))