

8521

C. F. I. - ENTRADA	
FECHA	25/11/69
Nº	1057
Seco. Gref.	
Asistencia Técnica	
Coordinación	
Finanzas	
A. Eco. ómicos	
A. Sociales	
Proyectos	
Org. y Personal	
Administración	
A. Legales	
Asesor	

INFORME FINAL

Dr. Arolfo Critto

INFORME FINAL

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires

Consejo Federal de Inversiones

1969

0
N.311
C29-i
I

INNOVACION Y BUROCRACIA

Dr. Adolfo Critto

INFORME FINAL

Ministerio de Economía de la Pfovincia de Buenos

Aires.

Consejo Federal de Inversiones.

1 9 6 9

CAPITULO I

1. INTRODUCCION

1. El objetivo del estudio

1.1. Inquietud que lo originó

La iniciativa de realizar este estudio surgió del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, y fue formulada al suscrito inicialmente por su titular, Dr. José María Dagnino Pastore, quien expresó su preocupación para lograr que los funcionarios superiores del Ministerio -particularmente directores, jefes de departamento y jefes de división- se integrasen en el proceso de cambio que intenta el Ministerio, en lugar de resistirse a él y obstaculizarlo. Preocupaba particularmente a los conductores del Ministerio el hecho de que, siendo la conducción política del Ministerio eminentemente transitoria, la única manera de lograr el éxito, continuidad y perdurabilidad de los cambios introducidos durante la Administración del equipo político, era el integrar efectivamente en la aceptación de dicho cambio a los funcionarios estables del Ministerio.

Se iniciaron contactos con diversos funcionarios del Ministerio que habían originado la inquietud planteada o estaban al tanto de ella, a efectos de analizar en mayor profundidad la inquietud y motivos para solicitar el estudio. En dichas entrevistas se recogieron impresiones acerca de cuáles eran los tipos de resistencias al cambio que la conducción política y el staff técnico percibían, así como sus hipótesis explicativas.

En base a un análisis de dichas entrevistas abiertas y de documentación del Ministerio, fue elaborado el diseño que sirvió de base al presente estudio.

1.2. Los objetivos y beneficios complementarios del estudio

Si bien originariamente se nos presentó el estudio como un mero estudio diagnóstico de resistencias al cambio, destinado a dar recomendaciones para su superación, desde el principio fue claro que el objetivo más amplio era lograr la máxima eficacia del organismo en el logro de sus objetivos, mediante el óptimo empleo de su personal superior. También fue claramente definido que, como en el análisis aparecerían, además de los problemas peculiares al organismo estudiado, problemas comunes a la Administración Pública Argentina en general, este estudio podría proporcionar un modelo de metodología, y algunos resultados sustantivos, que sirvieran para estudios y análisis de otros organismos y estructuras burocráticas en el país.

2. El enfoque del estudio

Con tales objetivos en mente, se resolvió dar al estudio una dimensión y proyecciones más amplias aún que las contractualmente comprometidas, teniendo en consideración que la Administración Pública es uno de los factores más influyentes para retardar o acelerar el desarrollo de una Nación, y en el caso argentino, sin negarle efectos aceleradores, está cumpliendo una disfunción retardatoria grande.

2.1. Metodología del estudio

Nuestro estudio ha tenido dos etapas: la primera exploratoria y la segunda trabajo de campo cuantitativo y cualitativo con aplicación de cuestionario cerrado y el análisis integral de los datos obtenidos.

2.1.1. El enfoque exploratorio

2.1.1.1. Fundamentación de este enfoque

Consideramos conveniente iniciar el estudio con un enfoque exploratorio por las siguientes razones: a) no existen suficientes antecedentes de estudios de este tipo en nuestro medio, lo que haría superficial intentar un enfoque cuantitativo desde un principio, ya que requeriría forzar artificialmente en categorías apriorísticas el rico material del complejo proceso organizativo y administrativo, sin razón que lo justifique; b) el enfoque cuantitativo directo, muy popularizado en ciertos ambientes de investigación social, está vinculado a la suposición de que se da un conocimiento básico de los procesos sociales vigentes en el contexto de la investigación, y que solamente quedan por establecer mediciones más precisas; tal supuesto tiene verosimilitud en los países donde se avanzó mucho en investigación social, y donde fueron elaborados marcos conceptuales y enfoques metodológicos adaptados a su situación; pero en países que no cuentan con ese punto de partida, es más necesario iniciar trabajos de este tipo con un enfoque cualitativo fle

xible; c) tal enfoque metodológico ha sido tradicionalmente preferido por los antropólogos culturales, quienes partían desde una base flexible precisamente para poner en tela de juicio los esquemas conceptuales y metodológicos que inicialmente tenían; d) el enfoque flexible inicial, por lo general nos da la mayor parte del conocimiento del estudio, tanto que la faz cuantitativa posterior tiene sobretodo la función de autocontrol del investigador, que no puede quedarse con el riesgo de haber sacado conclusiones excesivamente subjetivas del enfoque cualitativo; pero agrega poco conocimiento adicional a la faz cualitativa; e) tal enfoque flexible inicial nos permitió así detectar variables, procesos y fenómenos que hubieran escapado totalmente a nuestro alcance de iniciarnos con un enfoque cuantitativo, y que constituyen resultados centrales del estudio; f) la cuantificación posterior pudo así ser focalizada adecuadamente, y dotada de indicadores más válidos, gracias al proceso de ubicación cualitativa inicial, que permitió además seleccionar ítems de cuestionario adaptados al marco de referencia de los funcionarios entrevistados.

2.1.1.2. Técnicas empleadas y su fundamentación

El enfoque exploratorio cualitativo tiene asimismo una gran variedad de formas de ejecutarse, incluyendo procedimientos tales como la observación participante durante años en el sistema, las discusiones de grupos, etc.. En este trabajo se resolvió encarar el estudio exploratorio fundamentalmente mediante: a) entrevistas abiertas, primeramente muy inestructuradas, y luego menos inestructuradas; b) observación directa por parte de los sociólogos-entrevistadores, durante las entrevistas abiertas, y durante la encuesta cerrada posterior; c) en la encuesta posterior con cuestionario cerrado, se estimuló a los encuestados, a efectos de que expresen comentarios y explicaciones vinculadas a los distintos ítems del mismo; d) análisis de toda

la documentación existente, incluso documentación periodística;
e) categorización de todo el material cualitativo-recogido; y el
aboración de variables, hipótesis y sugerencias en base al mismo.

Las siguientes razones llevaron a enfocar así dicha etapa exploratoria: a) la entrevista abierta constituye el elemento fundamental para los estudios exploratorios en que interesa arrojar luz sobre los marcos de referencia y procesos sociales en que están inmersos los entrevistados, y para comprender el sistema que los rodea; b) la obtención, consignación textual, categorización y uso de material cualitativo surgido de comentarios a ítems del cuestionario cerrado, tiene la ventaja de que nos permite obtener expresiones espontáneas, cualitativas, explicitadoras de marcos de referencia, de una amplia variedad de entrevistados ubicados en distintos lugares del sistema estudiado, y vinculadas a una amplia variedad de ítems que cubren las variables fundamentales definidas en la primera etapa más abierta del estudio; c) tal análisis de material cualitativo obtenido sistemáticamente como comentarios de ítems estandarizados (del cuestionario cerrado), nos permite controlar, ampliar y corroborar las sugerencias y conclusiones extraídas de la exploración a través de entrevistas inestructuradas o semiestructuradas; d) ello, complementado con la cuantificación (de los ítems del cuestionario cerrado), nos permite comprender mejor la aplicabilidad de las distintas observaciones cualitativas iniciales e hipótesis elaboradas, a los distintos sectores del organismo estudiado; e) no se consideró apropiada la realización de observación participante, sostenida, porque: en un sistema complejo y extenso como éste, hubiera tenido efectos deformadores al confinar al investigador a un rincón del sistema, siempre atípico (pues en un sistema tan diferenciado no hay rincón "típico" o "representativo"); la inmersión demasiado incondicional en el sistema, al estilo de la metodología de campo del antropólogo cultural, tiene el riesgo de deformar la pers

- 9 -

pectiva del investigador, e involucrarlo excesivamente en los procesos afectivos y emocionales del sector del sistema con el que toma contacto; por otro lado el alto costo de tal procedimiento no permitía incluirlo en nuestro plan, ni siquiera como procedimiento complementario, dado lo limitado de nuestro presupuesto; f) tampoco se empleó -salvo en contadas oportunidades- las técnicas de entrevista de grupo, o trabajo de grupo, pues se consideró que: ellas determinan un proceso de expectativas, discusión y efervescencia en el sistema, que no nos parece prudente desatar mientras no se esté directamente ya en la faz de acción, decidida o aceptada por la conducción del organismo; la conducción del organismo nos solicitó fundamentalmente un diagnóstico y recomendaciones, pero no entrar a generar directamente un proceso terapéutico que, de no ser adecuadamente acompañado por la conducción, y programado integralmente, puede ser frustrante y negativo; recomendamos la iniciación de ciertos procesos grupales, (tales como ciclos de capacitación con interacción de conductores y funcionarios) desde el comienzo de nuestro estudio, pero la conducción del Ministerio no resolvió formalmente su puesta en práctica hasta el momento; hemos preferido realizar entrevistas, las que permiten obtener material que, por lo general no surge de reuniones de grupo, debido a inhibiciones, tendencias participativas diferenciales, situación de poder, relaciones y estratificación especial que se crea en situación de grupo y a otros factores.

2.1.1.3. Tareas realizadas

El estudio exploratorio incluyó: a) la realización de más de 80 entrevistas abiertas, cubriendo casi la totalidad de directores y sub-directores, y muchos jefes de departamento y jefes de división del Ministerio, dos reuniones informativas con el director de Administración y los jefes de los departamentos dependientes de dicha

dirección; b) entrevistas abiertas a Ministros, Sub-secretarios, asesores, y algunos empleados; c) obtención del material cualitativo resultante de la aplicación de 208 cuestionarios, a todos los directores, sub-directores y jefes de departamentos del Ministerio; así como a todos los jefes de división de la Dirección de Recaudación, con asiento en Casa Central; d) categorización y análisis de dicho material cualitativo; e) análisis documental. El estudio exploratorio constituyó un trabajo estrictamente en equipo, y el director de la investigación realizó parte de las entrevistas de campo, sobre todo las primeras, para orientar al resto del equipo en el enfoque a seguir, y leyó todas las entrevistas llevadas a cabo por el equipo, comentándolas desde los puntos de vista metodológico y teórico, e impartiendo directivas para su mejoramiento y complementación. Elaboró asimismo un temario de entrevista, que sirvió de guía en esta faz del trabajo, y que se acompañó en el informe de progreso referido a las segunda y tercera etapas del estudio.

2.1.2. Elaboración y reelaboración de variables e hipótesis

Concordantemente con el enfoque exploratorio explicado, y con la índole diagnóstica del estudio, se resolvió no limitar a priori el espectro de posibles variables o factores que afectan la integración de los funcionarios en el proceso de logro de los objetivos y en la implementación de cambios, en el Ministerio. Se considera que tal limitación impondría una rigidez teórica o ideológica a priori al estudio, privándole de posibilidades de aportar su máximo beneficio para la solución de los problemas prácticos que preocupaban a quienes nos encomendaron el trabajo; y privándole incluso de posibilidades de adaptar nuestros marcos de referencia conceptuales a la problemática peculiar del fenómeno burocrático argentino.

Por tal razón se intentó desde un comienzo la explicitación de un amplio espectro de factores, variables e hipótesis a considerar en el estudio, que se incluyeron en el diseño original del mismo. Tales esquemas fueron derivados de la primera aproximación al campo y de los conocimientos y orientaciones generales tanto en el área de la Sociología y Psicología Social, como más específicamente en el estudio de la burocracia, la administración y la organización. Pero por amplio que fuese, se consideró que tal espectro tampoco podía constituir nuestro marco referencial definitivo, y que solo importaba un esquema hipotético que debía necesariamente ser reelaborado en base al estudio mismo,

y en especial en base a su faz exploratoria.

Así se hizo. Las sucesivas reelaboraciones de variables e hipótesis se presentaron en sucesivos informes de progreso del estudio, y sirvieron de base para la elaboración del cuestionario final. En el presente informe final completamos y ampliamos tales reelaboraciones, al explicitar las conclusiones y resultados finales del estudio.

La categorización del material cualitativo y su análisis, constituyó una tarea esencialmente creativa y dificultosa, que debió hacerse en base a la lectura y sucesivas reorganizaciones del material cualitativo obtenidos en la etapa exploratoria.

2.1.3. La cuantificación

Si bien, como dijimos, consideramos que el estudio alcanzaría a definir sus ideas, variables e hipótesis fundamentales en base a su faz cualitativa-exploratoria, consideramos asimismo necesaria una faz cuantitativa complementaria, por las siguientes razones: a) las conclusiones del análisis cualitativo pueden estar demasiado teñidas de la subjetividad del investigador, por lo cual resulta útil un análisis cuantitativo complementario que permita establecer en qué medida y con qué alcances se presentan los factores y relaciones hallados por el investigador, en las distintas reparticiones, niveles, estratos y personas del organismo, ganando así el estudio en precisión, riqueza y amplitud; b) el análisis cuantitativo permite además detectar factores y relaciones no previstos en el estudio cualitativo, merced al valor sugestivo que tienen las cifras, para representar complejos procesos organizacionales; c) la aplicación sistemática del instrumento de estudio cuantitativo (cuestionario) permite asimismo recoger material cualitativo complementario, como vimos más arriba; d) la cuantificación es asimismo un importante elemento de convicción y comunicación, que favorece la transmisión y visualización de las conclusiones del estudio.

2.1.3.1. Elaboración de indicadores y técnicas de recolección de datos. Cuestionarios.

Se consideró fundamental para la validez de los indicadores a emplearse en la etapa cuantitativa del estudio, el uso de afirmaciones, frases y expresiones espontáneas de los funcionarios entrevistados, especialmente cuando tales expresiones aparecieron de manera parecida en distintas entrevistas. Además, como en la fase exploratoria del estudio cada nueva entrevista procuraba tener en cuenta lo elaborado en base a las entrevistas anteriores, ello facilitaba observar si algunas expresiones de los entrevistados eran personales y peculiares a ellos, o eran expresivas de maneras de pensar y normas compartidas. Por lo tanto, se elaboró una lista de frases textualmente tomadas de entrevistas abiertas, y se agruparon por tema y variable, proponiéndose a un nuevo grupo de funcionarios entrevistados, a efectos de que expresen su grado de acuerdo o desacuerdo con las mismas, así como eventualmente si no las comprendían o les chocaban. Tal lista de afirmaciones se modificó, eliminando aquellas afirmaciones que no eran comprendidas o que causaban molestia o rechazo a los entrevistados; y el cuestionario se volvió a probar en esta nueva versión; tal operación de prueba y nuevas modificaciones, se repitió algunas veces más, hasta que el grado de incomprensión de ítems o molestia llegó a ser mínimo.

Algunos ítems (particularmente los referidos a planificación, control de gestión, etc.) se dejaron en el cuestionario, a pesar de no ser comprendidos por muchos funcionarios entrevistados; debido a que nos interesaba el mismo hecho de que no los comprendan; como indicador de su falta de información y contacto con el tema, como se verá en el análisis.

Dicho cuestionario fue a su vez la sustitución y mejoramiento de una versión anterior que elaboramos --y que se acompaña con el informe correspondiente a las segunda y tercera etapas del estudio-- de acuerdo a los sistemas más tradicionales de elaboración de cuestionarios, colocando una serie de items expresados en nuestro propio lenguaje. Tal primera versión de cuestionario tenía mucha menos agilidad y denotaba un grado muy inferior de comprensión de las preguntas, de parte de los entrevistados, que las posteriores versiones que hemos comentado.

Las nuevas versiones del instrumento permitieron cubrir en menor tiempo un espectro más completo de variables, con mayor seguridad. Para reforzar la validez de dichos indicadores, incluimos baterías de indicadores referidos a cada variable, aunque enfatizando distintos aspectos de las mismas, como veremos en el análisis sustantivo en este informe. Dichos items referidos a las mismas variables, se pusieron por lo general agrupados uno a continuación del otro en el cuestionario, a efectos de guardar un orden psicológico que facilite la comprensión y el rapport del entrevistado. Sin embargo, a efectos de controlar la posible tendencia de respuestas racionalizadas con limitaciones de veracidad, algunos items fueron relativamente diseminados en el cuestionario a pesar de medir una misma variable, pero sin chocar directamente con los requerimientos del orden psicológico.

Se pensó confeccionar una variedad de versiones de cuestionarios, adaptadas a directores, jefes de departamento y jefes de división, respectivamente. Sin embargo, como se consideraba útil comparar las actitudes y posiciones de funcionarios de distintos niveles, respecto de temas y variables comunes, se

resolvió emplear una sola versión de cuestionario, teniendo en cuenta que: a) la confección de distintas formas de cuestionario haría poner en tela de juicio la comparabilidad de distintos indicadores referidos a las mismas variables; b) el análisis tendría dificultades muchas veces insalvables; c) los problemas y los ítems eran en general comprendidos de manera similar por funcionarios de los distintos niveles; d) las preguntas referidas a relaciones con inferiores o superiores jerárquicos se formulaban de manera que el entrevistador en cada caso mencionase el cargo inmediatamente inferior o superior del entrevistado (ej.: si se trata de un jefe de departamento, menciona al director -si se refiere a superior jerárquico- y al jefe de división -si se refiere a inmediato inferior jerárquico-).

Los ítems del cuestionario, respecto de los cuales el funcionario entrevistado debe expresar su grado de acuerdo, o desacuerdo, intentan medir una amplia gama de variables, tales como percepción de objetivos, y posibilidades del Ministerio; percepción de las características del personal y de los conductores; percepción de justicia o injusticia; relaciones jerárquicas; comunicación; centralización; características del trabajo; consecuencias de las condiciones del trabajo; situación personal; actitud hacia los técnicos; hacia la organización; hacia la innovación y el cambio.

Como se verá en el análisis sustantivo en este informe, no es raro que el mismo ítem sea indicador indirecto de más de una variable, y que una misma variable se sirva de varios ítems como indicadores.

En cuanto a las razones en las que se funda la presunción de validez de los distintos indicadores, serán expuestas al análisis

zar los respectivos items. Solamente cabe adelantar aquí que el hecho de que la actitud del propio entrevistado sea componente fundamental de las variables determina que muchas veces, el solo hecho de que el entrevistado piense que existe un problema (ej. incomunicación; falta de programación; insuficiente remuneración; falla en la capacitación; desorganización; falta de recursos para la acción; falta de personal; consecuencias negativas de todo ello en demora y sacrificio de tareas; etc.) es signo o de una percepción realista de dicho problema (se trata de informantes clave de amplio conocimiento y experiencia en el organismo) o de que actuarán como si tal problema fuera real, por lo cual el fenómeno tenderá a ser como se percibe, en sus consecuencias ("self-fulfilling prophecy")¹, ya que los actores actuarán de acuerdo a sus creencias (como si tuvieran recursos limitados, no bastándose con ellos, etc.).

2.1.3.2. Aplicación del cuestionario

La duración promedio de la aplicación del cuestionario fue de ⁽²⁾ dos horas y media, lo cual permitió recoger una amplia riqueza de material, sin cansar demasiado al entrevistado. Además, el entrevistado generalmente se sintió en un clima favorable, al hablársele en su propio lenguaje y sobre temas que le resultan familiares, lo que favoreció su rapport y voluntad de cooperación, que casi invariablemente fueron óptimos.

Las entrevistas fueron efectuadas por el propio director de la investigación, el equipo de sociólogos investigadores, y, en su mayor parte, por un equipo de sociólogos platenses, pre

-
- 1 Merton Robert K., Social Theory and Social Structure, The Free Press, III, 1957.
 - 2 En muchos casos los mismos entrevistados se ofrecieron a comentar extensamente sus experiencias y opiniones, vinculadas a los temas del cuestionario, por lo cual muchas entrevistas duraron varias horas.-

parados especialmente para dicho trabajo, cuyo origen local favoreció aún más el rapport con los entrevistados.

Las entrevistas se aplicaron generalmente en las propias oficinas o despachos de los entrevistados, lo cual favoreció la observación de los procesos sociales vigentes en los distintos departamentos y direcciones del Ministerio, y en las distintas divisiones de la Dirección de Recaudación. La introducción a los jefes se obtuvo generalmente a través de sus superiores respectivos, indicándose que se trataba de un estudio sociológico para extraer conclusiones generales, y que las respuestas se tratarían con estricta reserva, dándose a conocer únicamente conclusiones, porcentajes, relaciones, y demás datos que no puedan comprometerlos personalmente. Seguramente tal circunstancia les infundió confianza a juzgar por los altos porcentajes obtenidos de respuestas duramente críticas a algunos aspectos de la conducción del Ministerio.

Los entrevistadores prepararon informes sobre cada entrevista en los que consignaron textualmente todo el material de comentarios y respuestas de los entrevistados, y también informes generales sobre sus observaciones en el Ministerio; se efectuaron reuniones de todo el equipo en las que se analizaron las características de los procesos sociales en el Ministerio y en sus distintas reparticiones, cuyo conocimiento se obtuvo por medio de los métodos mencionados.

2.1.3.3. Análisis cuantitativo

Además de las variables expresivas de sus opiniones o percepciones de la situación, el cuestionario incluyó un conjunto de variables de hecho: nivel del cargo que ocupa; antigüedad;

remuneración; tiempo dedicado al cargo; nivel de educación formal; otros estudios; títulos; lugar de nacimiento; lugar donde vivió la mayor parte de su vida; lugar de residencia actual; edad; sexo; ocupación y estudios del padre; estado civil; hijos.

Tales variables nos permitirían analizar las relaciones entre las respuestas de opinión o percepción de situaciones o problemas, y las características sociales e institucionales del entrevistado, a las que consideramos variables antecedentes. Para el análisis incluido en este informe final, se emplearon básicamente seis de estas variables de hecho: departamento al que pertenece; nivel del cargo que ocupa; nivel de educación formal; antigüedad en el Ministerio; edad; y sexo.

Si bien estas variables incluyeron por lo general varias categorías, se redujeron tales categorías a pocas clases, para facilitar el análisis, ya que el número de casos contenidos en el estudio es demasiado bajo para justificar la utilidad de refinamientos de sub-categorías que no harían otra cosa que complicar y oscurecer el análisis. Así por ejemplo en nivel de educación formal se redujo a "primaria", "secundaria", "universitaria incompleta", y "universitaria completa"; la edad se redujo a las categorías "hasta 40 años"; "de 41 a 45 años"; "de 46 a 50 años", "de 51 años y más". Se hicieron estas reducciones teniendo en cuenta las distribuciones de frecuencias de los funcionarios entrevistados por edad, antigüedad y nivel educativo, a efectos de que en cada clase hubiese números de una magnitud tal que facilitasen el análisis.

Hecha esta reducción de las variables antecedentes, se efectuó la clasificación cruzada de todas las respuestas de los

funcionarios de acuerdo con tales variables, y se obtuvieron porcentajes que permiten ver en qué medida y de qué manera las variables antecedentes estaban asociadas a las respuestas en las variables destinadas a medir las percepciones y actitudes de los funcionarios, lo cual sirvió de base para el análisis cuantitativo. Para facilitar este análisis, se agruparon las respuestas "muy de acuerdo" y "de acuerdo" en una sola categoría, a la que llamamos "acuerdo"; y las categorías "muy en desacuerdo" y "en desacuerdo" en una sola categoría, a la que llamamos ^{"des} "acuerdo"; agrupándose asimismo las respuestas residuales en una categoría a la que llamamos "otra", con lo que las ocho posibilidades de respuesta, se redujeron a tres y así se presentan los datos en los cuadros que acompañan este informe.

No hemos trabajado con muestras sino con el universo de los jefes y sub-jefes de Departamento del Ministerio, con asiento en La Plata; el universo de los jefes de división de la Dirección de Recaudación, con asiento en La Plata; y el universo de los directores y subdirectores del Ministerio. Ello nos autoriza a trabajar con porcentajes, a pesar de estar manejando números relativamente pequeños, ya que son todos los casos existentes en los universos que consideramos. El hecho de que se trate de números pequeños, y de no trabajar con muestras al azar (pues trabajamos con universos) nos decidió además a no intentar otros tipos de refinamientos matemáticos.

2.1.3.4. Análisis sociométrico

El cuestionario incluyó asimismo algunos items destinados a efectuar un análisis sociométrico del sistema, a efectos de detectar algunos procesos de interacción vigentes entre los fun

cionarios. Sin embargo, no se creyó conveniente incluir varios items, ni intensificar este estudio sociométrico, a efectos de no crear perturbaciones e irritación en el sistema. Aún los pocos items agregados al cuestionario (en que se pregunta si sus tres mejores amigos trabajan en el Ministerio, cuáles son las tres personas de quienes es más amigo o con quienes tiene una relación más estrecha; a) en el Ministerio y b) entre los de su mismo nivel) fueron colocados al final, para evitar que posibles reacciones negativas perturbasen el resto de la entrevista, y en muchos casos causó algo de molestia su aplicación. En base a dichos items sociométricos se prepararon las correspondientes matrices, y se confeccionaron índices de cohesión o dispersión, para comparar los departamentos de Recaudación entre sí, y las direcciones entre sí.

2.1.3.5. Características de los grupos encuestados.

El estudio cuantitativo constó de dos universos, que fueron analizados separadamente:

- a. jefes y sub-jefes de departamento y dedivisión de la Dirección de Recaudación, en número de 63;
- b. directores, sub-directores, y jefes y sub-jefes de departamento, de todo el Ministerio, casa central (esto es, - con asiento en la sede central del Ministerio, que es la ciudad de La Plata).

Las características de los funcionarios de la Dirección de Recaudación, incluidos en nuestro estudio, son las siguientes:

I. Departamento al que pertenecen:

1. Inmobiliario Básico.....	8
2. Inmobiliario Adicional	5
3. Lucrativas.....	9
4. Sellos.....	7
5. Automotores.....	6
6. Administración.....	9
7. Fiscalización.....	5
8. Interior.....	2
9. Transmisión: Gratuita de Bienes.....	12

II. Cargo que desempeñan

1. Jefes y sub-jefes de departamento.....	14
2. Jefes de división.....	49

III. Educación formal

1. Primaria (incompleta o completa).....	24
2. Secundaria (incompl. o completa).....	24
3. Universitaria incompleta.....	9
4. Universitaria completa.....	6

IV. Antigüedad en el Ministerio

1. 15 años o menos	7
2. 16 a 20 años	10
3. 21 a 25 años	23
4. 26 a 30 años	13
5. 31 años o más	10

V. Edad

1. Hasta 40 años	16
2. De 41 a 45 años	12
3. De 46 a 50 años	19
4. De 51 a 59 años	16

VI. Sexo

1. Varones.....	48
2. Mujeres.....	15

Las características de los funcionarios del Ministerio, incluidos en nuestro estudio, son las siguientes:

I. Dirección y Subsecretaría a la que pertenece

1. Hacienda (Subsecretaría).....	63
Direcciones	
a. Recaudación	16
b. Catastro.....	21
c. Lotería.....	4
d. Inmuebles del Estado.....	5
e. Apremios.....	2
f. Registro de la Propiedad.....	8
g. SPED	7

2. Dirección general.....	38
a. Administración.....	18
b. Intendencia.....	5
c. Personal.....	10
d. Dirección General.....	5
3. Finanzas (Subsecretaría).....	11
Direcciones	
a. Presupuesto.....	6
b. Recursos.....	5
4. Trabajo.....	18
a. Delegaciones regionales.....	6
b. Policía del Trabajo.....	4
c. Relaciones laborales.....	4
d. Planificación y asuntos laborales.....	4
5. Industria y Comercio (Subsecretaría).....	26
Direcciones	
a. Industria	5
b. Comercio.....	6
c. Turismo.....	6
d. Estadística.....	8
e. Proyectos.....	1
TOTAL.....	156.-

II. Cargo que desempeñan:

1. Director.....	15
2. Sub-director.....	16
3. Jefe de Departamento.....	100
4. Sub-jefe de departamento.....	25

III. Educación formal

1. Primaria (incompleta o completa).....	10
2. Secundaria (incompleta o completa).....	38
3. Universitaria incompleta.....	24
4. Universitaria completa.....	28

IV. Antigüedad en el Ministerio:

1.	15 años o menos.....	36
2.	16 a 20 años.....	13
3.	21 a 25 años.....	26
4.	26 a 30 años.....	14
5.	31 años o más.....	11

V. Edad

1.	Hasta 40 años.....	38
2.	De 41 a 45 años.....	15
3.	De 46 a 50 años.....	19
4.	De 51 años o más.....	28

2.1.4. Análisis de material existente, específico y contextual

Se consideró muy importante, para completar el cuadro del sistema y proceso social en el Ministerio, analizar los datos de legajo y registros del Ministerio; documentos oficiales del Ministerio; publicaciones periódicas sobre el Ministerio; los informes técnicos elaborados en el Ministerio por consultores o funcionarios del mismo Ministerio; los antecedentes e informaciones sobre la Administración Pública Nacional; y los antecedentes bibliográficos sobre estudios e interpretaciones en temas de organización y burocracia, vinculados a nuestro estudio, y realizados en el extranjero o en el país.

El material de legajos de todo el personal fue analizado en cuanto a unas pocas variables (sexo, edad; nivel educativo, y antigüedad en el Ministerio), ya que respecto de otras variables que se intentó considerar (sanciones y premios recibidas, etc.) existían escasos datos.

De los documentos oficiales del Ministerio se obtuvo particularmente la definición de los objetivos de su conducción política, su estructura interna, etc.

El análisis de antecedentes bibliográficos y estudios previos en el tema nos permite comparar a lo largo de nuestro propio

análisis, nuestras conclusiones con las conclusiones extraídas de otros estudios.

El análisis de la información sobre la Administración Pública Nacional y antecedentes de la Provincial nos permite ubicar el estudio en un contexto más amplio, y destacar asimismo su importancia desde esa perspectiva más amplia.

2.2. Ejecución del estudio

2.2.1. Equipo de investigación

La investigación se llevó a cabo bajo la conducción directa del suscrito, quien personalmente: a) elaboró el diseño; b) realizó las primeras tareas de campo; c) dió las directivas al equipo para sus tareas de campo y supervisó dichas tareas; d) leyó y analizó todo el material cualitativo recogido en el trabajo de campo; e) realizó el análisis cuantitativo; f) programó y dirigió todos los aspectos del trabajo; g) preparó los informes de progreso y el informe final.

Colaboraron como sociólogos de experiencia, tanto en el trabajo de campo como en la elaboración del material y supervisión al resto del equipo, los licenciados Luis Sidicaro y Estela Elbert en una primera etapa; siendo sustituido el primero por la licenciada Susana Rodríguez Conrad después de los primeros meses del trabajo, por haber adquirido un compromiso de trabajo full time con otra institución; colaboraron durante un lapso las licenciadas María del Carmen García Pionbo de Roggi y Alicia de Simoni. En el trabajo de campo y en menor medida en la elaboración de los datos, participaron como investigadores junior sociólogos de La Plata: Mónica Di Rago, Mario Fittipaldi y Celina Inchaurregui y Nora Oneto, (estudiante avanzada de sociología). Se realizaron muchas

reuniones del equipo senior de investigación con el suscri-
to, para discutir los aspectos metodológicos y teóricos del
estudio y las conclusiones extraídas del trabajo de campo,
así como para recibir directivas. Se realizaron también reu-
niones conjuntas de equipo senior y junior, con el mismo ob-
jeto.

2.2.2. Focalización del estudio. Dificultades

A los efectos de orientar el estudio de la manera más apropiada para los objetivos de la institución destinataria del mismo, era necesario que la conducción política del Ministerio definiera sus intereses y expectativas a tal respecto.

Sin embargo, se produjeron algunas dificultades que limitaron las posibilidades de una clara definición de tales aspectos. En primer lugar, a poco de iniciarse el estudio se produjo el cambio del Ministro, quien había sido el promotor de la idea del estudio, y lo había encargado. Al cambio del Ministro siguieron, con lógica lentitud, los cambios de sub-secretarios; y con mayor demora aún, los cambios de algunos directores. Tales cambios determinaron la necesidad de establecer los puntos de vistas del nuevo equipo de conducción, lo cual llevó un tiempo, no solamente porque el equipo de conducción requirió un tiempo para definir sus políticas e intereses, sino también porque, como dijimos, la constitución misma de este equipo llevó meses.

El cambio del equipo de conducción ministerial afectó particularmente a uno de los objetivos previstos en el estudio, el de la realización de estudios "cuasi-experimentales", mediante la aplicación deliberada, en algunas unidades del Ministerio, de algunas de las recomendaciones formuladas en los informes de progreso uno, dos y tres. El suscrito ofreció incluso colaboración para la implementación de dichas recomendaciones. Sin em-

bargo, no se llegó en tiempo a la decisión ministerial de la aplicación de las mismas -debido en parte a los cambios mencionados- en alguna unidad piloto; lo cual hubiera hecho posible llevar a cabo estudios "antes-después" mediante los cuales hubiera sido factible realizar análisis cuasi-experimentales. Tenemos ahora la satisfacción de haber sido informados por el señor Ministro de que nuestras recomendaciones se están ya aplicando. Si bien ya no estamos en tiempo para iniciar un estudio cuasi experimental, dado que vencen los plazos de este estudio, nos reconforta y alegra saber que el trabajo es efectivamente utilizado por el organismo destinatario del mismo.

De todos modos, el análisis cuasi-experimental o de procesos de cambio se limitó a ser una evaluación cualitativa en base a sucesivas entrevistas abiertas efectuadas en algunos organismos.

Se resolvió profundizar el estudio en las unidades de mayor interés para la conducción política del Ministerio, para lo cual fue consultado el señor Ministro, quien insistió en la importancia que revestía la Dirección de Recaudación, para la nueva conducción. En consecuencia, el estudio se centró en esa dirección. En una primera etapa se había focalizado el trabajo en otras direcciones que resultaban importantes para la conducción anterior.

Por ello, la encuesta cuantitativa final se aplicó a todos los jefes y sub-jefes de departamento y de división de la Dirección de Recaudación. En el resto de las direcciones, se aplicó dicha encuesta a los directores y sub-directores; y jefes y sub-jefes de departamento.

por considerar

Se seleccionó este universo que a nivel de jefatura de departa-

mento se da un puesto clave e influyente de la continuidad burocrática, donde se concentra el poder administrativo - que puede hacer triunfar o fracasar una reforma y un proceso de cambio en el Ministerio.

A pesar de que en el estudio fuimos más allá de lo comprometido inicialmente, las limitaciones presupuestarias impidieron realizar un análisis más amplio, sistemático y general, como merecía un tema tan importante de investigación. Sin embargo, tal es la experiencia común de los investigadores sociales, quienes después de haber remontado una montaña quedan con la inquietud para remontar otra más alta.

3. Enfoque sustantivo del estudio. Síntesis

Hemos visto que el presente estudio se originó en el interés de analizar las relaciones entre el elemento humano y el cambio en el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, con el objeto de buscar medios para lograr una mayor integración de los funcionarios en el proceso de cambio intentado por la conducción del Ministerio.

Resulta ocioso recalcar la importancia de este problema, que desde luego excede en mucho a las circunstancias particulares que originaron este estudio. En efecto, sabemos que la Administración Pública constituye un instrumento decisivo para el desarrollo nacional, respecto del cual puede constituir una importante contribución, o un importante escollo, o tener una influencia intermedia entre esos dos polos (positivo y negativo) ¹.

La Administración Pública argentina, con sus 1.478.936 agentes (según un informe preparado por FIEL y publicado por la Cámara de Sociedades Anónimas, Buenos Aires, 1969), moviendo una parte sustancial del producto nacional, e influyendo poderosamente mediante sus normas, políticas y controles sobre todos los aspectos de la vida social, política y económica nacional, no es una excepción en tal sentido. Tampoco puede descartarse la importancia de las administraciones provinciales,

1 Es sabido que el incremento y el desarrollo actual de la Administración Pública en todos los países responde al hecho de que el Estado asume cada vez más sobre sus hombros la responsabilidad de dar cumplimiento a una serie de servicios sociales y puesta en práctica de programas de progreso económico y social "En grado cada vez mayor, la utilización eficaz de los recursos nacionales depende de la adopción de programas económicos y sociales acertados, y el resultado satisfactorio de éstos depende a su vez de un eficaz servicio público". ... "Los gobiernos han asumido la función relativa a la dirección y utilización de la mano de obra, de los recursos naturales y de la tecnología en la rápida evolución del mundo moderno" (Manual de Administración Pública, A.U., 1962, parte I.)

y particularmente de la de la Provincia de Buenos Aires (que, según el mismo informe de FIEL cuenta con 153.771 empleados, de los cuales 10.390 dependen del Ministerio de Economía), por cuanto, a pesar de una innegable tendencia al crecimiento de la centralización nacional, la dinámica periférica dependiente de las administraciones provinciales, apoyada en el sistema constitucional federal, es decisiva para el desarrollo provincial, regional y nacional. La influencia de la Administración Pública Provincial bonaerense, respecto del desarrollo nacional, se destaca más por cuanto se trata por lejos de la provincia con mayor población, extensión, riqueza e influencia sobre el proceso de desarrollo nacional. La ubicación de la capital bonaerense en una ciudad relativamente pequeña -La Plata- le da especiales características a su organización burocrática, a la que vive estrechamente ligada la ciudad, que desde ese punto de vista se ha llamado a veces una ciudad administrativa.

La importancia de la función de la Administración Pública en relación al desarrollo general se acentúa en una sociedad empeñada en un proceso de cambio, -como es el caso de las naciones en vías de desarrollo, y también de las desarrolladas- y más aún si existe el propósito de que dicho cambio asuma características revolucionarias, como es el caso dentro de la actual administración nacional.

El cambio constituye una necesidad fundamental de todo organismo vivo -y una sociedad lo es-, necesidad que se acentúa en un proceso de desarrollo, y más aún en un proceso revolucionario.

La Administración Pública es el instrumento ejecutivo de la sociedad global, para intervenir activa, deliberada, racional y eficazmente en la orientación de tal proceso de cambio, y adaptarlo eficazmente a los objetivos de desarrollo. Tal interven-

ción gubernamental ejecutiva en el proceso de cambio, está orientada, en el actual proceso argentino, con la idea de que una mayor modernización, tecnificación y racionalización de las actividades societales, gubernamentales, y aún de las actividades privadas, llevará al uso óptimo de los recursos existentes, en aras del desarrollo nacional.

Volviendo entonces al primer párrafo de esta sección, lo ampliamos expresando que el presente estudio se originó en el interés de analizar las relaciones entre el elemento humano y el cambio deliberadamente orientado hacia la racionalización, y modernización, para optimizar el uso de los recursos existentes, con vistas al desarrollo.

Este último enfoque, presupone el uso de las técnicas de programación racional, ya que ellas permiten el análisis sistemático de la situación existente, necesidades, recursos, condiciones, posibilidades y perspectivas, a fin de optimizar la toma de decisiones en la selección entre alternativas de acción; y obtener el logro de los objetivos deseados en el proceso de cambio.

Dentro de este marco general, analizaremos entonces el rol del funcionario administrativo en el proceso de cambio; para referirnos luego a los aspectos del problema en el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, con especial referencia al tema de la incorporación, retención y conformación del personal adecuado; terminando el capítulo con un diagnóstico general de la situación en el Ministerio; y recomendaciones para la acción, desde el punto de vista de la política referida al factor humano.

3.1. El funcionario público en el proceso de cambio programado

Frente al panorama indicado, partimos entonces de la idea de

que es necesario llegar a establecer en los organismos públicos un proceso vigoroso y eficaz de programación sistemática y ejecución de lo programado, a efectos de producir y orientar enérgicamente el cambio hacia los fines de desarrollo, y, si fuera posible, con ritmo revolucionario. Analicemos el rol a cumplir por el funcionario público en este proceso de cambio:

3.1.1. Roles del funcionario, del conductor y del técnico.
El triángulo del cambio.

Entendemos que un proceso efectivo de programación-acción en la Administración Pública que se adecúe orgánicamente a los objetivos del desarrollo requiere el trabajo integrado del conductor político; el funcionario de carrera; y el técnico. Esto quiere decir dos cosas: a) que el proceso no puede apoyarse exitosamente solo en uno o dos de los tres, prescindiendo de el o los restantes; b) que el proceso no puede apoyarse exitosamente en los tres si no actúan integradamente. (Eventualmente, cuando los funcionarios o conductores políticos tienen alto nivel técnico, pueden representar más de un rol en tal integración, aunque difícilmente sustituyen al técnico staff).

En efecto: a) el conductor político aporta su ubicación en el contexto más amplio, con su misión jerárquica de realizar aportes fundamentales en definición de objetivos, y en coordinación de las acciones de funcionarios y técnicos, en función de dichos objetivos, y de las estrategias que sean definidas como aptas; b) el funcionario de carrera aporta su conocimiento e información desde adentro, de los aspectos y peculiaridades del organismo concreto en que trabaja; así como una cuota importante de poder que detenta gracias a que conoce los caminos (particularmente normas, reglamentos, trámites, excepciones, prácticas) que

constituyen las llaves que permiten mover ese pesado instrumento que es la Administración Pública; y asimismo una cuota importante de poder por cuanto detenta un cargo garantizado por un complejo y estable sistema normativo; c) el técnico está llamado a aportar sus conocimientos y estrategias para el incremento, sistematización y elaboración de la información necesaria para la programación y para la programación misma. En definitiva, sin el aporte e integración del poder formal e informal; ubicación, información, y técnica de estos tres roles, el proceso de programación queda muy limitado, como lo veremos en este mismo capítulo al analizar la situación vigente en el Ministerio de Economía.

3.1.2. Vicios estructurales que incidieren la integración de estos roles. Círculo vicioso.

La antedicha integración de los roles administrativo, político y técnico en el proceso de cambio programado, supone de parte de los titulares de dichos roles, la adhesión a los objetivos del organismo, y la preocupación concreta por el logro sustantivo de dichos objetivos. (Sin embargo, en la medida en que cualquiera de los tres (el administrativo; el político; el técnico) Cree que su esfuerzo en pos de contribuir eficazmente al logro de los fines sustantivos del organismo serán ineficaces, a fin de cortar frustraciones, desplaza su interés hacia otros temas:

1

a) en el caso del funcionario de carrera: la preocupación se concentra en los medios que él maneja, los trámites, los pro

1 R.K. Merton describió magistralmente este proceso en su artículo sobre "Bureaucratic Structure and Personality", en Social Theory and Social Structure, The Free Press, III., 1957. Otros muchos autores se han ocupado de este tema.

cedimientos, las reglamentaciones, las formas de la actividad administrativa, más que su fondo teleológico;

b) en el caso del técnico, la preocupación se concentra en su carrera profesional y académica, mirando al organismo como una ocupación pasajera, sin considerarse comprometido con sus objetivos sustantivos, y considerando que su responsabilidad termina con la emisión de su informe u opinión;

c) en el caso del conductor político, la preocupación se concentra en el exterior del organismo, en sus relaciones con otros organismos, o en su carrera política.

El desplazamiento de las preocupaciones desde los fines del organismo hacia otros fines, está muy ligado a la desconfianza entre los tres antedichos roles, y a su visión de la situación estructural en el organismo. En efecto, cualquiera de ellos advierte que sin el concurso de los demás y de la estructura su aporte para el cambio y el mejoramiento perderá significación. Más concretamente observan a menudo que entre el cúmulo de irracionalidades, desperdicios y trabas contextuales, estructurales y de los ocupantes de los demás roles, su esfuerzo por mejorar las cosas chocará con una valla inexpugnable. Esta sola idea es ya una valla formidable para el cambio, pues, por aplicación de orientación general psico-social "nadie intenta lo que ve como imposible."¹

Al desplazar sus inquietudes, intereses y aspiraciones hacia otros objetivos distintos de lo que significa incremento de la eficacia operativa del organismo, los funcionarios desarrollan una conducta que resulta funcional para su equilibrio in

1 Ver nuestro Documento de Trabajo N° 3, Centro de Investigación Social Aplicada, Universidad Católica Argentina, 1969.

terno, y les permite hallar satisfacción en lo que están haciendo, a pesar de encontrarse marginados del proceso global. Ello explica la satisfacción con el trabajo que se ha observado muchas veces en los funcionarios de carrera ¹, y que también notamos en nuestro estudio. Es lógico que la persona busque la forma de adaptación que le permita satisfacer sus necesidades personales, en su circunstancia de trabajo.

Tal tendencia de desplazamiento de objetivos y satisfacciones, que se da en alto grado entre funcionarios públicos, se da también -aunque en menor medida- en el técnico y el conductor político, en cuanto se ven impotentes frente a la preocupación para los fines del organismo.

Vemos así que las condiciones estructurales en la organización son disfuncionales en cuanto provocan el distanciamiento entre sus roles claves (funcionario, conductor, técnico) y los objetivos del organismo, engendrándose así una verdadera contraposición entre las necesidades del organismo y las necesidades de los titulares de los roles claves que lo integran. Refiriéndose al problema de relaciones entre personalidad y organización, Argyris observa que "existe una falta de congruencia entre las necesidades de los individuos sanos y las exigencias de la organización formal". ²

Una vez que el funcionario logró su adaptación a la organización para su satisfacción personal, tiende a ver los posibles cambios como amenazas, ya que afectan la seguridad y satisfac

1 Ver Crozier "El Fenómeno Burocrático", Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1969.

2 Personalidad y Organización, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, España, 1954, pág. 241.

ción que logró con su adaptación, que le permitía sobrevivir cómodamente en medio de la inoperancia del organismo. Sabemos que las amenazas inician un círculo vicioso de incomunicación-hostilidad-prejuicio, que vendría a reforzar la dificultad de integrar los tres roles de que hablamos, debido a que engendra desconfianza recíproca.

3.1.3. Ruptura del círculo vicioso. Integración de los tres roles.

Pensamos que la frase de Argyris citada en la sección anterior, es cierta solamente dentro de ciertas situaciones, que pueden superarse. En efecto, por muy burocratizado y alienado que esté un funcionario, conductor o técnico, conserva un cierto grado de preocupación latente por el resultado último y sustantivo de lo que hace, en función de los objetivos del organismo. Nunca es totalmente indiferente a ello. Tal orientación constructiva básica latente, es el punto de partida fundamental para la integración de los tres roles en un proceso de cambio racionalmente programado.

El revertir el mencionado círculo vicioso es una tarea ardua, que requiere estrategias adecuadamente programadas. Tal programación debe necesariamente basarse en el análisis de los obstáculos a la referida integración entre los roles en un proceso de cambio racionalmente programado; y en el análisis de los obstáculos a la integración entre los objetivos de la institución y los objetivos de los titulares de dichos roles. Al hablar sobre las recomendaciones, más abajo, nos extendemos en este tema. Entretanto cabe observar que el enfoque deberá estar presidido por la consideración de que los actores en el proceso son capaces de adherir con entusiasmo a los objetivos de la organización; que no hay una contraposición

intrínseca entre esos objetivos y los propios; que por el contrario son perturbados por la irracionalidad que observan en el organismo ¹. También el enfoque nuestro supone que los actores pueden comunicarse racionalmente, descubrir así las falsas alarmas y orígenes ficticios de sus desconfianzas recíprocas; comprenderse y cooperar.

De tal manera tomamos elementos de los enfoques de: a) la escuela de "relaciones humanas", que busca maneras de motivar a las personas poniendo énfasis en los sentimientos; b) la escuela leviniana, que busca aumentar la eficacia poniendo énfasis en una autoridad permisiva y democrática; c) los enfoques participativos, que buscan formas para que el poder se comparta entre superiores y subordinados (teorías de igualdad de poder, especialmente); d) otros enfoques de manipulación del poder (ajustes consensuales entre poderes de superiores y subordinados, por ejemplo). Pero además, y esto es lo peculiar de nuestro enfoque, enfatizamos la racionalidad de los actores en el proceso, y su latente preocupación por el logro eficaz de los objetivos del organismo, y por no incurrir en acciones inútiles desde el punto de vista sustantivo general.

Insistiremos así en métodos para: a) elaboración conjunta en que descubran sus necesidades y objetivos recíprocos, y elaboren sus contribuciones al cambio social programado; b) con énfasis en participación y comunicación que afloje las rigideces entre los tres roles de que nos ocupamos; c) y en capa

1 Pensamos que existe una tendencia psicológica muy poderosa y real de orientación "a la tarea" como la llama Asch (Psicología Social, Eudeba), y por la orientación a la consistencia, como le llamamos en diversos escritos.

2 Una buena síntesis de los distintos enfoques al problema de cambio en la organización, puede verse en "Applied Organizational Change in Industry: Structural, Technological and Humanistic Approaches de Harold J. Leavitt", en Handbook of Or-

citación, asesoramiento e información.

Consideramos así que el factor humano constituye un eslabón del círculo vicioso: irracionalidad estructural de la organización - desintegración y alienación del funcionario- irracionalidad estructural de la organización.

Entendemos que el enfoque requiere encararse no simplemente desde el punto de vista de sentimientos, autoridad o poder, sino también desde el punto de vista de poner a los distintos roles a trabajar en conjunto en una tarea racionalmente significativa, en función de los objetivos del organismo.

3.2. La situación en el organismo estudiado

A lo largo del informe presente, analizaremos las características que el señalado problema de desencuentro de roles presenta en el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires; así como sus causas.

Nos limitaremos en esta sección a hacer una síntesis introductoria a dicho análisis.

La situación del funcionario público en el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires está poderosamente influenciada por la situación contextual dada por la Administración Pública Provincial y por la Administración Pública Nacional.

Si bien la actual Administración Nacional ha puesto mucho énfasis en la racionalización administrativa, para poner la Administración Nacional, y las provinciales, al servicio de la Revolución Argentina, hasta ahora el énfasis predominante ha sido de tipo formalista, o sea contradictorio con énfasis técnico y el énfasis revolucionario, lo cual ha producido frus-

tración en técnicos y conductores políticos, dificultando la integración del triángulo de la acción de cambio racionalmente programado. Si bien el formalismo incrementó desmedidamente el poder de freno del funcionario de carrera, tampoco le derivó particular satisfacción, en cuanto determinó una centralización que disminuyó su poder de creación; y un congelamiento de remuneraciones y restricción de cargos que restó posibilidades a sus satisfacciones de tipo económico y de promoción jerárquica.

Además, el formalismo, el reglamentarismo, las escalas de remuneraciones, etc., determinaron un alto grado de irracionalidad estructuralmente condicionada, ya que no hay posibilidad de colocar al timón de organismos importantes los equipos de conducción y staff necesarios para su conducción racional, y para el cambio racionalmente programado. Ello determina que profesionales y técnicos de elevada capacidad y vocación de servicio, tengan que emigrar en busca de mejores condiciones de trabajo en otros países, o deban ocuparse en cargos de la actividad privada, mientras sus servicios se necesitan urgentemente para la racionalización de la orientación de los organismos de la Administración Pública Nacional y provinciales, que mueven tan importantes intereses nacionales y locales. Importantes organismos toman trascendentales decisiones con muy escasa información de base, con escaso análisis de las distintas opciones o alternativas posibles de decisión, y de las implicaciones y consecuencias posibles de cada una. Tal pérdida de calidad, si bien es especialmente dramática en los niveles más altos, se produce también en los escalones jerárquicos menores. El resultado es una competencia que resulta desfavorable a la Administración Pública, entre esta y las organizaciones privadas, que pueden ofrecer mejores compensaciones econó

micas al personal más capaz.

El formalismo propio de una verticalidad rígida, permite que, a pesar de la insistencia en el concepto de participación de la comunidad, la actual Administración Nacional ha ya avanzado poco en lo que respecta a la participación interna dentro de los organismos propios, de manera que los niveles inferiores participen en información, diálogo y colaboración con los niveles superiores e incluso de que exista una participación horizontal de diálogo y coordinación en equipo.

Todo el antedicho estilo de conducción administrativa nacional, a pesar, de los esfuerzos de racionalización y participación, repercute a nivel provincial, con las modificaciones que en seguida analizaremos.

A nivel de la Administración Pública provincial bonaerense se ha dado importante énfasis a la tecnificación y la eficiencia. Tal énfasis se refleja en el Ministerio de Economía en diversos hechos: la creación de las asesorías de Desarrollo y Administración; del sistema de procesamiento electrónico de datos de los programas de tareas; del control de gestión; diversos estudios encomendados para la reestructuración de organismos dependientes del Ministerio; los proyectos de reestructuración en la Subsecretaría de Hacienda y de Trabajo; las reestructuraciones ya operadas; el hecho de que los propios funcionarios de conducción del Ministerio sean técnicos, y que tiendan a formar equipo con los técnicos de staff que traen el Ministerio, entre otros hechos.

El antedicho énfasis técnico no logró concretar un programa sustantivo de acción de cambio racionalmente programado, debido a una serie de circunstancias que analizaremos en los

capítulos que siguen, pero que sintéticamente mencionaremos aquí:

3.2.1. Comunicación, integración, diálogo, entre los tres roles en el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Faltó una adecuada comunicación, integración y diálogo entre los roles de los funcionarios, los conductores y los técnicos. Nuestro análisis nos muestra que se da:

3.2.1.1. Un alto grado de incomunicación de los niveles superiores con los inferiores, particularmente de los niveles de conducción con los funcionarios, y especialmente en los aspectos técnicos que más interesan para la integración de los funcionarios en el proceso de cambio racionalmente programado. En efecto, respecto de los temas de planeamiento, control de gestión, cambio, innovación y organización, y sobretodo en lo que se refiere a objetivos y políticas del Ministerio, nos encontramos con un elevado porcentaje que no conoce estos temas, no está informado al respecto, ni siquiera entiende de qué se trata.

3.2.1.2. Tal incomunicación se particulariza con respecto a las asesorías de Administración y de Desarrollo, que han funcionado -y así se han visto por los funcionarios- como organismos de asesoramiento del Ministro, más que como organismos de asesoramientos de las direcciones¹. Respecto de ellas, los funcionarios han tenido la sensación de ser utilizados simplemente, ya que han visto su relación con ellas limitadas a re-

1 Este hecho se basa en que las funciones de las Asesorías han sido así definidas previamente.

querimientos de información formulados por las asesorías, sin que el funcionario sepa qué uso se haría o se hizo de dicha información.

3.2.1.3. La incomunicación entre funcionarios por un lado, y conductores y técnicos por el otro, se acrecienta por cuanto los funcionarios tienden a ver a los conductores y técnicos en un solo bloque, y tienden a contraponer la técnica y lo administrativo. Tienden a considerar que técnicos y conductores fracasan por no manejar los conocimientos administrativos, por no saber qué cosas son posibles y qué cosas imposibles, dados los condicionamientos administrativos, y en consecuencia intentar imposibles, o no intentar posibles. Tienden a considerar que los técnicos son frecuentemente teóricos y hacen planes inaplicables, y en consecuencia hay considerable distancia entre las afirmaciones que efectúan estos técnicos y los hechos. Si a ello agregamos el resentimiento a veces existente entre funcionarios de línea por la superioridad de las remuneraciones de los técnicos, vemos que se agravan los tradicionales problemas de tensión entre la línea y los grupos staff, estudiados ya en otros contextos.¹

3.2.1.4. La acción de los consultores parece agravar la contraposición entre lo técnico y lo administrativo, en tanto se ve a ellos como gente de afuera, que no conoce el organismo tanto como sus propios funcionarios, y que no trabajan integradamente con éstos.

1 Ver por ejemplo Melville Dalton, "Conflicts between Staff and Line Managerial Officers", en American Sociological Review, Vol. 15, Junio de 1950.

3.2.1.5. Tal incomunicación con los técnicos no es deseada aparentemente por los funcionarios, quienes tienen una actitud favorable a que las direcciones cuenten con asesores a su servicio, y hacia el hecho de que los conocimientos técnicos se combinen con los administrativos.

3.2.1.6. La incomunicación entre técnicos y administrativos parece ligada a: a) el hábito de los primeros a trabajar en ambientes universitarios, en que puede ejercitar ideas y efectuar experimentos sin las limitaciones a que impone la realidad práctica, mientras que los administrativos invierten gran parte de su tiempo y su esfuerzo en adaptación a la realidad práctica; b) falta de preparación del técnico para integrarse con el sistema social el cual va a servir; c) falta de compromiso del técnico con las funciones ejecutivas; d) discontinuidad en la conducción, que da menos posibilidades de aplicación y eficacia al aporte técnico; e) discontinuidad de los servicios de los técnicos mismos.

3.2.1.7. El funcionario tiene conciencia del poder de eficacia que le da su experiencia, su conocimiento de normas y reglamentaciones, e incluso su edad.

3.2.1.8. Los cambios e innovaciones son escasamente consultados a los funcionarios subordinados, y ellos aspiran a que se les consulte. Expresan actitud general favorable al cambio. Se da en consecuencia un cierto grado de crítica hacia como se maneja el tema del cambio en el Ministerio.

3.2.1.9. Existe escasa comunicación informal vertical, particularmente con la conducción que, además, por ser en gran parte de Buenos Aires, tiene menos contacto externo preexistente, y menos posibilidades de relaciones informales con los funciona-

rios.

3.2.2. Fallas en las influencias del Ministerio sobre los funcionarios.

En este aspecto, observamos serias lagunas en materia de capacitación, orientación, información y asesoramiento, además de las influencias negativas resultantes de las condiciones de comunicación entre funcionarios, técnicos y conductores; y de las condiciones de trabajo.

3.2.2.1. En cuanto a capacitación, orientación y asesoramiento, observamos que no se da con el carácter de sistematización, generalidad e intensidad necesarias; la capacitación de los funcionarios en el servicio, particularmente en materia de administración (a los que entran) programación, relaciones personales (trabajo en equipo, comunicación, participación, etc.), y otros temas vinculados con la racionalización del trabajo.

3.2.2.2. A ello se agrega la carencia de información sobre objetivos, del Ministerio, planes, programas, metas, y demás elementos que hacen al proceso global.

3.2.2.3. Como consecuencia de las limitaciones en la remuneración en las condiciones de trabajo (local, recursos, etc.), en la comunicación y participación, y en la percibida racionalidad del trabajo; los funcionarios se sienten menos obligados con el organismo, lo que reduce la calidad de su servicio.

3.2.3. Esfuerzo de tecnificación, racionalización y modernización

A pesar del esfuerzo de tecnificación realizado por los equipos de conducción del Ministerio durante la realización de este estudio, se puede considerar relativamente débil tal esfuerzo. Los

funcionarios tienen la sensación de que el Ministerio no planifica, y en consecuencia es lógico que piensen que es menos útil planificar aspectos parciales y especiales, cuando no existe una programación general que sirva como marco de referencia. Se sienten así los funcionarios limitados por fuertes variables estructurales externas (presupuestos, centralización, cambios de conducción, etc.) que les parecen moverse sin racionalidad, y les parece pueden echar por tierra sin dificultad los mejores esfuerzos de un funcionario desde su rincón administrativo.

A ello agregamos que el funcionario está sobrecargado con su tarea inmediata, con el peso del trámite, legitimado por el uso, y con la presencia exigente de lo inmediato, por más que se trate del detalle y de lo pequeño.

No se han volcado así los recursos suficientes para un proceso de programación racional a nivel central. La Asesoría de Desarrollo, tiene escasos recursos humanos y materiales para realizar una labor de planeamiento de cierta magnitud a nivel del Ministerio, y para asesorar a las direcciones a tal respecto, y, además, por definición no tiene la función de asesorar a las direcciones al respecto.

3.2.4. Fallas en cuanto a la incorporación y retención del personal.

3.2.4.1. La baja remuneración; las malas condiciones de trabajo; la falta de participación y comunicación vertical; así como las irracionalidades percibidas en el organismo; determinan, graves fallas en la incorporación y retención del personal, en el sentido de que se tiende a atraer hacia el Ministerio y a retener en él a personas que se avienen a una situación de relativa pasividad y alienación; y que no pueden obtener mejores recompensas en la actividad privada, por ser vencidos en la competencia con otros.

3.2.4.2. Aquél funcionario que se halla cómodo sometido a normas que no controla y cuyo sentido último parece ser su propia formalidad; que no aspira a controlar eficazmente el producto de su trabajo; que no aspira a depender de su propia capacidad, es fuerza y aporte, más que de la formalidad administrativa; puede encontrar más satisfactorio el permanecer sometido a una organización burocrática.

3.2.4.3. Existe una rigidez que impide dar recompensas y estímulos al esfuerzo del personal, lo que agrava la situación de desmedro en que puede hallarse el funcionario con aspiraciones y ambiciones en el Ministerio. Si no puede obtener satisfacción con la participación en el proceso sustantivo del Ministerio, y tampoco desde el punto de vista de su avance personal, es probable que se sienta poco alentado a permanecer en el Ministerio.

3.2.4.4. Efectivamente, existe una tendencia general a considerar que en la actividad privada se dan mejores condiciones económicas de trabajo; y a desear pasar a la actividad privada en cuanto se consiga una mejor oportunidad; quedando en el Ministerio quienes no obtienen tal oportunidad. Incluso se llega a considerar el tránsito por el Ministerio como un puente para adquirir cierta experiencia para luego obtener o mejorar de trabajo en la actividad privada.

3.2.5. Las consecuencias

3.2.5.1. El hecho de que el personal efectúa una buena adaptación en la situación, a pesar de las dificultades operativas anotadas, se manifiesta cuando los funcionarios expresan sentimiento de satisfacción con el trabajo; cariño, vocación y orgullo con lo que hacen; e incluso se sienten útiles y realizados,

si bien este sentimiento de satisfacción puede ser indicador de adaptación a una situación frustrante.

3.2.5.2. Pero la falta de un proceso eficaz de cambio racionalmente programado, ligado a la ^{no}integración de los tres roles mencionados (funcionario, conductor, técnico), tiene una serie de manifestaciones objetivas, tales como la falta de personal, el sacrificio de tareas, y el lento proceso de implementación y ejecución de las innovaciones; además de una importante cuota de frustración, a pesar de la satisfacción anotada en 4.2.5.1.

3.2.6. El alcance de esta descripción. Diagnóstico. Limitaciones.

Hemos realizado una descripción en términos muy generales, a efectos de poder sintetizar los resultados del estudio. Sin embargo, como veremos en los capítulos que siguen, tales interpretaciones y conclusiones están limitadas por una serie de reservas, que analizaremos ahora rápidamente:

3.2.6.1. No existe "una" actitud o posición del funcionario, ni "una" actitud o posición del conductor, ni "una" actitud o posición del técnico. Existe una gran variedad de titulares de estos tres tipos de roles. Si hemos formulado generalizaciones es porque hemos encontrado un cierto grado de homogeneidad en una serie de aspectos cruciales de este estudio, y hemos podido detectar así normas compartidas (que, desde luego, nunca son compartidas por todos). De todos modos, es necesario tener en cuenta que se trata de una amplia variedad de personalidades, con una amplia variedad de experiencias, que las lleva a responder de distinta manera a distintas situaciones. Tal variedad será explicitada en el análisis detallado de los resultados en los capítulos que siguen, donde sobre todo tendremos en cuenta las diferenciaciones que surjan asociadas a las variables siguientes: nivel del cargo

que ocupa, departamento y dirección a la que pertenece; antigüedad; edad; educación; y sexo.

3.2.6.2. El cuadro pintado más arriba para proporcionar una visualización de trazos gruesos de las tendencias pesadas del sistema, implica una cuestión de grados. En efecto, todas las variables consideradas deben analizarse en un continuo de 0 a 1, y podemos afirmar que, desde un punto de vista relativo, podemos por ejemplo decir tanto que existe comunicación (existe más comunicación que 0) como que existe incomunicación (existe menos comunicación que 1) en el sistema analizado. Sin embargo, nosotros puntualizamos los aspectos negativos teniendo en cuenta que es interés de los conductores del sistema superar la situación actual, y que existe amplio margen para ello.

3.2.6.3. Entendemos que un diagnóstico institucional consiste en un proceso de aproximaciones sucesivas, en que se debe evaluar:

- a) hasta qué punto se dan en el sistema elementos que, de acuerdo con nuestros conocimientos científicos, teóricos y empíricos, están relacionados causalmente con el problema que nos preocupa;
- b) indagar nuevas relaciones causales no analizadas aún. Este segundo aspecto es principalmente importante en estudios como el nuestro, que se hacen en un campo relativamente inexplorado en el medio.

3.2.6.4. De todos modos, el carácter aproximativo del diagnóstico, si bien extremando el uso de nuestros conocimientos teóricos y metodológicos, y de las observaciones del sistema, nos hace que tengamos como provisionarias y meramente plausibles las conclusiones, y que, en consecuencia, consideremos a este estudio como una fase en un proceso de diagnóstico y crecimiento de conocimiento del sistema.

3.2.6.5. El tipo de análisis causal realizado en el estudio lo fue en base a observaciones de tipo cualitativo, y a análisis cuantitativos de relaciones entre variables de acuerdo al modelo "solo-después", o sea sin control de la variable temporal.

CAPITULO II

LO POLITICO, LO TECNICO Y LO ADMINISTRATIVO

II. LO POLITICO, LO TECNICO Y LO ADMINISTRATIVO

Analizaremos en este capítulo los elementos básicos de la falta de integración entre funcionarios, conductores y técnicos. Trataremos efectivamente, los problemas de: a) la contraposición entre lo técnico y lo administrativo, con alto valor asignado a lo administrativo y a la experiencia administrativa, y crítica a las predicciones y trabajos de técnicos que no dan importancia a tales aspectos y fracasan; b) la actitud hacia los técnicos, asesores y consultores en general, y hacia las Asesorías del Ministerio en particular, así como sus fundamentos; c) la interacción entre ambas contraposiciones y el rol de conducción política; d) las relaciones jerárquicas y el proceso de comunicación, como factores que afectan la integración entre funcionarios y conductores, y entre distintos niveles jerárquicos.

Veremos cómo algunas de las raíces del problema de la falta de integración del triángulo humano para el cambio racionalmente programado (conductores, técnicos, funcionarios), están asociadas al problema de desfases de marcos de referencias, y deficiencias interaccionales.

1. Contraposición entre lo técnico y lo administrativo

La contraposición entre lo técnico y lo administrativo, unida al valor puesto en lo administrativo como instrumentalmente eficaz, y al rechazo por lo técnico y los técnicos, constituye uno de los factores fundamentales determinantes de la resistencia al cambio de parte de los funcionarios; ya que les estimula a atrincherarse en sus experiencias administrativas para defenderse contra las imposiciones técnicas. Ello no significa que su ac

titud hacia lo técnico sea totalmente negativa; sino que parece ser ambivalente, como veremos más abajo, ya que si bien rechazan las imposiciones técnicas que amenazan su autoestima e incluso su seguridad personal, y que parecen asimismo desconectadas de la realidad, buscan integrar los servicios del técnico dentro del organismo; pero al mismo tiempo lo ven como distinto y contrapuesto.

Vimos ya en la Introducción de este informe algo sobre las causas de la contraposición entre lo técnico y lo administrativo, visualizadas por el funcionario. Podemos agregar ahora que el funcionario observa con cierto realismo que muchas veces el técnico llega al organismo sin preparación adecuada para integrarse con el personal, y para trabajar con realismo y eficacia empleando los conocimientos e instrumentos (inclusive los instrumentos legales y administrativos con gran poder de freno u operativo) disponible.

La contraposición entre lo técnico y lo administrativo obstaculiza poderosamente el proceso de cambio racionalmente programado, pues impide que trabajen en conjunto -en lugar de estorbarse recíprocamente- quienes puedan aportar técnicas, ideas y marcos de referencias más amplios; y quienes pueden aportar el conocimiento de lo particular y peculiar del organismo, así como el poder formal e informal que en él detentan.

Veremos ahora algunas manifestaciones de la antedicha contraposición.

1.1. El valor del conocimiento administrativo

El 50% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación admite que "es más importante tener conocimientos y

experiencia administrativa, que tener conocimientos técnicos" (A.9.), y solamente el 25% discrepa con tal afirmación. Puede considerarse especialmente elevado este porcentaje de adhesión a lo administrativo sobre lo técnico, más aún si tenemos en cuenta que dichas respuestas se dieron a entrevistadores que se presentaron a sí mismos como sociólogos (dentro de la categoría técnica) lo cual puede haber tenido algún efecto inhibitorio para pronunciarse en favor de la superioridad de lo administrativo.

Probablemente los funcionarios tienen en mente al responder afirmativamente al ítem A.9., el hecho de que en el desempeño que para ellos más importa -esto es, cumplir con el trámite, la rutina, la obligación reglamentaria- realmente resulta mucho más eficaz el conocimiento y la experiencia administrativos, que los conocimientos técnicos.

En el Departamento de Transmisión Gratuita de Bienes, se da un porcentaje inferior de respuestas de acuerdo con la afirmación A.9., Algunos de los entrevistados afirman que "los conocimientos técnicos son más importantes"; "deben ir unidos"; "las dos cosas son necesarias"; "en un primer momento puede ser más importante (lo administrativo) pero a la larga puede ser mejor la técnica con un poco de conocimientos administrativos". Ello está ligado al hecho de que el 42% de los entrevistados en este departamento tiene educación universitaria completa y solo el 8% de los entrevistados tiene educación primaria. En los demás departamentos en cambio, no encontramos entrevistados con educación universitaria completa, salvo en Sellos, donde el jefe es abogado, y el porcentaje de entrevistados con educación primaria oscila en ellos alrededor del 50%.

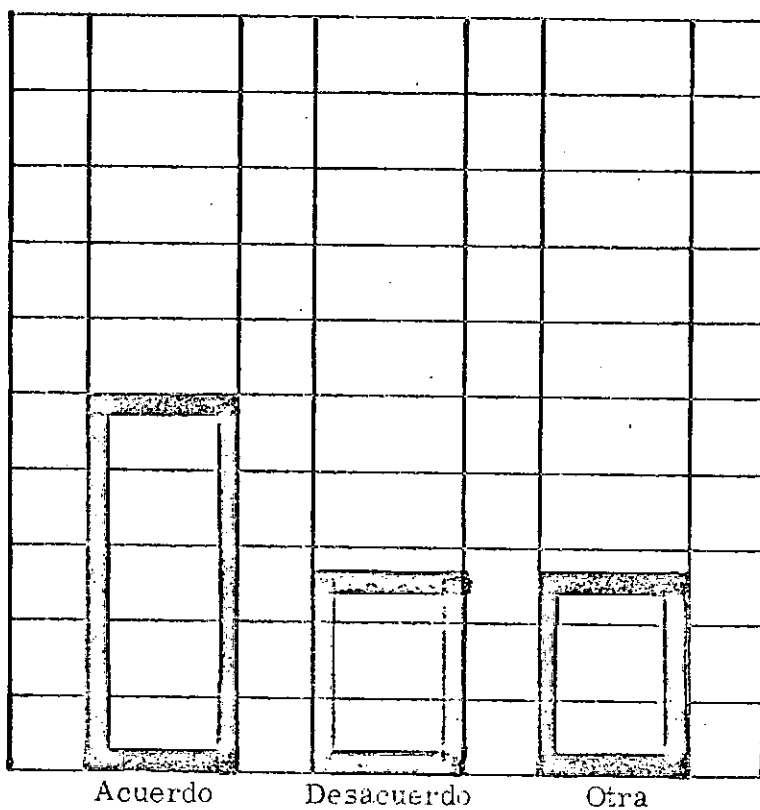
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: A. 9. Es más importante tener conocimientos y experiencia administrativa, que tener conocimientos técnicos.

CUADRO Nº 1

ACUERDO	..50.... %
DESACUERDO	..25.... %
OTRA	..25.... %
TOTAL	.100.... %
Total de casos	..63....

GRAFICO Nº 1



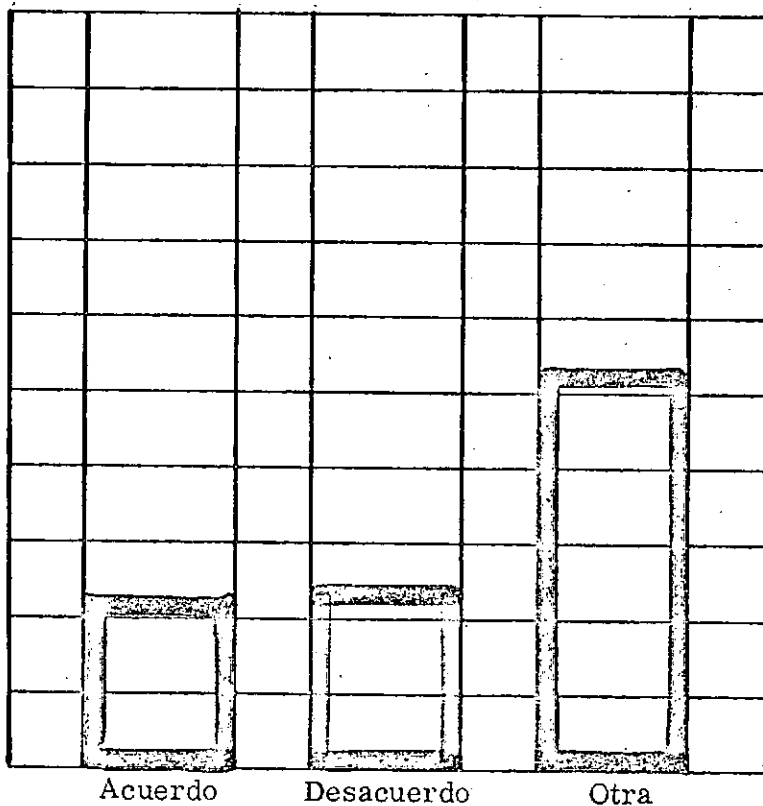
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: A.9. Es más importante tener conocimientos y experiencia administrativa, que tener conocimientos técnicos.

CUADRO Nº

ACUERDO	..23... %
DESACUERDO	..24... %
OTRA	...53... %
TOTAL	.100... %
Total de casos	.156...

GRAFICO Nº



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem A.9. Es más importante tener conocimientos y experiencia administrativa, que tener conocimientos técnicos.-

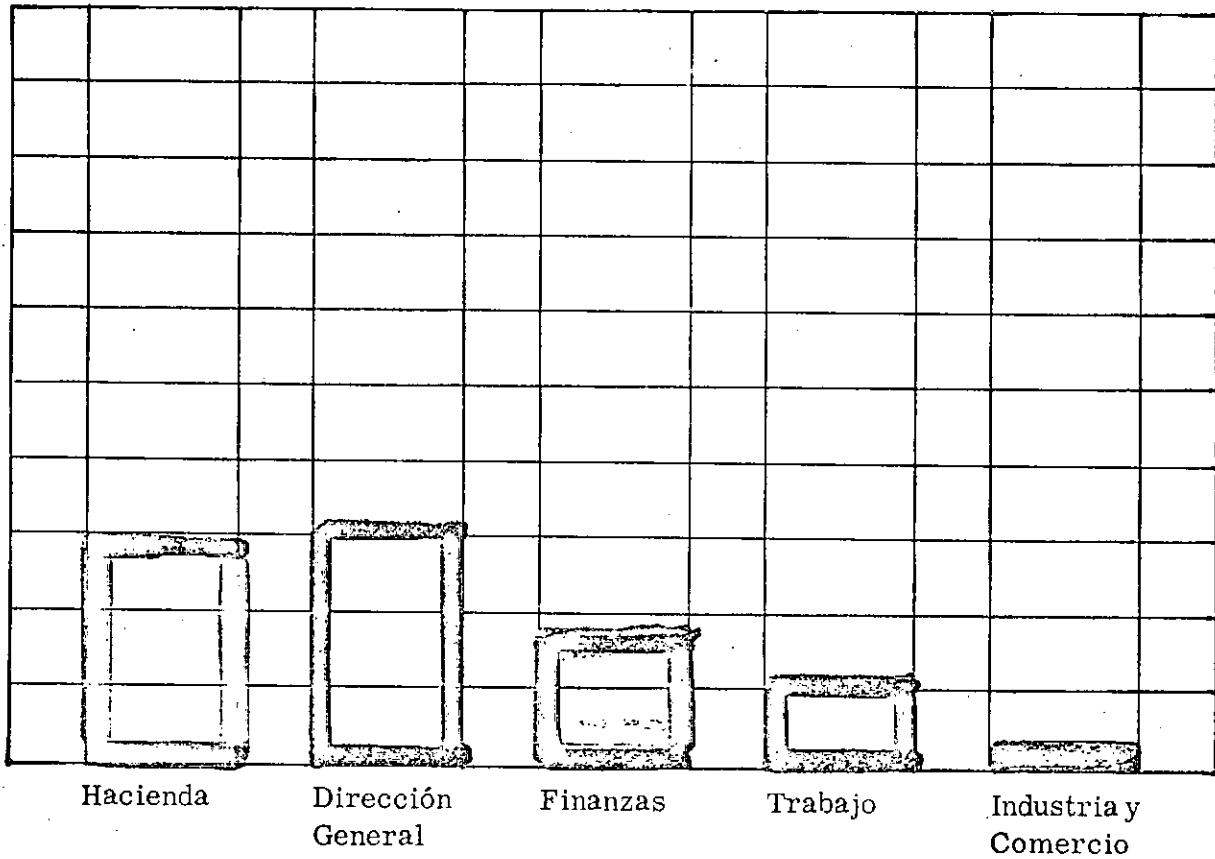
CUADRO Nº 2

Subsecretarías

	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	30...	.31..	.18...	.11..	.4...
DESACUERDO	22...	.21..	.27...	.22..	.35...
OTRA	48...	.47..	.55...	.67..	.62...
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	63...	.36..	.11..	.18...	.26...

GRAFICO Nº 2

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



Quienes afirman la superioridad de los conocimientos administrativos lo explican con frases tales como: "para nosotros sí, para nuestro trabajo"; "en este trabajo sí"; "tengo mucha experiencia administrativa y no técnica, a la máquina hay que alimentarla bien"; "en la Administración es todo fácil". Claramente se refieren a la funcionalidad instrumental que los conocimientos administrativos demuestran para su trabajo, y en cambio al escaso uso práctico que encuentran para los conocimientos técnicos.

La contraposición entre lo administrativo y lo técnico parece considerarse por los funcionarios más bien impuesta por las circunstancias de que los funcionarios administrativos raramente son técnicos, y de que los técnicos raramente se acercan lo suficiente para intentar integrarse con los funcionarios. En efecto, entre el 26% de entrevistados que no se definen ni por acuerdo ni por desacuerdo con la afirmación A.9., encontramos interesantes explicaciones demostrativas de que aspiran a la unión entre lo administrativo y lo técnico: "los dos (lo administrativo y lo técnico) son importantes"; "se deben unir ambas"; "es un conjunto de factores que sumados dan el ideal"; "deben complementarse ambas cosas, la una nace de la otra", etc.

Los jefes de departamento tienden a expresar menos acuerdo con el ítem A.9., y a expresar en mayor grado la necesidad de integrar ambos enfoques. Probablemente ello está ligado a que su mayor responsabilidad les permite mirar desde una perspectiva más amplia la necesidad de una posición realista que integre ambos recursos (administrativo y técnico), sin esterilizarse en una unilateralidad conflictiva.

Los funcionarios con educación primaria tienden a expresar acuerdo con el ítem A.9. en mayor proporción (71%) que el resto.

Ello puede estar ligado a la defensa de su propia situación por dichos funcionarios, ya que solamente la valorización de los conocimientos y experiencias administrativos, y no la de los conocimientos técnicos, puede favorecer su imagen y promoción personal.

El 53% de los funcionarios entrevistados en el Ministerio se niegan a adherirse a acuerdo o desacuerdo con el ítem A.9., lo que puede considerarse manifestación de la mayor tendencia de este nivel jerárquico más alto (de director a sub-jefe de dpto.) a buscar la integración entre lo técnico y lo administrativo, más que aceptar su unilateralidad. Sin embargo, aún a este nivel subsiste un 23% de los funcionarios que expresa acuerdo con A.9., porcentaje que parece alto si tenemos en cuenta la responsabilidad más amplia, e incluso el mayor nivel de educación formal y técnica, que tienen tales funcionarios. El porcentaje más bajo de acuerdo con A.9. se halla en las Subsecretaría de Industria y Comercio, seguida por la de Trabajo, y luego la de Finanzas, lo cual podría deberse al menor grado de burocratización de las actividades de los organismos dependientes de dichas sub-secretarías, lo cual confirmaría que los funcionarios entrevistados en buena medida están apreciando una situación objetiva.

1.2. El tiempo, la edad y el conocimiento administrativo. La experiencia.

El valor asignado a la experiencia administrativa está ligado al hecho de que, en la Administración Pública, gran parte de la estrategia a seguir para actuar con eficacia, se base en saber hacer mover la propia Administración Pública, atravesando la espesa maraña de disposiciones legales y reglamentarias. Es por ello que la experiencia administrativa que se valora como

factor fundamental del funcionario, consiste en buena parte en el conocimiento de leyes, decretos y normas que se deben aplicar en cada caso. Y el conocimiento de dichas normas es cuestión de tiempo, de estar allí el tiempo suficiente para ponerse al tanto de las normas, de sus aplicaciones, de sus excepciones, etc.. El hecho de que el tiempo sea factor fundamental en el aprendizaje de lo administrativo dentro de la actual estructura de la Administración Pública, hace que se valore la edad como un factor de conocimiento y superioridad en tal sentido, lo cual vincula la contraposición entre lo administrativo y lo técnico con el contraste generacional entre jóvenes y gente mayor.

El ítem A. 8. apunta a este tema. Observamos que el 63% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación admite que "en la Administración Pública, la gente mayor conoce mejor que la gente joven las leyes, decretos y normas que se deben aplicar en cada caso" (A.8.); y solamente el 22% expresa desacuerdo con tal afirmación.

Conforme a lo que dijimos, la tendencia dominante en tales respuestas parece ser una evaluación realista de que las armas administrativas enunciadas en el ítem (conocimiento de leyes, decretos y normas que se deben aplicar en cada caso) se hallan efectivamente en mayor medida en manos de la gente de mayor edad, y de que no existen adecuados sistemas de capacitación y orientación para poner al día a la gente joven en tan importantes requisitos administrativos para la acción. Ello determina que el monopolio del conocimiento legal-administrativo, que se adquiere con la experiencia en la Administración Pública, se convierta en un real factor de poder, que el funcionario de mayor edad puede emplear con eficacia. Como la mayor edad está

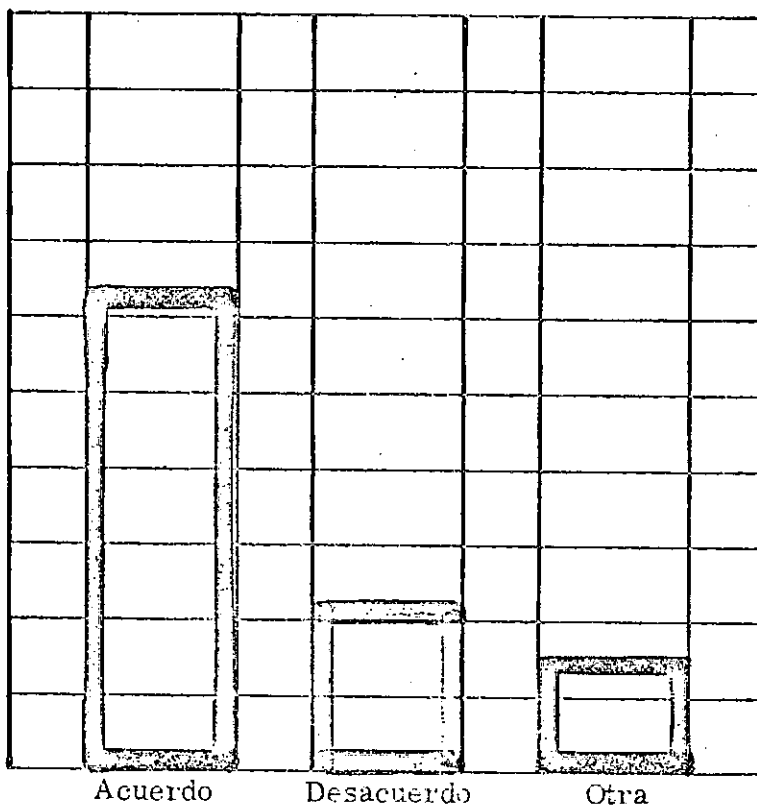
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: A. 8. En la A. Pública, la gente mayor conoce mejor que la gente joven las leyes, decretos y normas que se deben aplicar en cada caso.

CUADRO Nº 4

ACUERDO	..63.... %
DESACUERDO	..22.... %
OTRA	..15.... %
TOTAL	.100.... %
Total de casos	..63....

GRAFICO Nº 4



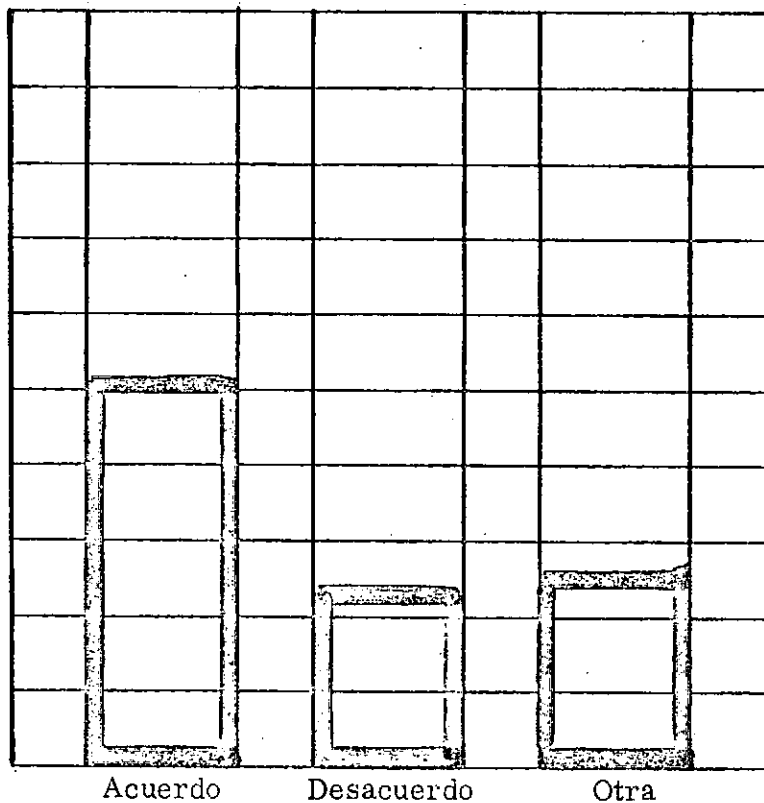
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: A.8. En la A. Pública, la gente mayor conoce mejor que la gente joven las leyes, decretos y normas que se deben aplicar en cada caso.

CUADRO Nº 5

ACUERDO	....51.. %
DESACUERDO	....24.. %
OTRA	....25.. %
TOTAL	...100... %
Total de casos	...156...

GRAFICO Nº 5



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

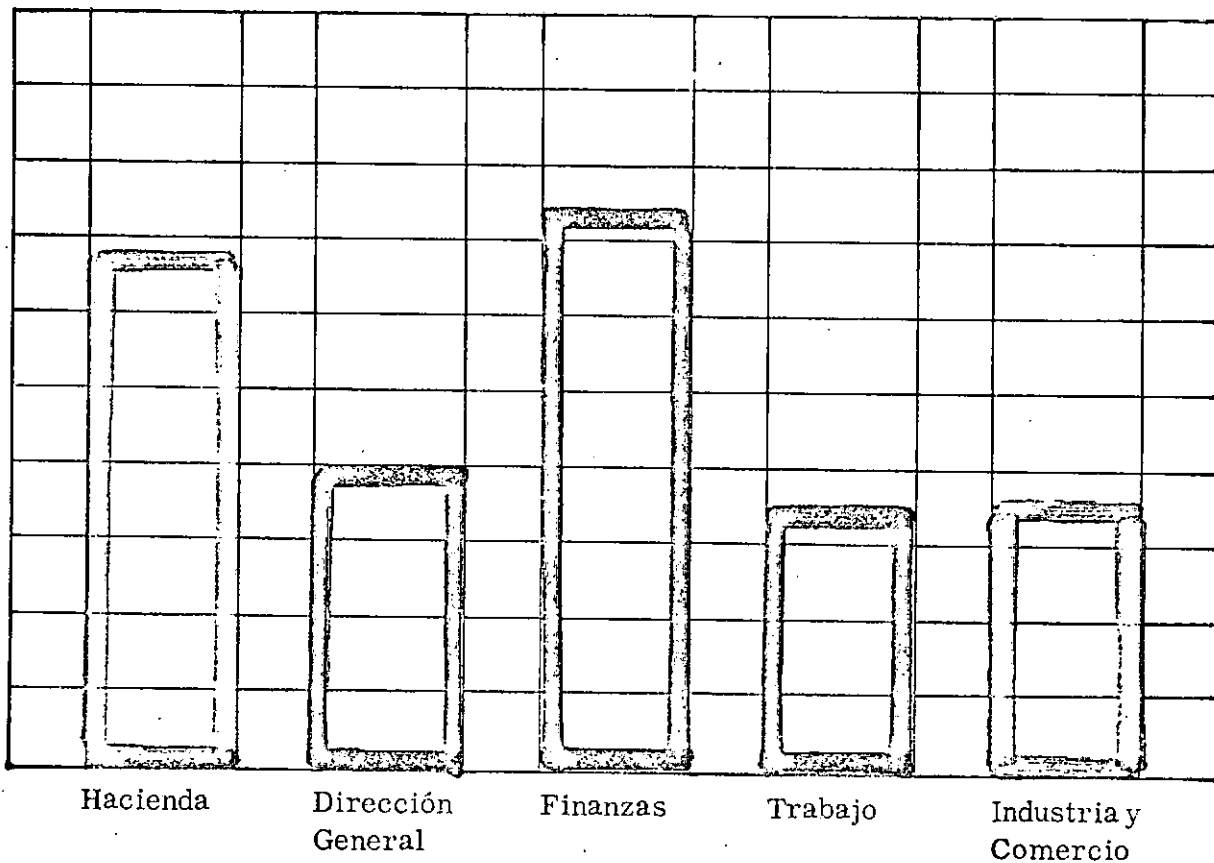
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: A.3. En la A. Pública, la gente mayor conoce mejor que la gente joven las leyes, decretos y normas que se deben aplicar en cada caso.-

CUADRO Nº 4

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	.67..	.39..	.73..	.34..	.35..
DESACUERDO	.13..	.31..	.09..	.22..	.47..
OTRA	.21..	.29..	.18..	.45..	.19..
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	.63..	.38..	.11..	.18..	.26..

GRAFICO Nº 4

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



generalmente asociada a una actitud más conservadora, existe real riesgo de que tal poder sea empleado con eficacia para frenar los intentos de cambio que intente implementar una conducción con orientación técnica.

Los comentarios formulados por los entrevistados al dar sus respuestas respecto de estos items nos muestran que las respuestas afirmativas están muy ligadas al hecho de que, efectivamente, se dan una serie de características especiales en los organismos burocráticos, que no pueden ser conocidas a priori por los técnicos, y que no son aprendidas sistemáticamente por los jóvenes que se incorporan a la Administración Pública. En efecto, los entrevistados formulan comentarios tales como los siguientes: "cada uno en su función conoce, se debe a la práctica"; "la gente joven tiene otro criterio de lo que es la Administración Pública. No se interesan por las cosas". Hablan asimismo de la importancia de la mayor experiencia.

También en este caso los que se niegan a responder afirmativamente o negativamente, insisten en la importancia de la integración de ambas generaciones en función de capacidad e interés por el trabajo: "hay quienes tienen disposición y otros que no"; "según la capacidad; se da en los jóvenes y en los viejos, los que se interesan";

Otros insisten en que interesa más la experiencia que la edad: "no creo que influya la edad, es la experiencia, el que ha estado más tiempo en esta oficina"; "actualmente sí, en la aplicación de la ley tienen más experiencia"; "no la gente mayor, sino la gente de más antigüedad y con la base necesaria".

Indudablemente se refieren a un factor real y apto para concederles manejo de muchos resortes administrativos eficaces: la expe-

riencia.

No se advierten diferencias importantes a este respecto entre las respuestas de los funcionarios de distintos departamentos. Los jefes de departamento tienden a expresar más acuerdo que los jefes de división con este ítem A.8., probablemente debido a que simplemente se trata de la enunciación de un hecho, que los jefes de departamento conocen mejor que los de división, y pueden valorar desde su posición de experiencia y responsabilidad.

Los mayores de edad tienden a expresar mayor acuerdo que los más jóvenes con este ítem, lo cual puede vincularse al hecho de que tal reconocimiento los coloca en una posición más favorable, al admitir que ellos poseen una superioridad real sobre los jóvenes. Además, ellos han vivido y comparado el manejo de lo administrativo por gente con experiencia y sin experiencia.

Concordantemente con la tendencia observada en la Dirección de Recaudación, notamos que el 51% de los funcionarios entrevistados en el Ministerio admiten que "en la Administración Pública la gente mayor conoce mejor que la gente joven las leyes, decretos y normas que se deben aplicar en cada caso" (A.8.), mientras solamente el 24% discrepa con tal afirmación. El porcentaje mayor de acuerdos se da en las Subsecretarías de Finanzas y de Hacienda. Dentro de Hacienda la proporción mayor de acuerdo con dicha afirmación se da en Lotería, Recaudación y Registro de la Propiedad y Catastro.

1.3. El conocimiento de lo especial en cada repartición

Los funcionarios tienden a ligar las ventajas que da el conocimiento administrativo y la experiencia, con las peculiaridades

de cada repartición, ligadas a su vez a las múltiples disposiciones, normas, reglamentos y prácticas que configuran la realidad de procedimiento dentro de la cual es necesario moverse en cada organismo.

En concordancia con ello -y también en oposición al técnico teórico que quiere enmarcar los organismos en esquemas rígidos, preconcebidos y generales, o quiere reducirlos a números a elaborarse por máquinas- los funcionarios recalcan frecuentemente la importancia que tiene conocer desde adentro una repartición, conocer sus secretos en base a la práctica y a la experiencia, estar al tanto de lo particular, lo variado y lo diferencial de cada repartición.

En efecto, el 49% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación admite que "en la Administración Pública cada repartición tiene una especialidad, y en cada especialidad hay muchos secretos" (G.9.). Solamente el 32% de los entrevistados discrepa con tal afirmación. Tal porcentaje de acuerdos con G.9. puede considerarse particularmente alto, si tenemos en consideración que aquellos que no expresaron acuerdo a veces interpretaron la afirmación como referida a secretos en un sentido estricto de ocultamiento. Así responden algunos: "yo no tengo secretos para nadie, ni para el empleado ni para el contribuyente"; "no creo en el secreto administrativo: la función específica de cada departamento no es secreta"; "hay ciertas cosas, no tan secretas para él que quiera aprender"; "no son secretos sino conocimientos especiales"; "no son secretos sino conocimientos". "No se si se refiere al secreto que significa conocer las vueltas que tiene cada trabajo, para el público. Si se refiere al sistema propio que tienen para perfeccionar la tarea, sí". Como vemos, aún aquellos que no expresan acuerdo con G.9. admiten

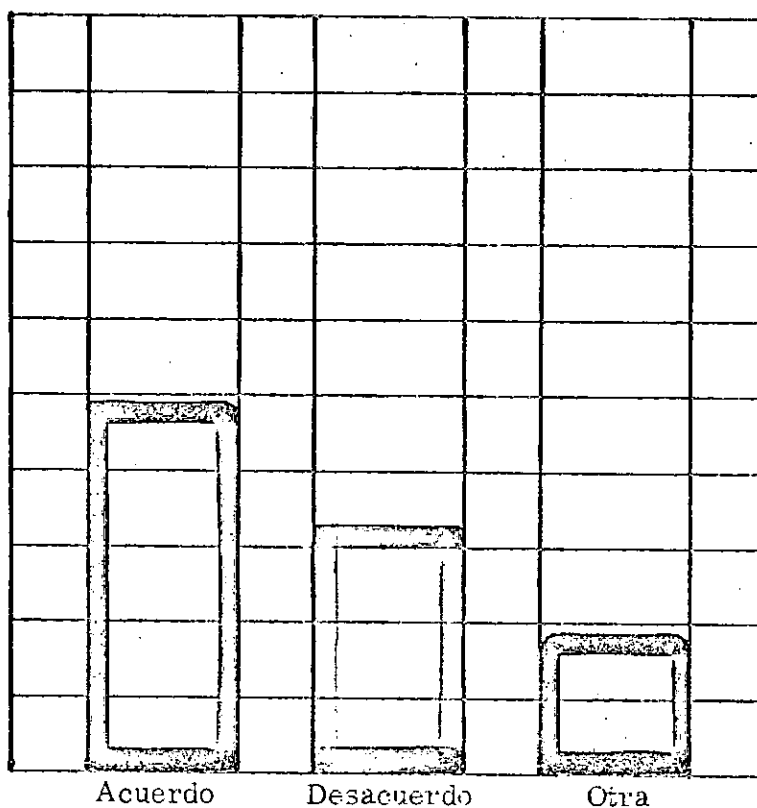
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: G.9. En la Administración Pública cada repartición tiene una especialidad y en cada especialidad hay muchos secretos.

CUADRO Nº 7

ACUERDO	...49... %
DESACUERDO	...32... %
OTRA	...19... %
TOTAL	..100... %
Total de casos	...63...

GRAFICO Nº 7



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

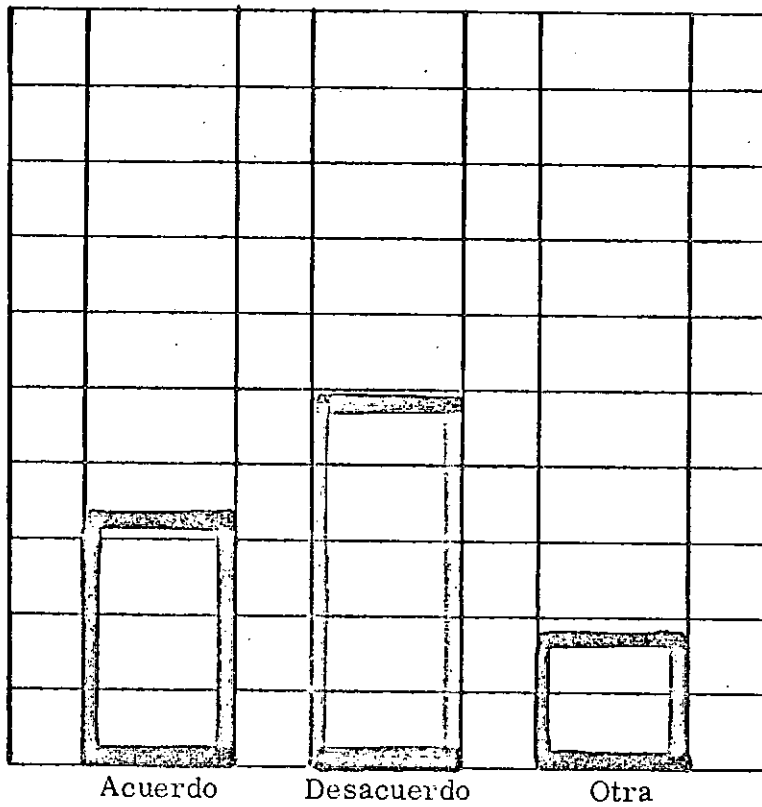
Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: G.9

En la Administración pública cada repartición tiene una especialidad y en cada especialidad hay muchos secretos.

CUADRO Nº 8

ACUERDO	....33.. %
DESACUERDO	....49.. %
OTRA	.....18. %
TOTAL	...100.. %
Total de casos	...156..

GRAFICO Nº 8



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

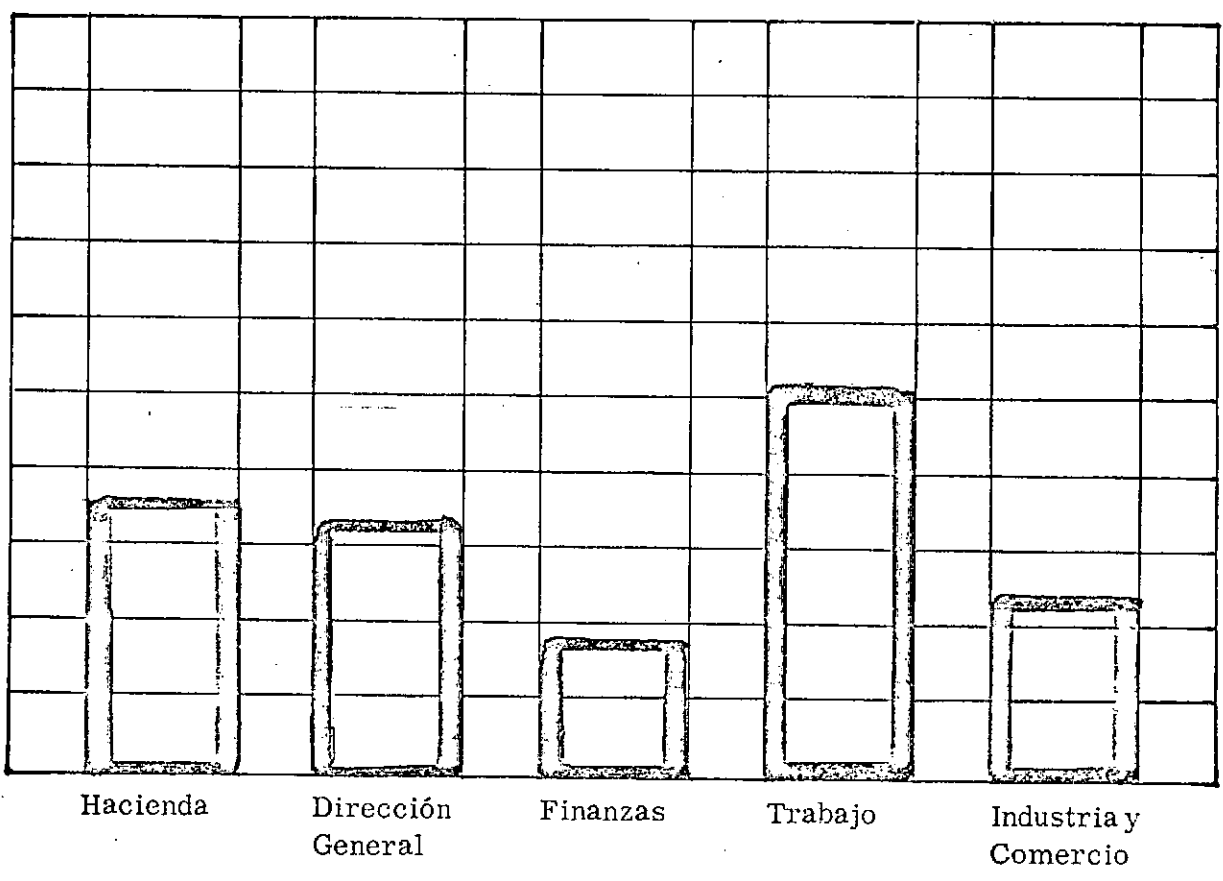
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem 3.9. En la Administración Pública cada repartición tiene una especialidad y en cada especialidad hay muchos secretos.

CUADRO Nº 9

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	...35	...31	...18	...50	...23
DESACUERDO	...44	...57	...73	...39	...47
OTRA	...21	...10	...9	...11	...31
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	...63.....	...38.....	...11.....	...18.....	...26

GRAFICO Nº 9

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



la existencia de conocimientos especiales, de "las vueltas que tiene cada trabajo".

En cuanto a los comentarios que acompañaron a algunas respuestas afirmativas, son bien significativos en cuanto a la importancia que se da a los conocimientos especiales de lo peculiar en los procedimientos de cada repartición. En efecto, recogemos comentarios como éstos: "cada Ministerio tiene sus cosas porque no todo es rutina"; "las tareas son completamente distintas, cada una tiene su secreto"; "hay cosas que no están al alcance de todo el mundo"; "sí, hay gente que no los quiere dar a conocer por temor a que otro lo suplante, los que se consideran imprescindibles".

Sin embargo, también algunos de los funcionarios entrevistados tomaron el ítem en un sentido que no concuerda estrictamente con lo que buscamos: "hay secretos de correspondencia, sumarios y bienes"; "expedientes con muchas reservas, bajo clave algunos"; "hay cosas confidenciales"; "sí, nuestras tareas son secretas, verificar a un contribuyente es un secreto, no se divulga". Estas últimas interpretaciones que se dan al ítem, aunque son pocas las detectadas, hacen que restemos valor demostrativo a las respuestas a G.9., dentro de nuestro argumento. La palabra "secreto", tomada -al igual que toda la frase- de una expresión espontánea en una entrevista abierta previa, evidentemente tiene connotaciones que hacen difícil la interpretación de este ítem.

No se nota diferencias importantes en las respuestas de los funcionarios, asociadas a las diferencias en cargo; departamento al que pertenecen; nivel de educación formal; antigüedad en el Ministerio; edad; y sexo.

Solamente el 33% de los funcionarios entrevistados en el Minis-

terio expresa acuerdo con la afirmación G.9.; mientras el 49% expresa desacuerdo. Seguramente cuando subimos la escala jerárquica (a nivel Ministerio solo se entrevistó desde director a sub-jefe de departamento) encontramos una menor tendencia a refugiarse en el conocimiento administrativo intransmisible, y más apertura a la posibilidad de aprender los supuestos secretos de las reparticiones. En la Subsecretaría de Trabajo se da la mayor proporción de quienes concuerdan con G.9.

Reconocer que las especialidades dentro de la Administración tienen muchos secretos, implica una actitud contraria a aceptar que los conocimientos administrativos puedan ser transmitidos de golpe con métodos pedagógicos racionales.

1.4. Los técnicos y el conocimiento de lo administrativo

El técnico y el político son vistos por el funcionario en función de esta contraposición de lo técnico y lo administrativo.

En efecto, así como se afirma que el hombre de mayor edad y experiencia posee más que el joven o el inexperto los conocimientos necesarios para la administración, se enfatiza asimismo que técnicos y conductores también carecen de dichos conocimientos. Tal percepción está seguramente ligada al hecho de que: a) los técnicos son frecuentemente jóvenes, con escaso contacto con el organismo, y bastante confianza en sus conocimientos especializados, y, en principio, no se interesan lo suficiente por aprender los secretos de cada organismo; b) los conductores son vistos como meras visitas temporarias del organismo, y, en el caso del Ministerio que estudiamos, se asocian mucho con el rol técnico, por el carácter técnico-profesional y orientación técnica que aquellos tienen.

En concordancia con lo dicho, el 48% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación expresa acuerdo con la afirmación "los técnicos no saben mucho de administración" (I.16.), mientras solamente el 31% discrepa con tal afirmación.

Los comentarios espontáneamente formulados por algunos de los entrevistados muestran cómo los funcionarios atribuyen al unilateralismo de los técnicos, la contraposición entre lo técnico y lo administrativo. En efecto, expresan: "tienen un conocimiento parcializado y no de conjunto"; "no tiene práctica pero sí técnica"; "en la Administración Pública se necesita práctica"; "desgraciadamente es cierto". Esta última expresión nos da la pauta de la aspiración a superar tal contraposición, de parte de los funcionarios. Ellos proponen medios para tal fin: "la técnica falla porque la gente no conoce los problemas prácticos, deberían estar en contacto diario"; "siempre un mínimo de conocimientos (administrativos) les viene bien tener"; Uno de los entrevistados incluso llega a decir: "a los que vienen en calidad de consultores les falta la experiencia que dan los años de Administración Pública, pero si son buenos y me agarran a mí que conozco pueden llegar a buenos resultados". O sea que incluso propone una forma de integración del aporte del técnico con el del administrativo, y se ofrece a colaborar para ello.

Otros expresan la contraposición en forma más cortante: "la administración es una cosa, la técnica es otra"; "se teoriza mucho"; etc.

No hallamos diferencias importantes entre las respuestas a este ítem (I.16.) asociadas a diferencias de departamento. En cambio

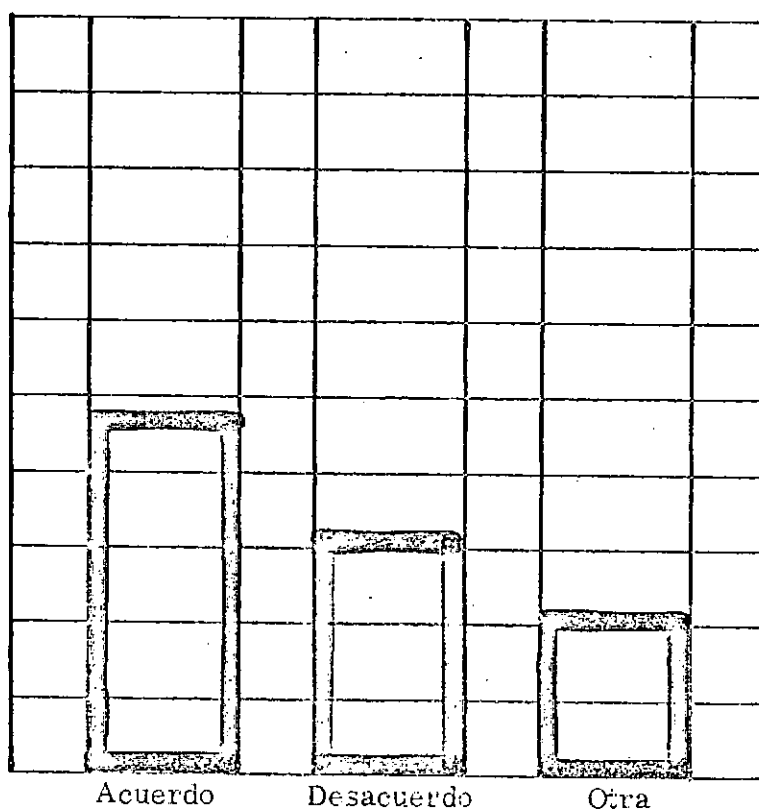
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: I.16. Los técnicos no saben mucho de administración.

CUADRO Nº 10

ACUERDO	....48.. %
DESACUERDO	....31.. %
OTRA	....21.. %
TOTAL	...100.. %
Total de casos	....63..

GRAFICO Nº 10



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

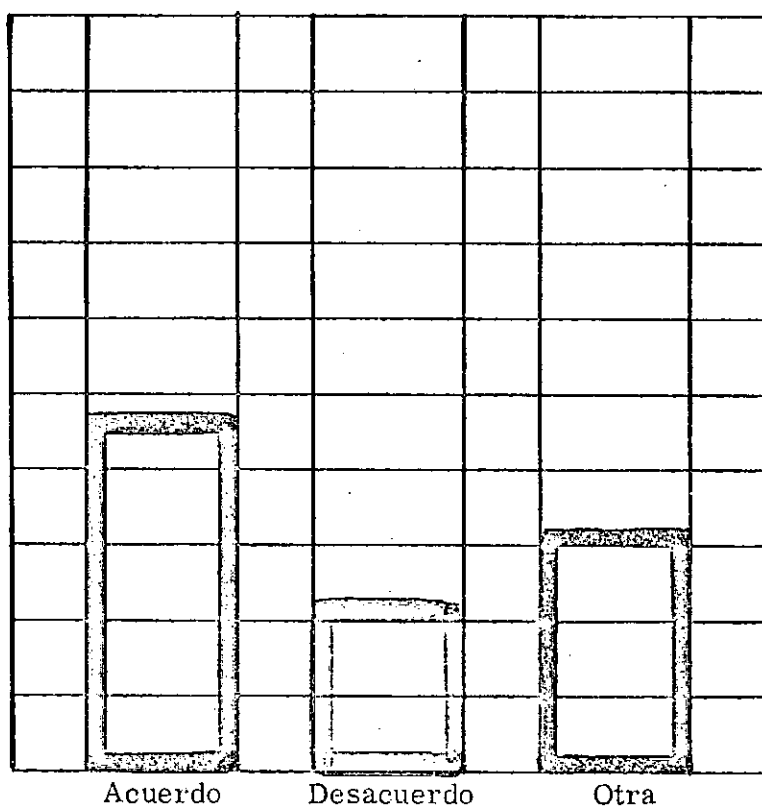
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: I.16. Los técnicos no saben mucho de Administración.

CUADRO Nº 11

ACUERDO	...47... %
DESACUERDO	...22... %
OTRA	...31... %
TOTAL	..100... %
Total de casos	..156...

GRAFICO Nº 11



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

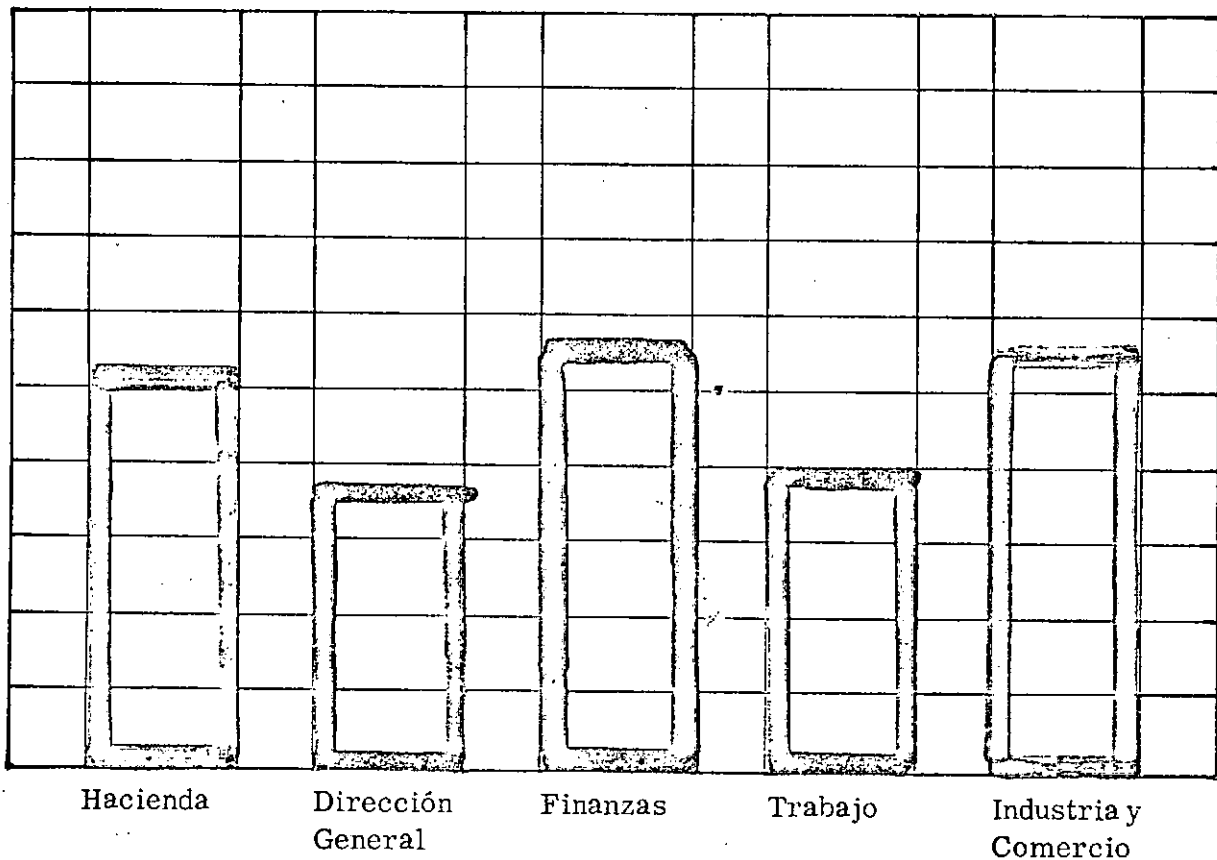
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: **I.16. Los técnicos no saben mucho de administración.**-

CUADRO Nº 13

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	.51..	.36..	.55...	.39...	.55...
DESACUERDO	.19..	.26..	.27...	.28...	.15...
OTRA	.30..	.36..	.18...	.34...	.31...
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	.63.....	.38.....	.11.....	.18.....	.26.....

GRAFICO Nº 13

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



sí se nota que los jefes de departamento tienden a estar de acuerdo con la antedicha afirmación en mayor proporción (72%) que los jefes de división (41%), lo cual puede estar ligado al hecho de que estos últimos tienen menos contacto con el problema.

El 47% de los funcionarios entrevistados en el Ministerio admite que "los técnicos no saben mucho de Administración", lo cual puede considerarse una manifestación más de que se trata de una observación objetiva de las limitaciones de los técnicos en materia administrativa. No solo se da el hecho, sino que los funcionarios son conscientes de él.

1.5. Los conductores y el conocimiento de lo administrativo.

El conductor político no escapa a esta imagen crítica del funcionario, quien lo ve como falto de conocimientos de cómo hacer las cosas administrativamente. En efecto, los funcionarios entrevistados no solo se atreven a criticar a los técnicos a pesar de que la conducción actual del Ministerio está formada principalmente por técnicos, y de que los entrevistadores son técnicos, sino que critican a los conductores mismos del Ministerio como carentes de conocimientos administrativos fundamentales.

Solamente el 6% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación discrepa con la afirmación "los funcionarios superiores creían que muchas cosas se podían hacer y sin embargo no se podía con los medios de que disponemos" (J.18.); mientras el 60% manifestaba acuerdo con dicha afirmación.

Algunos comentarios espontáneamente formulados por los entrevistados al referirse a este ítem permiten aclarar mejor el sentido de las respuestas: "se llevaron la pared por delante, creían que todo era muy fácil acá adentro. Muchos fracasaron porque era dis

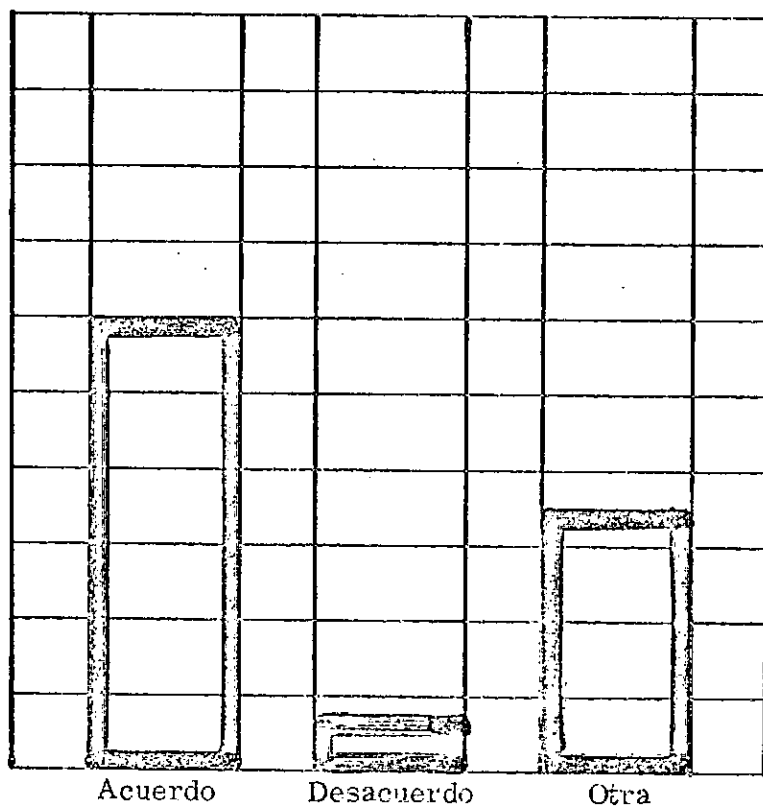
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: J.18. Los funcionarios superiores creían que muchas cosas se podían hacer y sin embargo no se podía con los medios de que disponemos.

CUADRO Nº 15

ACUERDO	...60... %
DESACUERDO	....6.. %
OTRA	...34.. %
TOTAL	..100.. %
Total de casos	....63..

GRAFICO Nº 15



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

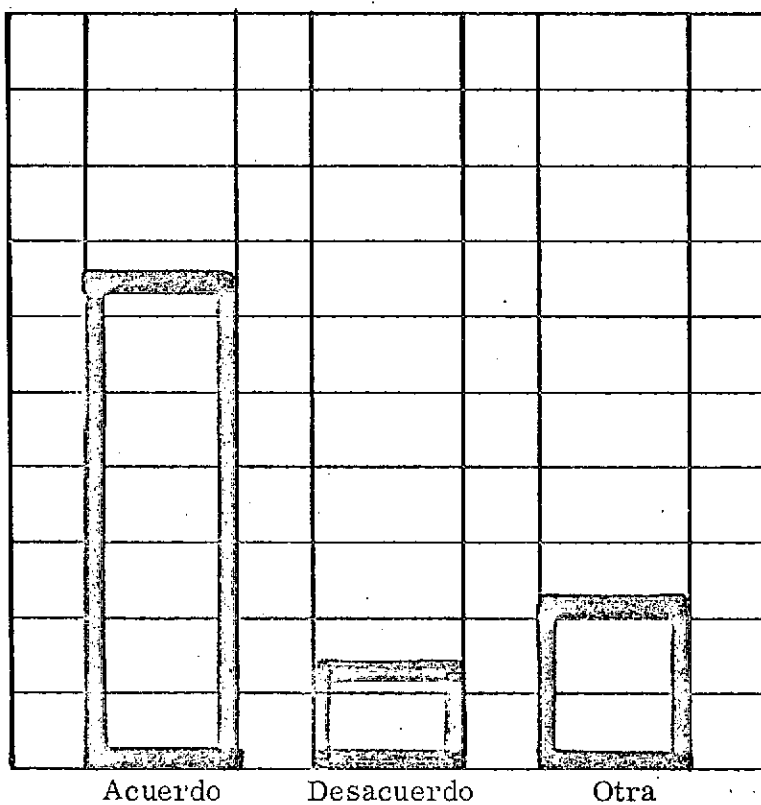
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: **J.16. Los funcionarios superiores creían que muchas cosas se podían hacer y sin embargo no se podía con los medios de que disponemos.**

CUADRO Nº 14

ACUERDO	....65.. %
DESACUERDO	....13.. %
OTRA	....22.. %
TOTAL	....100. %
Total de casos	....156..

GRAFICO Nº 14



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

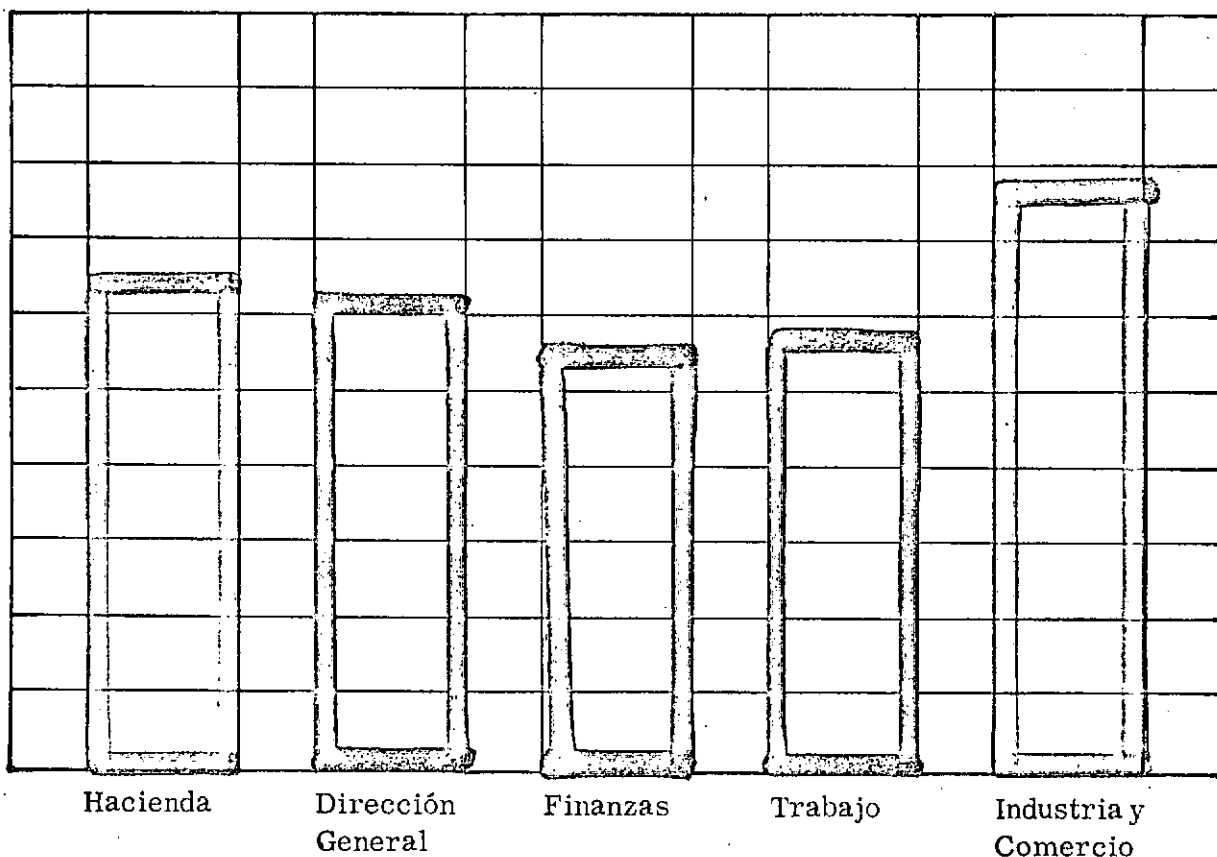
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: J.18. Los funcionarios superiores creían que muchas cosas se podían hacer y sin embargo no se podía con los medios de que disponemos.-

CUADRO Nº 15

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	65...	62...	55...	56...	78...
DESACUERDO	10...	16...	18...	17..	15...
OTRA	25	21	27	28	8
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	63...	38...	11...	18..	26...

GRAFICO Nº 15

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



tinto de lo que ellos creían; hace falta paciencia"; "algunas cosas teóricamente se podían hacer, pero prácticamente no"; "muchos vinieron engañados, se creyeron que todo era peor"; "puede haber ocurrido porque era gente de afuera, pero después la práctica dijo lo que había que limar"; "sí, por ejemplo en el caso de la centralización de compras. Primero se dispuso la compra masiva, y después se pensó en el depósito y en la gente capacitada para atenderlo"; "algunas cosas por falta de conocimiento, por parte de los funcionarios, del movimiento habitual. Por ejemplo la supresión de oficinas, licencia obligatoria, etc."

Los comentarios de quienes responden negativamente al ítem se refieren a su propia colaboración (como defensa propia) para que las cosas se hagan : "todo lo que me pidieron en el departamento se podía hacer"; "las cosas que creían se han hecho, como hemos podido".

El elevado porcentaje de crítica a la conducción nos da también una pauta del buen rapport de las entrevistas, ya que los funcionarios fueron entrevistados por un equipo de técnicos por encargo de la conducción del Ministerio.

Claramente estos funcionarios consideran que los conocimientos administrativos son recursos fundamentales para la efectividad instrumental del organismo, para poder o no poder hacer; y que los funcionarios de la conducción, como técnicos externos al organismo, carecen de estos recursos y fracasan en distintos intentos por carecer de ellos.

Los funcionarios de mayor antigüedad y de mayor edad tienden a expresar desconocimiento del tema con mayor frecuencia que los de menor antigüedad y menor edad; probablemente como consecuencia de su mayor prudencia para emitir juicios en relación con

una conducción de la que se hallan alejados, con poco contacto y comunicación.

Solamente el 13% de los funcionarios entrevistados en el Ministerio discrepa con la afirmación "los funcionarios superiores creían que muchas cosas se podían hacer y sin embargo no se podía con los medios de que disponemos" (J.18.); y el 65% expresa acuerdo con dicha afirmación. No existen diferencias importantes entre las proporciones de acuerdo en las distintas subsecretarías. Dentro de la Subsecretaría de Hacienda, los funcionarios de Lotería tienden a expresar mayor desconocimiento del tema.

Las observaciones precedentes se refuerzan por el hecho de que solamente el 3% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación discrepa con la afirmación "los funcionarios que han venido de Buenos Aires ignoraban muchas cosas que sí se podían hacer" (J.19.), mientras el 51% expresa acuerdo con dicha afirmación. En este caso se da una mayor proporción de entrevistados que expresan desconocer el tema, seguramente porque es más fácil advertir que determinadas órdenes y medidas emanadas de las autoridades son de imposible ejecución, que entrar a especular acerca de si ellos realmente saben o no sobre qué cosas sí se podrían hacer. Tal interpretación se reforzaría por el hecho de que los jefes de departamento -que están más cerca de la conducción y en consecuencia en mejor posición para conocer cómo se mueve la conducción- tienden a expresar con menor frecuencia que los jefes de división, que no conocen el tema, y tienden a expresar mayor acuerdo con el ítem J.19.

Además, en los comentarios formulados a este ítem, algunos de los entrevistados expresan: "no se lo que sabían y lo que ignoraban"; "no puedo decir que las ignoraban".

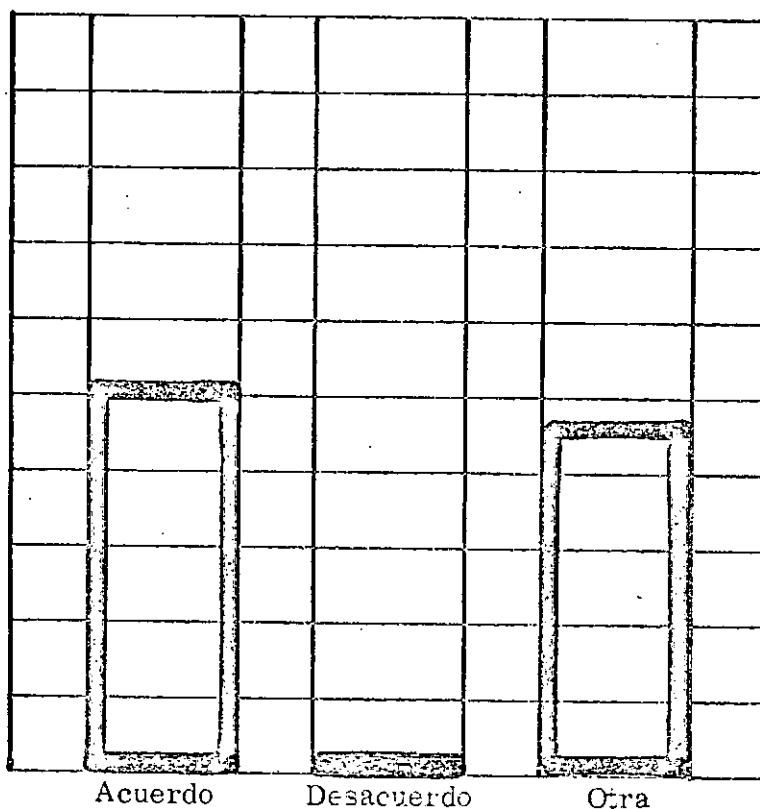
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: J.19. Los funcionarios que han venido de Buenos Aires ignoraban muchas cosas que sí se podían hacer.

CUADRO Nº 16

ACUERDO	....51. %
DESACUERDO	.....3. %
OTRA	....46. %
TOTAL	...100. %
Total de casos	.....63.

GRAFICO Nº 16



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

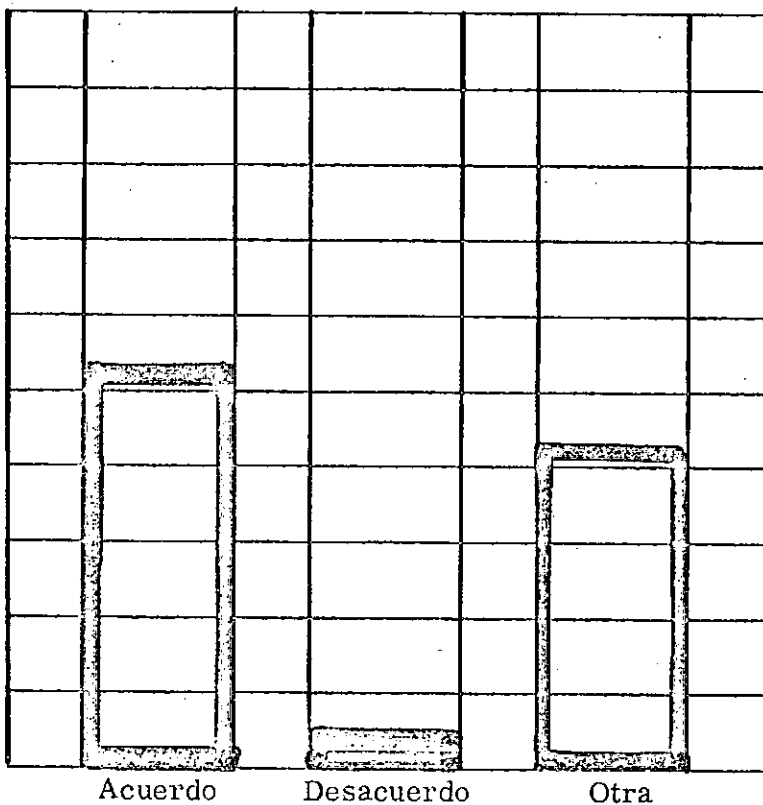
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: **J.19. Los funcionarios que han venido de Buenos Aires ignoraban muchas cosas que sí se podían hacer.**

CUADRO Nº 17

ACUERDO	...53... %
DESACUERDO	...5... %
OTRA	...42... %
TOTAL	..100... %
Total de casos	..156.....

GRAFICO Nº 17



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: J.19. Los funcionarios que han venido de Buenos Aires ignoraban muchas cosas que sí se podían hacer.-

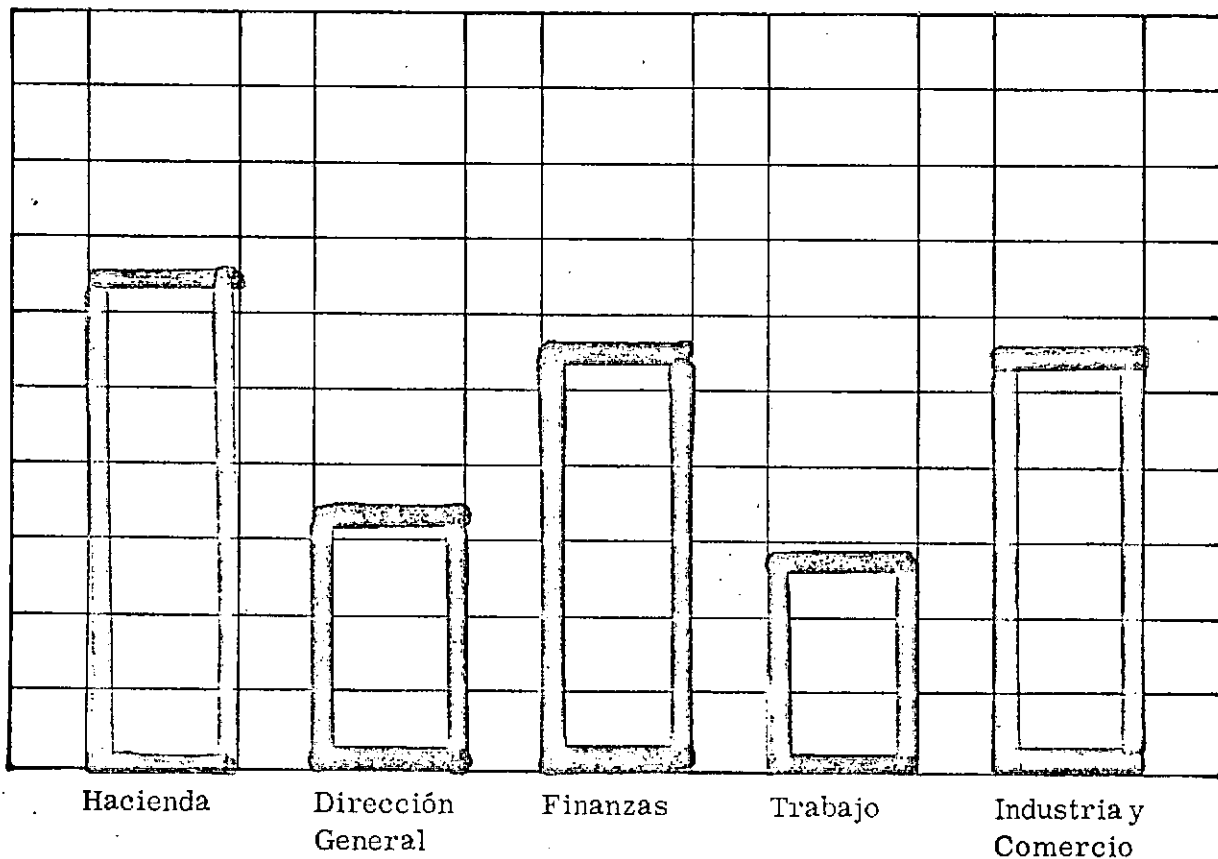
CUADRO Nº 18

Subsecretarías

	Hacienda	Dirección General	Finanzas	Trabajo	Industria y Comercio
	%	%	%	%	%
ACUERDO	.65..	44...	55...	28...	55...
DESACUERDO	..2..	.3...	.7...	11..	15..
OTRA	.33..	52...	45...	61..	31..
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	.63..	38....	11....	18....	26....

GRAFICO Nº 18

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



Vemos así que los funcionarios consideran a los conductores del Ministerio, como a los técnicos -y quizá ligado ello a considerar que son técnicos- como irrealistas, e impotentes en alguna medida para ser eficaces, por no conocer los caminos de lo posible y las vallas de lo imposible en la Administración Pública.

Algunos comentarios aclaran tal posición: "tal vez vinieron con una idea equivocada de lo que era esto y luego vieron que no era así"; "los funcionarios de Buenos Aires ignoraban todo, la repartición les era desconocida"; "todo funcionario que ingresa desde afuera (sea de donde sea) a la Administración Pública, tiene problemas para ubicarse"; "es lógico, porque no lo conocían".

Al identificar al conductor y técnico con la característica "porteño" los funcionarios ven ahondarse la contraposición entre funcionario y conductor, y el desconocimiento de lo administrativo de parte de este último.

Solamente el 5% de los funcionarios entrevistados en el Ministerio discrepan con la afirmación del ítem J.19., mientras el 53% concuerda con ella. La proporción de tal crítica es menor en la Subsecretaría de Hacienda, la proporción de disconformidad es mayor en Inmuebles del Estado, Catastro y Recaudación.

Veremos en la próxima sección de qué manera la incomunicación entre los roles del técnico, el conductor y el funcionario, agrava esta imagen de contraposición entre campos de experiencia y de dominio de conocimientos y acción instrumental, que hemos analizado bajo la designación de contraposición entre lo técnico, y lo administrativo, con ingerencia de lo político.

2. Relaciones entre roles de técnico y funcionario. Actitudes.

Analizaremos este tema considerando sobre todo las actitudes de los funcionarios entrevistados hacia los estudios que se realizan o se han realizado en el Ministerio; y hacia los técnicos y/o consultores que han realizado o realizan estudios.

Como vimos más arriba, los funcionarios no tiene una actitud indiscriminadamente negativa hacia los técnicos, sino que, por el contrario, admiten necesitar asesores para el trabajo del organismo. Sin embargo, muchos critican duramente los estudios y trabajos de consultoría realizados en el Ministerio. Consideran particularmente desconectados de la realidad a los técnicos y consultores y consideran causa de este mal el hecho de que no intenten comunicarse con los funcionarios que conocen el organismo y dialogar con ellos, despreciando así en lugar de valorar y aprovechar sus conocimientos y experiencias.

2.1. Actitud hacia el asesoramiento en general.

La actitud general favorable al contar con asesores, se manifiesta en el hecho de que el 63% de los funcionarios entrevistados admite que "las direcciones necesitan asesores afectados a su servicio exclusivo" (I.10.), mientras solamente el 13% expresa desacuerdo con tal afirmación.

Sin embargo, no se trata de asesores técnicos que vengan a elaborar cosas desconectadas con el personal de la casa, sino, por el contrario, que actúen integradamente con ellos. Además, en general no parecen tener idea de necesitar asesores técnicos en temas de alta programación, sino más bien en temas vinculados a la práctica cotidiana del organismo.

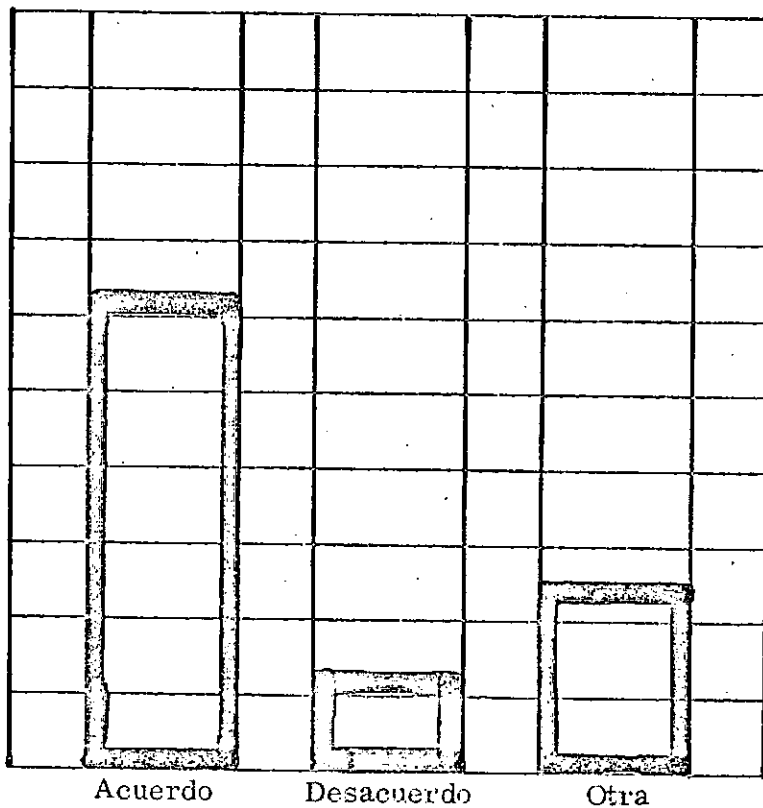
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: I.10. Las Direcciones necesitan asesores afectados a su servicio exclusivo.

CUADRO Nº 19

ACUERDO	....63.. %
DESACUERDO	....13.. %
OTRA	....25.. %
TOTAL	...100.. %
Total de casos	....63..

GRAFICO Nº 19



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

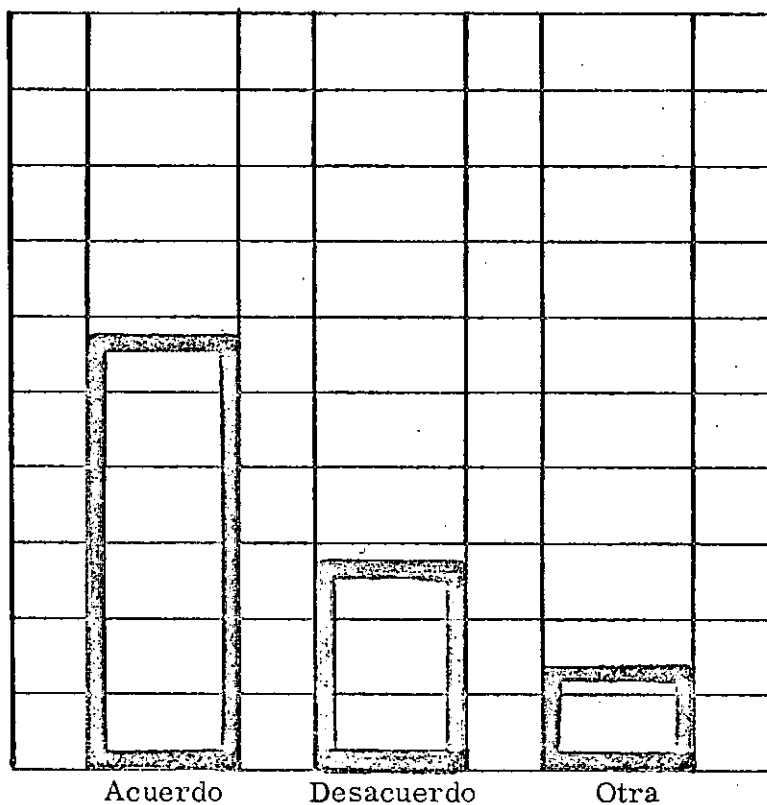
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, sub-directores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: I.10 Las direcciones necesitan asesores afectados a su servicio exclusivo.

CUADRO Nº 20

ACUERDO	... 58... %
DESACUERDO	... 28... %
OTRA	... 14... %
TOTAL	.. 100.. %
Total de casos	... 156...

GRAFICO Nº 20



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

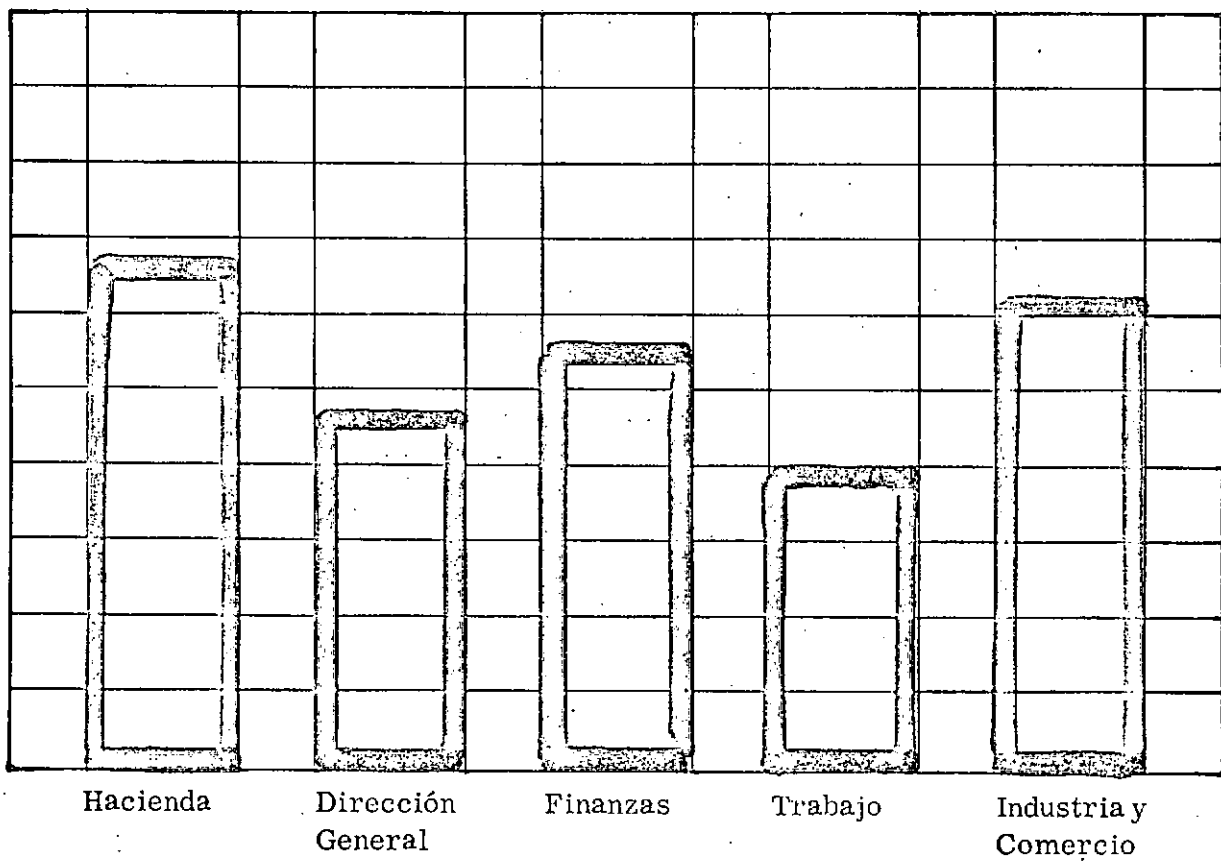
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: **I.10. Las Direcciones necesitan asesores afectados a su servicio exclusivo.**

CUADRO Nº 22

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	68...	47...	55...	39...	62...
DESACUERDO	16...	39...	36...	56...	19...
OTRA	16...	13...	9...	6...	19...
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	63..	38...	11...	18..	26..

GRAFICO Nº 23

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



Veamos en tal sentido los comentarios espontáneamente formulados por algunos de los funcionarios entrevistados: "siempre que sea gente que esté en la materia y que hayan estado en la casa y que se adecúen al material humano" expresa uno, reafirmando así la necesidad de integración de los roles técnico y administrativo; "es de extrema necesidad, por ejemplo en la parte legal para expedientes se necesita la asesoría de un profesional, hay que estar bien asesorado".

Además con bastante realismo algunos insisten en la necesidad de asesoramiento administrativo: "lo que necesitan es gente que conozca la Administración, gente hecha".

De todos modos, existe una tendencia a aceptar que se "necesita gente que planifique y gente que ejecute".

Las respuestas de los entrevistados nos dicen mucho acerca de las condiciones en que ellos consideran que debe darse dicho asesoramiento para ser aceptable a los funcionarios: debe hacerse integradamente, de manera que funcionarios y asesores trabajen en equipo, en continuo diálogo.

Los funcionarios más jóvenes; los de mayor nivel educativo; y los jefes de departamento; tienden a enfatizar más la necesidad de este asesoramiento, que los de mayor edad, menor nivel educativo; y los jefes de división, respectivamente. Tal diferencia puede estar asociada al hecho de que la gente de mayor responsabilidad (jefe de departamento) o de mayor disposición para el cambio (poca edad, elevado nivel educativo) es probable que valore más los servicios que puede aportar el apoyo técnico.

El análisis precedente sugiere que, si los funcionarios no se integran en un proceso de acción con apoyo técnico sistemático para el cambio racionalmente programado del Ministerio, no es

por falta de disposición inicial sino, en buena medida, por no recibir orientación, asesoramiento y apoyo necesario de quienes pueden hacerles aportes técnicos y ayudarles a comprender y desear formas más eficaces de cumplir con las funciones del organismo.

2.2. Actitud hacia el técnico de afuera. Consultores.

Veremos que, sin embargo, los funcionarios asumen una actitud general crítica hacia los asesores y consultores y los estudios concretos llevados a cabo por ellos, crítica que se centra en la labor de los consultores. Las fallas que encuentran a dicha labor técnica e investigativa que viene desde afuera, son precisamente que desconocen la realidad específica y concreta del organismo y la administración; que hacen en consecuencia planes inaplicables; y que falta la conexión entre sus palabras y los hechos. En consecuencia, se hallan inclinados a contraponer el irrealismo del técnico con el realismo empírico del funcionario, y preferir este último.

Tal crítica a la falta de conocimiento y realidad del técnico de fuera, está asimismo ligada a un problema de relaciones interpersonales, ya que los funcionarios no desean ser simplemente puestos en manos de consultores externos, que hacen las cosas desde afuera para que se cumplan adentro, como si se tratase de gente que está por encima, y sin consultar debidamente a los funcionarios que pueden conectar todo el proceso con la realidad a través de sus conocimientos y experiencias.

En concordancia con tales consideraciones, observamos que solamente el 25% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación discrepa con la afirmación de que "hay resistencia a los consultores porque se cree que esas tareas pueden ser hechas por gente de acá" (I.11.), mientras el 36% concuerda con tal afirmación

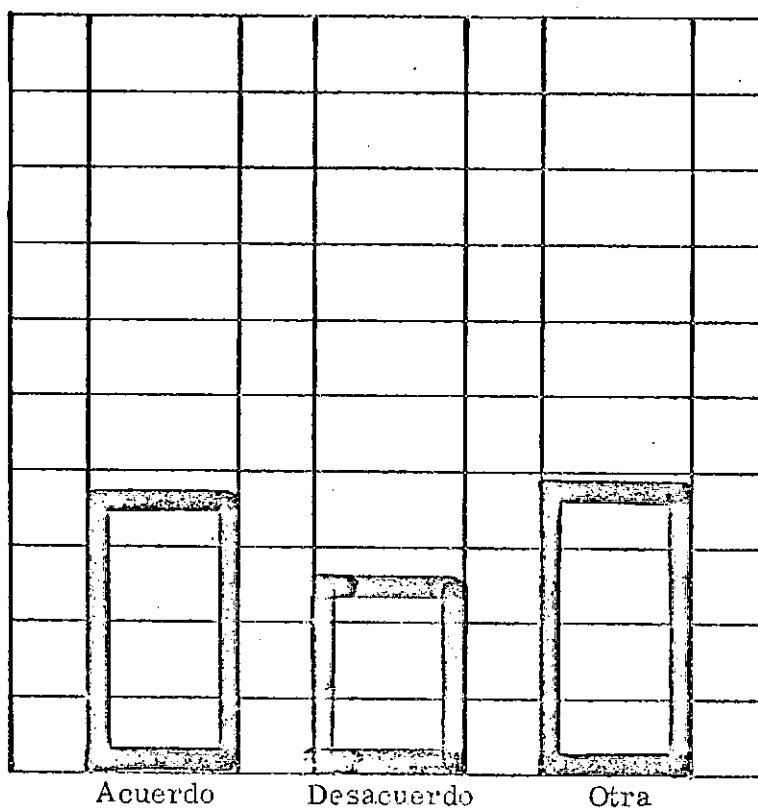
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: I.11. Hay resistencia a los consultores porque se cree que esas tareas pueden ser hechas por gente de acá.

CUADRO Nº 22

ACUERDO	... 36.. %
DESACUERDO	... 25... %
OTRA	... 39.. %
TOTAL	.. 100.. %
Total de casos	... 63..

GRAFICO Nº 22



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

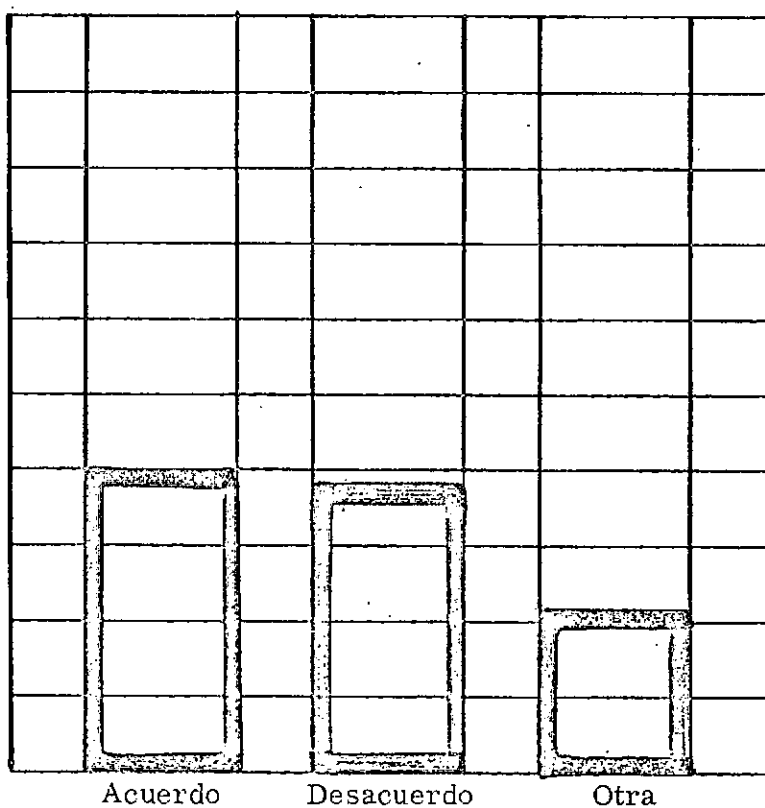
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: I.11 Hay resistencia a los consultores porque se cree que esas tareas pueden ser hechas por gente de acá.

CUADRO Nº 45

ACUERDO	....40.. %
DESACUERDO	....39.. %
OTRA	....21.. %
TOTAL	...100.. %
Total de casos	...156...

GRAFICO Nº 45



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: I.11. Hay resistencia a los consultores porque se cree que esas tareas pueden ser hechas por gente de acá.

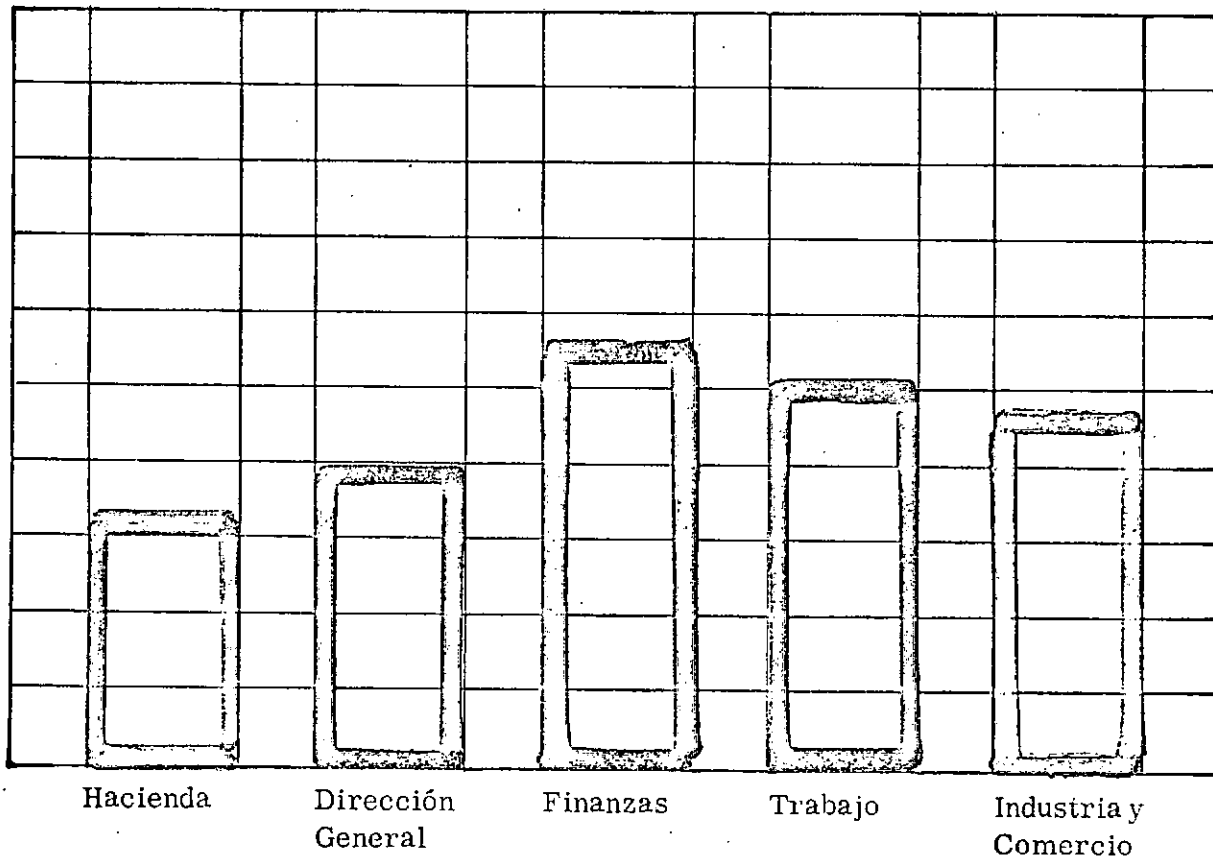
CUADRO Nº 4

Subsecretarías

	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	.32...	.39...	.55...	.50...	.47...
DESACUERDO	.41...	.44...	.9...	.34...	.43...
OTRA	.27...	.16...	.36...	.17...	.12...
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	63.....	38.....	11.....	18.....	26.....

GRAFICO Nº 4

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



y el 38% expresa no estar al tanto del tema. Se nota así claramente la contraposición entre técnico y funcionario que se engendra cuando este ve, no a un técnico que se integra al servicio, sino un técnico que viene a imponer su verdad desde afuera, como si fuese superior, y en tal sentido reivindica la superioridad de quien conoce al organismo por estar en él.

Algunos comentarios emitidos espontáneamente por los entrevistados al responder a este ítem, son ilustrativos de la antedicha actitud: "la opinión general es que hay gente capacitada (en el organismo) y que no es necesario"; "la práctica da muchos conocimientos"; "porque tenemos la imagen de los asesores, que no nos han demostrado que sepan, Acá pidieron datos imposibles: planificación de tareas en forma numérica", expresa otro. Esta última expresión es significativa de la necesidad de que los técnicos orienten, apoyen y asesoren a los funcionarios, pues de lo contrario muchos pedidos del técnico resultan imposibles de concretar para el funcionario.

La alta proporción de funcionarios que no aventuran opinión sobre el tema expresando desconocer la existencia de consultores es una clara manifestación del grado de desconocimiento de estos problemas fundamentales para la integración de los roles de funcionario y técnico, en muchos funcionarios. En efecto, algunos fundamentan su no respuesta: "no sabía que había consultores en el Ministerio"; "nunca he tratado con esa gente"; "no conozco bien el papel de los consultores".

El carácter de amenaza del rol externo al del funcionario, que se visualiza en la presencia del consultor externo, es vívidamente expresado por un funcionario que manifiesta "hay resistencia, no sé porqué; es natural de autodefensa...". Es un proceso de comuni-

cación e integración interpersonal el que puede convertir la autodefensa en cooperación.

Aún aquellos que expresan desacuerdo con la afirmación de que hay resistencia a los consultores (I.11) distinguen a veces entre el consultor que se integra con el funcionario y el que no se integra: "no creo haberla ofrecido (la resistencia) a consultores empapados en la materia; ahora, a personajes que vienen con aires de "arregla-todo" y que no tienen en cuenta que acá se está trabajando a nivel humano..."

Vemos así que, sea por rechazo directo; o por una actitud de falta de contacto e incomunicación que ni siquiera llega al rechazo (caso de quienes ignoran la existencia de consultores o técnicos, o no conocen sus tareas), no se da una integración entre funcionarios y técnicos. Los funcionarios atribuyen este hecho -con realismo a nuestro entender- a la falta de esfuerzo integrativo por parte de los técnicos.

No se observan mayores variaciones entre las respuestas de funcionarios de distintos departamentos, en cuanto a este ítem (I.11.). Los jefes de división muestran un mayor grado de incertidumbre (45%) que los jefes de departamento (14%), lo cual está probablemente asociado a que estos últimos se hallan en una mejor posición para tener contacto con consultores y técnicos, y para conocer el problema. No se aprecia una asociación consistente entre las respuestas a este ítem y las variables: nivel educativo formal, antigüedad en el Ministerio, edad y sexo.

También los funcionarios entrevistados en el Ministerio expresan un alto grado de criticismo al responder al ítem I.11. En efecto, solamente el 39% discrepa con la afirmación "hay resistencia a los consultores porque se cree que esas tareas pueden ser hechas por

gente de acá" (I.11.), mientras el 40% presta acuerdo con tal afirmación; y el 21% no emite opinión en uno u otro sentido. El más alto grado de crítica se observa en las Subsecretarías de Finanzas y Trabajo.

El rechazo a los consultores, como expertos externos que vienen a dar solución a los problemas de la Administración, se confirma con las respuestas al ítem I.12. En efecto, solamente el 23% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación admite que "es útil contratar equipos consultores porque la gente de línea no tiene tiempo para pensar" (I.12.): mientras el 43% expresa desacuerdo con tal afirmación; y el 32% expresa desconocimiento del tema. Así como los entrevistados tienden a adherir a la afirmación negativa respecto de los consultores (I.11.), tienden también a discrepar con este ítem favorable a los consultores (I.12.). Ello también indica la alta discriminación de los funcionarios en sus respuestas, que minimiza la posible tendencia a responder rutinariamente en forma afirmativa (o negativa).

Los abundantes comentarios espontáneos que provocó el ítem I.12, son un claro indicador de la negativa a "someterse" al "técnico de afuera", y la búsqueda de integración, con autoconfirmación del rol del funcionario, apoyado en su conocimiento del organismo, y su desprecio para con la acción del técnico desconectada de él. En efecto, recogimos expresiones como estas: "se puede hacer con la gente de acá sin que el gobierno gaste en consultores"; "es regalar dinero"; "primero se debe consultar a la gente de la casa"; "hay algunos empleados que conocen mucho más que los consultores. En el Sped había dos personas que sabían mucho, vinieron los de afuera y fracasaron".

Señalan claramente su preferencia por la vía de integración entre técnicos y funcionarios: "no creo que eso sea así, el consultor si no está adentro no conoce"; "primero se debe consultar a la

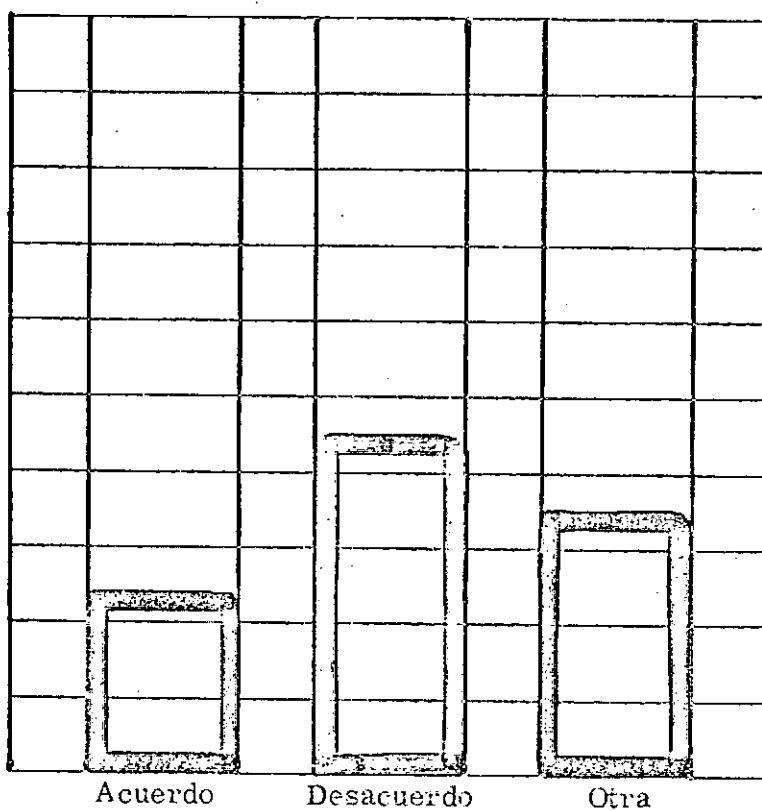
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: I.12. Es útil contratar equipos consultores porque la línea no tiene tiempo para pensar.

CUADRO Nº 15

ACUERDO	...23.. %
DESACUERDO	...43.. %
OTRA	...34.. %
TOTAL	..100.. %
Total de casos	...63..

GRAFICO Nº 15



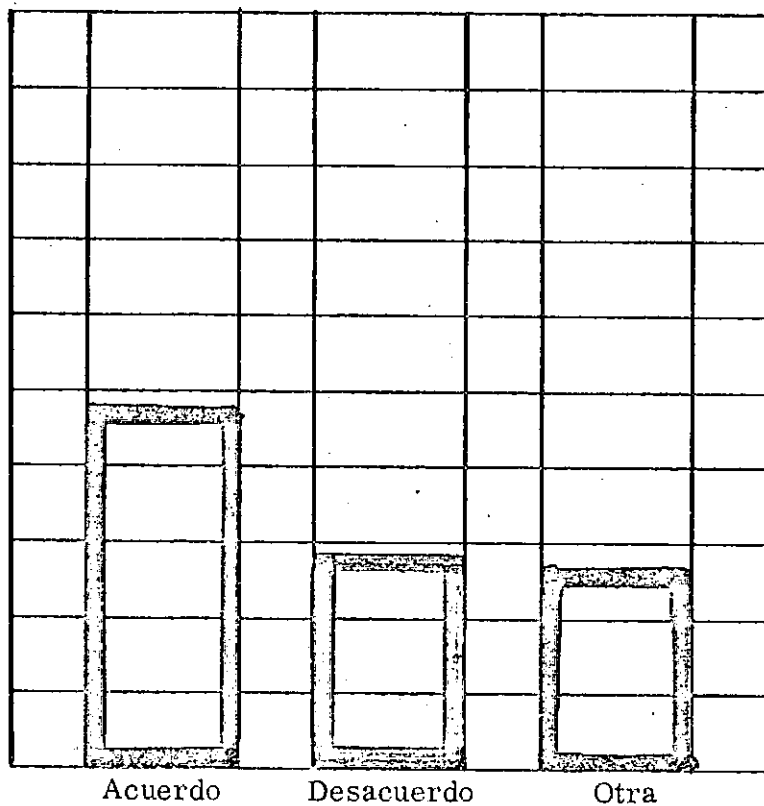
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: I.12
 Es útil contratar equipos consultores, porque la línea no tiene tiempo para pensar.

CUADRO Nº 26

ACUERDO	....47.. %
DESACUERDO	....28.. %
OTRA	....26.. %
TOTAL	....100... %
Total de casos	....156...

GRAFICO Nº 26



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

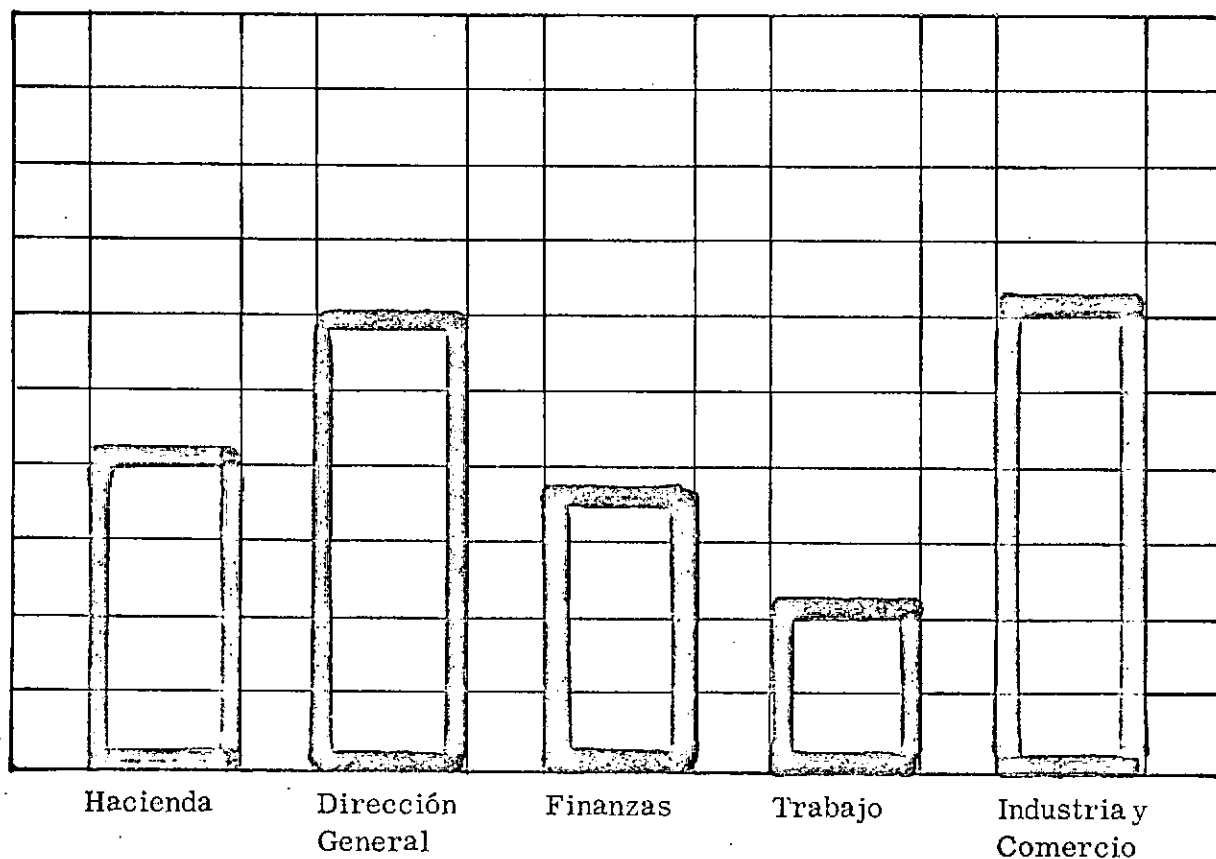
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: I.12. Es útil contratar equipos consultores porque la línea no tiene tiempo para pensar.-

CUADRO Nº 17

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	.41...	.60...	.36...	.22...	.62...
DESACUERDO	.37..	.13...	.36..	.39...	.15..
OTRA	.22..	.26...	.27..	.39...	.23..
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	.63...	.38...	.11...	.18...	.26...

GRAFICO Nº 17

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



gente de la casa"; "todo debe hacerse en la casa".

Aún quienes expresan acuerdo con I.12. lo hacen suponiendo la integración entre funcionario y técnico, a juzgar por el siguiente comentario: "siempre hace falta un staff de apoyo".

Desde luego, otros observan que los funcionarios sí tienen tiempo.

Algunos departamentos se muestran más favorables -especialmente Fiscalización- y otros más desfavorables -especialmente Inmobiliario Adicional y Sellos- a la contratación de equipos consultores, a juzgar por las respuestas al ítem I.12. Los jefes de departamento se muestran más favorables que los jefes de división, quizá como consecuencia de que por su mayor responsabilidad, advierten más la necesidad del apoyo técnico para la eficacia de su trabajo. No se ve una clara relación entre las respuestas a este ítem y nivel de educación formal, antigüedad en el Ministerio, edad y sexo.

En la encuesta a los funcionarios de mayor nivel jerárquico, esto es, a directores, sub-directores, jefes y sub-jefes de departamento del Ministerio hallamos un mayor grado de acuerdo (47%) con la afirmación "es útil contratar equipos consultores porque la línea no tiene tiempo para pensar" (I.12.), y menor grado de desacuerdo (23%) con este ítem. Pensamos que es lógico que así sea, por cuanto, a medida que se asciende en la escala jerárquica, se incrementan las responsabilidades y se advierte la imposibilidad material de integrar adecuadamente por sí mismo todos los elementos de conocimiento y estrategia que son necesarios para una acción eficaz; en este nivel, es lógico entonces que se aprecie más el aporte indispensable del técnico al proceso de cambio racionalmente programado.

La proporción de respuestas afirmativas a este ítem es menor en la Subsecretaría de Trabajo (22%), seguida por la de Finanzas (36%), y la de Hacienda (41%). Será necesario analizar la posible relación de tales tendencias con las experiencias que dichos organismos tuvieron en materia de relaciones con consultores externos, tal como es el caso del actual proceso de estudio para reestructuración en la Subsecretaría de Trabajo.

A través del análisis de los ítems I.11. e I.12. observamos entonces que la resistencia al cambio racionalmente programado de parte de los funcionarios está en alguna medida ligado con el problema de las relaciones interpersonales con técnicos, susceptible de solución -entendemos- con medidas como las que aconsejamos en las Recomendaciones incluidas en este estudio.

2.3. Estudios de consultores, soluciones prácticas y participación del funcionario.

Analicemos ahora en mayor detalle los cargos concretos formulados por los funcionarios a los consultores, y que sirven para fundamentar su rechazo. Ya vimos algo al respecto al transcribir comentarios emitidos por los funcionarios a los ítems I.11. e I.12. Vimos que lo fundamental y subyacente a todo es la falta de integración del técnico con el funcionario. Veamos ahora las consecuencias que ellos asignan a tal falta de integración: falta de realidad, practicidad y ejecutividad de parte del técnico ("hacen planes inaplicables", "se conversa mucho y no pasa nada", "nunca se ve que se pongan en práctica las soluciones"), y los perjuicios instrumentales que en consecuencia causan al organismo.

Solamente el 13% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación discrepa con la afirmación "los consultores

que contrata el Ministerio hacen planes inaplicables" (I.12.); mientras el 21% presta acuerdo con tal afirmación, y el 60% expresa ignorar el tema.

Tal acusación de teóricos e irrealistas a los técnicos, está ligada a su falta de comunicación e integración con los funcionarios, que impide no solamente que estos aporten su conocimiento e información, sino que comprendan y acepten sus planes, y, como los funcionarios tienen en sus manos las llaves del proceso de ejecución, y en consecuencia del éxito de los planes, basta que no los conozcan, comprendan y acepten, para que los planes fracasen y no se apliquen.

Algunos comentarios espontáneos de los funcionarios ilustran su crítica a los consultores, fundada en su falta de integración con los funcionarios: "si pifian es porque no están empapados en el asunto"; "desconocen las tareas".

También entre los funcionarios entrevistados en el Ministerio el nivel de acuerdo (27%) con la crítica a los consultores contenida en I.13., es mayor que el nivel de desacuerdo (19%). Tal crítica es mayor en las Subsecretarías de Trabajo y de Industria y Comercio, lo cual sugiere la conveniencia de analizar los procesos de relación con consultores y planes elaborados por ellos, que se dieron o dan en tales organismos.

La percepción de la inaplicabilidad de las recomendaciones, estudios y programas de los consultores y técnicos externos, se manifiesta asimismo en las respuestas de los funcionarios respecto del ítem I.17. En efecto, solamente el 25% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación discrepa con la afirmación "se han hecho muchos estudios pero después nunca se ve que se pongan en práctica las soluciones" (I.17), mientras el 57% ex-

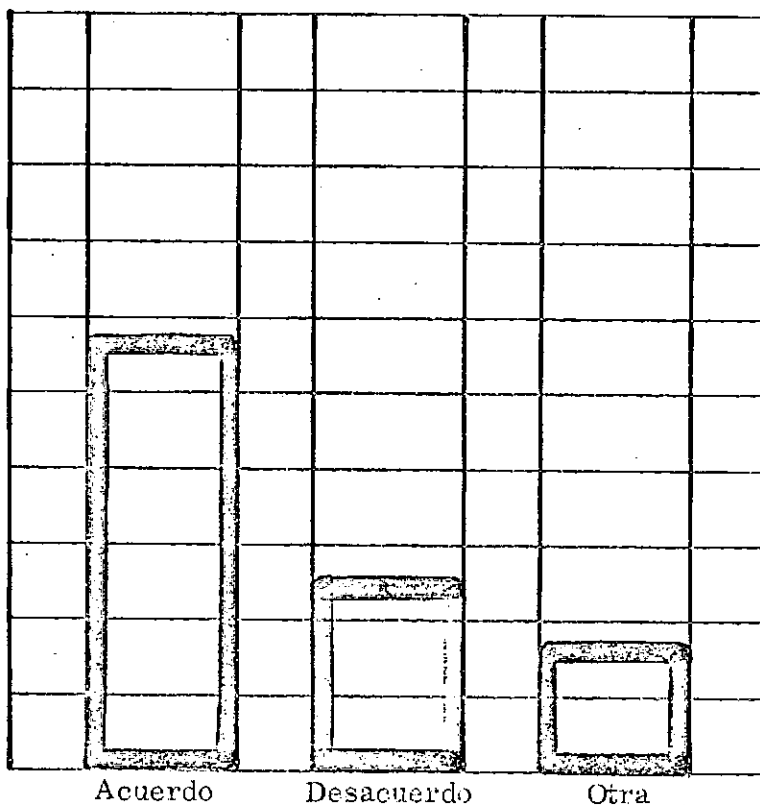
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: I.17. Se han hecho muchos estudios pero después nunca se ve que se pongan en práctica las soluciones.

CUADRO Nº 25

ACUERDO	...57... %
DESACUERDO	...25... %
OTRA	...18... %
TOTAL	..100... %
Total de casos	...63...

GRAFICO Nº 25



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

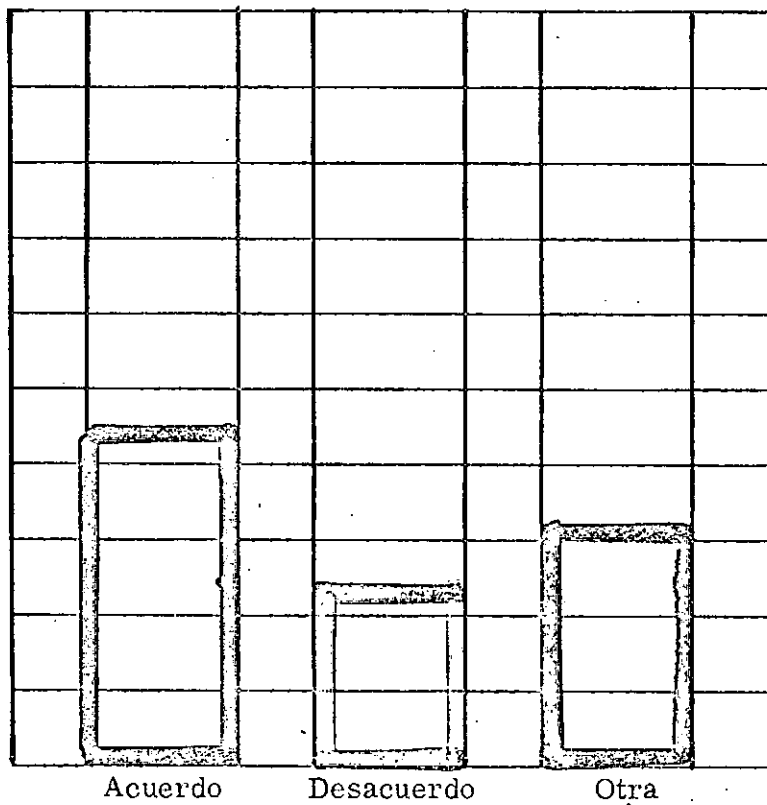
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: I.17 Se han hecho muchos estudios pero después nunca se ve que se pongan en práctica las soluciones.

CUADRO Nº 59

ACUERDO	....44.. %
DESACUERDO	....24.. %
OTRA	....31.. %
TOTAL	.....100.. %
Total de casos	....156....

GRAFICO Nº 59



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

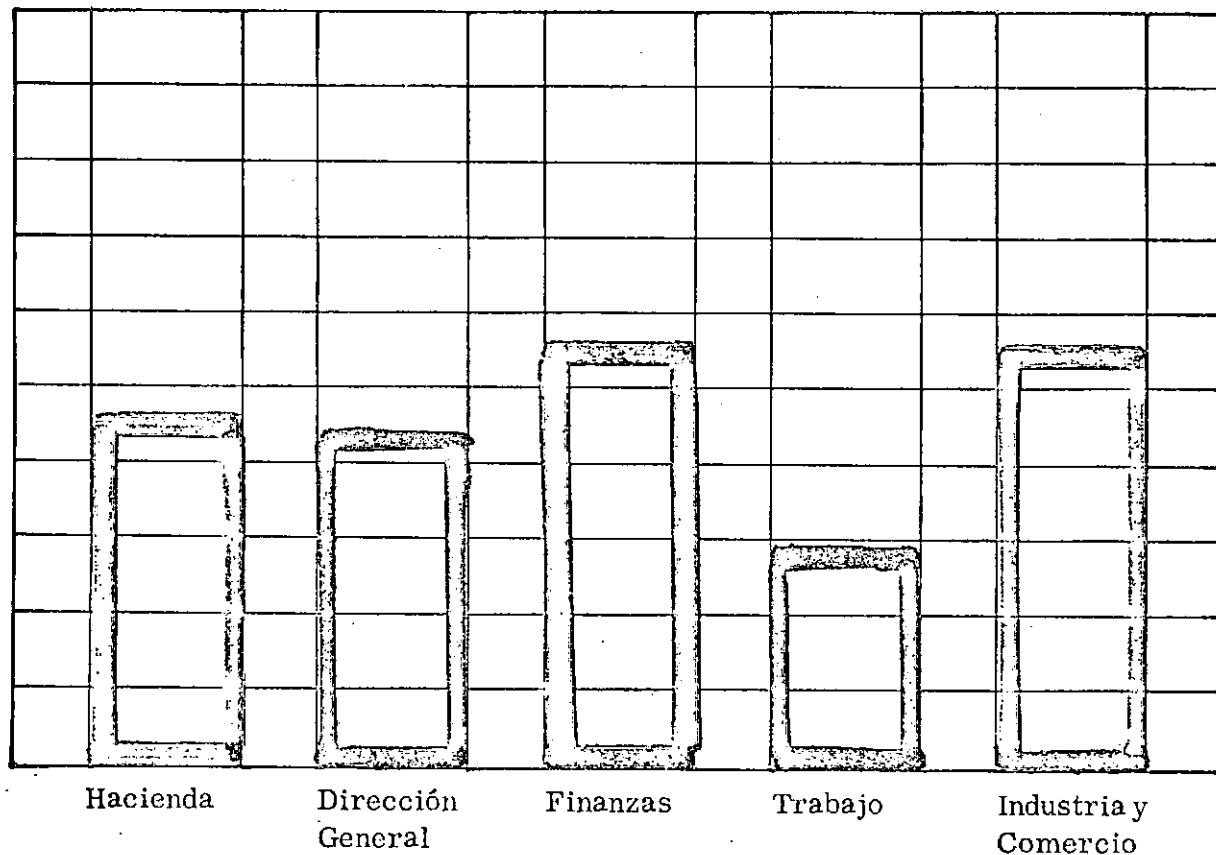
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: I.17. Se han hecho muchos estudios pero después nunca se ve que se pongan en práctica las soluciones.-

CUADRO Nº 27

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	.44.	.42..	.55..	.28..	55...
DESACUERDO	.39.	.21..	.18..	.39..	.8...
OTRA	.25.	.36..	.27..	.34..	39...
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	.63.	.38..	.11..	.18..	.26...

GRAFICO Nº 27

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



presa acuerdo con dicha afirmación, y el 16% expresa desconocer el tema.

Las respuestas a este ítem van más allá de denotar un juicio de inaplicabilidad de los planes, y entran ya a sugerir que tales estudios crean expectativas que no satisfacen, o sea que producen desengaños, y en alguna medida las expectativas creadas constituyen engaños. Veremos en seguida algunas respuestas más específicas en este aspecto.

Los funcionarios entrevistados hacen uso de un sencillo indicador para juzgar la acción de los técnicos juzgados: oyen hablar de estudios que se realizan o ven a las personas que los realizan, y luego no ven ninguna solución que se ponga en práctica en consecuencia de tales estudios. Los funcionarios no tienen oportunidad de ver qué pasó, si los estudios fueron buenos o malos, si se terminaron o no, porque no son suficientemente consultados e informados al respecto. Lo que sí ven es que se hicieron estudios y que no hubo soluciones, y ello es suficiente desde su punto de vista para justificar objetivamente su desconfianza y crítica a la acción del consultor externo.

Tal actitud de los funcionarios es útilmente ilustrada por algunos comentarios espontáneamente formulados por ellos al responder al ítem I.17.: "he conocido la existencia de estudios pero por comentarios; espero que de éste (referido al nuestro) se conozcan los resultados". Vemos así que los funcionarios se quejan no solamente de no ver soluciones, sino de ni siquiera ser informados de los resultados de los estudios. Otro expresa "no sé cuáles son los estudios pero supongo que las Asesorías los están haciendo. No se ve que se pongan en práctica las soluciones"; otro afirma "a nivel mío eso no se ve; puede ser que el Subsecretario y el Ministro estén contentos por algo que se ha logrado y que

nosotros no advertimos"; otro afirma "muy pocas veces se ve que se pongan en práctica las soluciones";

Frente a tal panorama es mucho pedir a los funcionarios que expresen confianza y actitud positiva a la acción de los técnicos, cuando ni siquiera son informados, y los signos que pueden percibir son nada favorables a la eficacia de los técnicos.

La crítica referida no muestra diferencias significativas asociadas a diferentes departamentos, niveles educativos, edad, antigüedad, sexo, o nivel jerárquico.

También las respuestas de la encuesta de funcionarios de mayor jerarquía entrevistados en el Ministerio coinciden con esta crítica. En efecto, solamente el 24% discrepa con la afirmación de que "se han hecho muchos estudios pero después nunca se ve que se pongan en práctica soluciones" (I.17.), mientras el 44% expresa acuerdo con tal afirmación.

La manifestación expresa de sentirse defraudados por la acción de los técnicos, desintegrados de los organismos, resulta de las respuestas referidas al ítem I.15. En efecto, el 40% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación admite que "acá ha venido mucha gente. Se conversa mucho y no pasa nada. En la Administración Pública se vive engañado" (I.15), Solamente el 43% expresa desacuerdo con dicha afirmación, y el 15% expresa desconocer el tema.

El grado de acuerdo con la antedicha crítica puede considerarse especialmente alto, si tenemos en cuenta que: a) incluye tres afirmaciones que, si bien están interconectadas, determinan respuestas negativas en todos aquellos que, aún estando de acuerdo con algunas de ellas, discrepan con una o más; basta con que estén en desacuerdo con una afirmación del ítem, para que la respuesta pueda

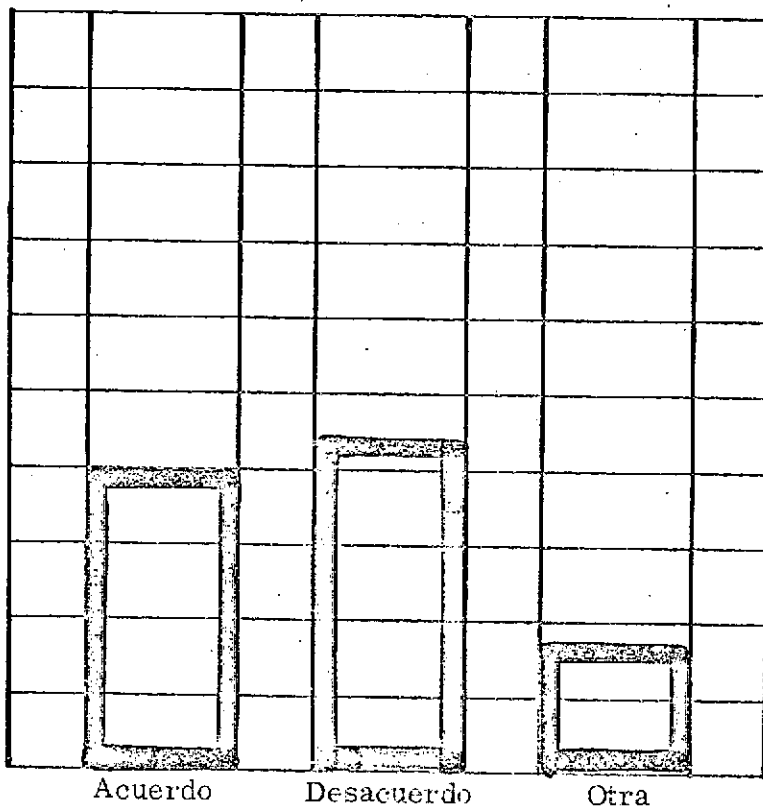
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires.

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: I.15. Acá ha venido gente. Se conversa mucho y no pasa nada. En la A. Pública se vive engañado.

CUADRO Nº 32

ACUERDO	...40... %
DESACUERDO	...43... %
OTRA	...17... %
TOTAL	..100.. %
Total de casos	...63..

GRAFICO Nº 32



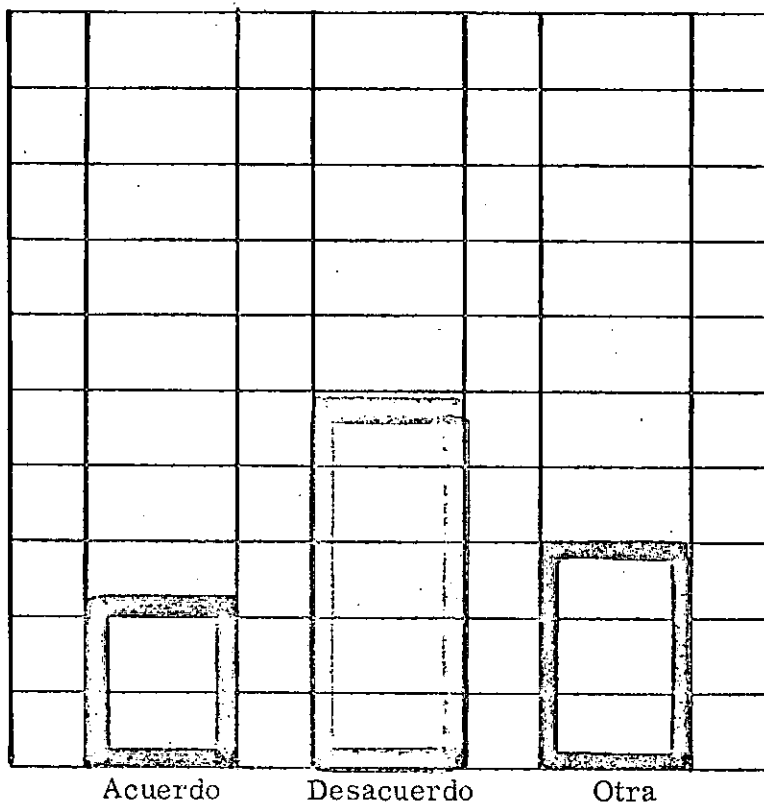
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: I.15 Acá ha venido mucha gente. Se conversa mucho y no pasa nada. En la A. Pública se vive engañado.

CUADRO Nº 30

ACUERDO	... 22... %
DESACUERDO	... 48... %
OTRA	... 30... %
TOTAL	... 100... %
Total de casos	... 156...

GRAFICO Nº 30



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

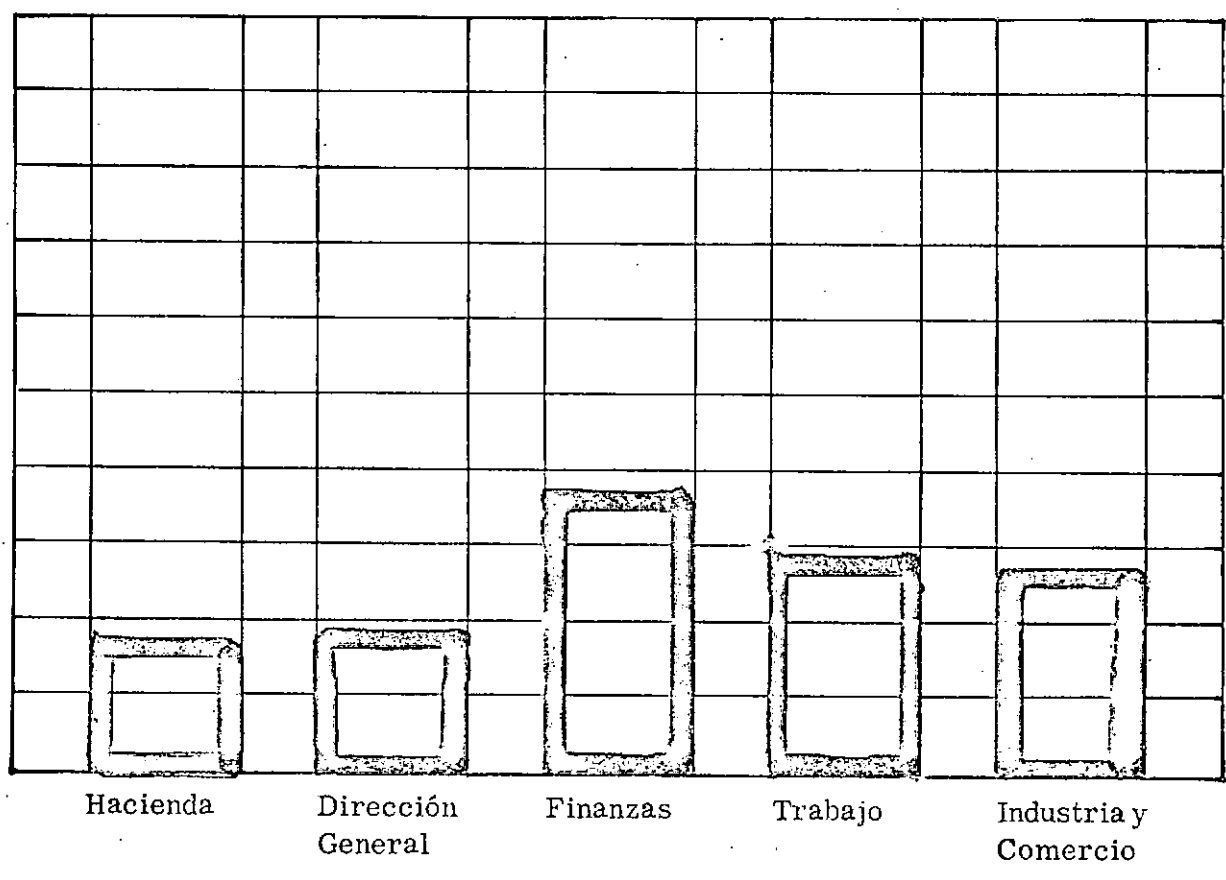
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: T.15. Acá ha venido mucha gente. Se conversa mucho y no pasa nada. En la A. Pública se vive engañado.-

CUADRO Nº 22

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	17...	.18..	.36..	28..	.27..
DESACUERDO	52...	.60..	.27..	45..	.31..
OTRA	30...	.21..	.36..	28..	43..
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	63...	.38..	.11..	.18...	.26...

GRAFICO Nº 22

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



considerarse negativa; b) las afirmaciones son de crítica bastante severa, con acusaciones de ser engañados por quienes hablan mucho y no hacen nada.

Aún cuando conductores, consultores y asesores en distintas épocas puedan actuar con total honestidad y seriedad, el hecho de que aquello que ellos proponen, se proponen o anuncian, no se cumpla, hace vivir al funcionario las promesas, anuncios y expectativas, como engaños. Aunque él no puede entrar a analizar intenciones, se siente defraudado. Este sentimiento de ser agraviado por las expectativas sin respuesta creadas por conductores, asesores y consultores está determinado en buena medida por el hecho de que el funcionario no es consultado por ellos, ni informado, ni invitado al diálogo, en el proceso de elaboración de soluciones para problemas que comprometen la propia actividad del funcionario, respecto de los cuales ellos se consideran conocer mucho por estarlos viviendo. Así, en alguna medida los funcionarios explican el fenómeno a que son sometidos, no porque se intente deliberadamente engañarlos, sino porque desde afuera no se puede comprender a la Administración Pública.

Los comentarios espontáneamente vertidos por los funcionarios entrevistados al responder a este ítem (I.15.) son particularmente ilustrativos en el sentido indicado. Veamos algunos: "han pasado por la Administración mucha gente (consultores, asesores, etc.) que han esbozado proyectos, estructuras orgánicas que no han influido mayormente en el habitual funcionamiento de la repartición. La Administración funciona por propia inercia (porque ha logrado una organización a través de los años)". Tal comentario recalca la contraposición entre lo técnico y lo administrativo, y la impotencia de los técnicos para actuar eficazmente sin contar con el apoyo administrativo. Otro afirma: "los resultados positivos no son muchos, lo que se comenta es eso"; "se ha dado el caso a

lo largo de los años"; "hasta ahora sí; espero que no pase lo mismo con ustedes"; "engañado no, pero frustrado sí".

Existe sin embargo ya un sector de funcionarios que muestran una actitud más favorable y optimista hacia los estudios y los técnicos, comentando: "a la larga los cambios rinden fruto"; "ha venido gente, se ha hablado mucho, pero se está llegando a soluciones; no creo que en la Administración Pública se viva en engañado"; "sí, hemos visto muchas caras nuevas; pero soy optimista y pienso que tendrán utilidad. Ahora, le digo que en general existe esa imagen, que acá viene mucha gente pero no arreglan nada". Aún estos funcionarios que muestran esa predisposición favorable y optimista están claramente incomunicados del proceso. Mucho se podría ganar integrándolos en el proceso de cambio racionalmente programado, sin que actúen asesores y técnicos por un lado, y funcionarios por el otro. En tal sentido, es ilustrativa la expresión de otro: "no tuvimos comunicación directa con los consultores".

Los jefes de departamento tienden a prestar menor acuerdo que los jefes de división, con la afirmación I.15., probablemente como consecuencia de su mayor responsabilidad que les impide adherir a una frase que contenga una acusación de engaño para los técnicos y para la conducción que los contrata.

Igualmente, entre los funcionarios entrevistados en el Ministerio (de director a subjefe de departamento) el grado de acuerdo con el ítem I.15. es menor (22%) y el grado de desacuerdo mayor (46%). Los mayores niveles de crítica en tal sentido se dan en Finanzas, Trabajo e Industria y Comercio.

2.4. Estudios y demoras

Si bien muchos funcionarios tienden a ver los técnicos y los estu

dios como inoperantes en gran medida, para producir los cambios que se proponen; muchos no los ven tan desprovistos de efectos en cuanto a su faz negativa. En efecto, muchos funcionarios tienen la impresión de que la expectativa del informe técnico y del estudio, introduce -además del alto costo económico que atribuye a los estudios- un factor de perturbación y de demora en la propia actividad ejecutiva del organismo. En otras palabras, no solamente no ven al aporte técnico como eficazmente orientado a integrar el cambio racionalmente programado, sino que lo ven retardatorio. Tal fue el juicio espontáneo de algunos entrevistados en el estudio cualitativo previo, que nos llevó a incluir en el cuestionario el ítem I.14., que busca establecer hasta qué punto la antedicha actitud es general o compartida por algún sector sustancial de los funcionarios.

Solamente el 14% de los funcionarios entrevistados de la Dirección de Recaudación expresan desacuerdo con la afirmación "hay muchas demoras debido a que se esperan los resultados de los estudios encargados a los consultores" (I.14.), mientras el 23% expresa acuerdo con dicha afirmación; y el 60% expresa desconocimiento del tema. El alto porcentaje de quienes expresan desconocer el tema está vinculado al hecho de que la oportunidad de conocer la realización de dichos estudios y observar demoras a las decisiones en consecuencia, ha sido mayor en algunos organismos que en otros, en que no se realizaron tales estudios, o no tuvieron tal influencia suspensiva en el proceso ejecutivo, o los funcionarios no fueron adecuadamente informados.

Algunos comentarios espontáneamente vertidos por los funcionarios entrevistados, ilustran tales respuestas: "nunca sale nada a luz, cuando vienen consultores o asesores ya uno sabe que no va a pasar nada". Tal comentario vincula el problema con la falta de co-

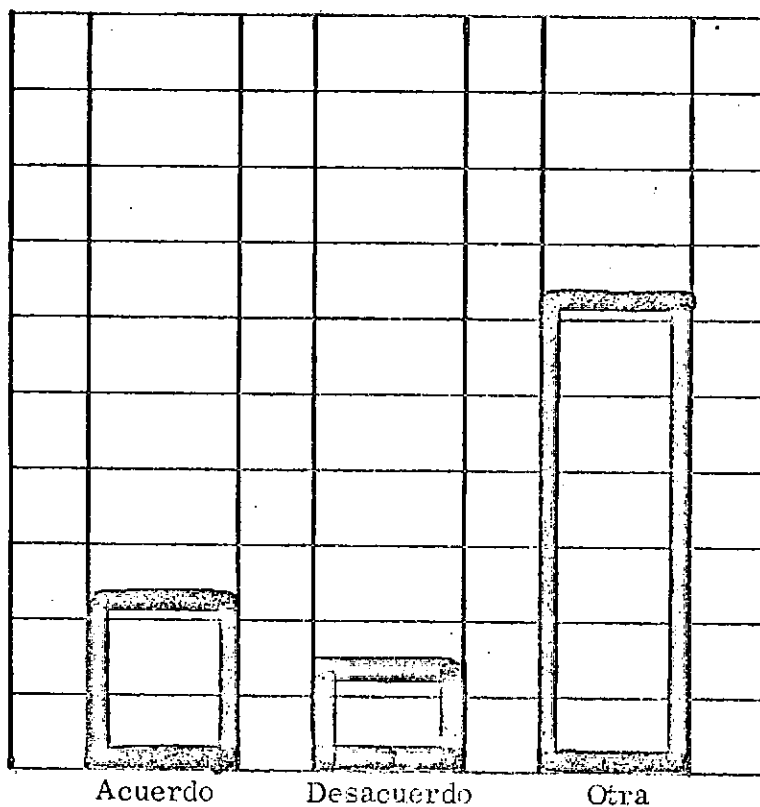
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: I.14. Hay muchas demoras debido a que se esperan los resultados de los estudios encargados a consultores.

CUADRO Nº 34

ACUERDO	... 23 .. %
DESACUERDO	... 14 .. %
OTRA	... 64 .. %
TOTAL	.. 100 .. %
Total de casos	... 63 ..

GRAFICO Nº 34



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

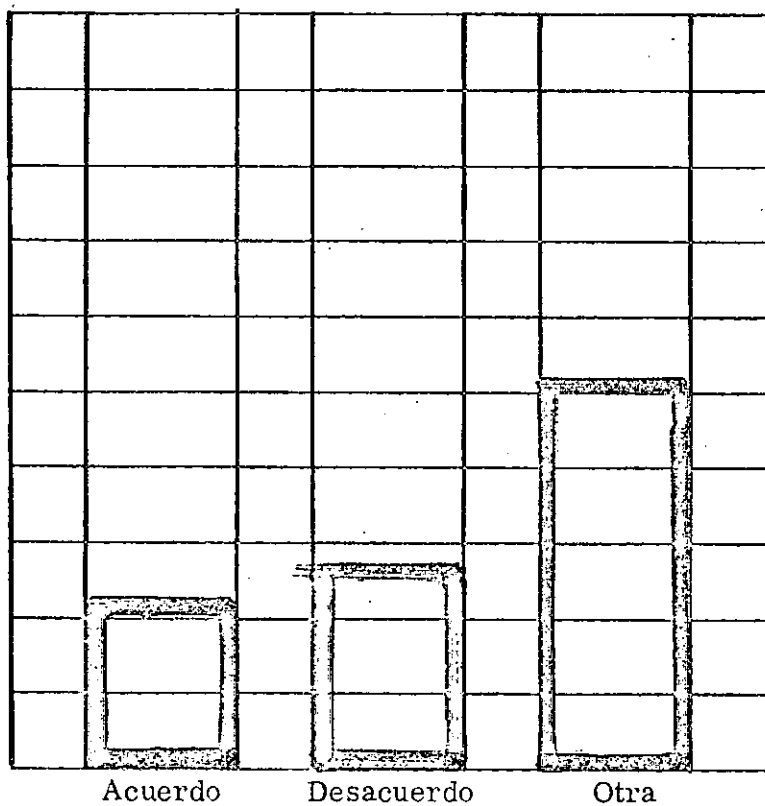
Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: I.14

Hay muchas demoras debido a que se esperan los resultados de los estudios encargados a consultores.

CUADRO Nº 3

ACUERDO	...22... %
DESACUERDO	...27... %
OTRA	...51... %
TOTAL	...100... %
Total de casos	...156...

GRAFICO Nº 3



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

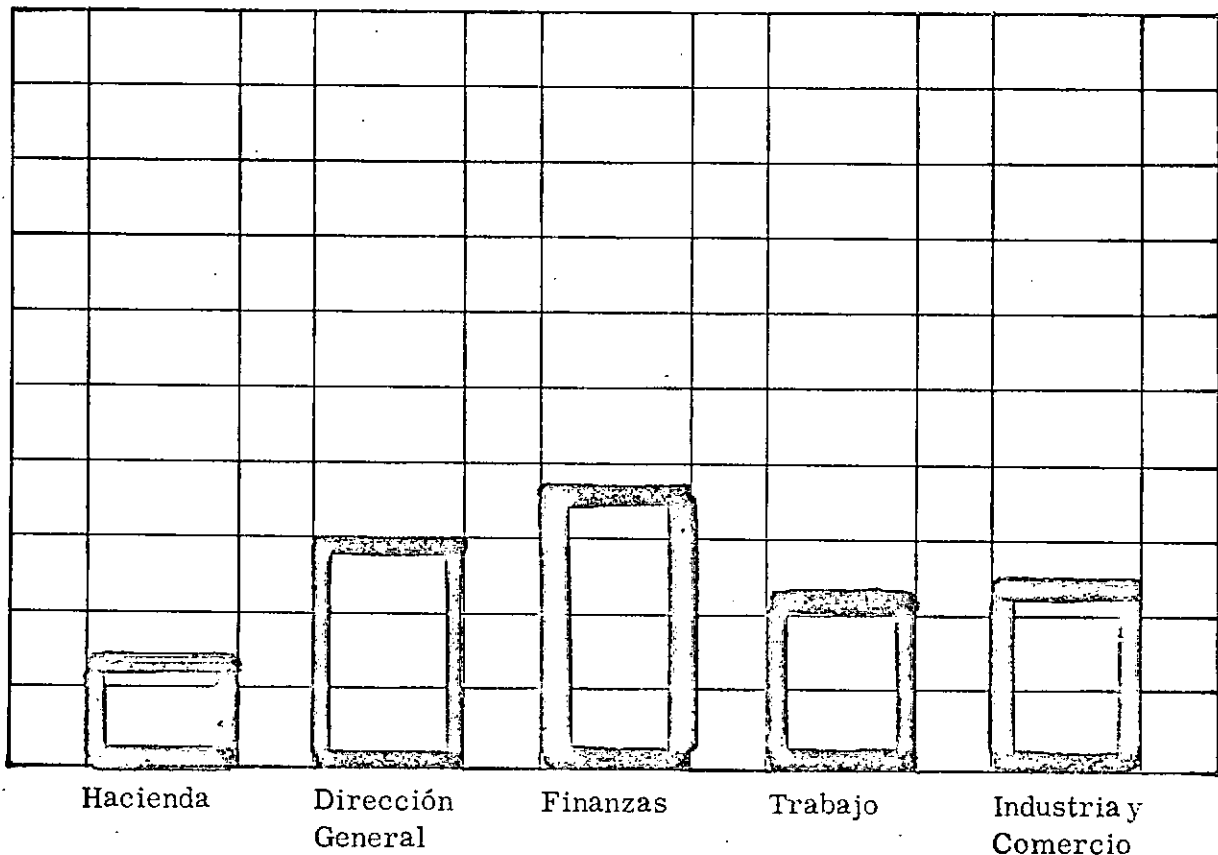
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: **I.14.** Hay muchas demoras debido a que se esperan los resultados de los estudios encargados a consultores.

CUADRO Nº 26

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	14...	29...	36...	22...	23...
DESACUERDO	22...	36...	36...	34...	15...
OTRA	63...	34...	27...	45...	62...
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	63...	38...	11...	18...	26...

GRAFICO Nº 27

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



municación con el funcionario, la falta de información que este recibe, y, como veremos más adelante, con la demora en los trabajos a la espera de decisiones de la superioridad.

Aquellos que no se definen por ninguna alternativa también muestran su actitud negativa al proceso, al vertir algunos comentarios: "nunca llegan a nada los consultores, no se enoje usted, ustedes también son consultores"; "hasta ahora no sé de ningún resultado"; "no tenemos conocimiento de que se hayan determinado estudios ni si hay que esperarlos"; "no llegan a mí esas cosas"; estos últimos comentarios nos muestran nuevamente los alcances del problema de la falta de comunicación e información que dificulta la integración entre los roles de funcionario, técnico y conductor.

Los departamentos donde se da dicha crítica en mayor proporción son Inmobiliario Básico y Fiscalización.

También entre los funcionarios entrevistados en el Ministerio observamos que el 22% expresa acuerdo con la afirmación contenida en I.14., mientras el 27% expresa desacuerdo. El mayor nivel de acuerdo se observa en la Subsecretaría de Finanzas, y el menor en la de Hacienda.

2.5. Conclusión

En conclusión, vemos como los funcionarios entrevistados en el Ministerio muestran en general una actitud favorable a la integración con los técnicos en un proceso de cambio racionalmente programado; ven a los técnicos como lejanos, frecuentemente desconocidos, que no se acercan al funcionario; que no le consultan; que no muestran deseos de integrarse con él; que en consecuencia son irrealistas e inoperantes; y el mayor efecto que producen es frenar los procesos a la espera de sus resultados; mientras los

conductores no promueven tal mayor integración. Vemos asimismo que la actitud favorable hacia los técnicos y el cambio racionalmente programado se manifiesta en respuestas relativamente optimistas al respecto, aunque generalmente demostrativas también de escasa información. Observamos que la falta de información y comunicación es, de acuerdo con los mecanismos normales de formación de prejuicios, un factor de desconfianza y rechazo mutuo. La expresión de actitudes críticas a los consultores se destaca aún más en este estudio, por cuanto se consideró a los entrevistadores como consultores. Vemos así que el proceso interpersonal entre los roles de funcionario, técnico y conductor, gobierna y frena el proceso de cambio racionalmente programado, desde el punto de vista enfocado en este estudio. Los propios funcionarios proponen formas de superar este problema mediante integración y acercamiento entre los roles, cooperación, información, comunicación.

3. El caso de las Asesorías del Ministerio

El hecho de que el Ministerio haya creado asesorías para que provean "apoyo a la labor del Ministro y a la dirección superior del Ministerio" "en lo referido al planeamiento económico y social" - ("Asesoría de Desarrollo") y "Organización" (Asesoría de Administración), constituye un caso apropiado de estudio para analizar - los problemas de integración de los roles de funcionario, conductor y técnico, en el proceso de cambio racionalmente programado.

Estas asesorías tienen funciones técnicas fundamentales para coadyuvar e integrar un proceso de cambio racionalmente programado en el Ministerio, ya que comprenden las fundamentales áreas de planeamiento y organización. Sin embargo, no han sido concebidas para trabajar en un proceso integrado con los funcionarios, sino - más bien para realizar una integración entre conductores y técnicos. Este objetivo, que les fuera asignado desde su creación puede incluso contribuir a ahondar la escisión entre ambos roles, - conductores y técnicos por un lado y el del funcionario por el otro.

Tal interpretación, sugerida en el curso del estudio cualitativo de la primera etapa, parece confirmarse y enriquecerse en base al análisis cuantitativo final.

En efecto, se encontró en los funcionarios entrevistados una tendencia a ver a las asesorías como símbolos de la presencia técnica estructurada en el Ministerio, formada por un estrato staff separado e incomunicado con la línea (pero no con la conducción política), identificado e integrado con la conducción política y al - servicio de ella, no de las direcciones.

La falta de integración entre el estrato técnico de las asesorías y los funcionarios de la línea puede observarse en el hecho de - que las asesorías "piden datos y no devuelven información";

los funcionarios "no saben que hacen las asesorías con la información" que les mandan; sus relaciones con ellas "consistieron solamente en mandarles datos". Todo ello los lleva a concluir expresando directamente la falta de integración entre el grupo de técnicos ^{la} y/conducción, representados por las asesorías, y los funcionarios; "las asesorías de Desarrollo y Administración pueden haber sido útiles para el Ministerio pero no para las Direcciones"; "la incomunicación entre las Asesorías y las Direcciones es grande".

Estas frases, como las restantes del cuestionario, fueron extraídas de expresiones espontáneas de los funcionarios entrevistados en la etapa cualitativa primera del estudio, y el propósito de incluirlas en el cuestionario es el de determinar hasta qué punto tales expresiones representan maneras de ver relativamente generalizadas entre los funcionarios. Las distribuciones de respuestas que analizaremos en seguida, nos permiten ver que un sustancial porcentaje de los entrevistados comparte tales apreciaciones, que muestran que tienen plena conciencia del problema que analizamos, o, están tan alejados de las fuentes de información y del contacto con las asesorías, que ni siquiera tienen mucha idea de qué pasa con ellas.

3.1. Relación unilateral entre Asesorías y funcionarios.

Solamente el 5% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación expresa desacuerdo con la afirmación "las asesorías piden datos pero no devuelven información" (I.7.), mientras el 56% expresa acuerdo con esa afirmación, y el 36% expresa ignorar el tema. De esta manera los organismos de línea se sienten simplemente al servicio de las asesorías, y no correspondidos por ellas. El hecho de ser requeridos de información y no recibir nunca los comentarios o elaboraciones resultantes del trabajo del organismo al que la remiten, no solamente crea la sensación de incomunicación, sino que puede hacer sentirse injuriado al informante, comprometido así en una relación unilateral, en que él da, y el otro ni siquiera siente la obligación de informarle qué hace con lo que recibe.

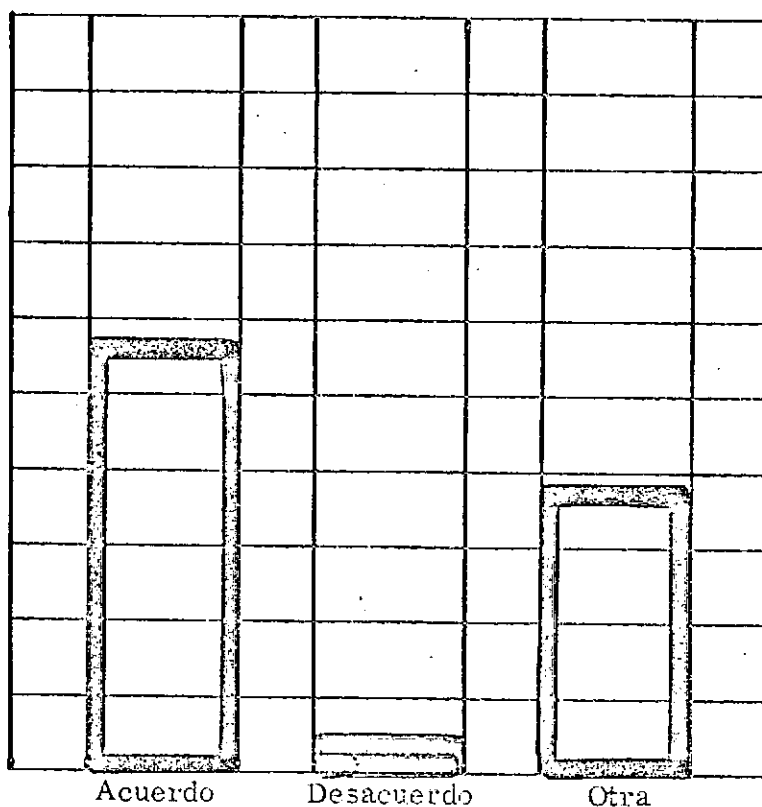
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: I.7. Las asesorías piden datos, pero no devuelven la información,

CUADRO Nº 37

ACUERDO	....56. %
DESACUERDO	.....5. %
OTRA	....39. %
TOTAL	...100. %
Total de casos	....63.

GRAFICO Nº 37



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

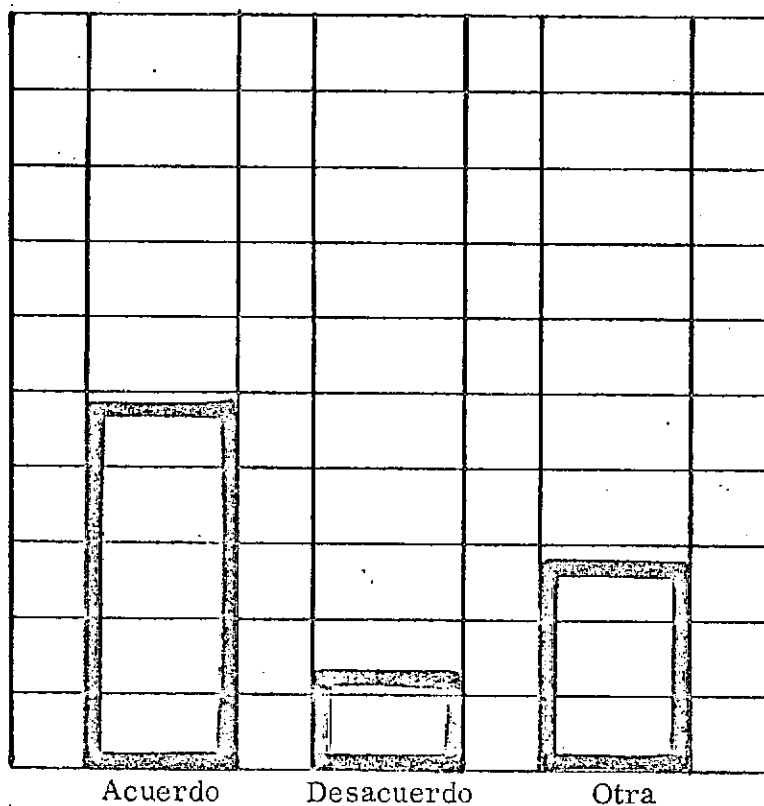
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: 1.7 Las asesorías piden datos, pero no devuelven información.

CUADRO Nº 38

ACUERDO	..59.... %
DESACUERDO	..13.... %
OTRA	..28.... %
TOTAL	100 %
Total de casos	156

GRAFICO Nº 38



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: I. 7. Las asesorías piden datos, pero no devuelven información.

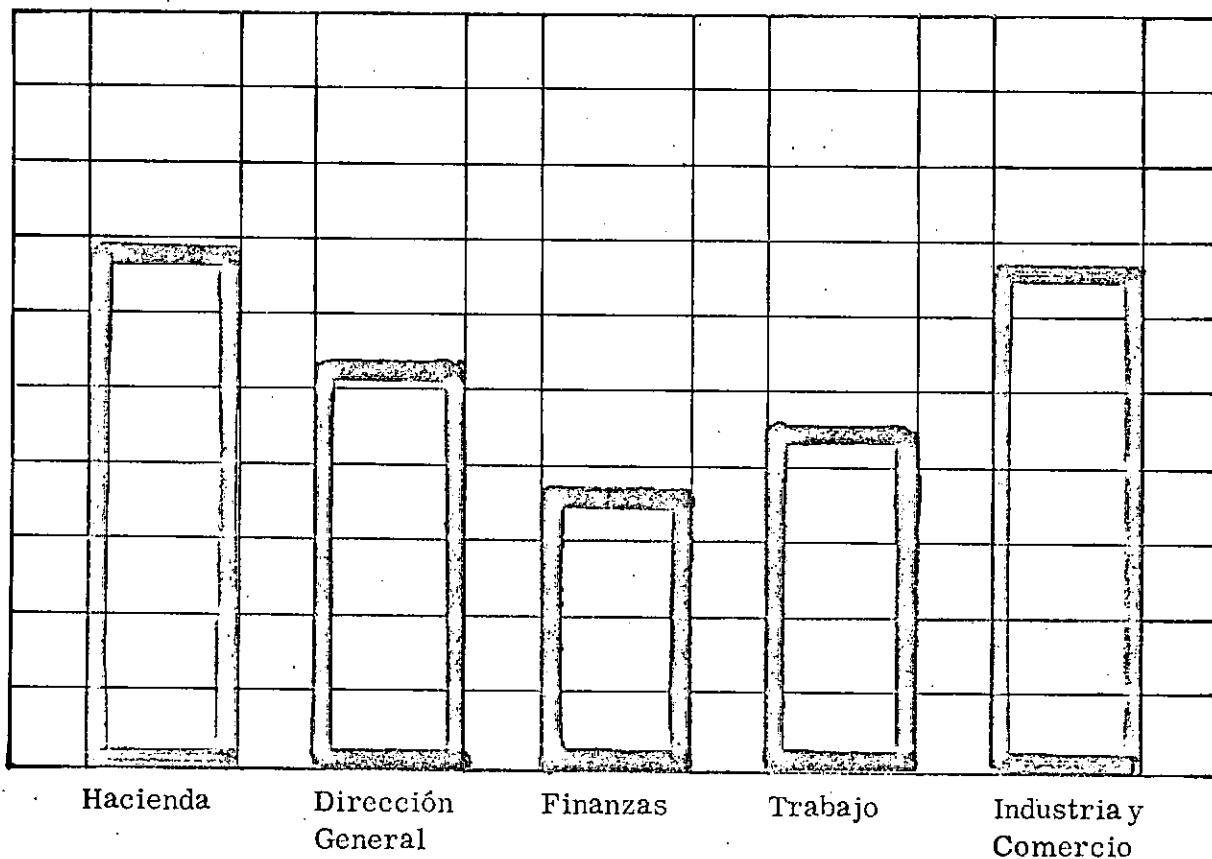
CUADRO Nº 29

Subsecretarías

	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	.63..	.52..	..36.	..45.	.66..
DESACUERDO	.5...	.13..	.36..	..17.	23....
OTRA	.27..	.34..	27...	..39.	.12..
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	.63..	.38..	.11..	.13..	..26.

GRAFICO Nº 29

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



Algunos comentarios ilustran la mortificación de los funcionarios en este aspecto: "y a veces vuelven a pedir los mismos datos que ya habían solicitado antes"; "a veces se ha resuelto algo sobre actividades lucrativas hace un mes, y nosotros lo ignoramos, es vergonzoso".

Los que ignoran comentan: "la pedirán al departamento", "no mandamos datos"; "nunca nos han pedido"; "no piden en la división", o sea que al nivel división ni siquiera se conoce el tema.

Otro que expresa desacuerdo con la afirmación I.7., manifiesta sin embargo: "demoran en hacernos saber los resultados (con mucho atraso). Nosotros preparamos un proyecto sobre zonificación en la Provincia y se lo mandamos a...., pero todavía no sabemos nada si el Ministerio lo aprobó o no...".

Los jefes de departamento tienden a estar más de acuerdo que los jefes de división con este ítem, I.7. seguramente como consecuencia de tener contacto más directo con las asesorías, y con el envío de información y no recepción de contraprestación.

Considerando los funcionarios de mayor nivel, entrevistados en el Ministerio, observamos que solamente el 13% expresa desacuerdo con la afirmación I.7., mientras el 59% está de acuerdo.

El grado de acuerdo es menor en la Subsecretaría de Finanzas, lo cual puede deberse a que en este caso hay mayor contacto con las asesorías.

La gravedad del problema señalado -sobre relación unilateral e incomunicación entre asesorías y funcionarios- se acentúa si - consideramos sus respuestas al ítem G.7. En efecto, solamente el 8% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación expresa discrepar con la afirmación de que "no sabemos qué hacen las asesorías con la información que mandamos" (G.7.), mientras el 54% expresa acuerdo, y el 35% desconoce el tema. El ignorar para qué se pide la información, y el destino que ella recibirá, no solamente agrava más la unilateralidad - de la relación con su consiguiente efecto irritativo, sino que quita estímulo para la preparación y envío de la información.

Los comentarios espontáneamente vertidos en relación con este ítem son particularmente ilustrativos al respecto: "imaginamos que la estudian"; "presumimos que dictaminan"; "allá ellos, no nosotros cumplimos"; "estamos esperando".

También los funcionarios de mayor nivel (de directores a sub-jefes de departamento) entrevistados en el Ministerio admiten en un 62% de los casos que "no sabemos que hacen las asesorías con la información que mandamos" (G.7.), mientras sólo un 17% expresa desacuerdo con tal información. El desacuerdo, con respecto del ítem I.7., es menor en la Subsecretaría de Finanzas que en las demás.

Para terminar de configurar el carácter unilateral de la relación que (con realismo seguramente) los funcionarios perciben con las Asesorías, analizamos las respuestas relativas al ítem I.6. El 59% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación admite que "nuestras relaciones con las Asesorías de Desarrollo y Administración consistieron solamente en mandarles datos" (I.6.), mientras solamente el 9% discrepa con tal afirmación. Tal sensación de unilateralidad de la relación

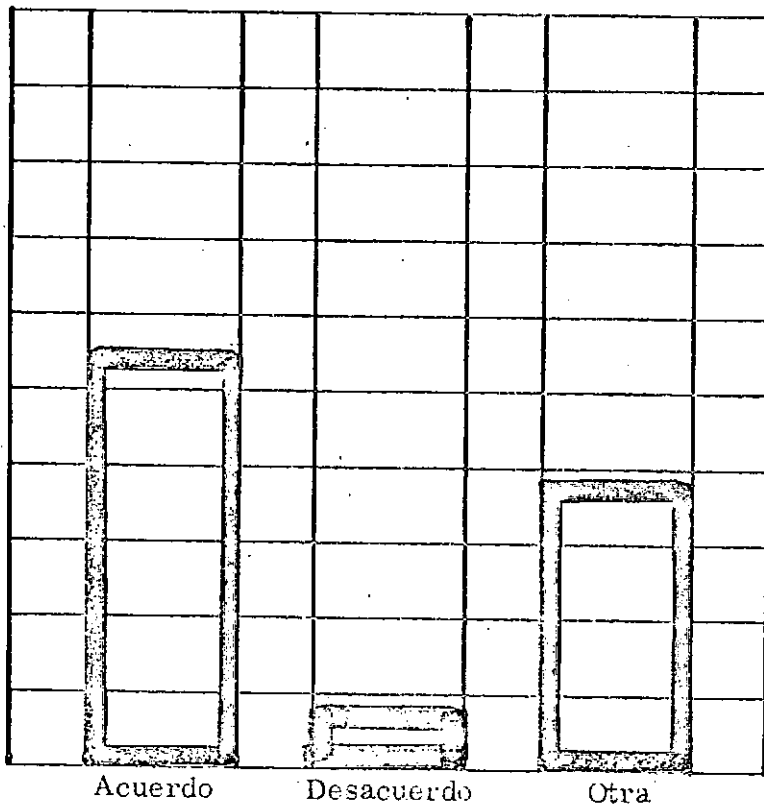
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: G.7. No sabemos qué hacen las asesorías con la información que mandamos.

CUADRO Nº 40

ACUERDO	...54. %
DESACUERDO	.....8. %
OTRA	....39. %
TOTAL	...100. %
Total de casos	....63..

GRAFICO Nº 40



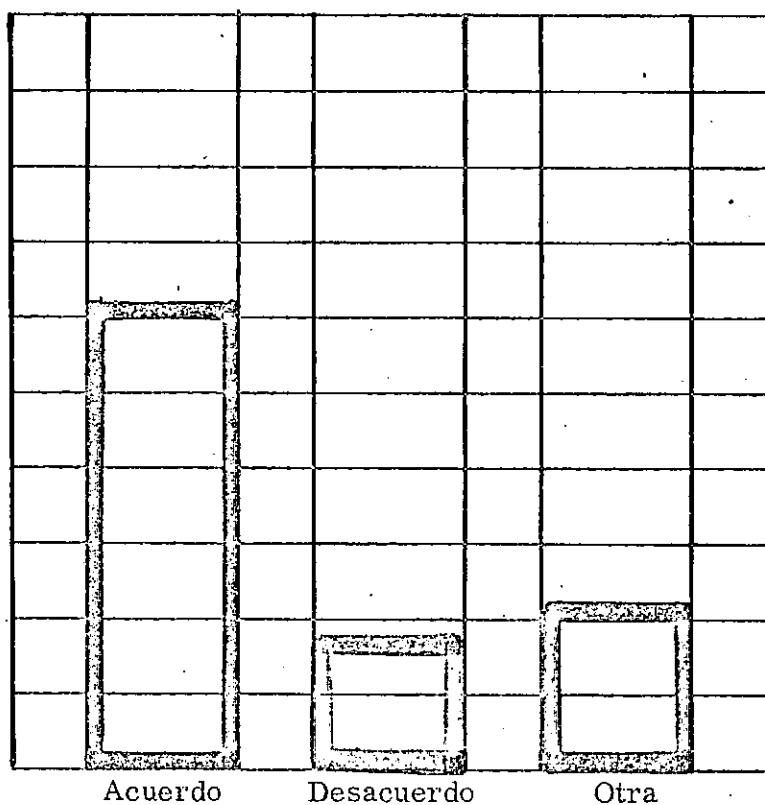
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: G.7. No sabemos qué hacen las asesorías con la información que mandamos.

CUADRO Nº 42

ACUERDO	....62...%
DESACUERDO	....17..%
OTRA	....21..%
TOTAL	...100..%
Total de casos	...156..

GRAFICO Nº 42



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: G.7. No sabemos qué hacen las asesorías con la información que mandamos.

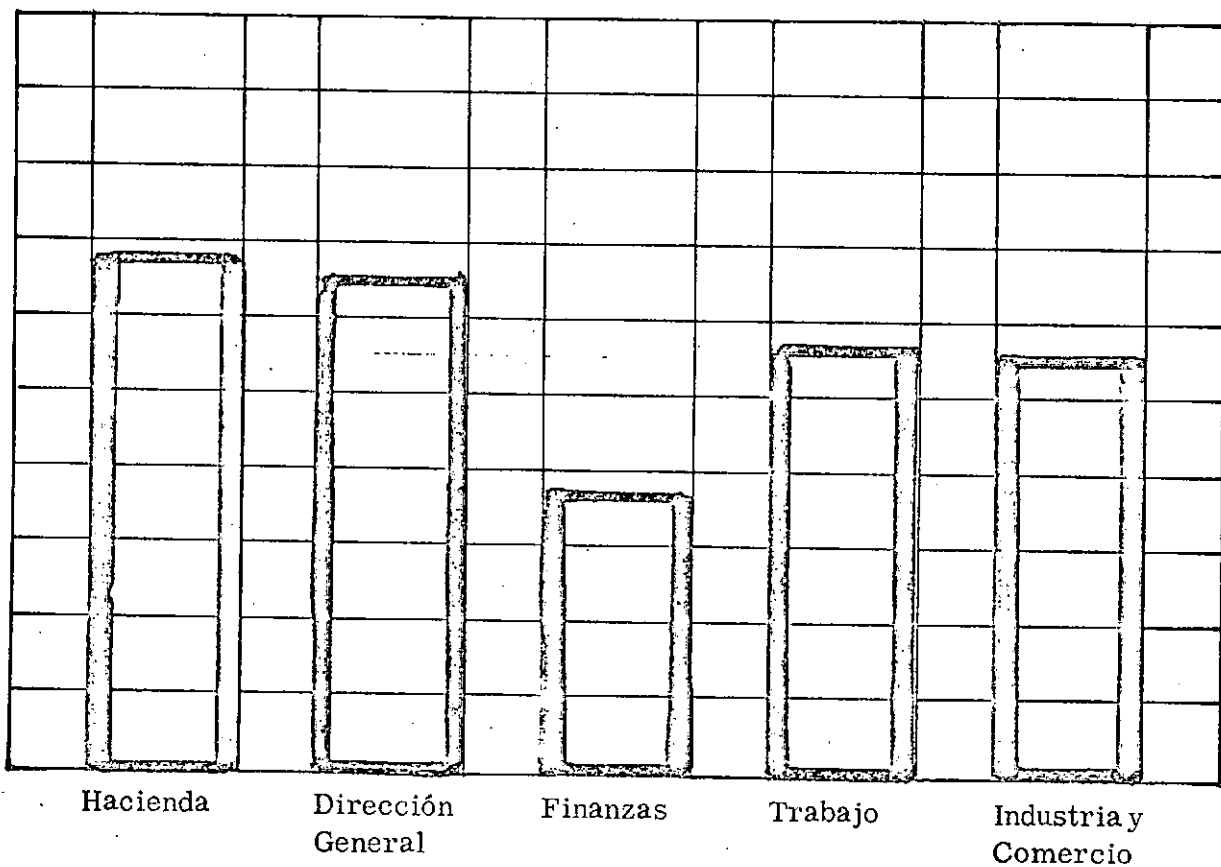
CUADRO Nº 42

Subsecretarías

	Hacienda	Dirección General	Finanzas	Trabajo	Industria y Comercio
	%	%	%	%	%
ACUERDO	.68...	.65...	.36...	.56...	.55...
DESACUERDO	.6...	.18...	.18...	.22...	.39...
OTRA	.25...	.16...	.45...	.22...	.8...
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	.43...	.38...	.14...	.18...	.26...

GRAFICO Nº 42

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



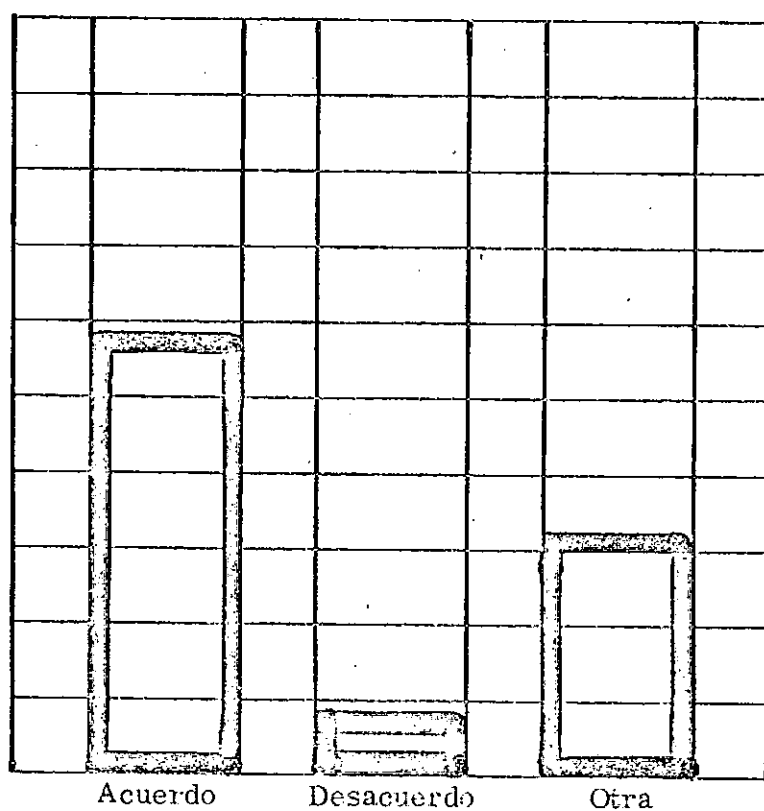
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: I.6. Nuestras relaciones con las asesorías de Desarrollo y Administración consistieron solamente en mandarles datos.

CUADRO Nº 43

ACUERDO	...59... %
DESACUERDO	....9... %
OTRA	...32... %
TOTAL	..100... %
Total de casos	...63...

GRAFICO Nº 43



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

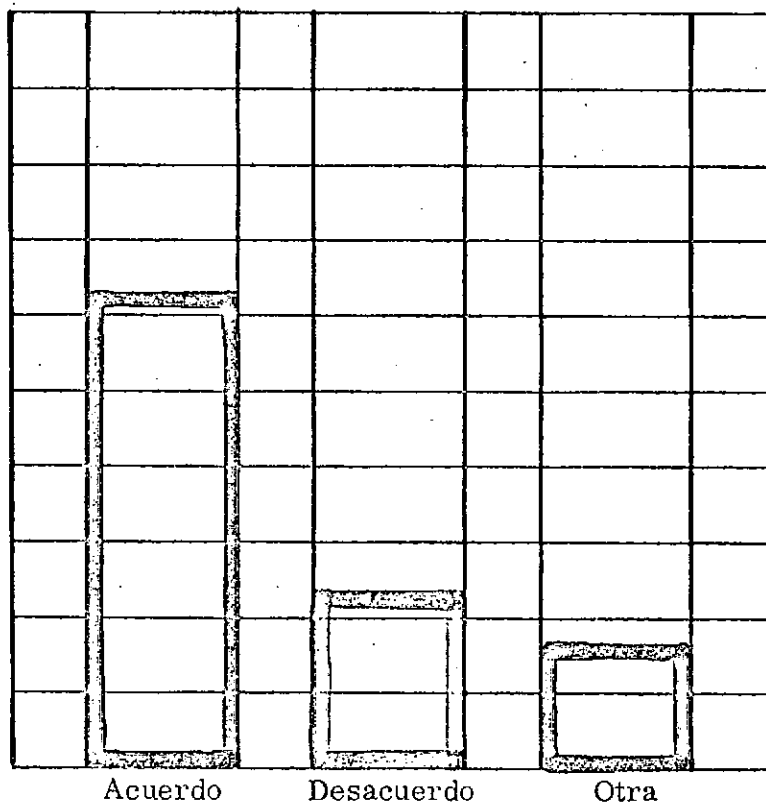
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: I.6. Nuestras relaciones con las asesorías de Desarrollo y Administración consistieron solamente en mandarles datos.

CUADRO Nº 44

ACUERDO	...62... %
DESACUERDO	...22... %
OTRA	...17... %
TOTAL	..100... %
Total de casos	..156..

GRAFICO Nº 44



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

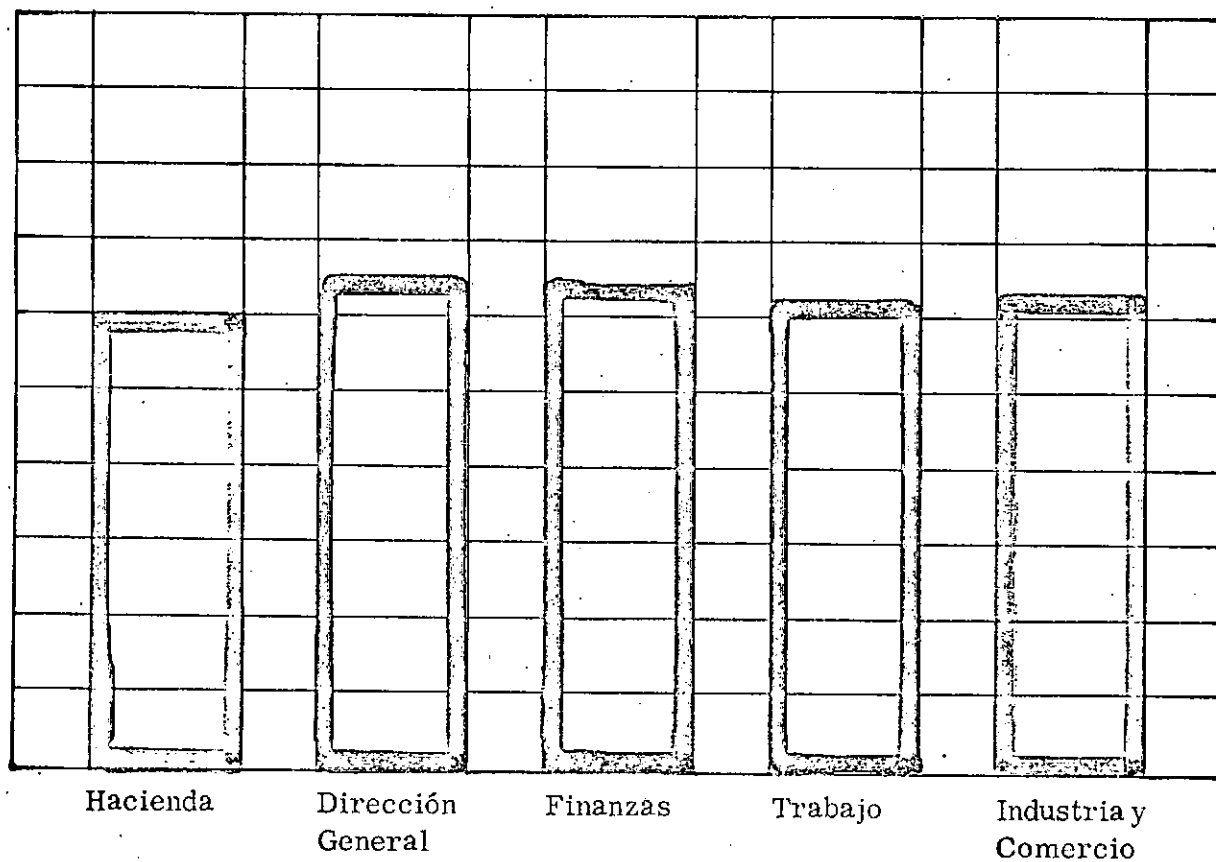
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: I. 6. Nuestras relaciones con las Asesorías de Desarrollo y Administración consistieron solamente en mandarles datos.

CUADRO Nº 45

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	.59...	.65...	.64...	.61...	.62...
DESACUERDO	.19...	.23...	.18...	.17...	.31...
OTRA	.22...	.10...	.18...	.22...	.8...
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	.63...	.38...	.11...	.18...	.26...

GRAFICO Nº 45

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



acrecienta la percepción de que existe una contraposición en el Ministerio entre los técnicos y conductores que piensan, elaboran, mandan y exigen; y los funcionarios que obedecen y ejecutan.

Al emitir comentarios con ocasión de responder a este ítem, algunos funcionarios apuntan hacia la solución integrativa, base para la integración que posibilitará el cambio racionalmente programado: "es necesario un mayor contacto con la gente que planifica". Otro expresa: "las asesorías no andan, no deberían ser para crear planes, sino para solucionar problemas y con gente que conozca la problemática"; esta última frase apunta a la necesidad de integrar los conocimientos del técnico con los del funcionario. Quienes no se definen por acuerdo o desacuerdo afirman desconocer el tema, por lo general.

Los jefes de departamento tienden a compartir más la crítica que los jefes de división, lo cual está probablemente ligado al hecho de que los primeros tienen más contacto con el tema de las asesorías.

Los funcionarios de mayor nivel (directores a sub-jefes de departamento) entrevistados en el Ministerio, tienden a adherir más aún que los entrevistados en la Dirección de Recaudación (que incluyen también jefes de división) a la afirmación contenida en I.6., lo cual puede considerarse una manifestación más de la conciencia crítica existente entre los funcionarios, respecto de la mencionada unilateralidad de la relación entre asesorías y línea.

3.2. Asesorías, conducción y funcionarios

El hecho de que las asesorías actúen de esa manera, asesorando al Ministerio y no a las direcciones, de acuerdo con sus funciones específicas, lleva a los funcionarios a tener la sensación de que sirven a la conducción y no al organismo, reforzando la idea de que existe una contraposición entre los roles e incluso los intereses de conducción y técnicos staff por un lado, y funcionarios de línea por el otro. El hecho de que tal idea existe en alguna medida en el Ministerio, surge de las respuestas al ítem I.9. En efecto, el 32% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación admite que "las Asesorías de Desarrollo y Administración pueden haber sido útiles para el Ministerio pero no para las direcciones" (I.9.), mientras solamente el 49% discrepa con tal afirmación.

La explicación que dan algunos, que acompañan sus respuestas con comentarios espontáneos, muestran el tipo de indicadores que ellos pueden emplear: "nunca he oído nada que haya pasado acá por algo que hicieran las asesorías".

En cambio, quienes -como vimos, casi el 50%- expresan discrepancia con el ítem, formulan a veces comentarios que claramente muestran su resistencia a aceptar la dicotomía: "si lo es para el Ministerio, lo es para las Direcciones", comentario repetido por varios.

Sin embargo, más grave resulta que, entre los funcionarios -de mayor nivel -de directores a sub-jefes de departamento entrevistados en el Ministerio- el 37% expresa acuerdo con la afirmación de que "las Asesorías de Desarrollo y Administración pueden haber sido útiles para el Ministerio pero no pa-

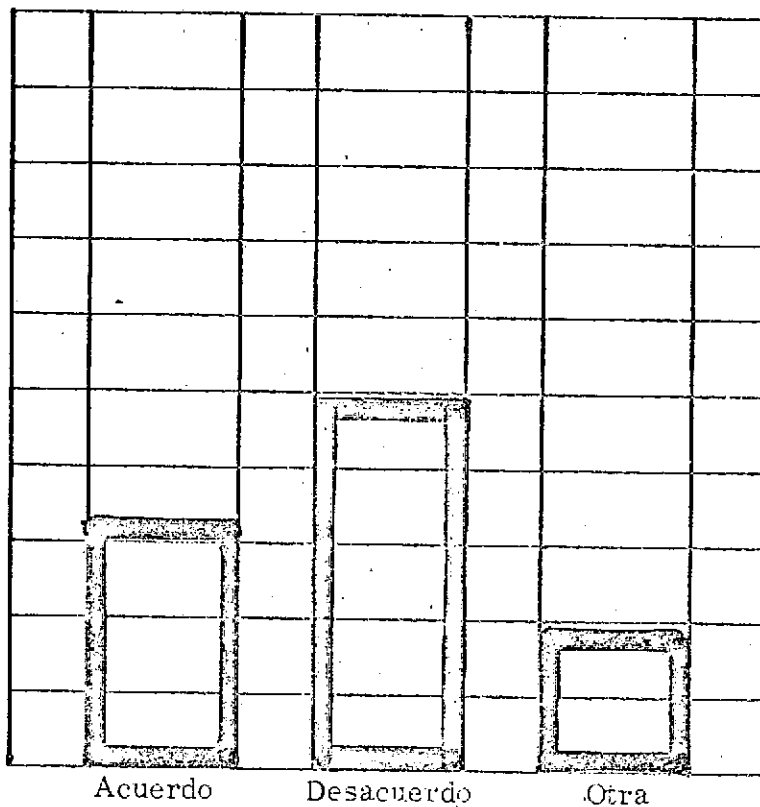
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: I.9. Las Asesorías de Desarrollo y Administración pueden haber sido útiles para el Ministerio pero no para las Direcciones.

CUADRO Nº 4

ACUERDO	...32.. %
DESACUERDO	...49.. %
OTRA	...19.. %
TOTAL	..100.. %
Total de casos	...63..

GRAFICO Nº 4



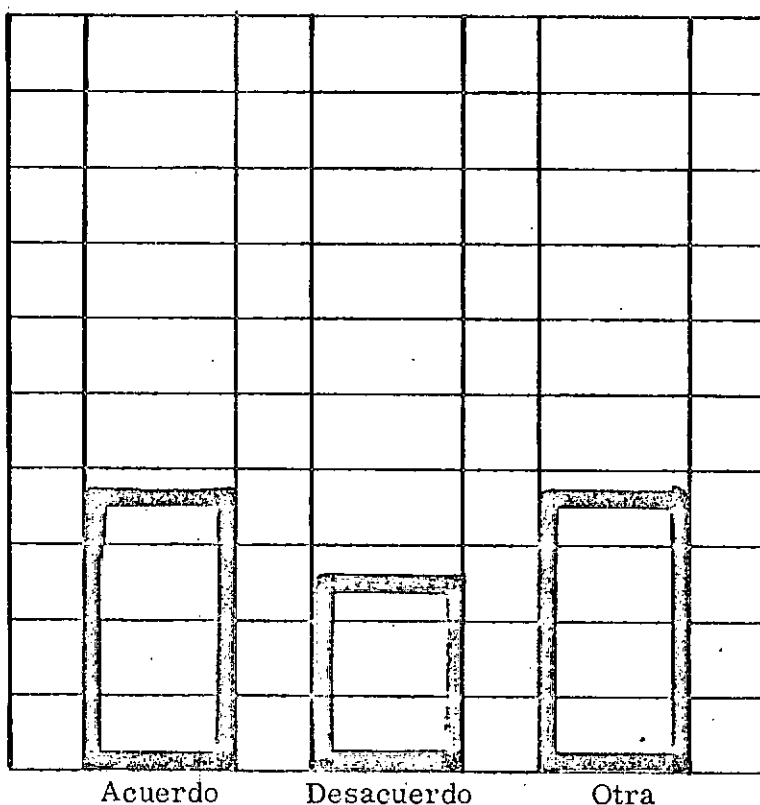
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem 1.9 Las Asesorías de Desarrollo y Administración pueden haber sido útiles para el Ministerio, pero no para las Direcciones.

CUADRO Nº 47

ACUERDO	....37.. %
DESACUERDO	....26.. %
OTRA	....37.. %
TOTAL	....100.. %
Total de casos	...156..

GRAFICO Nº 48



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

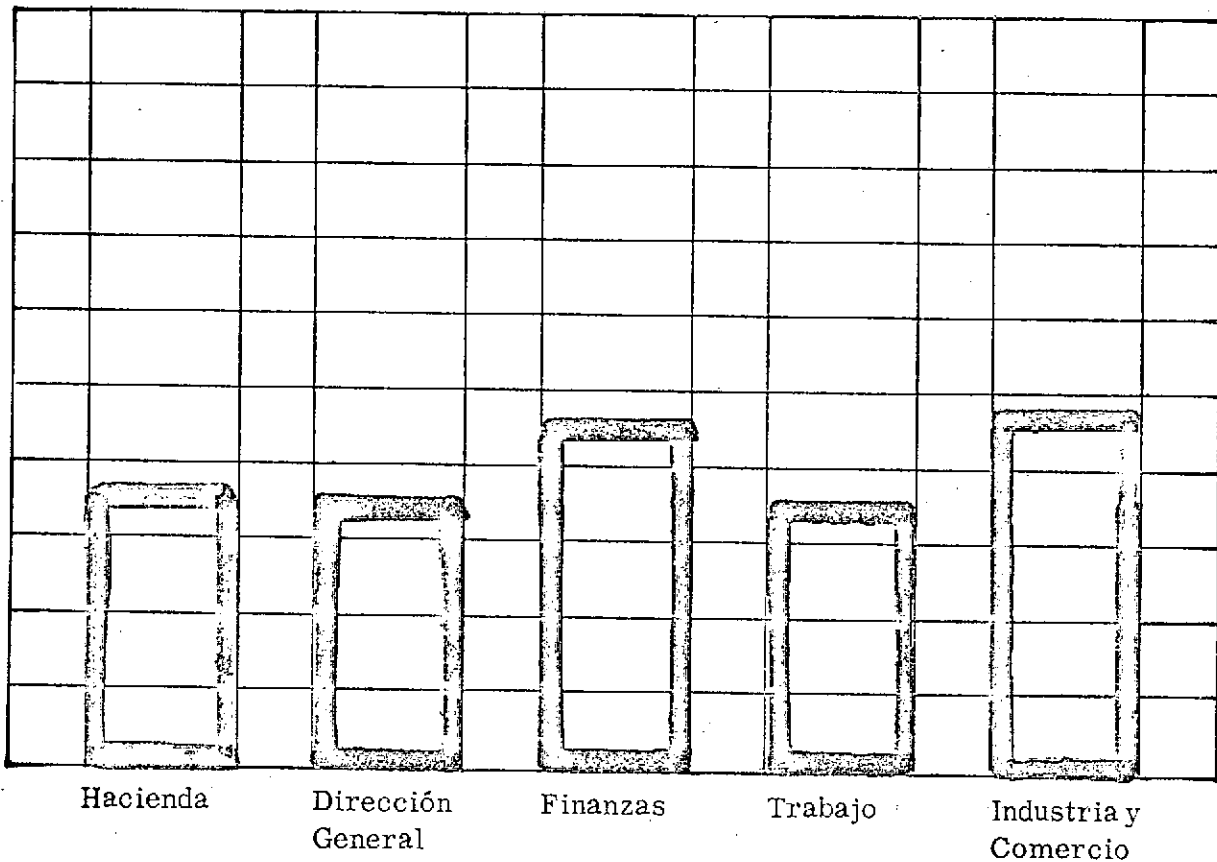
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: I. 9. Las Asesorías de Desarrollo y Administración pueden haber sido útiles para el Ministerio pero no para las Direcciones.

CUADRO Nº 48

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	.35.....	.34.....	.45.....	.34.....	.47
DESACUERDO	.22.....	.29.....	.27.....	.22.....	.31
OTRA	.43.....	.36.....	.27.....	.45.....	.23
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	.63.	.38..	.11..	.18..	.26..

GRAFICO Nº 17

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



ra las Direcciones" (I.9.), mientras solamente el 26% expresa desacuerdo con ella. Ello incluso indicaría de que se trata de una imagen internalizada y compartida por un amplio sector de los funcionarios del Ministerio. Los porcentajes más altos de acuerdo con el ítem I.9. en el Ministerio se dan en las Subsecretarías de Industria y Comercio y de Finanzas.

Por último, observamos que existe entre los funcionarios una sensación de que se da un alto grado de incomunicación entre asesorías y direcciones. En efecto, solamente el 8% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudaciones discrepa con la afirmación de que "la incomunicación entre las Asesorías y las Direcciones es muy grande" (I.8.), mientras el 30% concuerda con tal afirmación, y el 60% desconoce el tema.

3.3. Conclusión

En síntesis, el análisis de los ítems referidos a las Asesorías de Desarrollo y de Administración en el Ministerio, nos muestra que su actual organización y funcionamiento, como órganos asesores del Ministro, y con una relación unilateral con las unidades de línea, no parece constituir una solución funcional para coadyuvar al logro de la integración entre funcionarios, técnicos y conductores en un proceso de cambio racionalmente programado.

Surge clara la conveniencia de que las asesorías se constituyan a su vez en organismos de orientación, asesoramiento y aún capacitación a los organismos de línea, en aspectos tan fundamentales para el logro de un proceso de cambio racionalmente programado, como son planeamiento y organización.

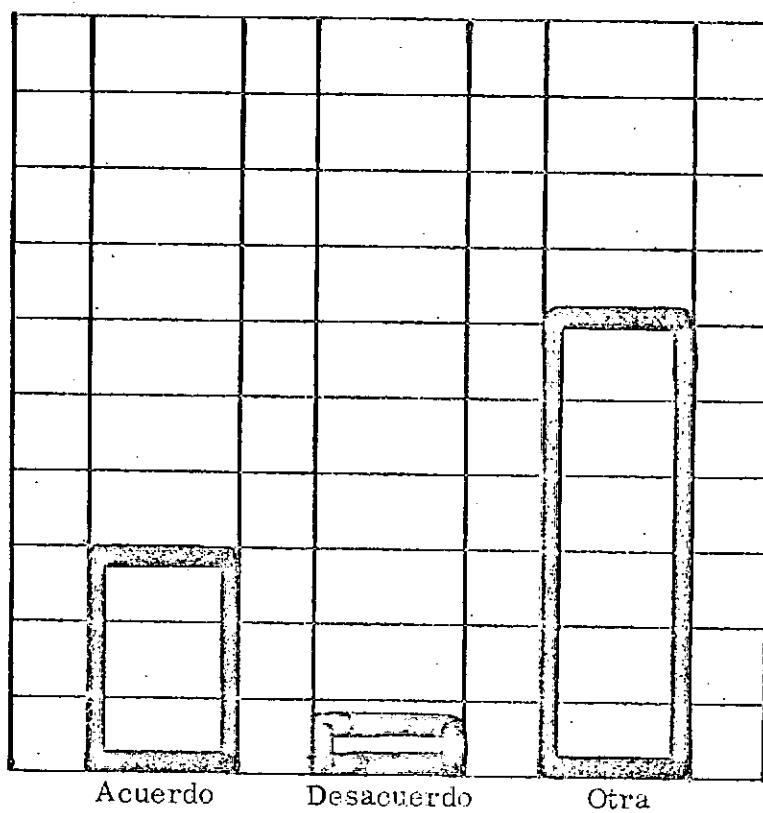
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: I.8. La incomunicación entre las Asesorías y las Direcciones es muy grande.

CUADRO Nº 43

ACUERDO	....30. %
DESACUERDO	.....8. %
OTRA	....62. %
TOTAL	...100. %
Total de casos	....63.

GRAFICO Nº 44



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

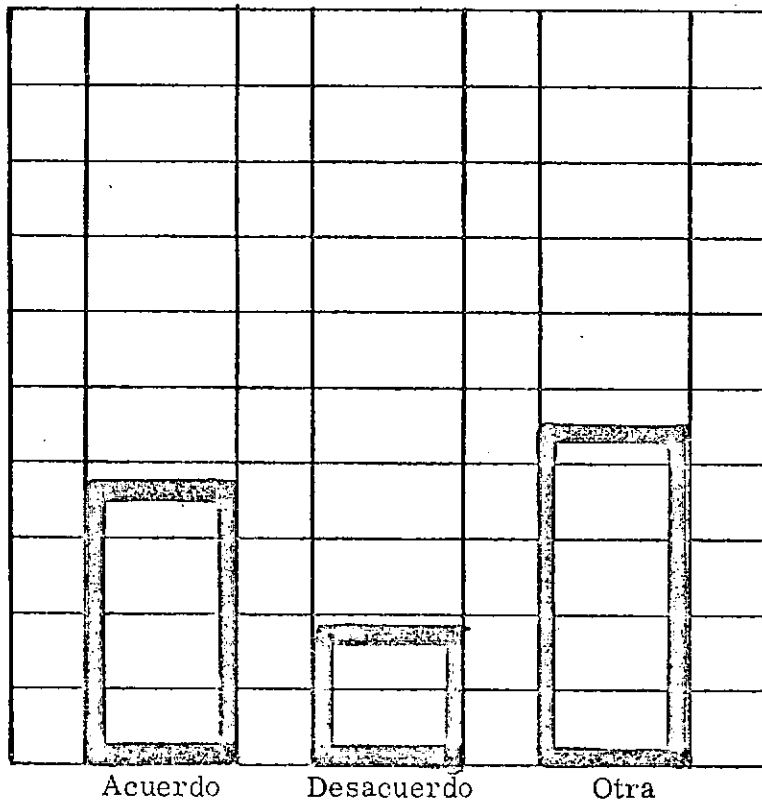
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: 1.3 La incomunicación entre las Asesorías y las Direcciones es muy grande.

CUADRO Nº 50

ACUERDO	.. 37. ... %
DESACUERDO	.. 18. ... %
OTRA	.. 45. ... %
TOTAL	.. 100. ... %
Total de casos	.. 156.

GRAFICO Nº 50



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: I. 8. La incomunicación entre las Asesorías y las Direcciones es muy grande.

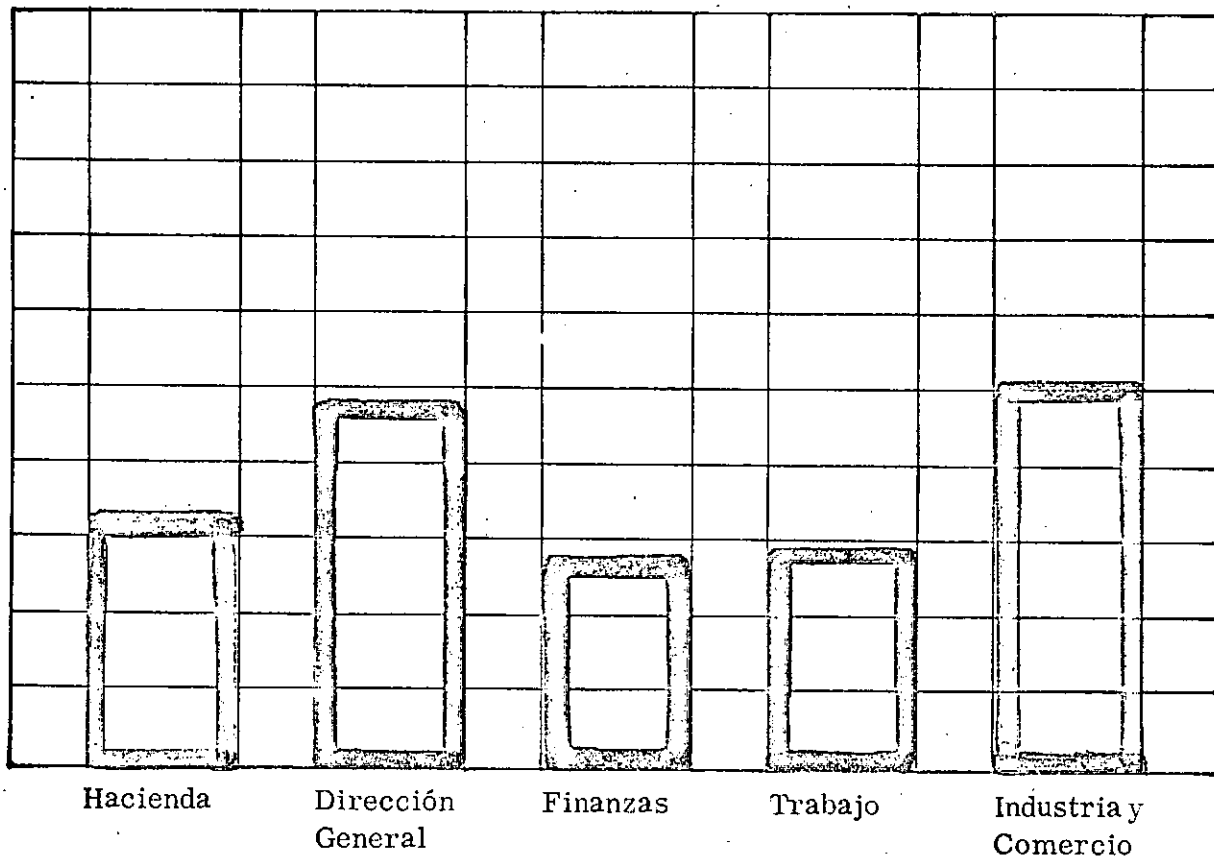
CUADRO Nº 51

Subsecretarías

	Hacienda	Dirección General	Finanzas	Trabajo	Industria y Comercio
	%	%	%	%	%
ACUERDO	.32..	.47..	.27..	.28.	.50.
DESACUERDO	..14.	1o...	.36..	.22..	27..
OTRA	..56	.42	..36	.50	..23
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	.63..	.38..	..11.	.18..	26...

GRAFICO Nº 52

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



4. Relaciones jerárquicas y comunicación.

Contraposición entre conductores y funcionarios.

Analizaremos en esta sección otro serio problema que contribuye a configurar el cuadro que frena la posibilidad de integración de los roles del Ministerio en un proceso de cambio racionalmente programado. Se trata en este caso no ya del problema de la relación entre el técnico y el funcionario, sino más bien de la relación entre el conductor y el funcionario (otro lado del triángulo), dentro del marco de las relaciones jerárquicas en general, y del problema de la comunicación en general.

Observaremos a lo largo de esta sección los modos y limitaciones de las relaciones y comunicaciones verticales, formales e informales, en el Ministerio, lo cual a su vez incluirá:

- a. la comunicación dentro del trabajo (información, contacto, reuniones y otras formas de comunicación);
- b. las relaciones personales verticales, (contacto fuera del trabajo, confianza, amistad, naturaleza de las relaciones)
- c. la participación en la elaboración de decisiones y programas - (consulta, sugerencias, descentralización).

4.1. Comunicación dentro del trabajo.

Analizaremos bajo este rubro, un aspecto central en el problema de la falta de integración de los roles significativos para el cambio racionalmente programado en el Ministerio. En efecto, la comunicación entre superiores y subordinados es condición para la confianza y la cooperación racional en el trabajo, en que cada uno realice el aporte específico para el que le habilita su ubicación especial en el sistema.

Si bien trataremos el problema de la comunicación en general, en el Ministerio, incluyendo comunicaciones horizontales y vertica-

les, y, entre estas, comunicaciones entre funcionarios de distintos niveles, se prestará especial atención en el análisis a las implicaciones de la comunicación vertical, y particularmente entre conductores y funcionarios, focalizando así siempre nuestra atención en el problema de la integración del triángulo: funcionario-conductor-técnico.

Consideraremos en esta sección:

- a. el problema de la falta de información en que se mueve el funcionario, y su aspiración a contar con mayor información;
- b. los contactos entre superiores y subordinados dentro del trabajo;
- c. las formas de comunicación entre superiores y subordinados dentro del trabajo, con especial referencia a las reuniones;
- d. como viven los funcionarios el problema de la comunicación en general.

4.1.1. Información vinculada al trabajo y al cambio en el Ministerio

Se nota una grave carencia en cuanto a este componente y resultado elemental de la comunicación, entre los funcionarios. Vimos ya en la sección anterior el problema de la falta de información que ellos viven con respecto a la acción de los técnicos y a la acción técnica en el Ministerio. A ello se agrega una sentida carencia en materia informativa dentro de la propia línea ejecutiva del Ministerio, que impide que los funcionarios puedan referir sus actos concretos a los problemas y circunstancias más amplios de dominio de sus superiores. Lo veremos más adelante al referirnos a los cambios en el Ministerio. Nos limitaremos en esta sección a analizar algunos indicadores del problema.

El 24% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación admite que "muchas veces hay que ejecutar tareas sin saber para qué sirven" (G.6e). Si bien el porcentaje es bajo, resulta alto si tenemos en cuenta el carácter extremo de la afirmación, que implica de parte del entrevistado reconocer un tipo de sumisión y automatismo que hiere la propia autoestima, conforme lo expresa uno

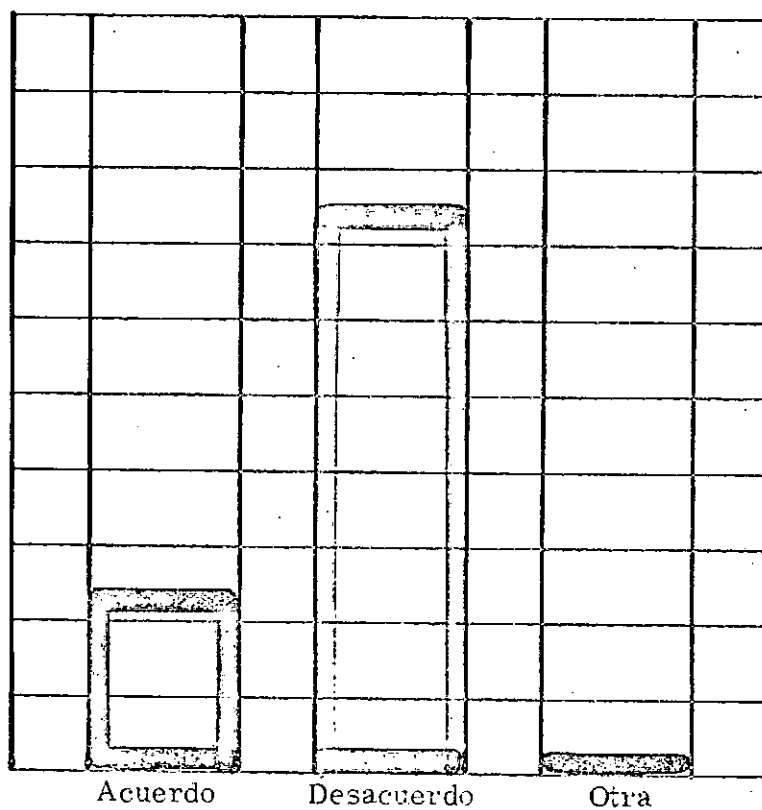
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: G.6. Muchas veces hay que ejecutar tareas sin saber para qué sirven.

CUADRO Nº 20

ACUERDO	...24... %
DESACUERDO	...75... %
OTRA	...2... %
TOTAL	...100... %
Total de casos	...63...

GRAFICO Nº 20



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

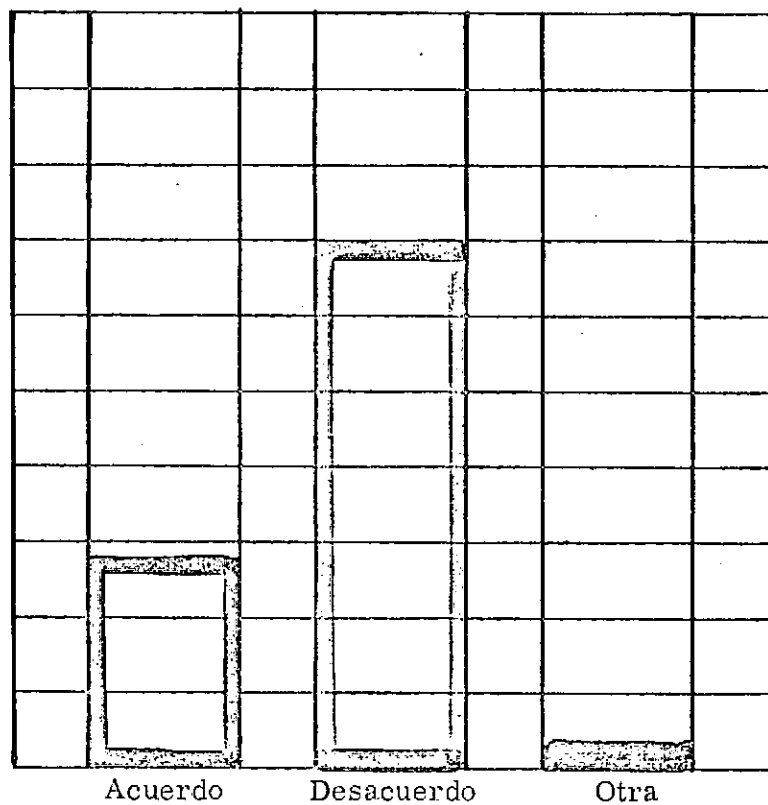
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: G.6. Muchas veces hay que ejecutar tareas sin saber para qué sirven.

CUADRO Nº 33

ACUERDO	...28... %
DESACUERDO	...70... %
OTRA	...3... %
TOTAL	...100... %
Total de casos	...156...

GRAFICO Nº 33



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

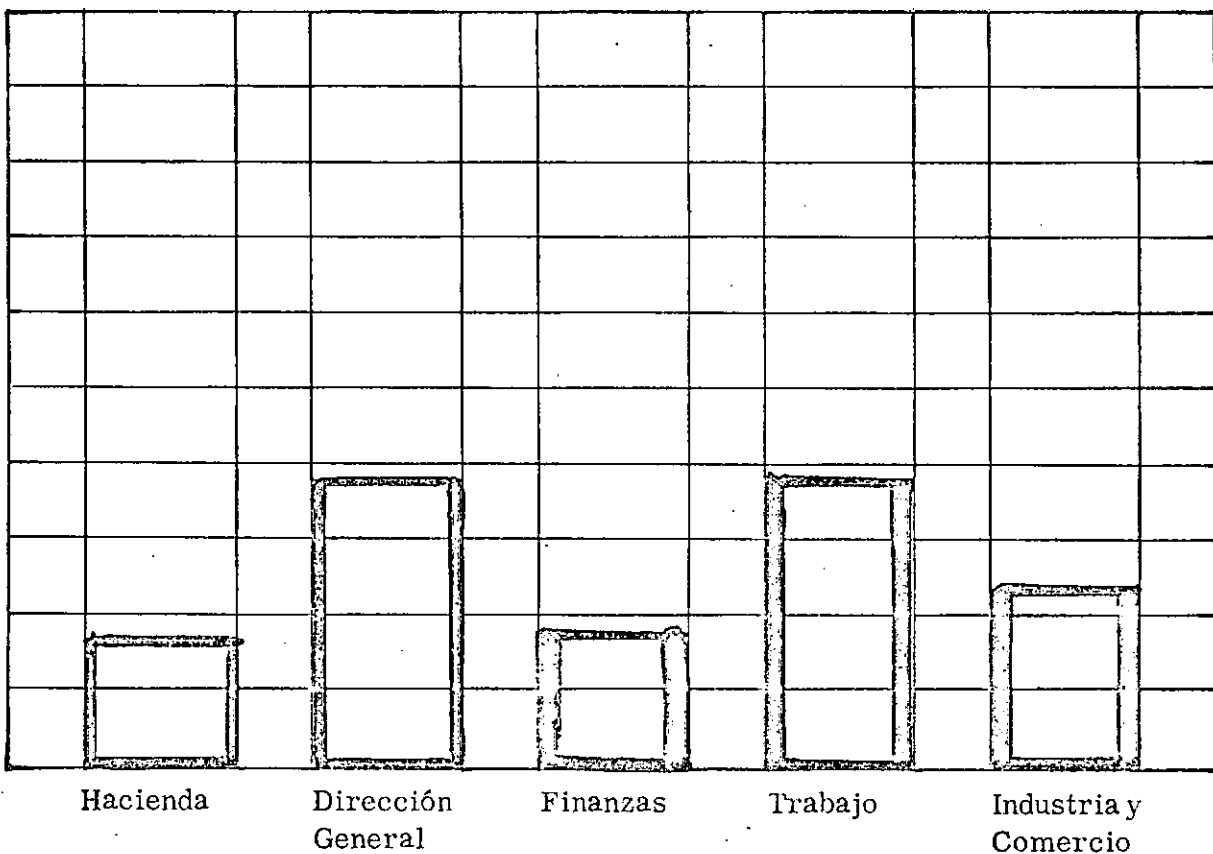
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: G.6. Muchas veces hay que ejecutar tareas sin saber para qué sirven.-

CUADRO Nº 54

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	17	39	18	39	23
DESACUERDO	76	55	82	61	78
OTRA	3	5	7	7	7
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	63..	38..	11..	18...	26...

GRAFICO Nº 54

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



de los entrevistados en su comentario al discrepar con G.6.: "Si me toca un caso así no lo hago".

El elevado número de discrepancias con G.6. parece estar ligado al hecho de que los funcionarios no cuestionan la función o utilidad última de su acción, sino más bien la inmediata, - como surge de algunos de los comentarios de quienes expresan desacuerdo: "acá se sabe para qué son"; "la tarea ya está determinada"; "me parece difícil hacer una tarea sin saber para qué"; "uno siempre sabe".

Entre los funcionarios entrevistados en el Ministerio es ligeramente más elevada la proporción de los que expresan acuerdo con G.6. (28%), lo cual puede estar asociado al hecho de que, si bien por tratarse de funcionarios superiores están más informados, son más críticos y se cuestionan el sentido o función más amplios de la labor que realizan.

Un indicador más objetivo de la falta de información en que - se desenvuelven los funcionarios en cuanto a los aspectos ejecutivos de la actividad en el Ministerio, surge de las respuestas vinculadas al ítem G.4. En efecto, el 68% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación admite que "los cambios oficiales se conocen por rumores antes de salir la información oficial" (G.4.), mientras solamente el 14% discrepa con tal afirmación.

El rumor es la respuesta típica dentro del sistema informal, a la falta de información. Crea confusión e incertidumbre entre los funcionarios como surge de algunos de los comentarios emitidos al responder al ítem referido: "siempre hay rumores que la mayoría de las veces no son ciertos"; "el rumor siempre corre, pero en muchas oportunidades no pasan de eso"; "en muchas oportunidades se equivocan".

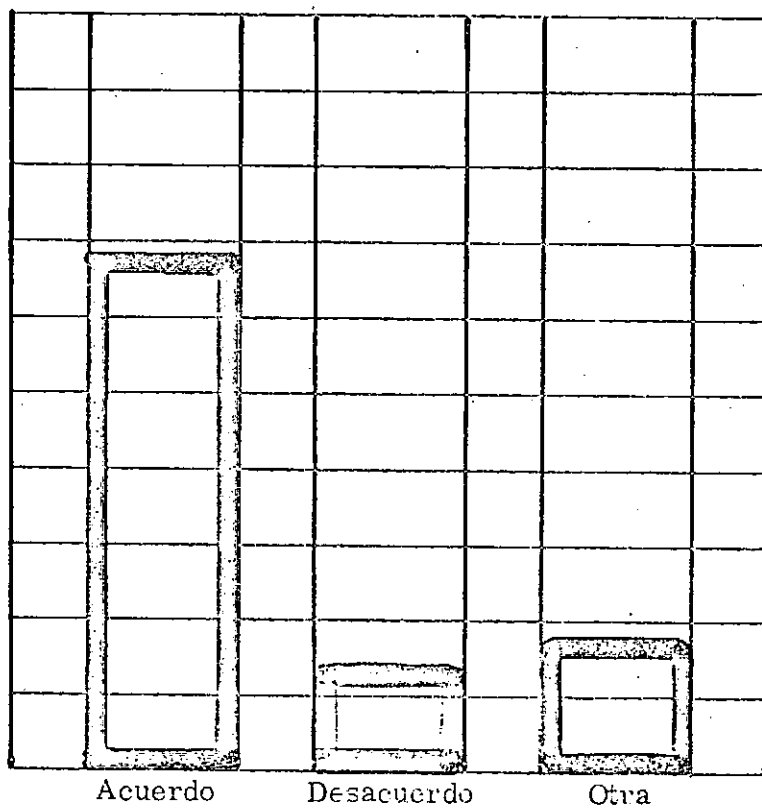
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: G.4. Los cambios oficiales se conocen por rumores antes de salir la información oficial.

CUADRO Nº 50

ACUERDO	....68.. %
DESACUERDO	....14.. %
OTRA	....17.. %
TOTAL	...100.. %
Total de casos	....63..

GRAFICO Nº 51



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

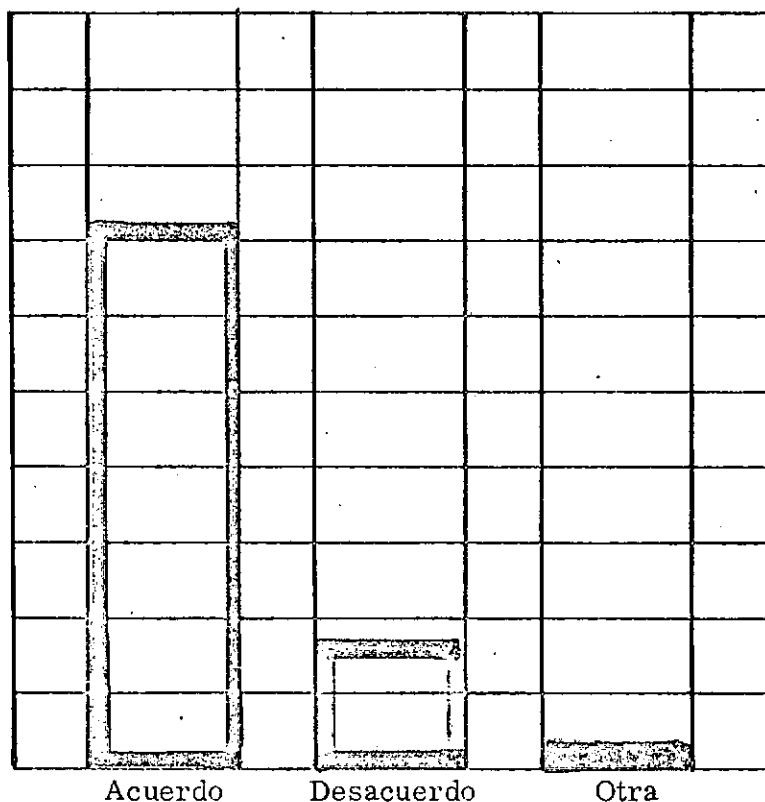
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: 3.4. Los cambios oficiales se conocen por rumores antes de salir la información oficial.

CUADRO Nº 50

ACUERDO	...72... %
DESACUERDO	...16... %
OTRA	...4... %
TOTAL	...100... %
Total de casos	...156..

GRAFICO Nº 50



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

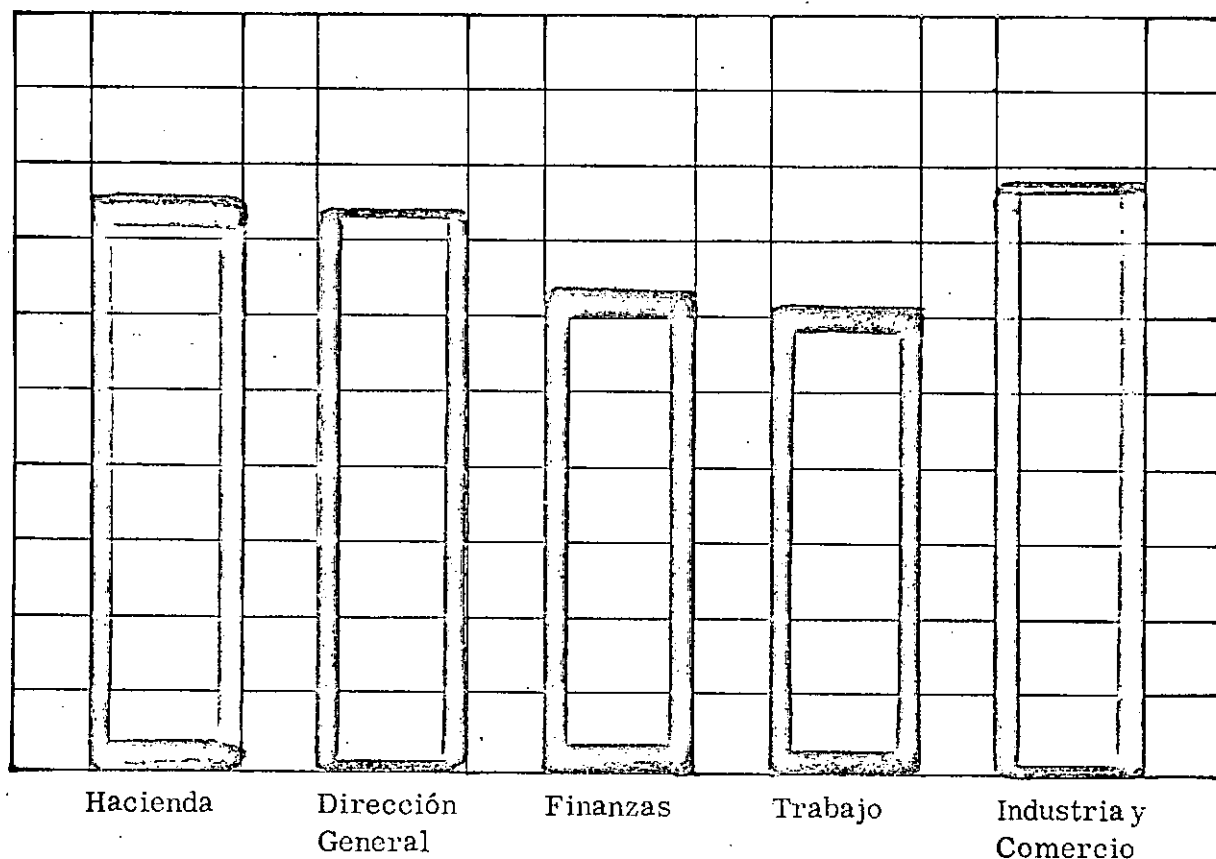
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: G.4. Los cambios oficiales se conocen por rumores antes de salir la información oficial.-

CUADRO Nº 57

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	.75...	.73...	.64...	.61...	.73...
DESACUERDO	.11...	.21...	.27...	.23...	.18...
OTRA	.14...	.05...	.09...	.11...	.15...
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	.63...	.38...	.11...	.18...	.26...

GRAFICO Nº 57

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



También entre los funcionarios entrevistados en el Ministerio, el 72% presta acuerdo al ítem G.4.

Otro indicador de la falta de información en posesión de los funcionarios del Ministerio, acerca de la actividad interna en este, es proporcionado por las respuestas al ítem G.8. En efecto, el 81% de los funcionarios entrevistados admite que "debería haber un boletín semanal o mensual en el que figuren noticias sobre el Ministerio" (G.8.), con lo cual expresan la necesidad sentida de un canal estructurado sistemático y estable de información, y la carencia sentida de mayor información.

Algunos de los comentarios emitidos por los entrevistados al responder en relación a este ítem (G.8.) ilustran ese sentido de carencia y necesidad de información respecto de lo que pasa en el Ministerio: "sería conveniente para enterarse de lo que ocurre"; "noticias relacionadas con la futura acción a desarrollar por el Ministerio"; "sería aconsejable, consultando la opinión del personal"; "una disposición de importancia se imprime en circulares y se manda a todas las reparticiones. El boletín podría traer comentarios sobre las mismas y fé de erratas";

entre
Uno de los entrevistados, si bien discrepando en alguna medida con el ítem G.8. da algunas ideas interesantes para su ejecución, y sobre todo deja entrever la necesidad sentida de más información, a satisfacerse por otros canales: "es relativo, la gente no lee esas cosas. Una revista ágil puede andar, lo sé por experiencia: - había un boletín quincenal en el que se publicaban informaciones de ese tipo y no se leía: era muy árido. Creo más en la comunicación personal. Por ejemplo que viniera un día el Director, el Subsecretario o aún el Ministro para charlar con los jefes menores y empleados".

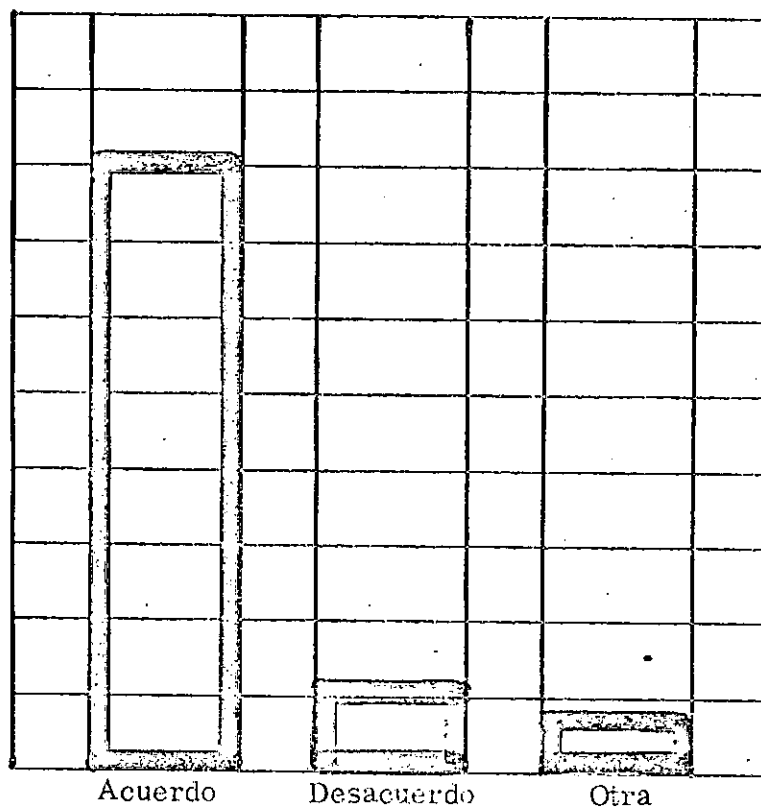
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: G.8. Debería haber un boletín semanal o mensual en el que figuren noticias sobre el Ministerio.

CUADRO Nº 53

ACUERDO	...81... %
DESACUERDO	...11... %
OTRA	...8... %
TOTAL	..100... %
Total de casos	...63...

GRAFICO Nº 55



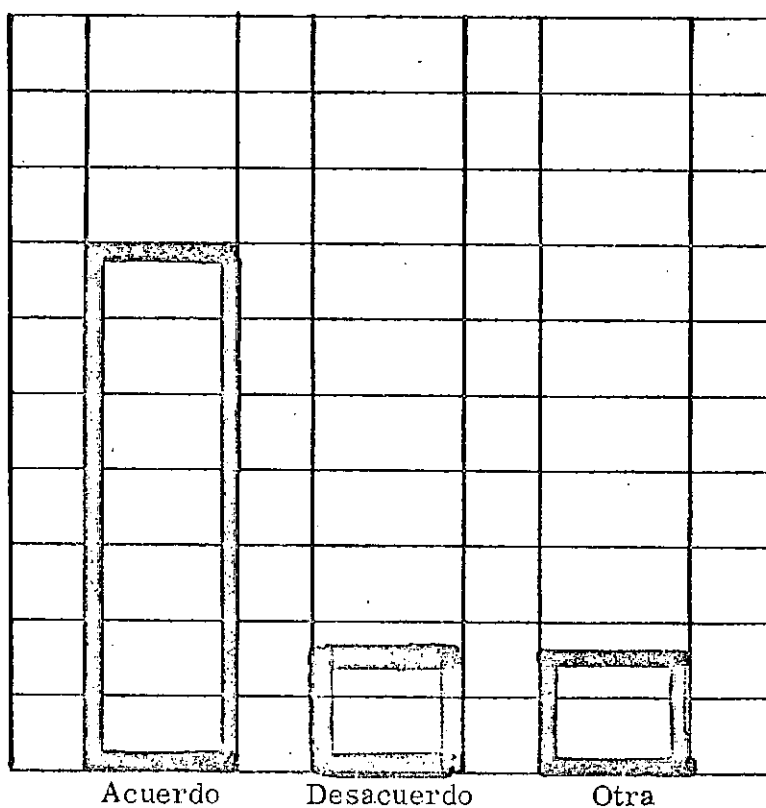
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: G.8
Debería haber un boletín semanal o mensual en el que figuren noticias sobre el Ministerio.

CUADRO Nº 59

ACUERDO	...70... %
DESACUERDO	...15... %
OTRA	...15... %
TOTAL	...100... %
Total de casos	...156...

GRAFICO Nº 59



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

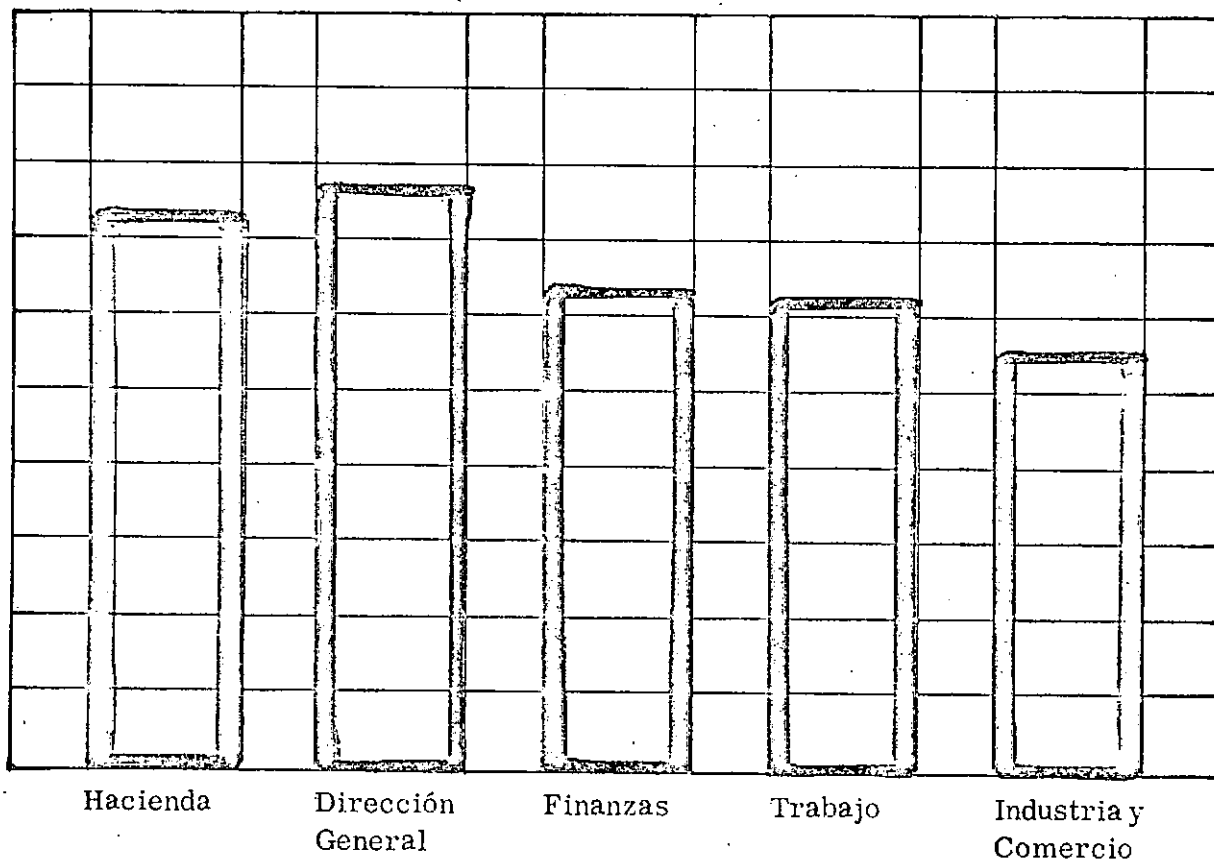
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: G.8. Debería haber un boletín semanal ó mensual en el que figuren noticias sobre el Ministerio.-

CUADRO Nº 10

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	...73.	...76.	...64.	...61.	...55.
DESACUERDO	...5.	...21.	...36.	...22.	...19.
OTRA	...19.	...3.	...7.	...17.	...27.
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	...63.	...38.	...11.	...18.	...26.

GRAFICO Nº 10

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



Quienes discrepan con el ítem G.8. se refieren frecuentemente a que están absorbidos por el trabajo y no les interesaría demasiado. Sobre todo siendo heterogéneo en sus funciones el Ministerio, muchos funcionarios parecen no interesarse por lo que - excede a su propia repartición.

Entre los funcionarios entrevistados en el Ministerio, el 70% presta acuerdo a G.8., siendo menor el grado de acuerdo en las Subsecretarías de Industria y Comercio y de Trabajo, quizá por estar sus actividades menos conectadas con la actividad en que mayor atención tiene concentrada tradicionalmente el Ministerio, esto es, en las otras Subsecretarías.

4.1.2. Información sobre hechos que afectan la situación personal e inseguridad.

La preocupación por la falta de información se agrava, si consideramos las informaciones vinculadas con la situación personal de los funcionarios. En efecto, observamos que el 64% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación admite que "la gente en la Administración Pública siente incertidumbre, al no saber que le va a pasar mañana" (D.3.). Este tipo de incertidumbre es un factor más que reduce el nivel de integración del funcionario en el organismo, restando posibilidades a la integración funcionario-conductor-técnico que propiciamos.

Algunos comentarios de los entrevistados son sugestivos en tal sentido: "la gente siente temor; hay temor reverencial al patron, al superior, se identifica al superior en la Administración Pública con el patrón"; "los problemas de racionalización que siempre se comentan"; "a lo loco, evidentemente en este momento no hay una sensación de certeza, de estabilidad, por muchos factores: planificaciones, reestructuraciones. Ahora se habla de la descentralización y la gente piensa que la pueden mandar a Olavarría o a cualquier otra parte".

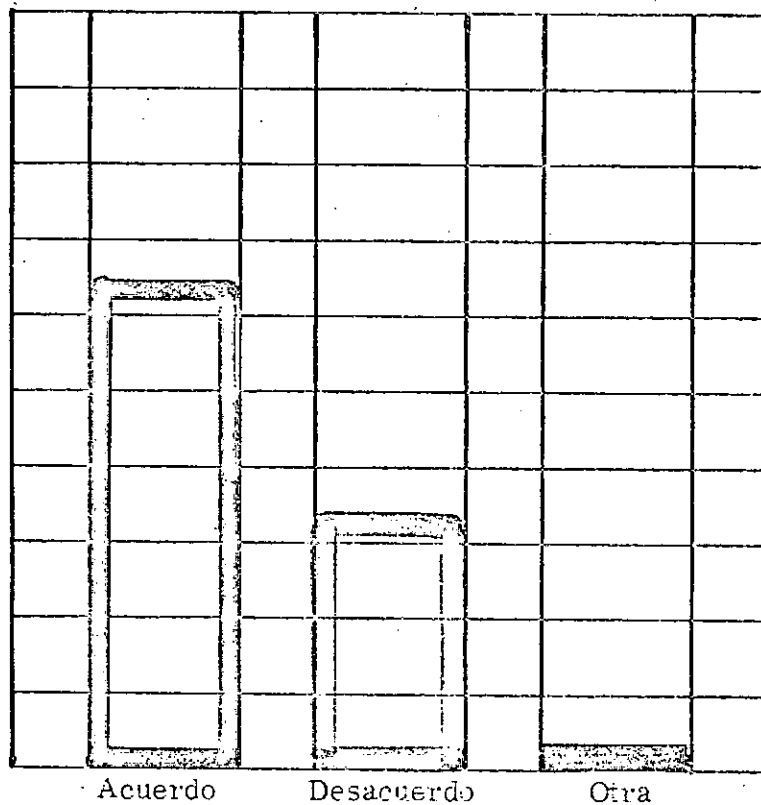
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem D.3. La gente en la A. Pública siente incertidumbre, al no saber qué le va a pasar mañana.

CUADRO Nº 34

ACUERDO	...64.. %
DESACUERDO	...33.. %
OTRA	.....3.. %
TOTAL	..100.. %
Total de casos	....63..

GRAFICO Nº 35



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

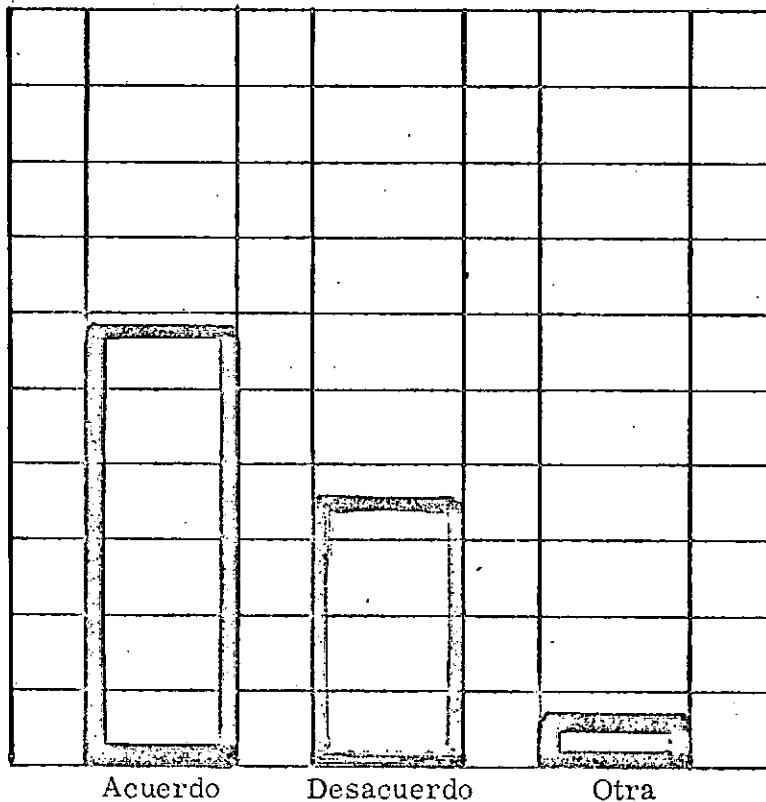
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: D.3. La gente en la A. Pública siente incertidumbre, al no saber qué le va a pasar mañana.

CUADRO Nº 60

ACUERDO	...58... %
DESACUERDO	...35... %
OTRA	...7... %
TOTAL	...100... %
Total de casos	...156...

GRAFICO Nº 62



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: D.3. La gente en la A. Pública siente incertidumbre, al no saber qué le va a pasar mañana.-

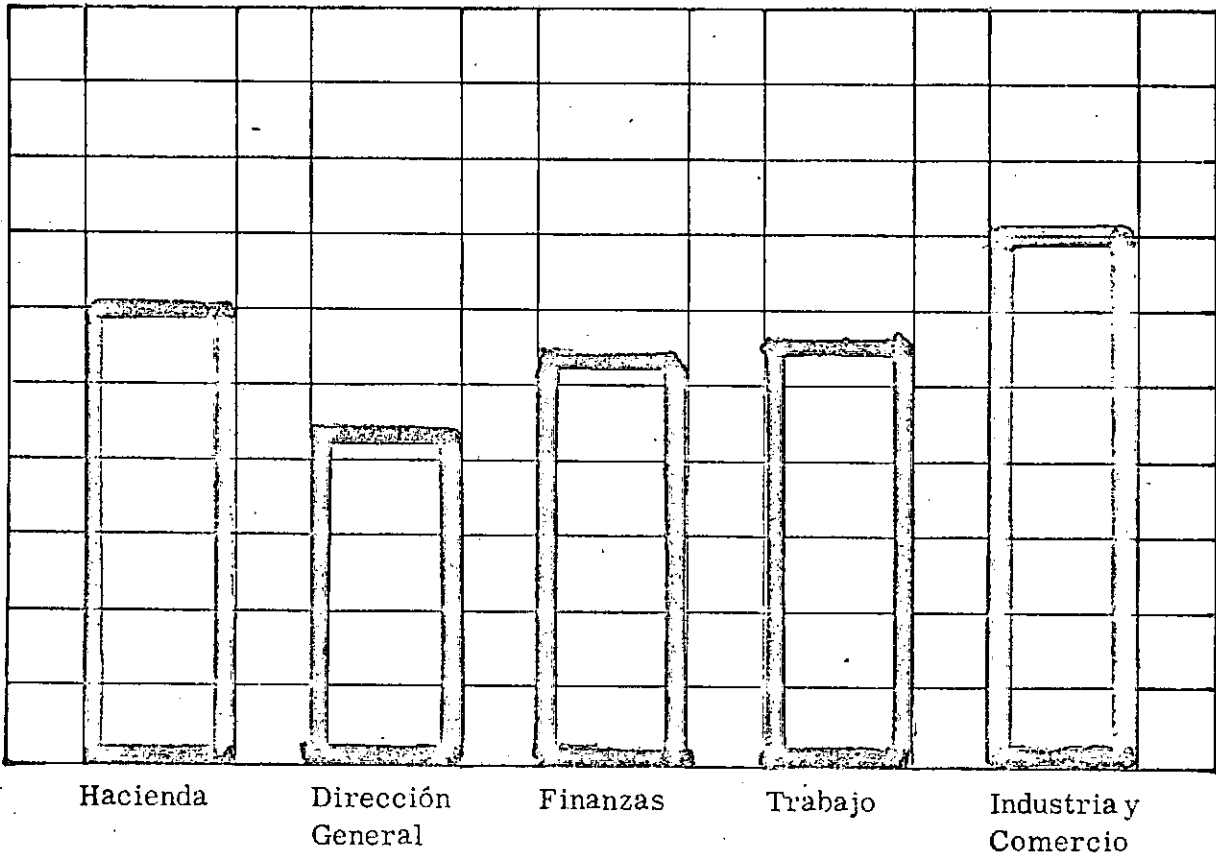
CUADRO Nº 28

Subsecretarías

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	.60..	44...	.55..	56..	.70..
DESACUERDO	.35..	44...	.18..	.34..	.31..
OTRA	..5..	11...	.27..	.6...	..5...
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	.63..	38...	.11..	.18..	.26..

GRAFICO Nº 28

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



Quienes expresan desacuerdo con D.3. en algunos casos comentan su confianza en la estabilidad del cargo.

También el 58% de los funcionarios entrevistados en el Ministerio expresa acuerdo con la afirmación D.3., siendo mayor el grado de acuerdo en Industria y Comercio y Hacienda, lo cual puede sugerir que allí se hallan acentuados la inseguridad y los rumores.

La sensación de inseguridad que surge de la falta de información respecto de los superiores, lleva a una proliferación de rumores sobre nombres de los funcionarios que ocuparán nuevos cargos, y a la búsqueda de apoyos en amigos para que los ayuden si hay problemas. Esto nos muestra el alto grado de marginación, alienación y dependencia que siente el funcionario respecto del sistema, y que limita las posibilidades de sentirse integrado significativamente en él. Es más, tal sensación de inseguridad y la ansiedad respecto del futuro que acompaña al proceso de rumores reduce el rendimiento en el trabajo, como veremos enseguida.

El 84% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación admite que "cuando hay cambios, empiezan los rumores acerca de a quién van a sacar y a quién van a poner" (D.4.).

Los comentarios con que acompañan sus respuestas algunos funcionarios, denotan la idea de que se trata de un problema de siempre en la Administración Pública, que afecta la "estabilidad" y los "métodos de trabajo", pero algunos enfatizan que hoy existe más estabilidad y menor temor de cesantías.

También el 80% de los funcionarios entrevistados en el Ministerio expresa acuerdo con D.4., siendo mayor el nivel de acuerdo en la Subsecretaría de Trabajo.

Completando tales respuestas, hallamos que el 53% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación admite que "cuando hay cambios, la gente empieza a pensar qué amigos lo pueden ayudar por si hay problemas" (G.4'), lo cual es también indicador del papel que juegan las relaciones personales para suplir precariamente la falta de seguridad institucional.

Sin embargo, en este aspecto, el 31% discrepa con la afirmación, y muestra una importante tendencia a considerar que en tal sentido el Ministerio ha mejorado en los últimos tiempos: "en otras épocas sí, en épocas de política, antes sí, ahora no"; "ahora tal vez no, ha desaparecido mucho aquello de que habia mucha cuestión de amistad"; "en este momento no"; "si el empleado es bueno, no lo creo".

Los funcionarios de mayor nivel entrevistados en el Ministerio expresan un mayor acuerdo con D.4', prestando acuerdo con él un 65%. Tal mayor proporción puede estar ligada a que es a este nivel donde más pueden repercutir los cambios en la conducción. En las subsecretarías de Trabajo y Finanzas se dan los porcentajes más altos de respuestas de acuerdo con D.4'.

La falta de información, a través de los rumores que alienta, reduce el ritmo de trabajo. En efecto, el 48% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación admite que "cuando hay mucho rumor de cambio, la gente se pone nerviosa y trabaja menos" (G.5.). Aparentemente tal circunstancia afecta más en los más altos niveles de funcionarios, ya que el 54% de los funcionarios entrevistados en el Ministerio expresa acuerdo con G.5.

Observamos así como la falta de información sobre un marco estable del Ministerio que permita al funcionario saber a qué atenerse respecto de la conducción, provoca todo tipo de reacciones disfuncionales al sistema a nivel de los funcionarios, acentuando su alienación y su sentimiento de no integración en el organismo; llevándolos a buscar caminos informales para defender su situación personal, reduciendo la eficacia en el trabajo e incrementando las dificultades para integrarse con la conducción en un proceso de cambio racionalmente programado.

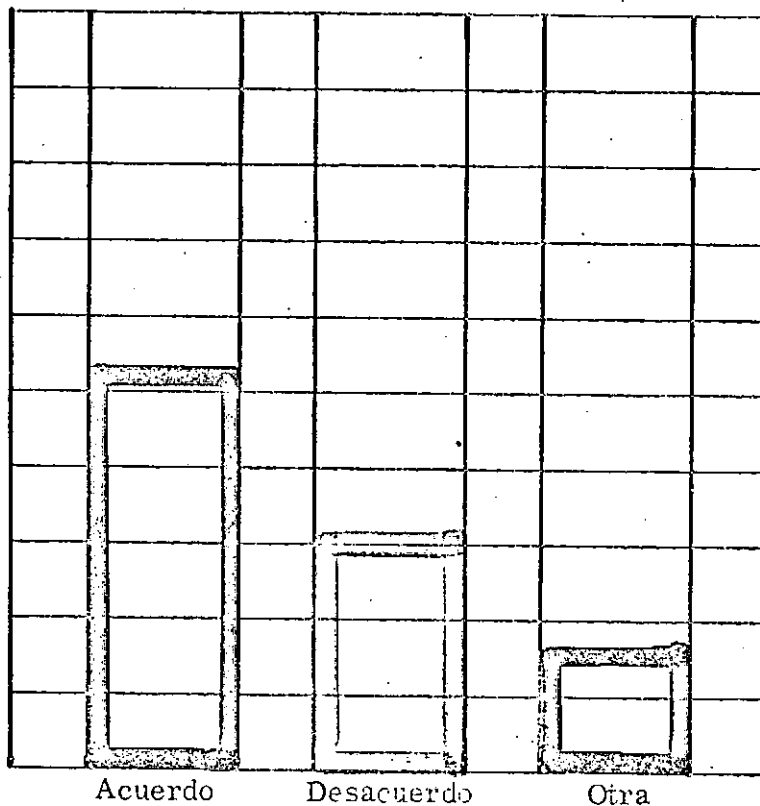
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: D.4'. Cuando hay cambios, la gente empieza a pensar qué amigos lo pueden ayudar por si hay problemas.

CUADRO Nº 64

ACUERDO	...53.. %
DESACUERDO	...31.. %
OTRA	...16.. %
TOTAL	..100.. %
Total de casos	...63..

GRAFICO Nº 64



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

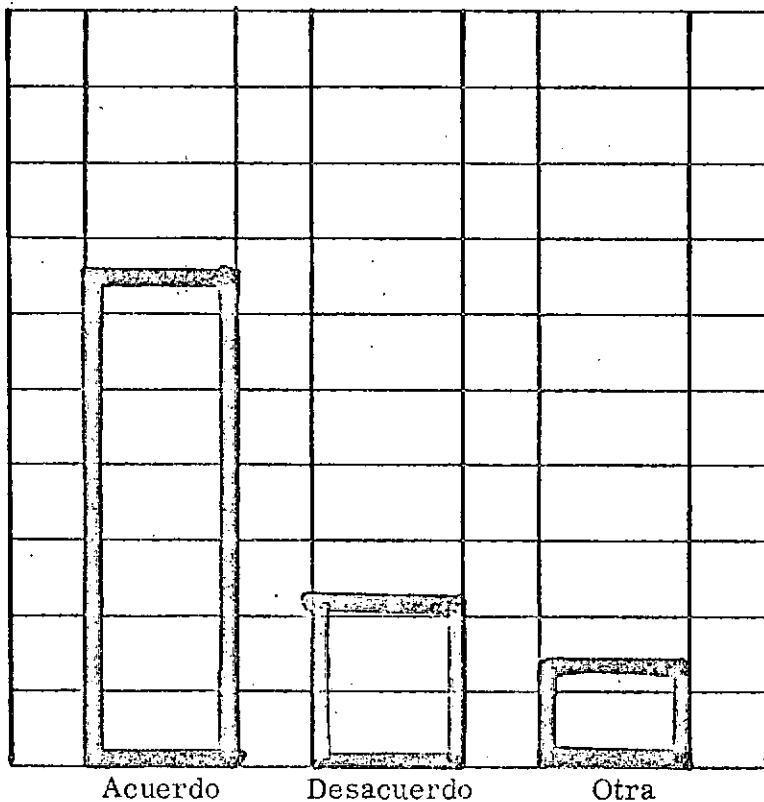
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: D.4'. Cuando hay cambios, la gente empieza a pensar qué amigos lo pueden ayudar por si hay problemas.

CUADRO Nº 65

ACUERDO	...65... %
DESACUERDO	...21... %
OTRA	...14... %
TOTAL	...100... %
Total de casos	156

GRAFICO Nº 66



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

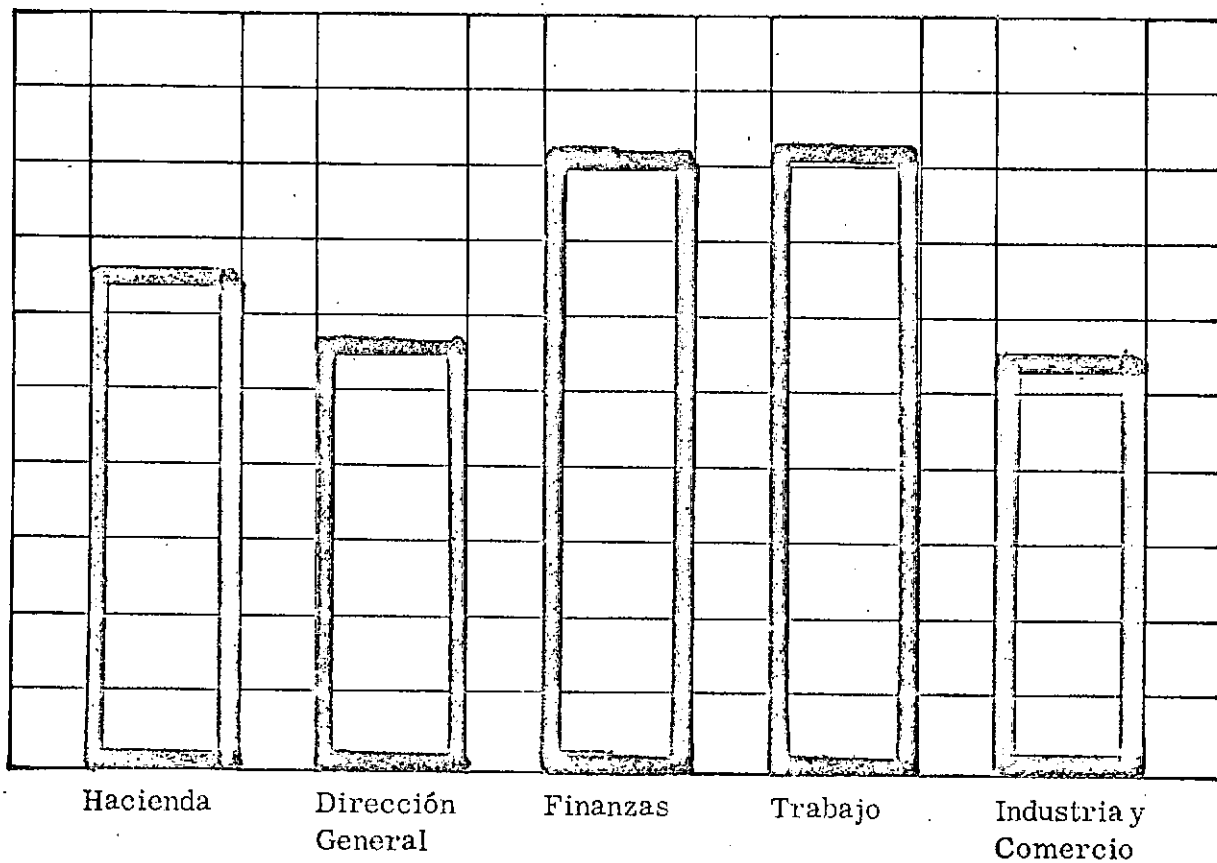
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: D.4' Cuando hay cambios, la gente empieza a pensar qué amigos lo pueden ayudar por si hay problemas.

CUADRO Nº 66

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	.65.	.57.	.82.	.84.	.55.
DESACUERDO	.22.	.23.	.18.	.17.	.27.
OTRA	.13.	.19.	.00.	.17.	.19.
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	.63.	.38.	.11.	.18.	.26.

GRAFICO Nº 66

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



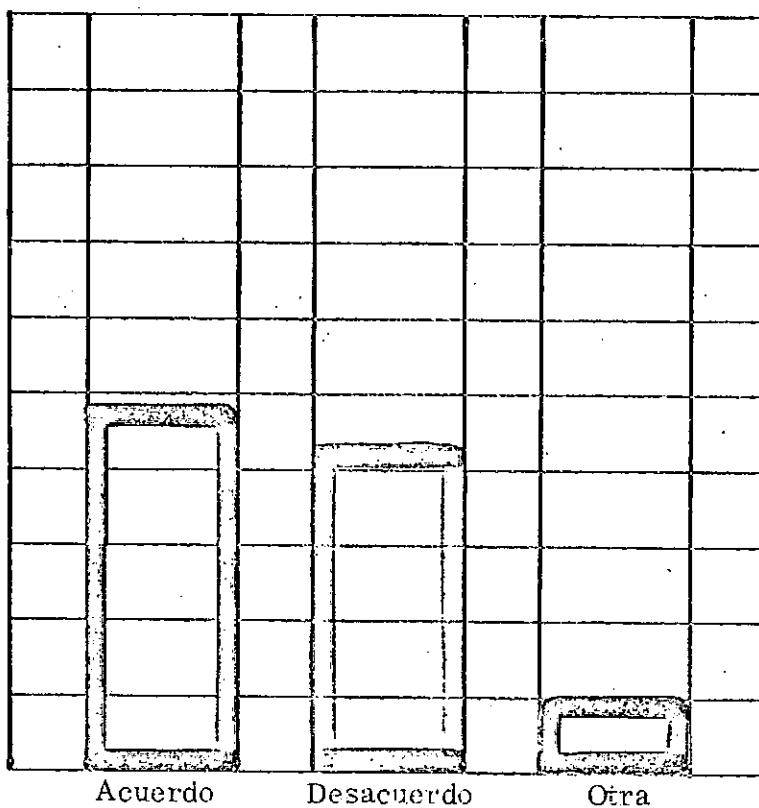
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: G.5. Cuando hay mucho rumor de cambio, la gente se pone nerviosa y trabaja menos.

CUADRO Nº 67

ACUERDO	....48.. %
DESACUERDO	....43.. %
OTRA	....10.. %
TOTAL	...100.. %
Total de casos	....63..

GRAFICO Nº 67



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

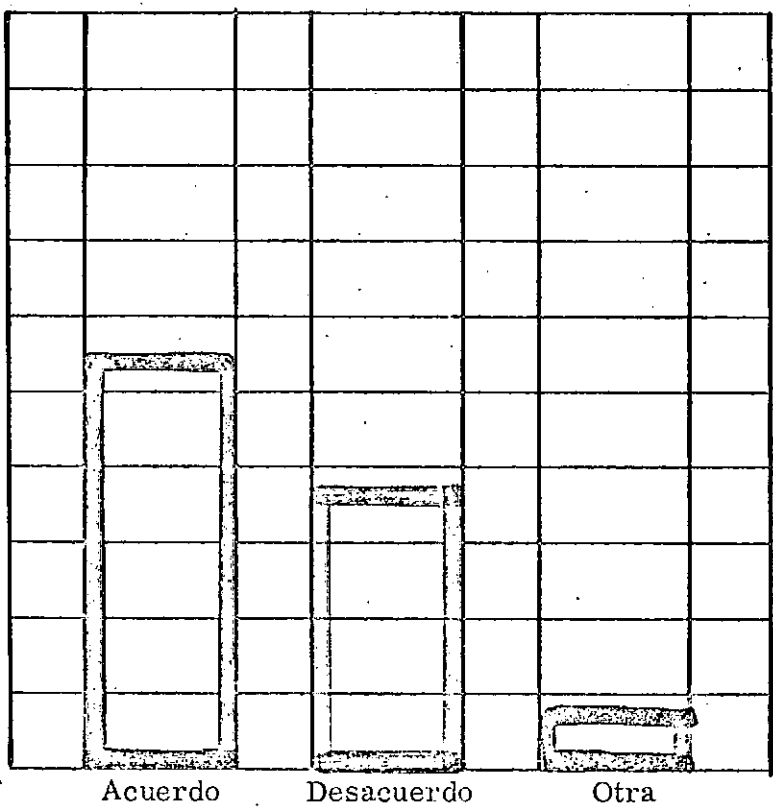
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: 9.5. Cuando hay mucho rumor de cambio, la gente se pone nerviosa y trabaja menos.

CUADRO Nº 68

ACUERDO	...54... %
DESACUERDO	...37... %
OTRA	.....8 %
TOTAL	..100... %
Total de casos	..156.

GRAFICO Nº 68



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

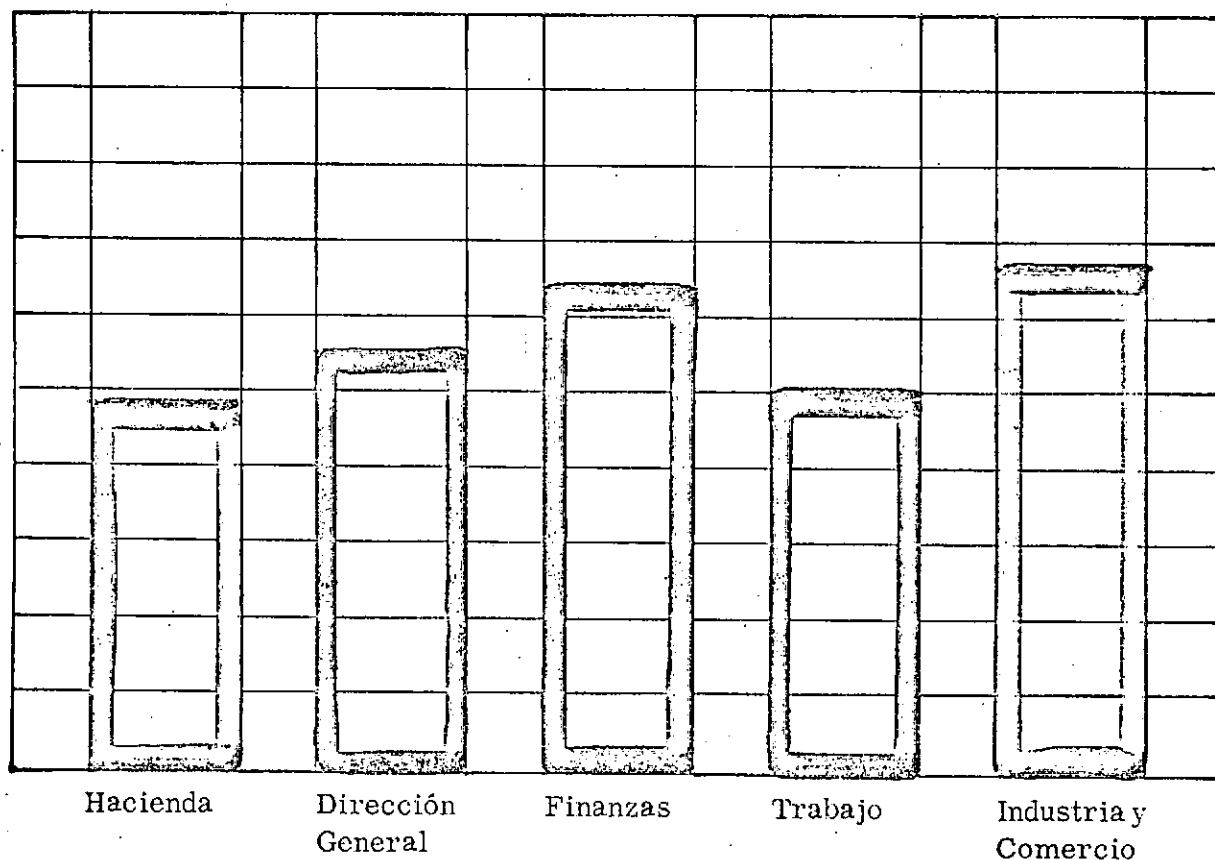
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: 3.5. Cuando hay mucho rumor de cambio la gente se pone nerviosa y trabaja menos.-

CUADRO Nº 39

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	49...	55..	64...	50....	66...
DESACUERDO	40...	42..	27..	34....	31...
OTRA	11...	3..	9..	17....	4..
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	53..	38..	11..	18....	26..

GRAFICO Nº 40

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



4.1.3. Contacto en el trabajo

En buena medida el proceso de comunicación e integración está condicionado por la mera frecuencia, duración, intensidad y carácter de los contactos entre las personas. Analizaremos en esta sección el tema de los contactos verticales dentro del trabajo.

A juzgar por las respuestas de los funcionarios entrevistados a los ítems F.6., F.7. y F.13., existe mucho contacto entre superiores y subordinados, lo cual nos hace pensar que, más que un problema de falta de contacto, la incomunicación en el Ministerio está asociada a problemas de falta de estrategia integrativa en los contactos verticales. Probablemente se tienda con mucha frecuencia al contacto de rutina, a la transmisión de directiva, a la consulta del problema inmediato, pero en mucho menor grado a la elaboración conjunta de problemas ligados a la estrategia global del organismo, y a los demás temas de un proceso de cambio racionalmente programado.

En efecto, el 78% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación admite que tiene "mucho contacto con el... (inmediato superior)" (F.6.); el 90% admite que tiene "mucho contacto con el... (inmediato subordinado)" (F.7.); y el 94% admite que "los... (subordinados inmediatos) vienen directamente a verme" (F.13.).

El hecho de que el grado de acuerdo con el ítem F.7. sea superior al grado de acuerdo con el F.6. sugiere que en alguna medida las respuestas tienden a idealizar la situación para pintar la situación favorablemente a los ojos del entrevistador, y, desde luego, el admitir que se tiene mucho contacto con los subordinados denotaría una mayor apertura del funcionario al diálogo con sus subordinados, lo cual incide favorablemente en su imagen como funcionario capaz de mando dentro de un ámbito organizativo. Sin embargo, hemos visto que en aquellos puntos que les molestan los funcionarios no escatimaron críti-

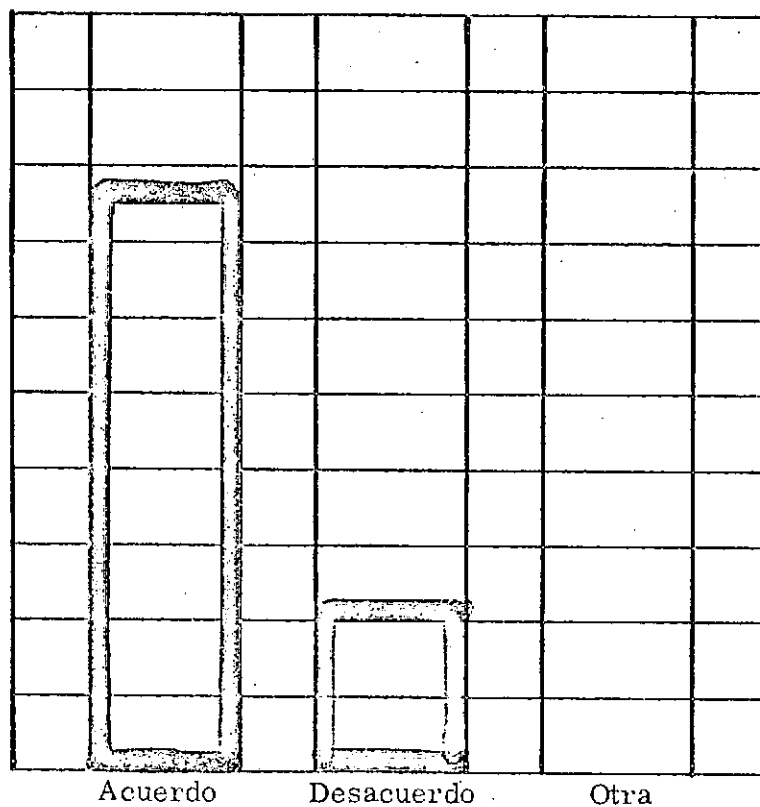
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: F.6. Tengo mucho contacto con el Subsecretario (Director, Jefe de Dpto.), (sentido ascendente).

CUADRO Nº 70

ACUERDO	...73... %
DESACUERDO	...22... %
OTRA	...—... %
TOTAL	..100... %
Total de casos	...63...

GRAFICO Nº 70



Acuerdo

Desacuerdo

Otra

ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

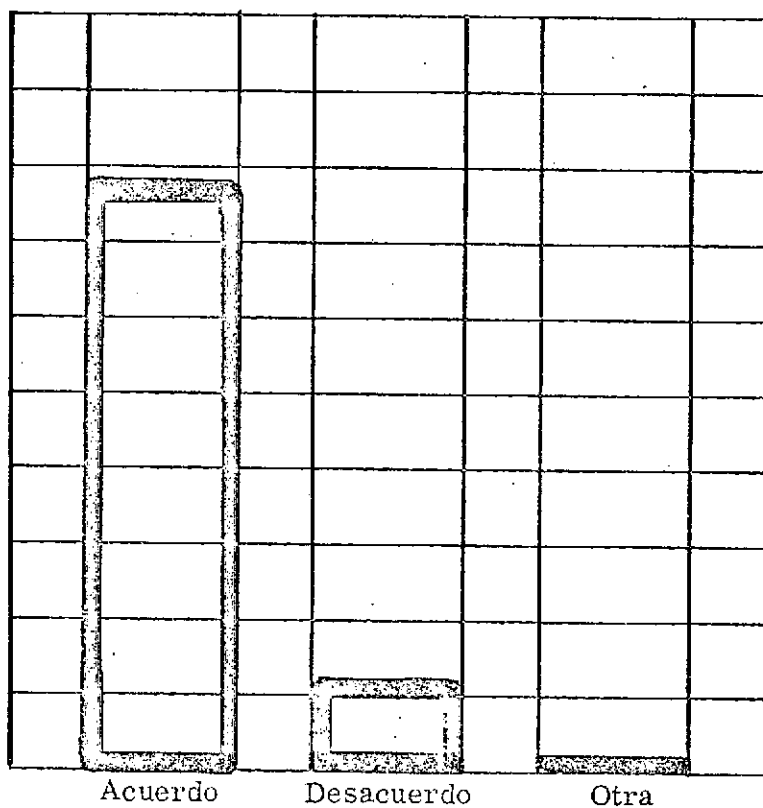
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subiefes de departamento, de casa central) al ítem: F.6. Tengo mucho contacto con el Subsecretario (Director, Jefe de Dto.)

CUADRO Nº 74

ACUERDO	...88... %
DESACUERDO	...11... %
OTRA	...1... %
TOTAL	..100... %
Total de casos	..156...

GRAFICO Nº 74



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

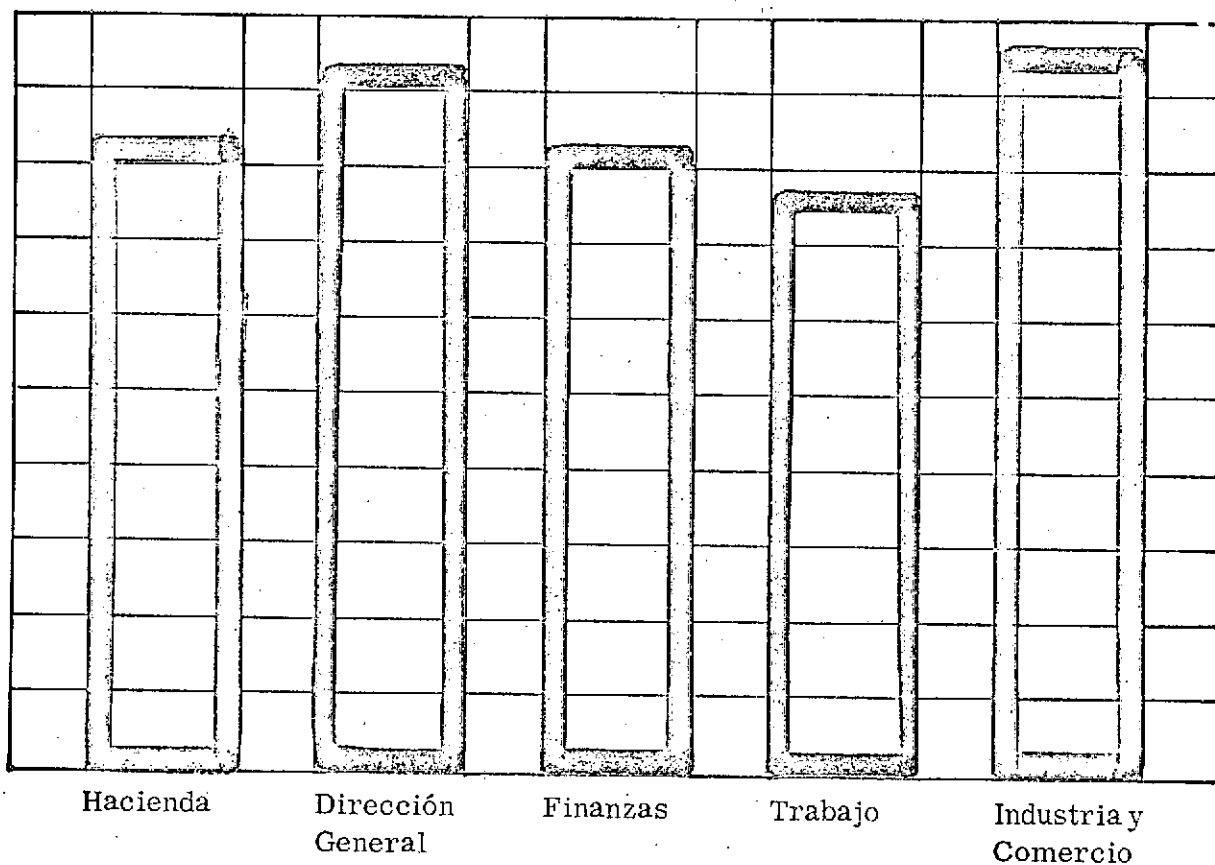
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: F.6. Tengo mucho contacto con el Subsecretario (Director, Jefe de Dto.) (sentido ascendente).-

CUADRO Nº 72

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	.84..	94...	82...	.78...	.97...
DESACUERDO	.16..	.3...	.9...	.22...	.04..
OTRA	...7..	.3...	.9...	.0...	.0...
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	.63..	38...	11...	18...	.26..

GRAFICO Nº 72

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



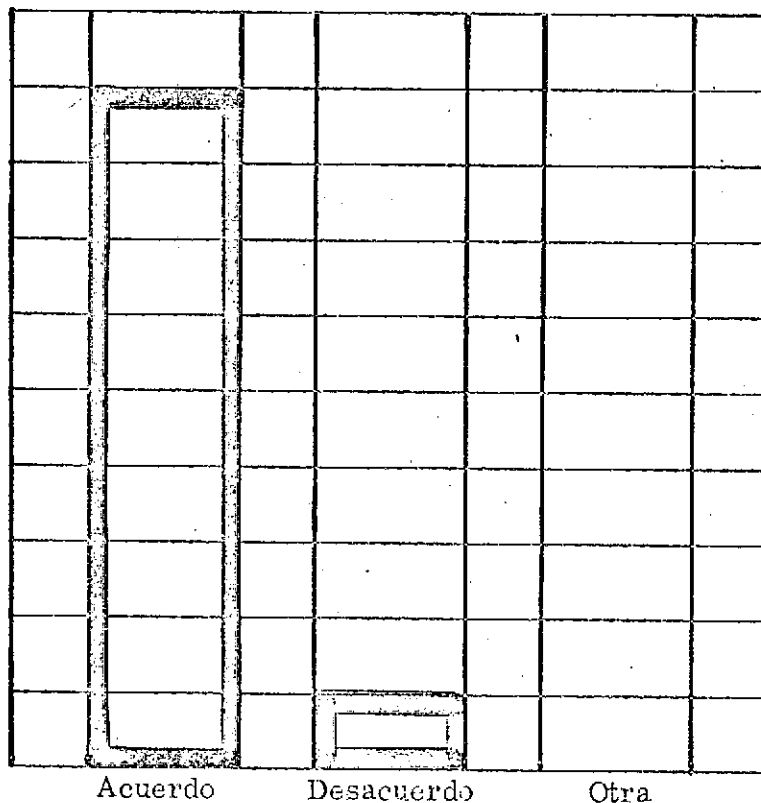
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: F. 7. Tengo mucho contacto con los Directores (Jefe de Dto., de división o empleados- sentido descendente)

CUADRO Nº 73

ACUERDO	..90.... %
DESACUERDO	..10.... %
OTRA	..-..... %
TOTAL	..100.... %
Total de casos	..63....

GRAFICO Nº 75



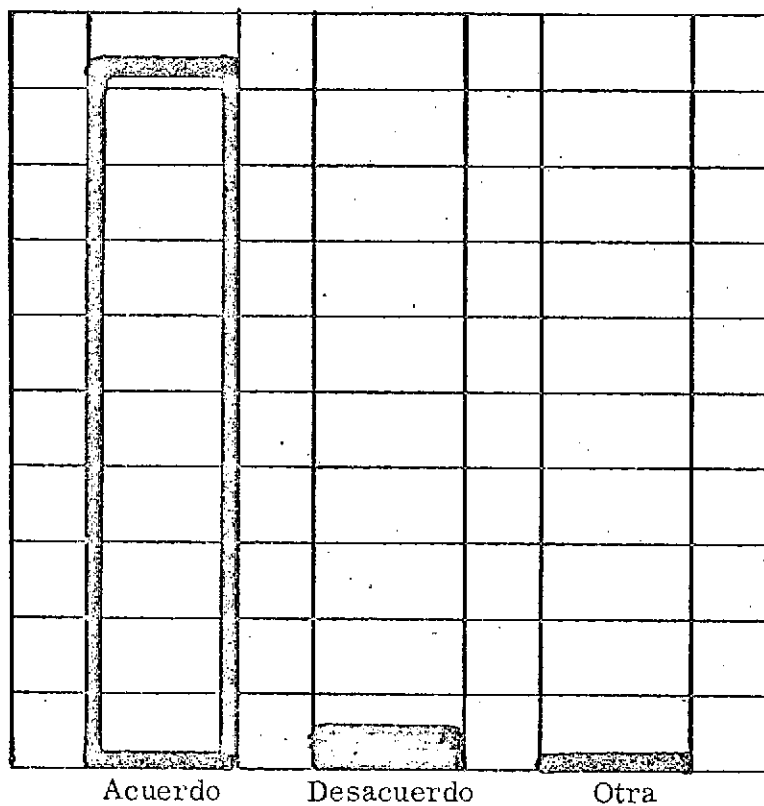
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: F.7. Tengo mucho contacto con los Directores (Jefe de Dto., de división o empleados

CUADRO Nº 74

ACUERDO	...94... %
DESACUERDO	...5... %
OTRA	...1... %
TOTAL	..100... %
Total de casos	...156...

GRAFICO Nº 74



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

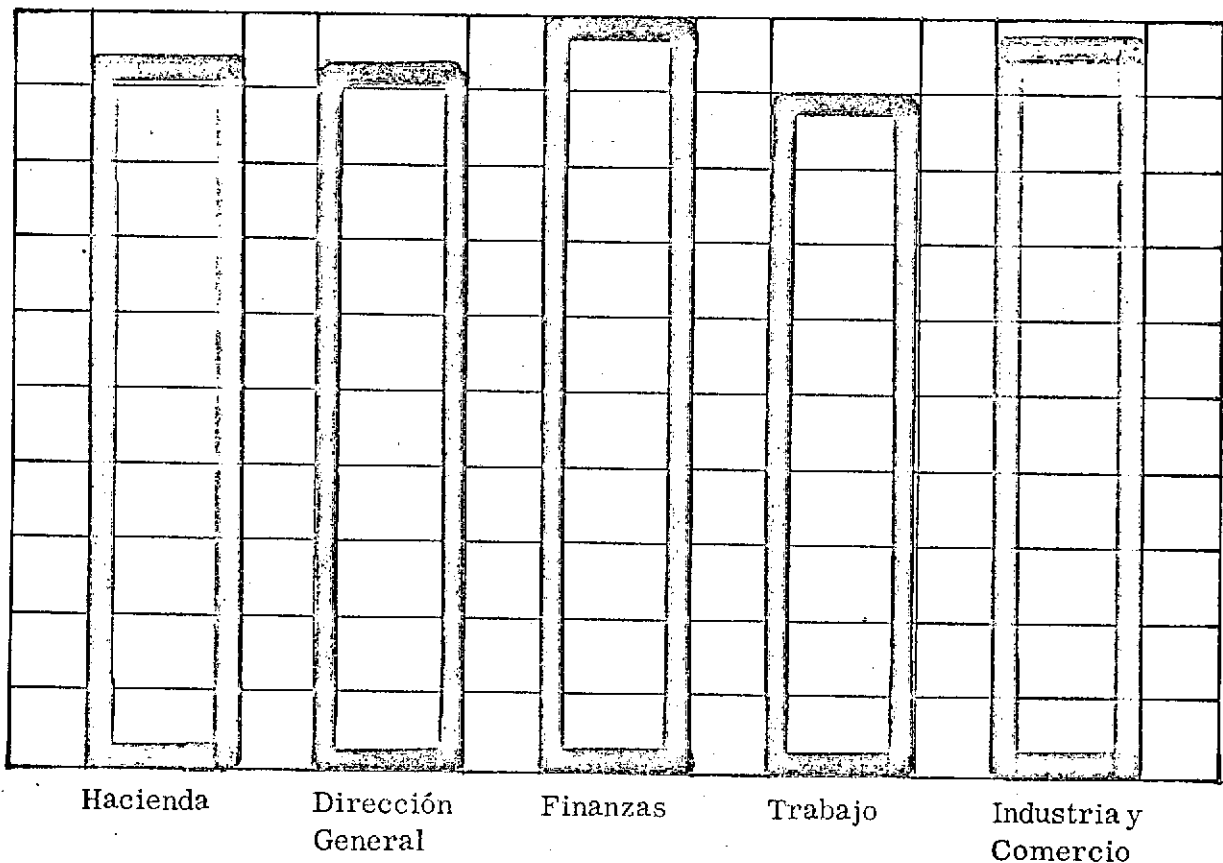
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: F.7. Tengo mucho contacto con los directores (jefe de Dto., de división o empleados-sentido descendente).-

CUADRO Nº 75

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	.94.	.94..	100.	.90..	.97..
DESACUERDO	..6.	..5...	..0...	.11..	..4..
OTRA	..5..	.5..	..0...	..9..	..9..
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	.63.	.38..	.11.	.18.	.26.

GRAFICO Nº 75

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



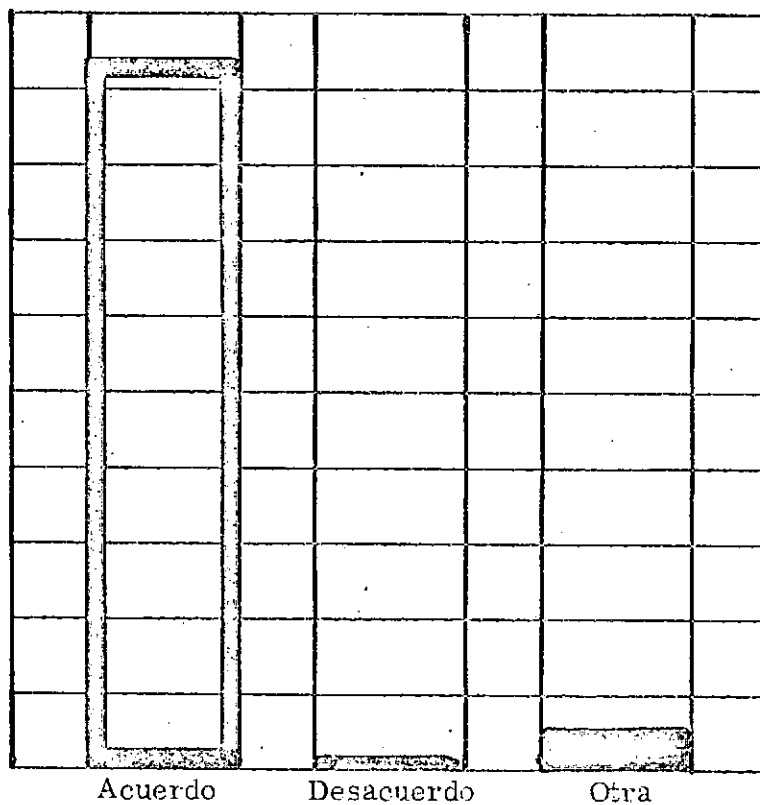
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: F. 13. Los directores (el Jefe de Departamento o de División y los empleados en sentido descendente) vienen a verme directamente.

CUADRO Nº 76

ACUERDO	.94.... %
DESACUERDO	.1..... %
OTRA	.5..... %
TOTAL	.100..... %
Total de casos	.63.....

GRÁFICO Nº 76



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

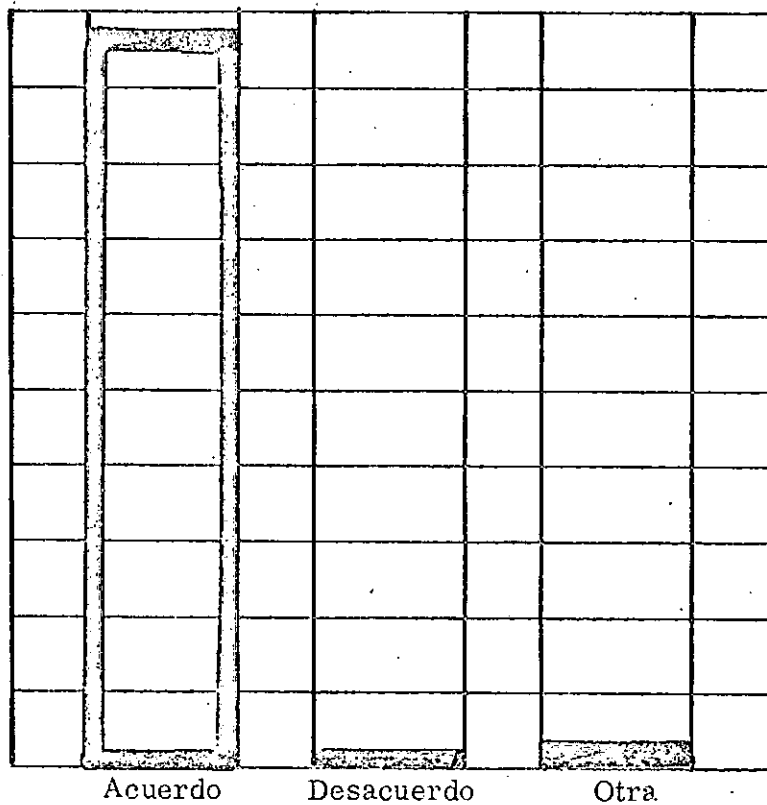
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: F.13. Los Directores (el Jefe de Dto. o de División y los empleados) vienen a verme directamente.

CUADRO Nº 77

ACUERDO	...97... %
DESACUERDO	....1... %
OTRA	....1... %
TOTAL	..100... %
Total de casos	..156...

GRAFICO Nº 77



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

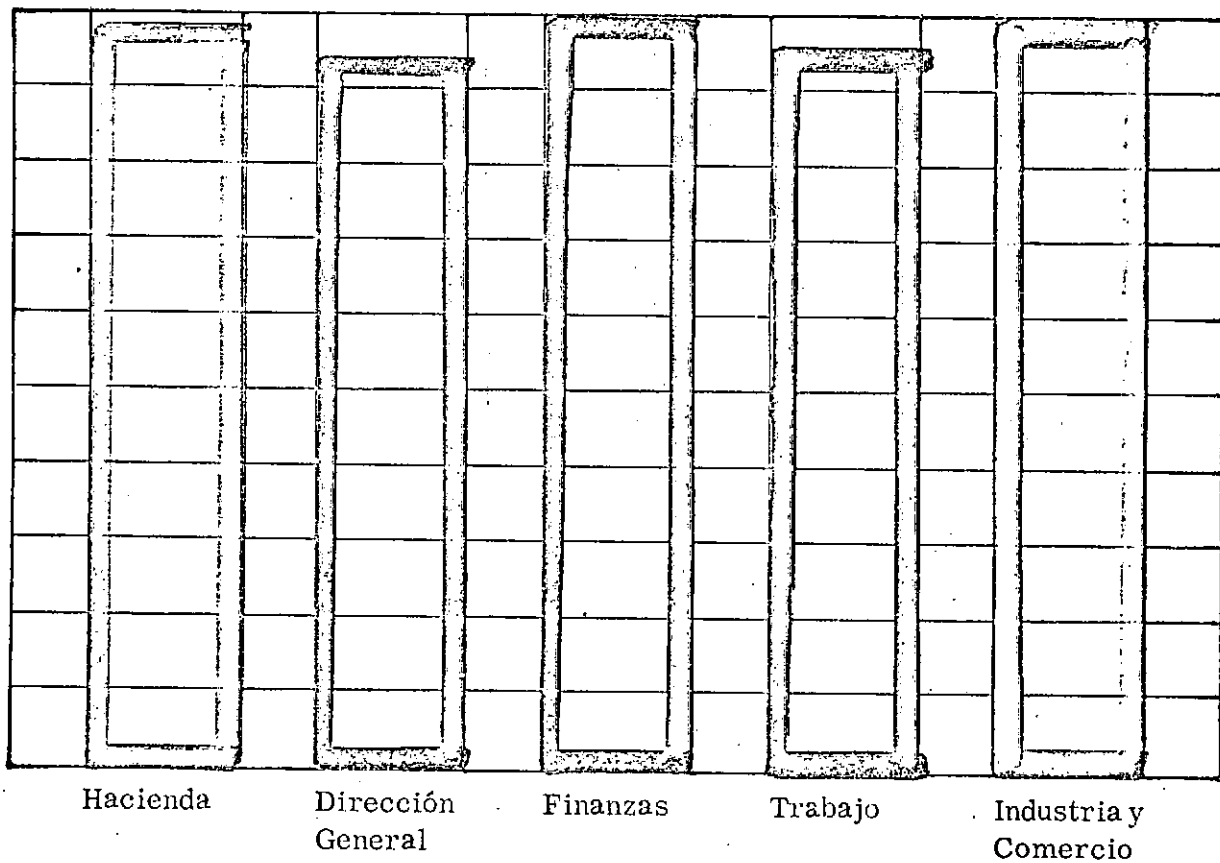
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: F.13. Los Directores (El Jefe de Dto. o de División y los empleados en sentido descendente) vienen a verme directamente.-

CUADRO Nº 73

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	.98..	.94..	1.00..	.95..	1.00..
DESACUERDO	.02..	.06..	.00..	.05..	.00..
OTRA	.00..	.00..	.00..	.00..	.00..
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	.68..	.38..	.11..	.12..	.26..

GRAFICO Nº 73

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



cas, por lo cual podemos considerar que en general las respuesta a los items F.6., F.7. y F.13. son denotadores de un sentimiento real de los funcionarios.

Pero podemos dudar acerca de que el sentimiento de los entrevistados de que existe mucho contacto sea efectivamente un indicador de la existencia de un contacto eficiente y eficaz para una integración vertical orgánica dentro de un proceso de cambio racionalmente programado. En efecto, es probable que los contactos se limiten a las relaciones necesarias para solución de los problemas circunstanciales del momento, y que los funcionarios no esten sensibilizados a la necesidad de otro tipo de contacto, requerido para la elaboración de decisiones y programas desde una perspectiva más amplia. (Como veremos más adelante en este informe, el sistema de incorporación y retención del personal, así como la influencia sobre el mismo, que tiene el Ministerio, favorece una despreocupación por los problemas operativos más globales, que exigen del funcionario una actitud creativa y de replanteo constante de las decisiones en función del marco global de los objetivos del organismo).

Los comentarios espontáneamente vertidos por algunos funcionarios al responder respecto de los items indicados, muestran la plausibilidad de nuestra interpretación.

En efecto, al expresar su acuerdo con el F.6. afirman algunos: "regular lo necesario"; "en el trabajo"; "diario"; "el necesario"; "lo necesario"; "nada más que lo referente a la vinculación entre mis tareas y las directivas que debo recibir del jefe del departamento"; "contacto administrativo"; "siempre hacemos consulta pero no es permanente, yo ya conozco mi trabajo"; "el que se requiere dentro del trabajo". Expresiones similares vierten quienes manifiestan acuerdos con F.7. En cuanto a los comentarios vertidos en ocasión del F.13. se refieren principalmente a "trabajan en la misma oficina".

De todos modos, debemos concluir que en cuanto a contacto con los escalones inmediatos (inferior y superior) parece existir un buen grado de satisfacción entre los funcionarios, lo cual a pesar de las observaciones anotadas representa un avance importante hacia la integración vertical en el Ministerio.

4.1.4. Formas de comunicación vertical.

Como dijimos en la sección precedente, pensamos que en alguna medida no es la falta de contacto, sino las limitaciones de la eficacia en cómo se usan esos contactos, que afectaría negativamente la comunicación vertical, a los efectos del aporte necesario para la integración de superiores y subordinados, y en especial de conductores y funcionarios.

Las respuestas al ítem G.1. sugieren que la mayoría de los funcionarios emplea el sistema de reuniones a los efectos de transmitir directivas: el 67% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación expresa acuerdo con la afirmación "Usted transmite las directivas a los..... (subordinados inmediatos) en reuniones en las cuales discute con ellos cómo ponerlas en práctica" (G.1.).

Los comentarios de entrevistados que responden afirmativamente a G.1. hacen pensar que la eficacia de dicha práctica de reuniones está limitada por cuanto:

- a. no son regulares o periódicas sino esporádicas y excepcionales;
- b. no se discuten los problemas globales del organismo, ni se analizan sistemáticamente sus temas fundamentales, sino, que se tratan temas especiales que el funcionario juzga conveniente comentar con sus subordinados. En efecto, quienes manifiestan acuerdo con G.1. y emiten además comentarios espontáneos expresan por ejemplo: "sí (hacemos reuniones) cuando hay trabajos nuevos; si no, se transmite personalmente"; "a veces es necesario (hacer reuniones) por ejemplo cuando se trata de un traba-

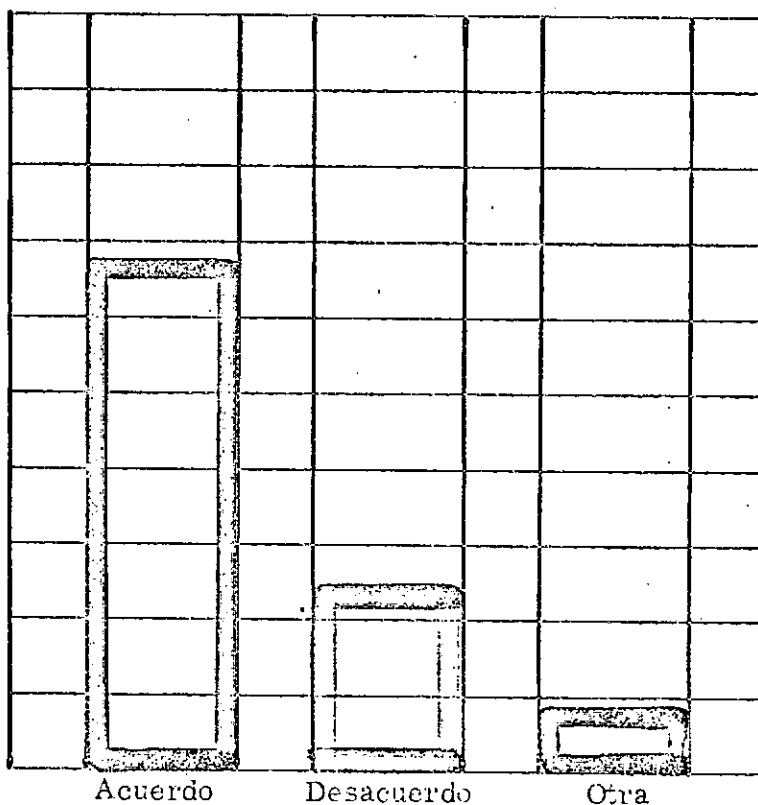
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: G.1. Ud. transmite las directivas a los Directores (Jefes de Departamento, de División o empleados) en reuniones en las cuales discute con ellos como ponerlas en práctica.

CUADRO Nº 78

ACUERDO	...67... %
DESACUERDO	...24 .. %
OTRA	... 9... %
TOTAL	..100... %
Total de casos	...63...

GRAFICO Nº 78



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

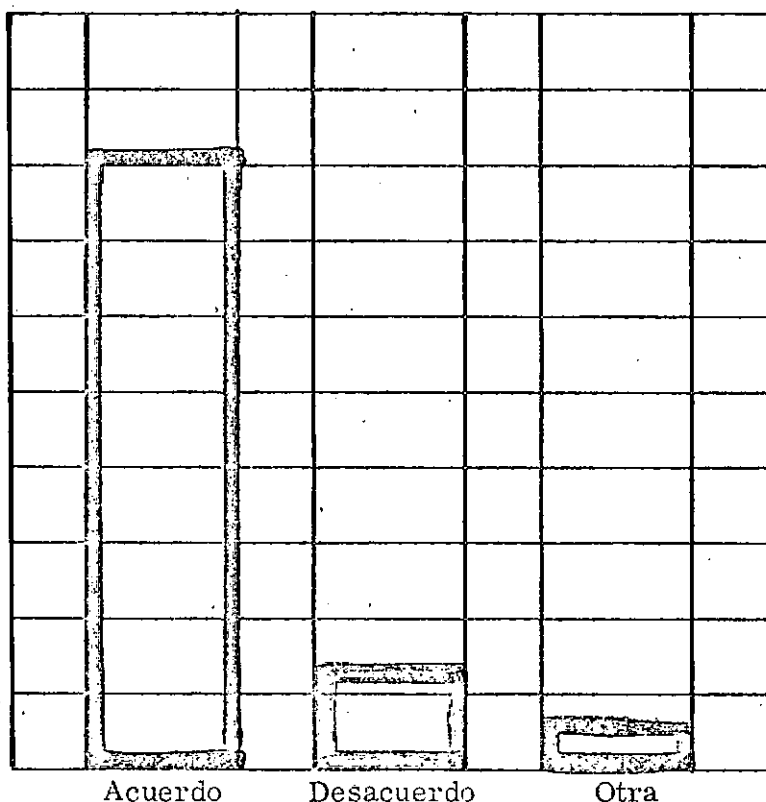
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: G.1. Ud. transmite las directivas a los Directores (Jefes de Dpto., de División o empleados) en reuniones en las cuales discute con ellos como ponerlas en práctica.

CUADRO Nº 30

ACUERDO	...81... %
DESACUERDO	...13... %
OTRA	.....6... %
TOTAL	...100... %
Total de casos	...156.

GRAFICO Nº 30



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

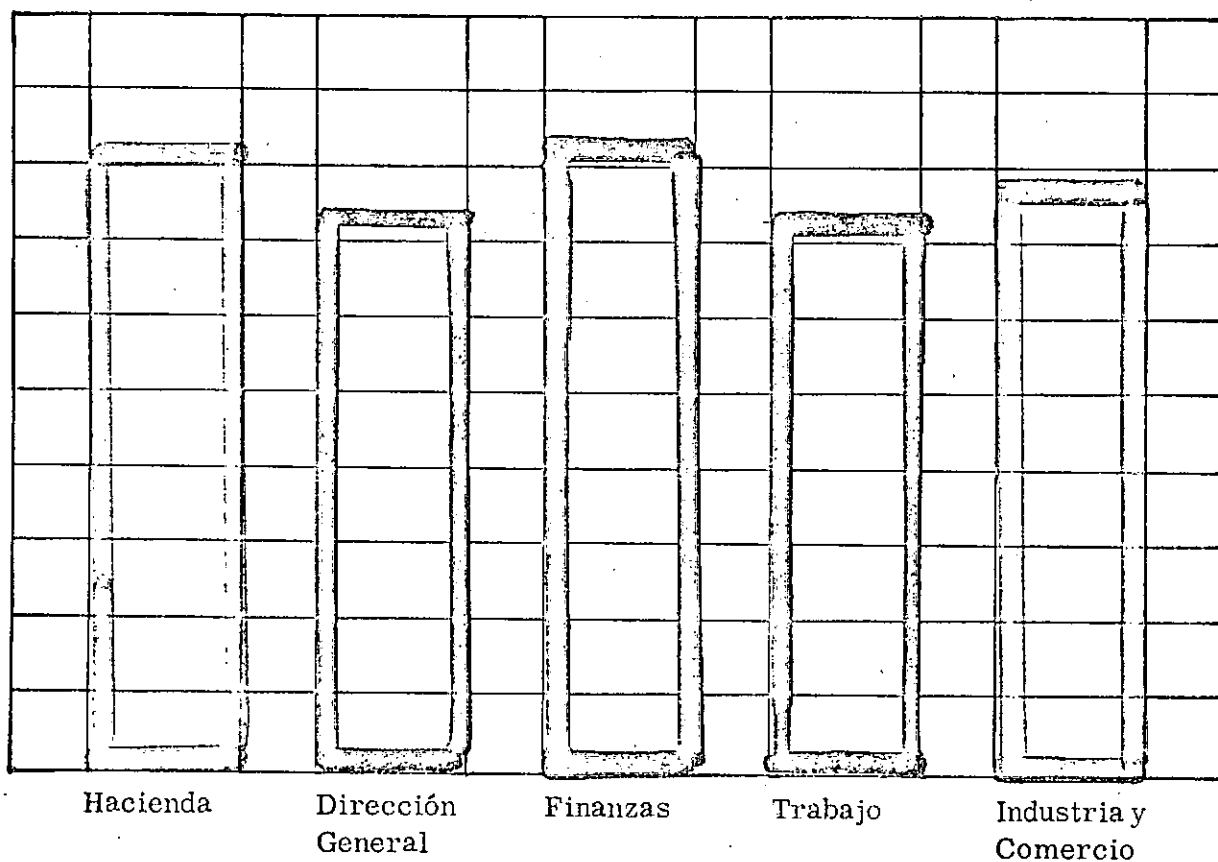
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: G.1. Ud. transmite las directivas a los Directores (Jefes de Dto., de Div. o empleados) en reuniones en las cuales discute con ellos cómo ponerlas en práctica.-

CUADRO Nº 32

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	81	73	83	73	78
DÉSACUERDO	13	21	17	17	8
OTRA	8	5	17	11	15
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	63	38	11	18	26

GRAFICO Nº 32

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



jo masivo que exige el esfuerzo mancomunado de todos"; "cuando corresponde notificarles sobre alguna novedad así se hace"; - "si conviene transmitir las en reuniones (a las directivas) sí"; "sí, a veces".

Además, parece no existir una tendencia a elaborar sistemáticamente en dichas reuniones, a juzgar por algunos comentarios de quienes admiten hacerlas: "sin entrar a discutir, de acuerdo a la noción que tenga cada empleado"; "no se discute sino que se aúnan - criterios".

La mayor proporción de respuestas afirmativas se da en Sellos, seguido por Inmobiliario Adicional e Inmobiliario Básico.

El 81% de los funcionarios entrevistados en el Ministerio admite - transmitir las directivas a los subordinados inmediatos en reuniones en las cuales discute con ellos cómo ponerlas en práctica (G. 1.). Este porcentaje afirmativo es más alto que en las entrevistas realizadas en Recaudación, seguramente por cuanto los funcionarios de más alto nivel necesitan más de este tipo más estructurado de mecanismo de comunicación, que es la reunión. Algunos de los funcionarios entrevistados en Recaudación expresan, efectivamente: - "no es necesario"; "no hay motivo"; "se explica mesa por mesa, acá el trabajo no es uniforme"; "en reuniones no, conversaciones"; "yo digo lo que tienen que hacer".

Un alto porcentaje -73%- de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación admite asimismo que "el..... (inmediato superior) hace periódicamente reuniones con los.....(gente del mismo nivel del entrevistado)" (G.2.).

A pesar de la palabra "periódicamente" de la afirmación, pensamos que muchos de los funcionarios que respondieron afirmativamente,

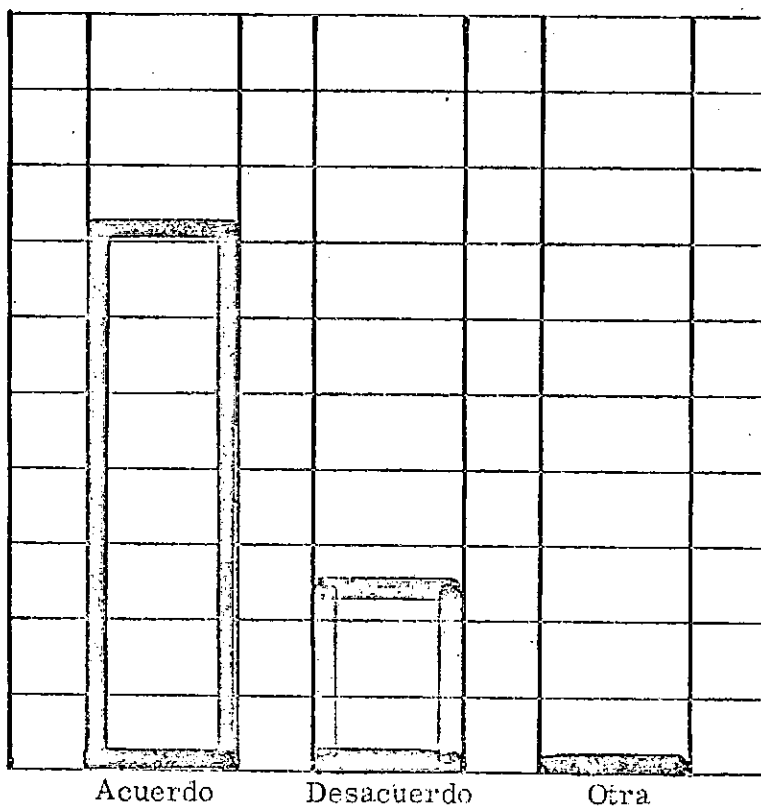
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: G.2. El Subsecretario (Director o Jefe de Dep.) hace periódicas reuniones con los Directores (Jefes de Departamento, de División o empleados).

CUADRO Nº 33

ACUERDO	...73... %
DESACUERDO	...25... %
OTRA	...2... %
TOTAL	..100... %
Total de casos	...63...

GRAFICO Nº 32



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

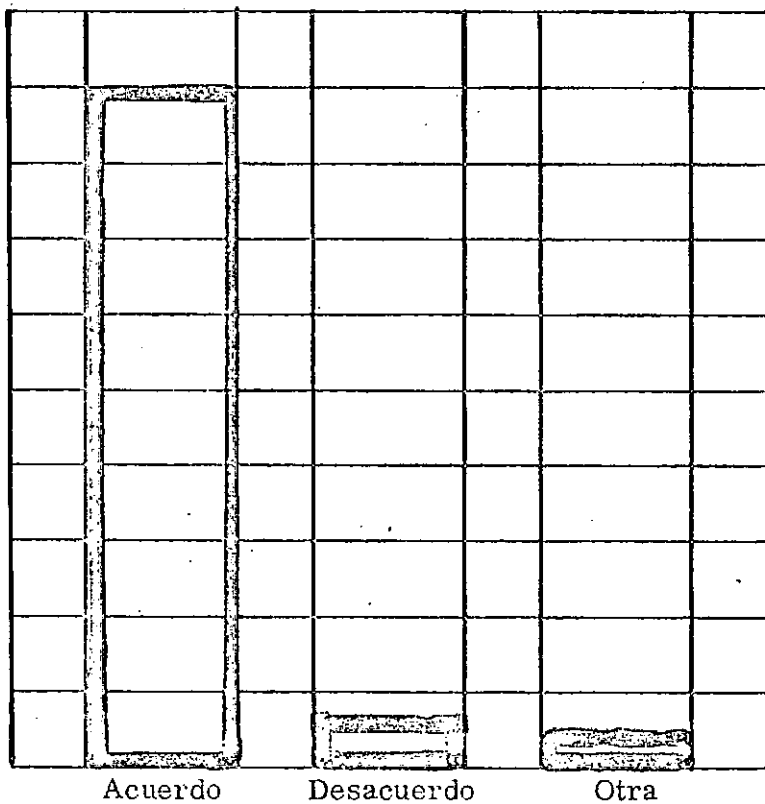
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: 6.2. El Subsecretario (Director o Jefe de Dpto.) hace periódicamente reuniones con los Directores (Jefes de Depto., de División o empleados).

CUADRO Nº 35

ACUERDO	....90. %
DESACUERDO	.....6. %
OTRA	.....4. %
TOTAL	...100. %
Total de casos	...154.

GRAFICO Nº 35



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

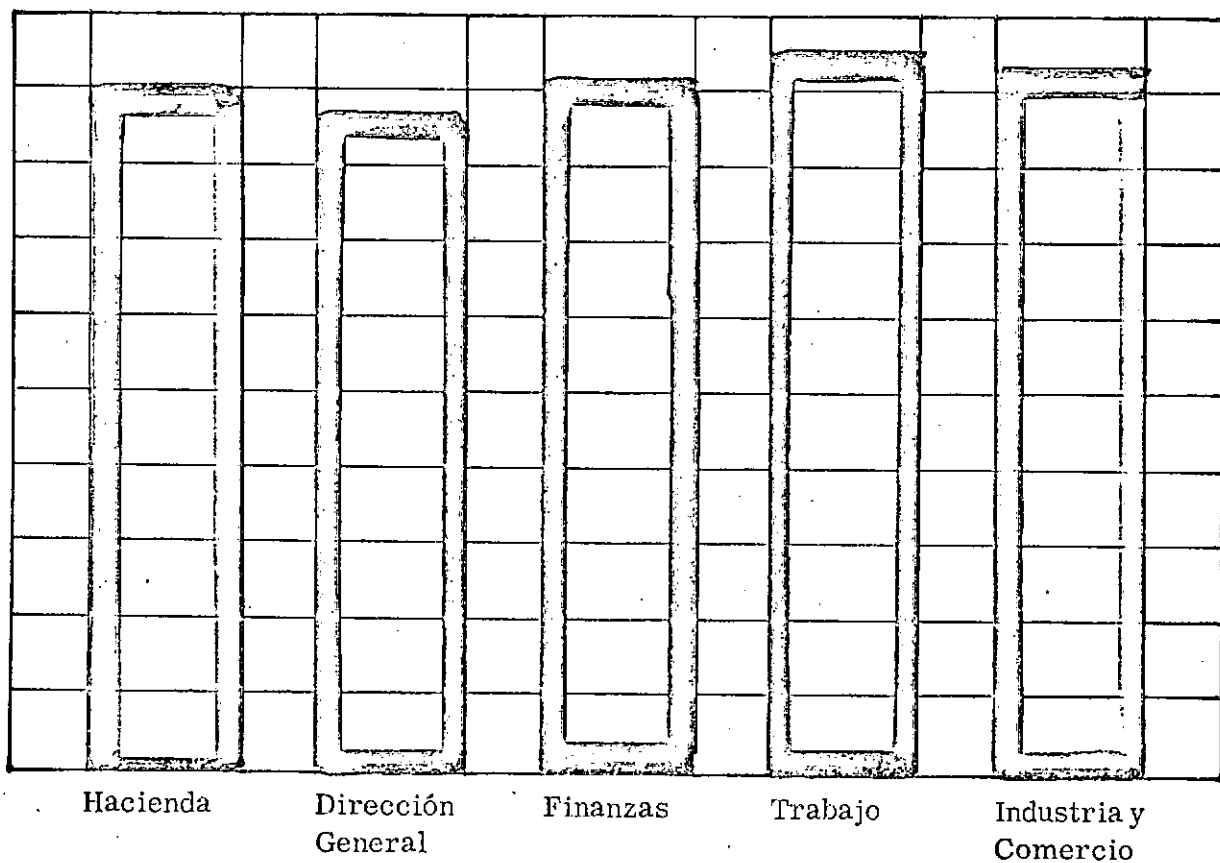
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: G.2. El Subsecretario (Director o Jefe de Dto.) hace periódicamente reuniones con los Directores (Jefes de Dto., de División o empleados.)

CUADRO Nº 34

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	.90..	.86..	.91..	.95..	.93..
DÉSACUERDO	..5..	..5..	.9..	..6..	..8..
OTRA	..5..	..2..	..5..	..7..	..7..
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	.63..	.38...	.11...	.18...	.26...

GRAFICO Nº 34

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



sólo afirman que se efectúan, a juzgar por los comentarios espontáneamente expresados. Dichos comentarios insinúan la falta de carácter sistemático en la mecánica de dichas reuniones, como vimos en el caso G.1. He aquí algunos de los comentarios de quienes responden afirmativamente a G.2.: "se suelen hacer"; "mensualmente, según las épocas, más frecuentes o más espaciadas"; "a veces"; "reuniones para ver quién tiene atraso"; "cuando es necesario sí"; "cuando cambia el Código, cuando toma disposiciones, para que el trabajo salga bien".

De todos modos existe un sustancial porcentaje (25%) que discrepa con el ítem G.2. Algunos de los comentarios vertidos ilustran la situación por ellos señalada: "hasta ahora ninguna"; "ahora de vez en cuando, antes se hacían más"; "muy aisladas"; "hay contactos individuales"; "conversa con cada uno de los jefes"; "en muy pocas ocasiones"; "el director actual ninguna, sólo al hacerse cargo. Los anteriores sí".

El 90% de los funcionarios entrevistados en el Ministerio expresa acuerdo con la afirmación G.2. Entre esos funcionarios de más alto nivel promedio, se da un mayor acuerdo con dicha afirmación que entre los de menor nivel promedio, entrevistados en la Dirección de Recaudación. Ello puede estar ligado, como dijimos a que, a medida que se eleva el nivel y responsabilidad de la función, se hacen más necesarios medios sistemáticos de comunicación grupal como son las reuniones.

Sintetizando lo dicho, podemos concluir que, si bien existe abundante contacto vertical entre jerarquías inmediatas de funcionarios del Ministerio, y si bien dicho contacto en la mayoría de los casos incluye reuniones, no se opera un proceso sistemático y eficaz del uso de dichas reuniones y contactos para una comunicación creativa en los temas sustantivos del organismo.

Por ello, si bien se da un grado mínimo de comunicación vertical que puede servir positivamente para el proceso de integración entre conductor, funcionario y técnico; tal comunicación generalmente se hace sobre cuestiones circunstanciales ligada a las actividades inmediatas, y sin procedimiento sistemático para elaboración creativa conjunta, por lo cual es insuficiente para llevar a la integración de distintos niveles jerárquicos en un proceso de cambio racionalmente programado.

El problema de la comunicación se torna lógicamente más serio si consideramos, no la comunicación con el escalón inmediato, sino la comunicación entre jerarquías mediatas (ej. jefe de división y director; o jefe de departamento y Subsecretario), y en especial la comunicación de los funcionarios con la conducción.

El 35% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación admite que "la información sobre problemas no llega hasta arriba pues no se da oportunidad para ello" (G.20), mientras solamente el 51% discrepa con tal afirmación.

Los comentarios vertidos por algunos entrevistados nos sugieren que, el ítem se interpretó como referido no al superior inmediato sino a superiores mediatos, y en muchos casos a la conducción. Veamos algunos de esos comentarios: "no llegan, quedan en el departamento, uno las presenta al jefe y...."; "tendría que pasar por muchos lados"; "a veces creo que sería bueno que el Ministro viniera para acá, así - uno le habla directamente"; "se entiende hasta el subdirector, con él me comunico bien, yo soy respetuoso de la jerarquía" (no concibe llegar al subsecretario); "el director sabrá hasta dónde llega". Los que expresan desacuerdo con G.20., y comentan su respuesta, generalmente se refieren a que las cosas llegan si se sigue la vía jerárquica.

Esto hace rígida e impersonal la comunicación y algunos admiten que

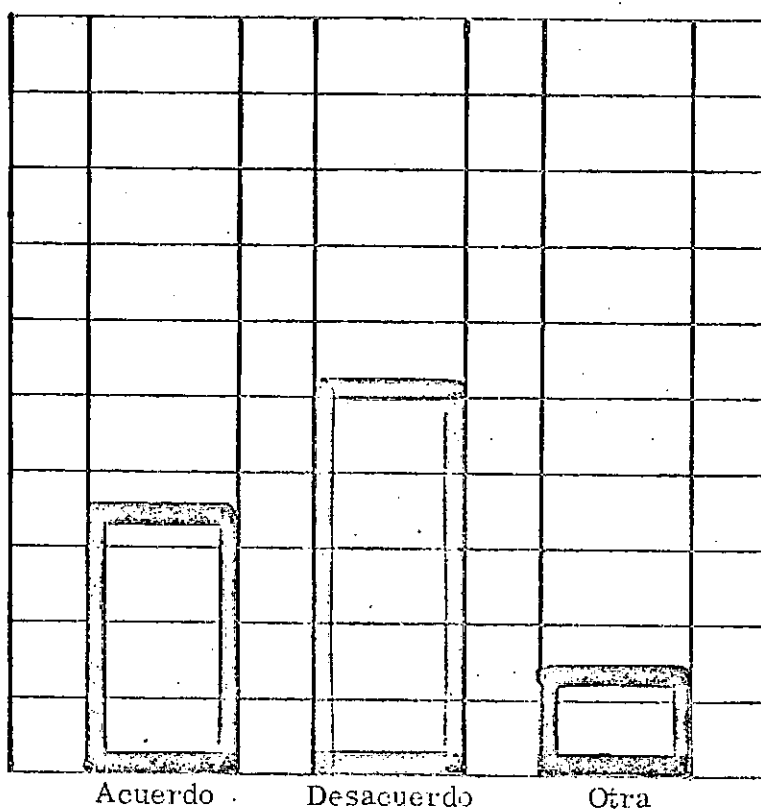
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: G.20. La información sobre problemas no llega hasta arriba, pues no se da oportunidad para ello.

CUADRO Nº 35

ACUERDO	..35.... %
DESACUERDO	..51.... %
OTRA	..14.... %
TOTAL	..100.... %
Total de casos	..63....

GRAFICO Nº 35



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

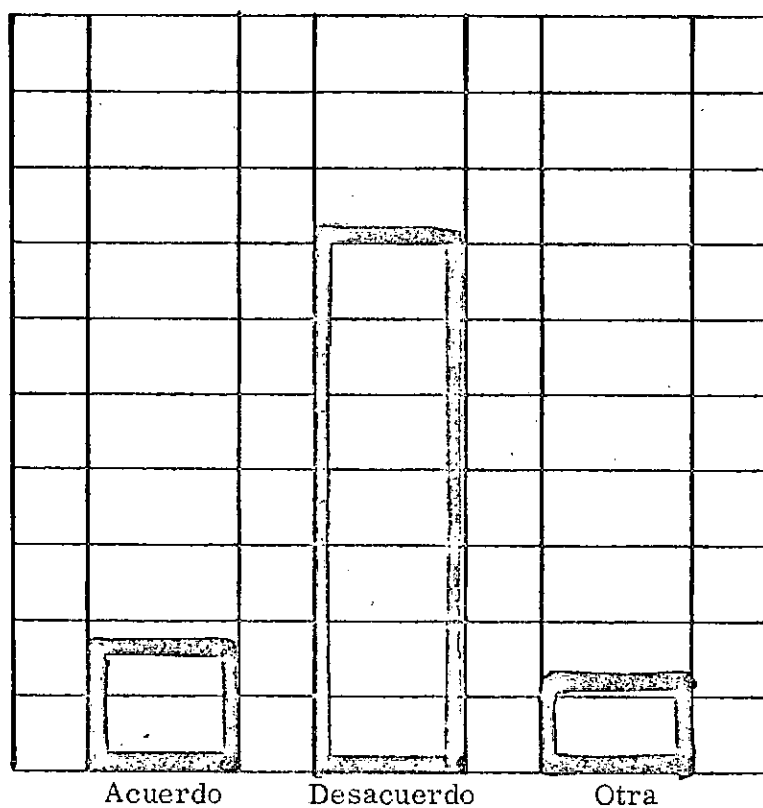
Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: G.20

La información sobre problemas no llega hasta arriba, pues no se da oportunidad para ello.

CUADRO Nº 30

ACUERDO	..... 16 %
DESACUERDO	.... 71 %
OTRA	..... 13 %
TOTAL	... 100 %
Total de casos	... 156 .

GRAFICO Nº 30



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

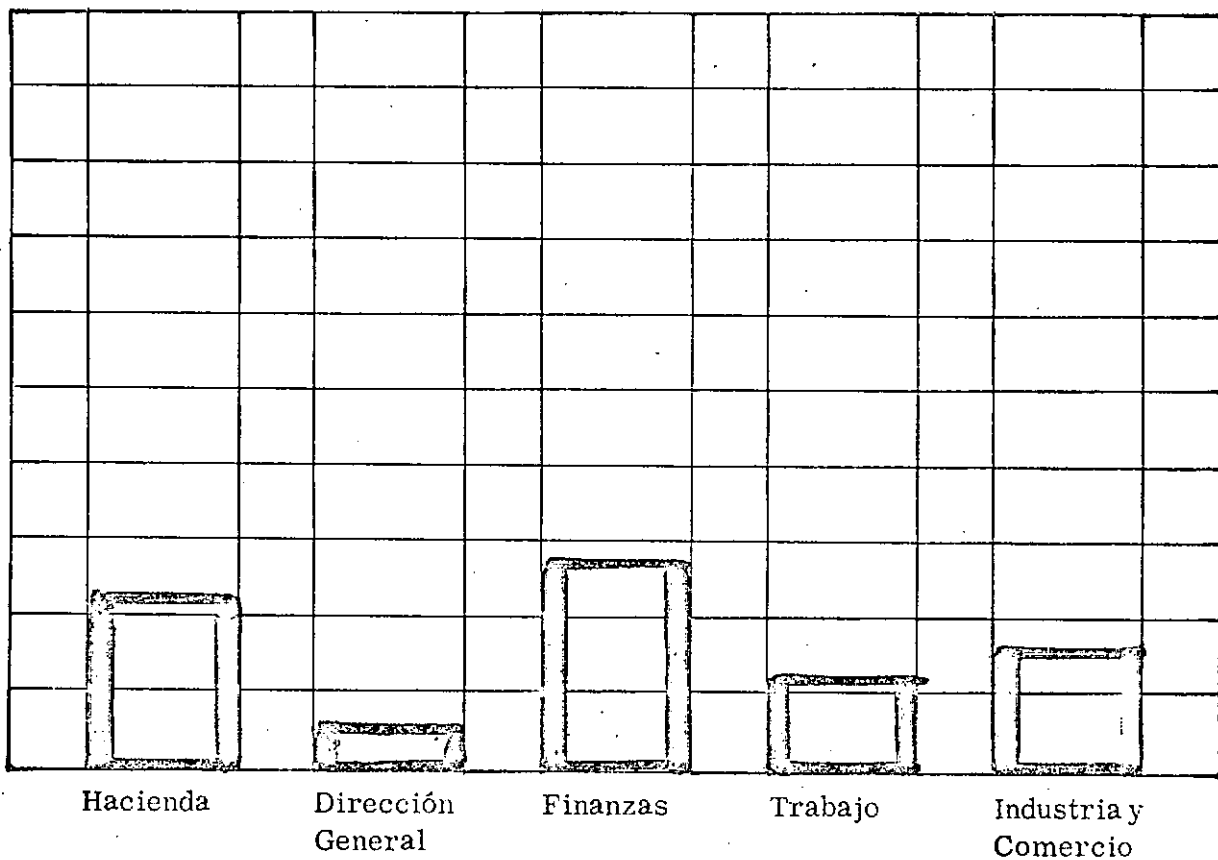
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: 3. 20. La información sobre problemas no llega hasta arriba, pues no se da oportunidad para ello.

CUADRO Nº 37

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	.22..	.5...	.27..	.11..	.15..
DESACUERDO	..65.	.83..	.73..	..61.	..70.
OTRA	..13.	.10..	..5...	.28..	..15.
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	..63.	..38..	..11..	.18...	..26..

GRAFICO Nº 37

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



por lo general no saben si llegó arriba.

Entre los funcionarios entrevistados en el Ministerio el porcentaje de los que expresan acuerdo con la afirmación G.20. es muy inferior, (16%), y el porcentaje de los que expresan desacuerdo muy superior - (71%), probablemente como consecuencia de que, por su mayor nivel jerárquico, tienen más posibilidad de llegar al tope, y en general ellos (al menos directores y subdirectores) en alguna medida se auto-definen como los de "arriba" respecto de la mayoría de los funcionarios. Por ello también, en la Dirección de Recaudación los jefes de departamento tienden a prestar acuerdo en menor proporción que los jefes de división, con el ítem G.20.

En síntesis, no se da un proceso orgánico de comunicación vertical - en el Ministerio, que lleve al ánimo de los funcionarios la confianza en que la información sobre lo que ocurre en las reparticiones, - no queda frenado a mitad de camino. Tal noción y confianza en que - existe una vía vertical de comunicación expedita y eficaz a través - de la cadena jerárquica, debería considerarse fundamental para la integración de superiores y subordinados, y de conductores y funcionarios, en un proceso de cambio racionalmente programado.

4.1.5. La sensación de incomunicación

Para completar este análisis de la ubicación del funcionario en el - Ministerio frente a distintas formas de información, contacto y comunicación en general, observamos que existe un considerable grado de conciencia en los funcionarios, acerca de la perfectibilidad del sistema de comunicaciones, y de que las comunicaciones en el Ministerio dejan mucho que desear.

En efecto, el 32% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación admite que "el sistema de comunicación interna en el Ministerio es desastroso" (G.18), mientras solamente el 51% expresa

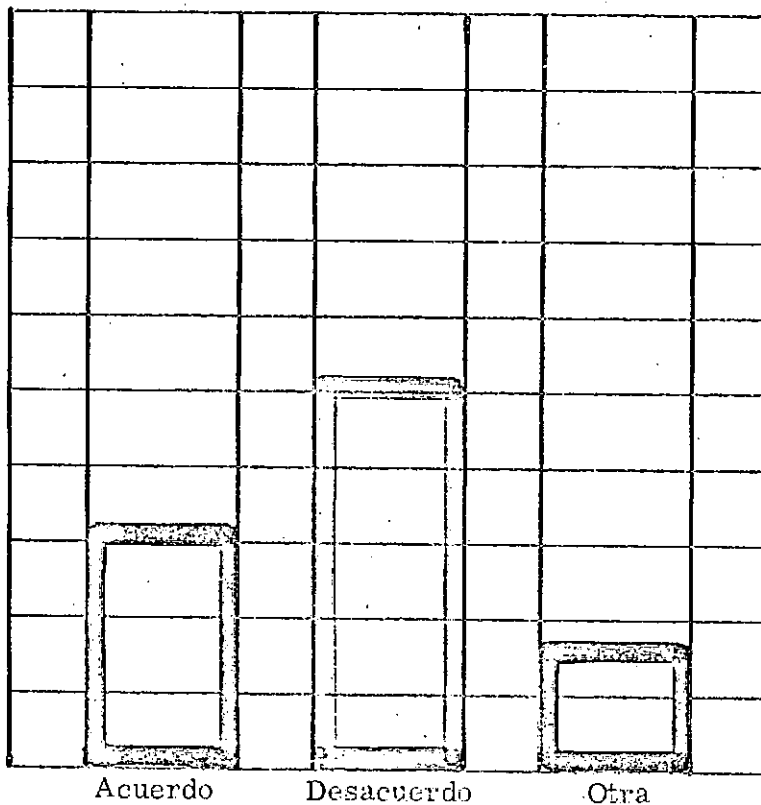
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: G.13. El sistema de comunicación interna en el Ministerio es desastroso.

CUADRO Nº 53

ACUERDO	...32... %
DESACUERDO	...51... %
OTRA	...17... %
TOTAL	..100... %
Total de casos	...63...

GRAFICO Nº 53



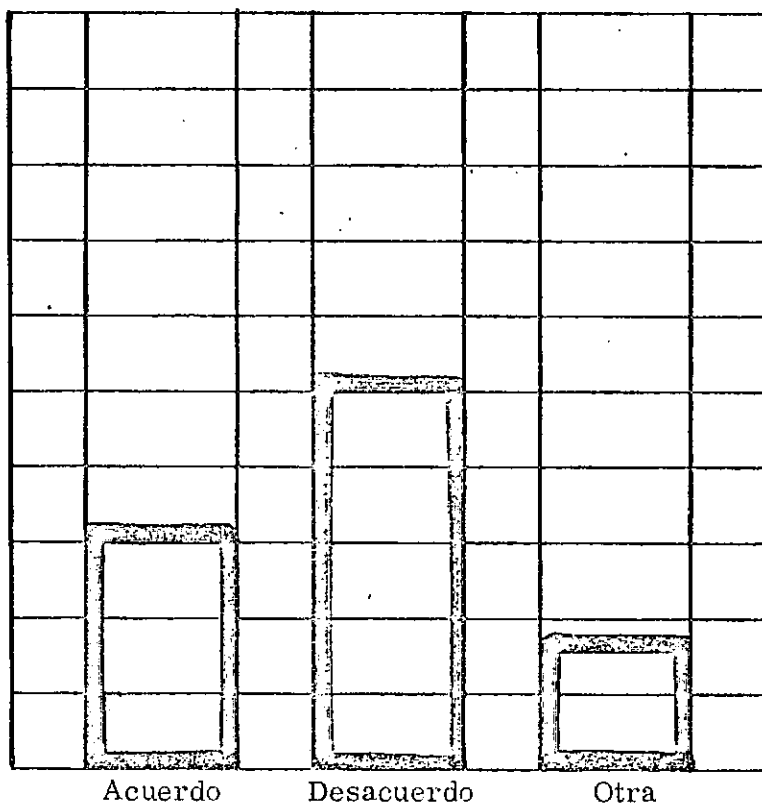
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: G.18
 El sistema de comunicación interna en el ministerio es desastroso.

CUADRO Nº 33

ACUERDO	...31... %
DESACUERDO	...51... %
OTRA	...17... %
TOTAL	...100... %
Total de casos	..156...

GRAFICO Nº 33



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

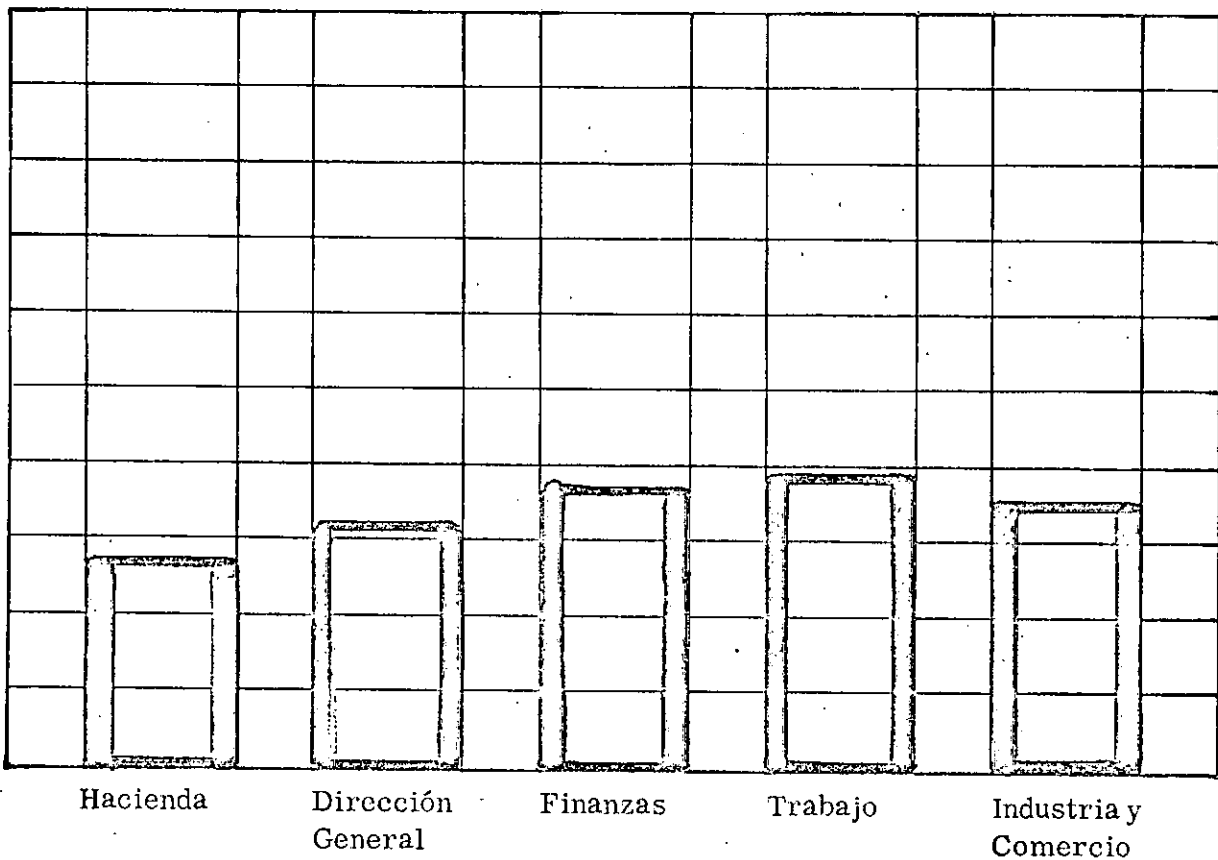
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: G. 18. El sistema de comunicación interna en el Ministerio es desastrosa.

CUADRO Nº 30

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	.27..	.31.	.35..	.39..	.35.
DESACUERDO	.57..	.60..	.55..	.39.	.31.
OTRA	.16..	.8...	.9...	.22..	.35.
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	63.....	30.....	11.....	18.....	26.....

GRAFICO Nº 30

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



desacuerdo. Consideramos elevado el porcentaje de respuestas de acuerdo con este ítem (G.18.) por cuanto se trata de una expresión muy dura de crítica, con una palabra tan extrema como es "desastroso". En efecto, los comentarios emitidos por aquellos que expresaron desacuerdo con G.18., nos muestran que frecuentemente ellos son críticos respecto del sistema de comunicación, pero no comparten la calificación de "desastoso". Por ejemplo: "la comunicación es perfectible pero no desastrosa, el boletín sería desastroso"; - "no creo que sea desastroso, no es lo ideal".

Quienes no se definen por acuerdo o desacuerdo, expresan a veces - ignorar el tema.

En cambio quienes prestan acuerdo con el ítem G.18., vierten a veces comentarios ilustrativos sobre el sentido de su respuesta, por ej.: "no se hacen comunicaciones entre los superiores y el personal; Ministro-Subsecretario-Director-Jefe de Departamento-Jefe de División-Empleados. si el personal tuviera más contacto con la plna superior sería beneficioso"; "no conozco ni al Ministro ni al - Subsecretario"; "la comunicación entre superiores y subalternos no es tan desastrosa pero tampoco es adecuada".

Algunos entrevistados entendieron que se refería al sistema de teléfonos, que parece que tiene problemas serios.

Los departamentos que muestran mayor proporción de acuerdo con G. 18. son Sellos, Inmobiliario Básico y Lucrativos.

El 31% de los funcionarios entrevistados en el Ministerio expresan acuerdo con la afirmación G.18.. Este porcentaje se destaca como - especialmente alto si tenemos en cuenta que se trata de funcionarios de un mayor nivel jerárquico promedio, que pueden ver el problema desde otra perspectiva, y se supone que tienen mayor acceso directo a las jerarquías topes dentro del Ministerio.

4.1.6. Conclusión

En síntesis, nuestros datos sugieren que, si bien existe una buena disposición general hacia la comunicación vertical en los funcionarios; frecuentes contactos verticales; y una práctica generalizada de realizar reuniones entre superiores y subordinados, para que la comunicación alcance el nivel requerido para un proceso de cambio racionalmente programado, falta:

- a. establecimiento de vías más sistemáticas y eficaces de información a los funcionarios, que les permitan interiorizarse de los procesos más amplios que condicionan y dan sentido a sus actividades en el Ministerio así como conocer los factores de estabilidad y cambio y sus fundamentos;
- b. establecimiento de canales expeditos y eficientes de comunicación vertical, que aseguren el intercambio de contenidos y significados no sólo entre jerarquías contiguas, sino que también los distintos niveles jerárquicos lleguen a ser parte de un equipo comunicado;
- c. emplear los contactos y reuniones para elaboración conjunta y sistemática entre funcionarios de distintos niveles, periódicamente, y versando no solamente sobre los problemas circunstanciales ligados a la actividad inmediata, sino incluso sobre el contexto más amplio que da sentido y condiciona la acción del funcionario

4.2. Las relaciones informales

Los contactos y relaciones formales dentro del Ministerio son profundamente condicionados e influidos por las relaciones informales vigentes entre las personas que interactúan formalmente. Tales relaciones informales cobran especial significación al considerar las relaciones jerárquicas, y particularmente al considerar las relaciones entre conductores y funcionarios.

Consideraremos en este rubro una serie de formas y manifestaciones de las relaciones informales entre superiores y subordinados: los contactos fuera del trabajo; la amistad; la confianza, comprensión y aprecio; y el carácter más o menos autoritario de la actitud del superior hacia el subordinado.

Las relaciones informales pueden ser funcionales o disfuncionales para el intento de cambio racionalmente programado, ya que, de darse solamente entre ciertas personas o sectores, dando lugar a agrupamientos que se oponen a otras personas o sectores, llegan a convertirse en un obstáculo para el mencionado proceso de cambio racionalmente programado. Pero a su vez este proceso requiere que las relaciones formales se complementen, refuercen y vigoricen mediante una relación humana de mayor profundidad, o sea a través de relaciones informales. De lo contrario, será muy endeble y falto de apoyo afectivo el esfuerzo integrativo realizado solamente sobre bases formales. Por otra parte, el hombre necesita satisfacer sus necesidades de apoyo e intercambio emocional y espiritual con las distintas personas con quienes interactúa en sus distintas esferas de actividad. Y una de las esferas en que el hombre invierte la mayor parte de su tiempo, energías y atención es la de su trabajo. Por lo tanto, si la persona no halla posibilidad de satisfacerse en una interacción humana más profunda que lo formal, en su relación de trabajo, esta resultará mezquina y empobrecerá su vida - estimulando en él una reacción de rechazo.

Cuando la respuesta con contenido humano emocionalmente enriquecedor no se da a nivel de las personas con quienes el funcionario está en relación formal y jerárquica, de todos modos tenderá a darse con otros, en particular con sus compañeros, ya que mutuamente buscarán satisfacer su necesidad de sociabilidad informal. En tal caso, se producirá el negativo fenómeno indicado más arriba, en el sentido de que se formará una especie de grupo cohesivo estratificado, que rechazará al estrato superior o inferior e incluso puede llegar a colocarse en oposición a estos con el consiguiente efecto negativo para la posibilidad de integración requerida para el proceso de cambio racionalmente programado.

4.2.1. Las muestras de confianza, aprecio y reconocimiento.

Un primer paso hacia relaciones interpersonales informalmente ricas, es la existencia de una corriente recíproca de confianza, aprecio y reconocimiento. Tal corriente afectiva abre las puertas para la amistad, y para que tanto los contactos fuera del trabajo como dentro del trabajo tengan un sentido enriquecedor y de gratificación para la persona.

Analizaremos aquí particularmente la actitud del superior hacia el subordinado en tal sentido, ya que tales tipos de sentimientos tienen normalmente la característica de reciprocidad, determinándose mutuamente; y, es normalmente el superior, al negar su confianza, reconocimiento o aprecio, (con sentimiento de superioridad y de no necesitar gratificar a su subordinado, pues éste depende de él), quien tiende a transformar el espiral constructivo de una relación rica, en círculo vicioso de desconfianza, hostilidad y prejuicio.

El 90% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación admiten que "mis superiores me tienen confianza, me consultan cuestiones delicadas" (F.8.). Entre los jefes de departamento la proporción de acuerdo es aún más extrema.

Los comentarios espontáneamente vertidos por varios de los funcionarios entrevistados, dan la impresión de que admiten una actitud favorable de parte del superior inmediato, hacia ellos.

El 84% de los funcionarios entrevistados en el Ministerio expresa acuerdo también con la afirmación F.8.. En igual sentido, el 84% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación admite que "el..... (superior inmediato) me ha dado muestras de aprecio y reconocimiento" (F.11.). Entre los funcionarios entrevistados en el Ministerio, el 88% expresa acuerdo con dicha afirmación.

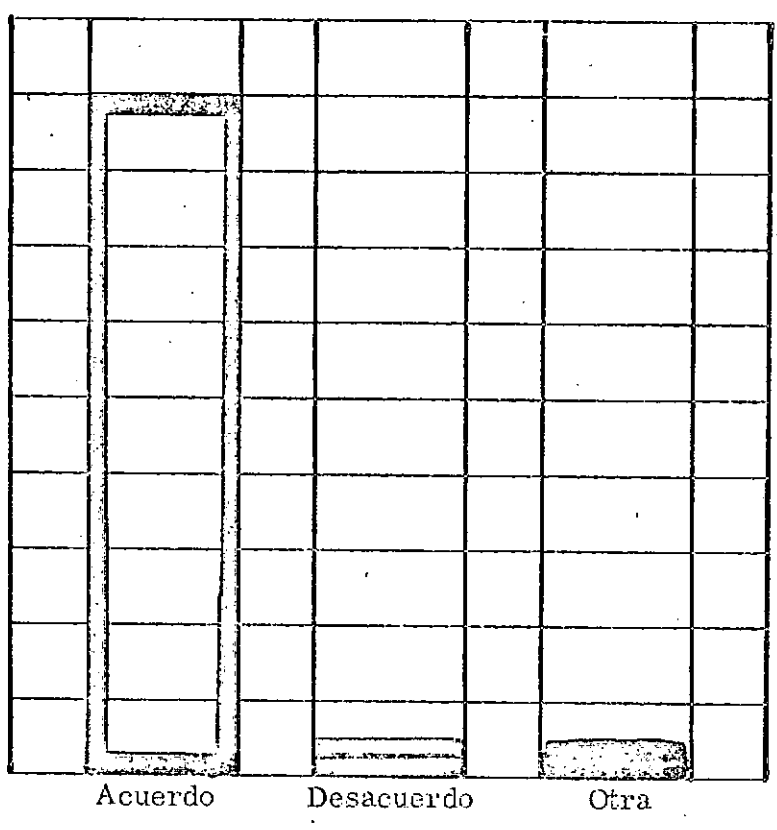
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: F.8. Mis superiores me tienen confianza me consultan cuestiones delicadas.

CUADRO Nº 32

ACUERDO	..90..... %
DESACUERDO	..5..... %
OTRA	..5..... %
TOTAL	100..... %
Total de casos	..63.....

GRAFICO Nº 32



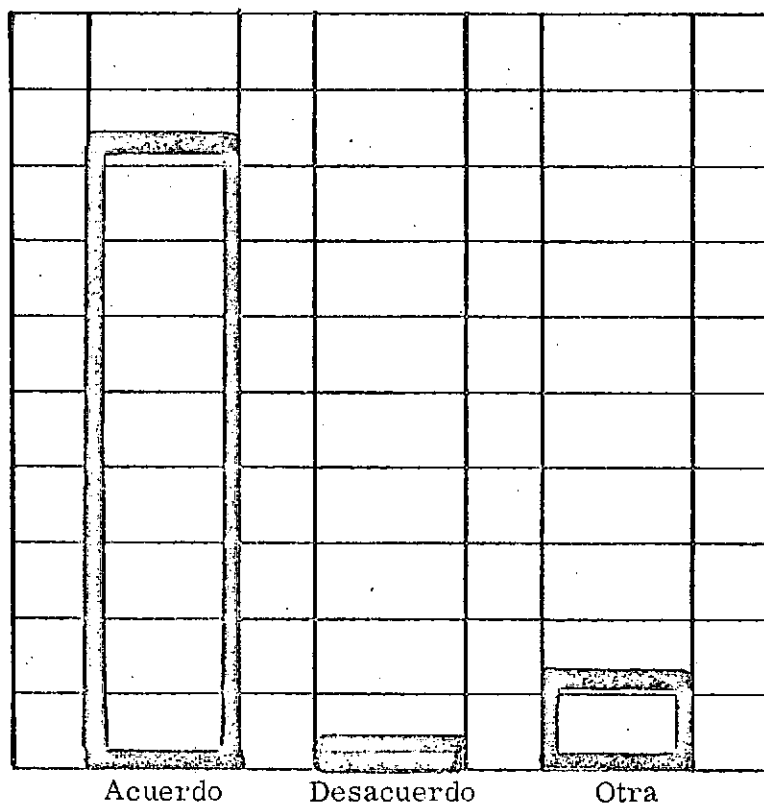
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem F.8. Mis superiores me tienen confianza, me consultan cuestiones delicadas.

CUADRO Nº 92

ACUERDO	84 %
DESACUERDO	4 %
OTRA	12 %
TOTAL	100 %
Total de casos	156

GRAFICO Nº 92



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

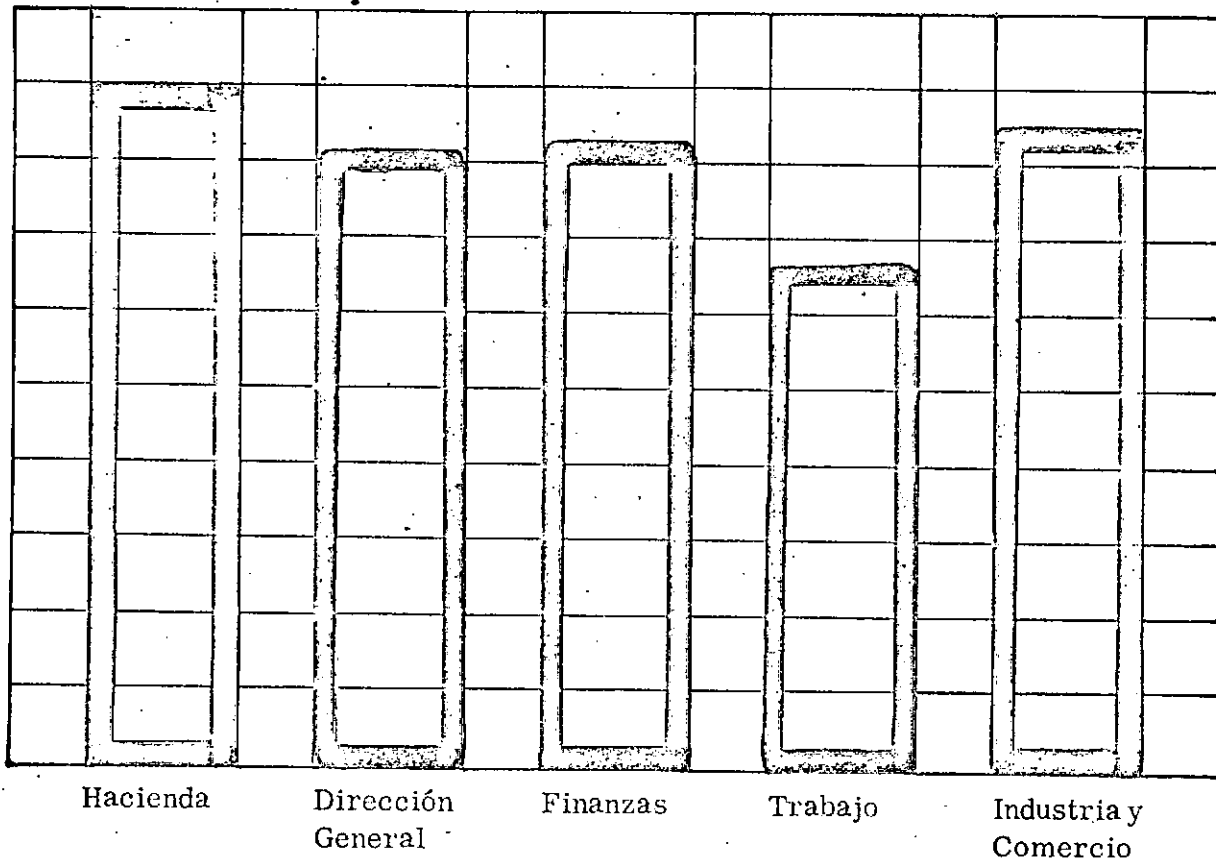
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: F.8. Mis superiores me tienen confianza, me consultan cuestiones delicadas.-

CUADRO Nº 35

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	.90..	.81..	82...	.67..	.85..
DESACUERDO	..3..	..3..	.17...	.33..	.15..
OTRA	..6..	.16..	.18...	.17..	.15..
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	.63..	.38..	.11..	.18..	.26..

GRAFICO Nº 35

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



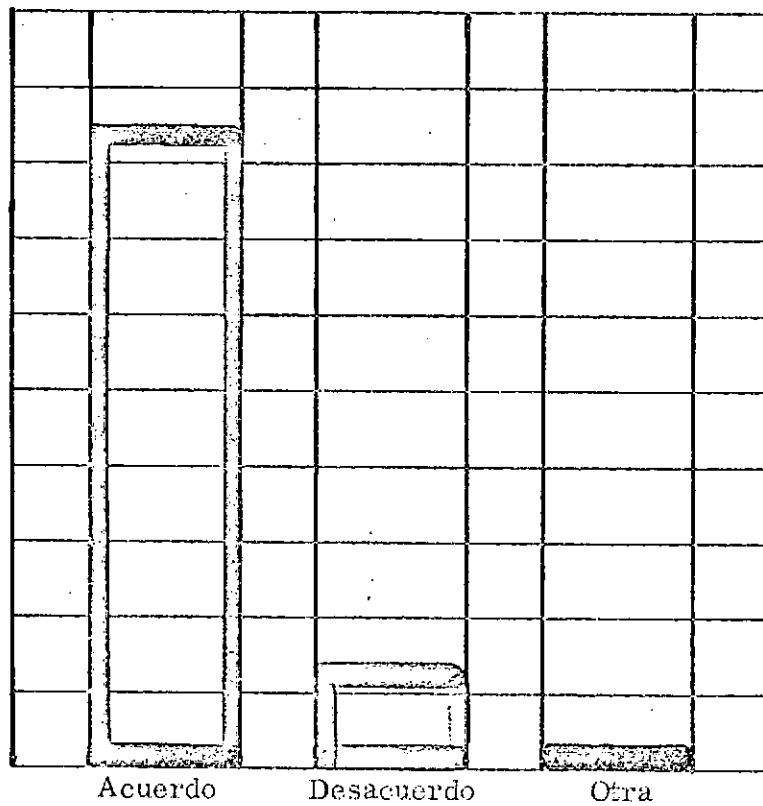
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: F.11. El Subsecretario (Director o Jefe de Departamento) no ha dado muestras de aprecio y reconocimiento.

CUADRO Nº 94

ACUERDO	..84.... %
DESACUERDO	..13.... %
OTRA	..3..... %
TOTAL	100..... %
Total de casos	..63.....

GRAFICO Nº 57



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: F.11. El Subsecretario (Director o Jefe de Dto.) me ha dado pruebas de aprecio y reconocimiento.

CUADRO Nº 35

ACUERDO	....88. %
DESACUERDO	.....7. %
OTRA	.....5. %
TOTAL	...100. %
Total de casos	...156. .

GRAFICO Nº 35

	Acuerdo	Desacuerdo		Otra		

ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

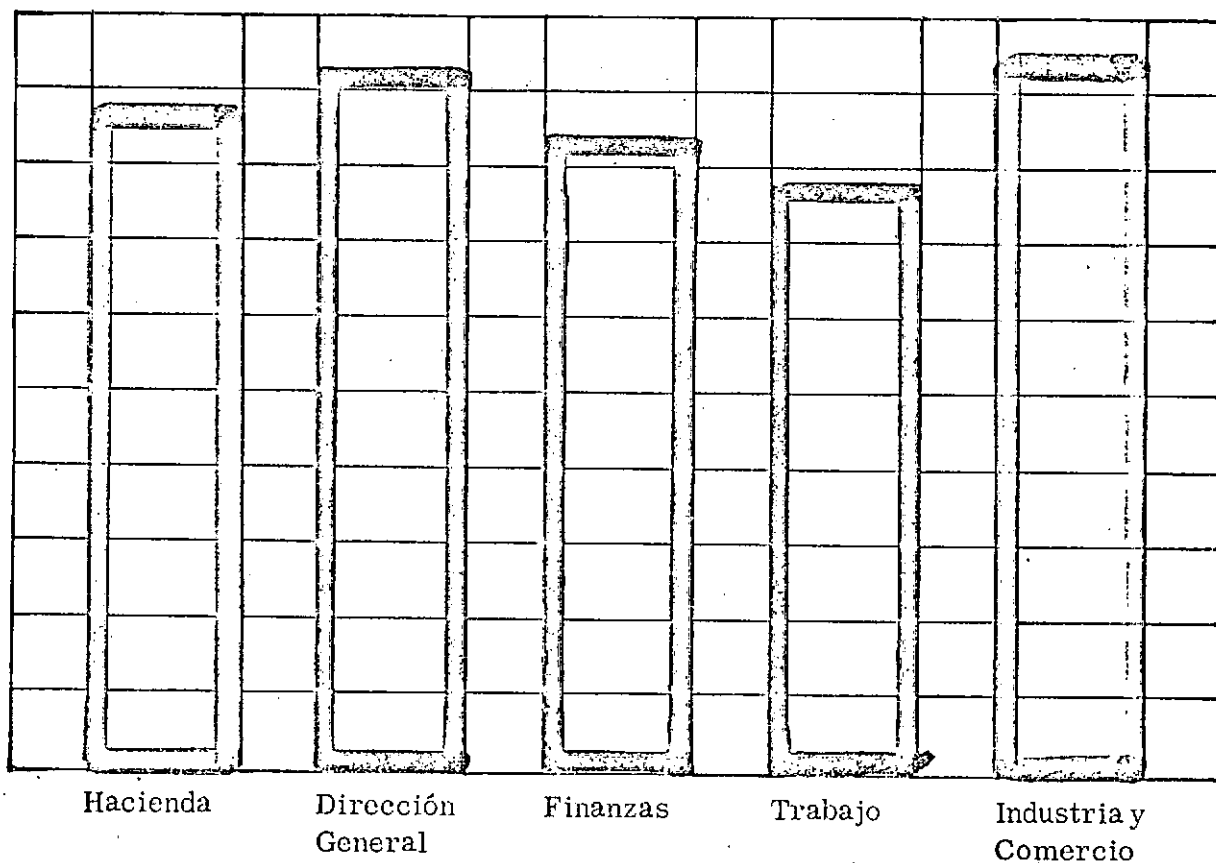
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: F.11. El Subsecretario (Director o Jefe de Dto.) me ha dado muestras de aprecio y reconocimiento.-

CUADRO Nº 36

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	.87..	91...	82...	.78...	.93..
DESACUERDO	.10..	.8...	.9...	.17..	.04..
OTRA	.03..	.01...	.09..	.02..	.04..
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	.63..	.38...	.11..	.18...	.26...

GRAFICO Nº 36

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



Los datos comentados nos sugieren que existe al menos una base de relaciones positivas entre los subordinados y sus superiores, y que los primeros ven en los segundos una actitud favorable en principio hacia ellos, como tendencia general. Quizá el valor de esta conclusión pueda considerarse limitado por el hecho de que:

- a. puede existir cierta reticencia a responder negativamente a los items F.8. y F.11. en cuanto puedan significar factores para indisponer a los entrevistados con sus superiores;
- b. las expresiones "muestras de confianza", "reconocimiento" y "aprecio" se refieren a actitudes muy generales, que pueden tener escasa profundidad, como veremos en seguida al referirnos a la amistad entre subordinados y superiores.

4.2.2. La amistad entre superiores y subordinados.

La amistad consiste ya un grado de relación personal de mucha mayor profundidad, estabilidad y carácter positivo que las simples muestras de confianza, aprecio y reconocimiento, que incluso pueden revestir un carácter convencional y de contraprestaciones de conveniencia. Por ello incluimos en el cuestionario algunos items destinados a determinar si existen relaciones de amistad entre los distintos niveles jerárquicos.

Encontramos que, desde luego, la frecuencia de amistad reconocida entre superior e inferior reviste un grado muy inferior a la frecuencia con que se reconoció la existencia de confianza, reconocimiento y aprecio, y hallamos que, a medida que ascendemos en la escala jerárquica, es menor la frecuencia con que se reconoce tener relaciones de amistad, tanto con inmediatos superiores como con inmediatos inferiores.

El 60% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación admite que "soy amigo del.... (inmediato superior)" (F.2.)

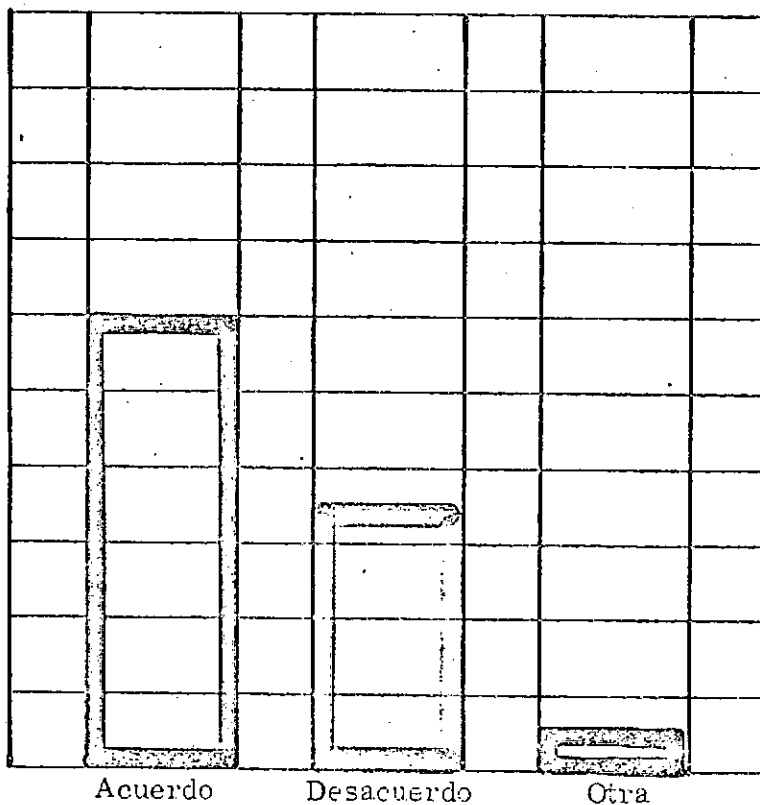
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: 2. Soy amigo del Subsecretario (Director, Jefe Dto.-sentido ascendente).

CUADRO Nº 37

ACUERDO	...50... %
DESACUERDO	...35... %
OTRA	...5... %
TOTAL	...100... %
Total de casos	...53...

GRAFICO Nº 37



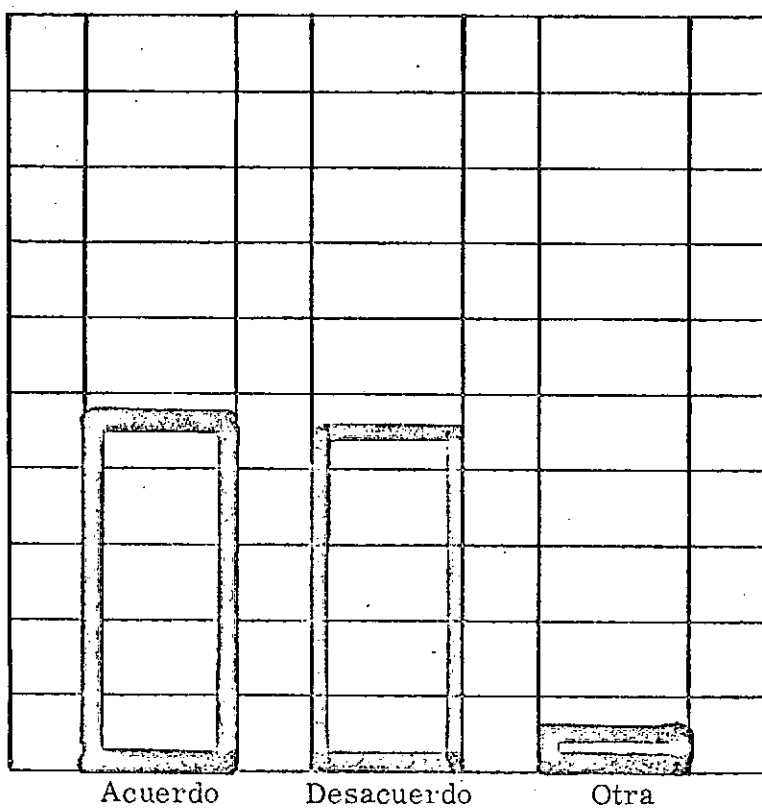
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: F.2. Soy amigo del Subsecretario (Director, Jefe Dto.).

CUADRO Nº 38

ACUERDO	... 48 ... %
DESACUERDO	... 46 ... %
OTRA	... 6 ... %
TOTAL	... 100 ... %
Total de casos	... 156 ...

GRAFICO Nº 38



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires.

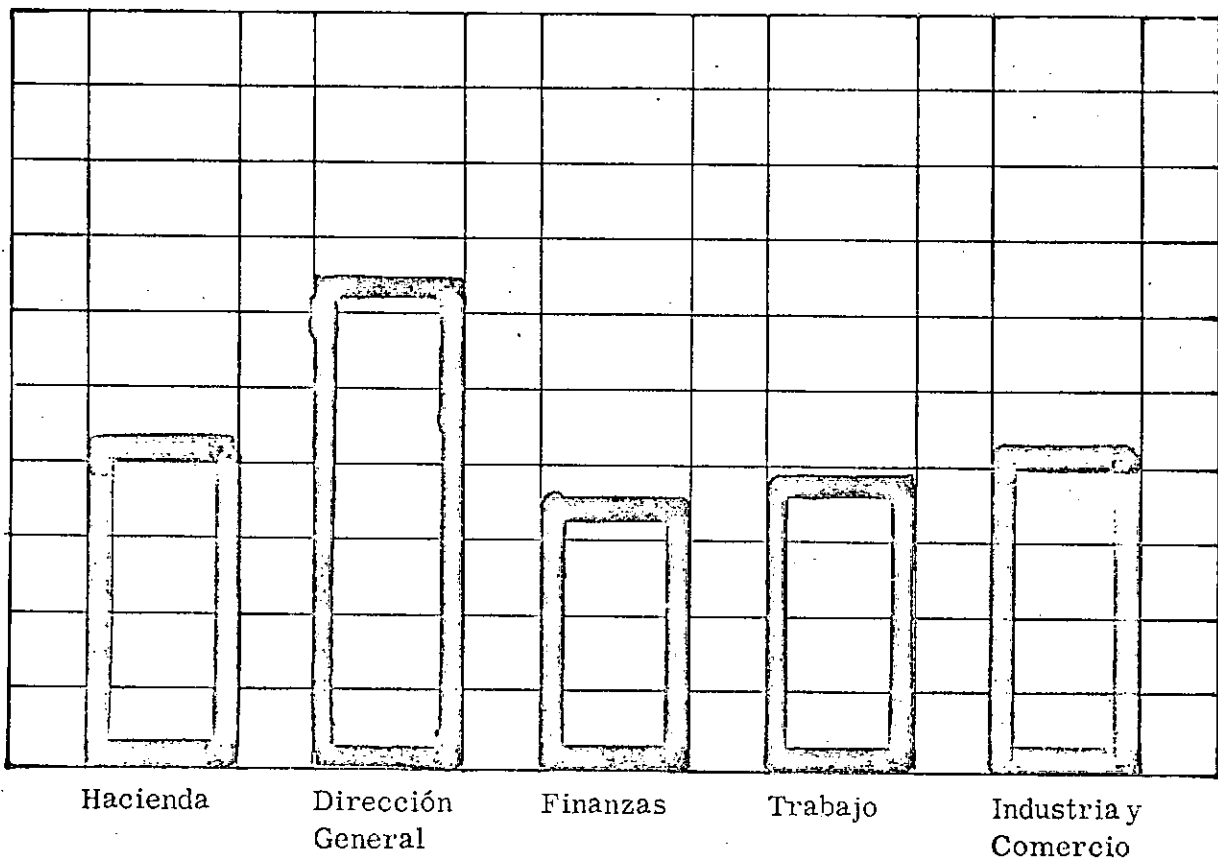
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: P. 2. Soy amigo del Subsecretario(Director, Jefe Dto., sentido ascendente).

CUADRO Nº 39

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	.44..	.65..	.36...	.39..	.43..
DESACUERDO	.51..	.34..	.55...	.45..	.50..
OTRA	.5...	.07..	.09...	.17..	.08..
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	.53...	.38...	.11...	.18...	.26...

GRAFICO Nº 39

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



Algunos de quienes prestan acuerdo con F.2., aclaran que se trata de una amistad dentro de ciertos límites: "amigo administrativo, lo aprecio como tal"; "sólo amigo de trabajo"; "amistad de dentro de la repartición"; "mantengo en trato cordial"; "es una relación amistosa, nada más. Amigos sólo tengo dos y fuera del Ministerio" "hay trato cordial". En cambio algunos de los que expresan desacuerdo con F.2. son más restrictivos en su concepto de la amistad: "la amistad es una cosa muy seria"; "no soy amigo personal"; "amistad no, compañeros sí".

Otros comentarios directamente niegan toda relación amistosa: "lo conozco"; "sólo relación de trabajo"; "relaciones como jefe, administrativas"; etc.

Los jefes de departamento expresan acuerdo con esta afirmación (F.2.) con menor frecuencia que los jefes de división, lo cual sugiere que la escisión entre jefes de departamento y directores es mayor que entre jefes de división y jefes de departamento, en cuanto a la intensidad de las relaciones informales amistosas.

Los funcionarios entrevistados en el Ministerio, con un nivel jerárquico mayor (director a sub-jefe de departamento) expresan acuerdo con F.2. solamente en el 48% de los casos, lo cual sugiere que, a medida que ascendemos los niveles jerárquicos, las relaciones entre escalones contiguos se formalizan. Tal interpretación se confirma si comparamos los distintos niveles jerárquicos, en sus respuestas al ítem F.2.. En efecto, directores, sub-directores, jefes de departamento y subjefes de departamento, expresan acuerdo con F.2. en un 20%, 38%, 51% y 60% de los casos respectivamente.

La referida tendencia a disminuir la intensidad de las relaciones informales a medida que se asciende en la jerarquía ministerial, puede estar expresando un embudo de rigidez que llega a su mayor estrechamiento al llegar al contacto con la conducción. Esto tiene un significado evidentemente desfavorable desde el punto de

vista de la necesidad de integración entre niveles, y especialmente entre conductores y funcionarios a los efectos del cambio racionalmente programado.

Las respuestas al ítem F.3., referido no ya a las relaciones de amistad con el inmediato superior, sino con el inmediato inferior, refuerzan tal interpretación. En efecto, el 59% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación admiten que "soy amigo de.....(sentido descendente (F.3.)). El 65% de los jefes de división, y solamente el 36% de los jefes de departamento, expresan acuerdo con este ítem. Si observamos las respuestas de los funcionarios entrevistados en el Ministerio, se ve reforzada esta tendencia ya que los directores, que son el eslabón inmediato entre funcionarios y conducción, expresan acuerdo con F.3. solamente en un 33% de los casos, mientras el resto expresa acuerdo en promedio en el 60% de los casos. Además, observamos que los directores prestan acuerdo en un 33% de los casos en que tienen relaciones de amistad con el escalón inmediato inferior (jefes de departamento) y solamente en un 20% de casos en que tienen relación de amistad con el escalón inmediato superior, lo cual refuerza la idea de que el estrechamiento mayor en cuanto a las relaciones de amistad, se produce en el punto de corte entre el estrato de funcionarios y el de conducción, punto crucial para la integración del triángulo funcionarios-conductores-técnicos, a los efectos de un proceso vigoroso de cambio racionalmente programado.

La razón por la cual los jefes de departamento de Recaudación aparecen con un nivel inferior de acuerdo con F.3. que los sub-directores, jefes y sub-jefes de Departamento del Ministerio en general, está asociada al hecho de que Recaudación muestra el porcentaje más bajo de respuestas afirmativas al ítem F.3., entre todas las direcciones del Ministerio (38%, en comparación con un promedio de 60% para el Ministerio).

La amistad entre los funcionarios de distintos niveles en el Ministerio tiene sin embargo sus límites impuestos por las relaciones je

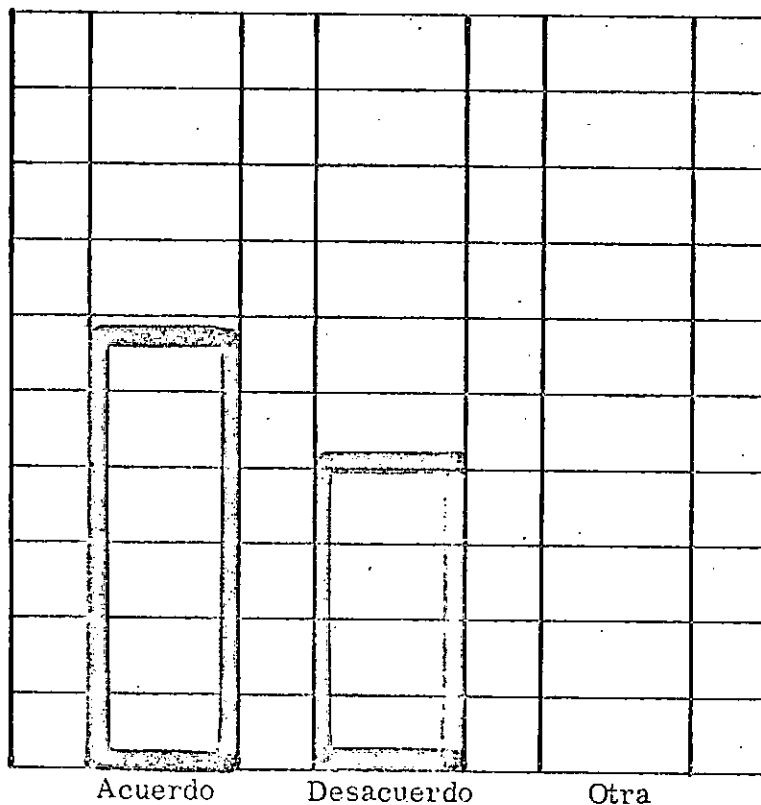
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: F.3. Soy amigo de los Directores (jefes de Dpto., de División, o de los empleados-sentido descendente).

CUADRO Nº 200

ACUERDO	...59.. %
DESACUERDO	...41.. %
OTRA %
TOTAL	...100.. %
Total de casos	.....63.. %

GRAFICO Nº 200



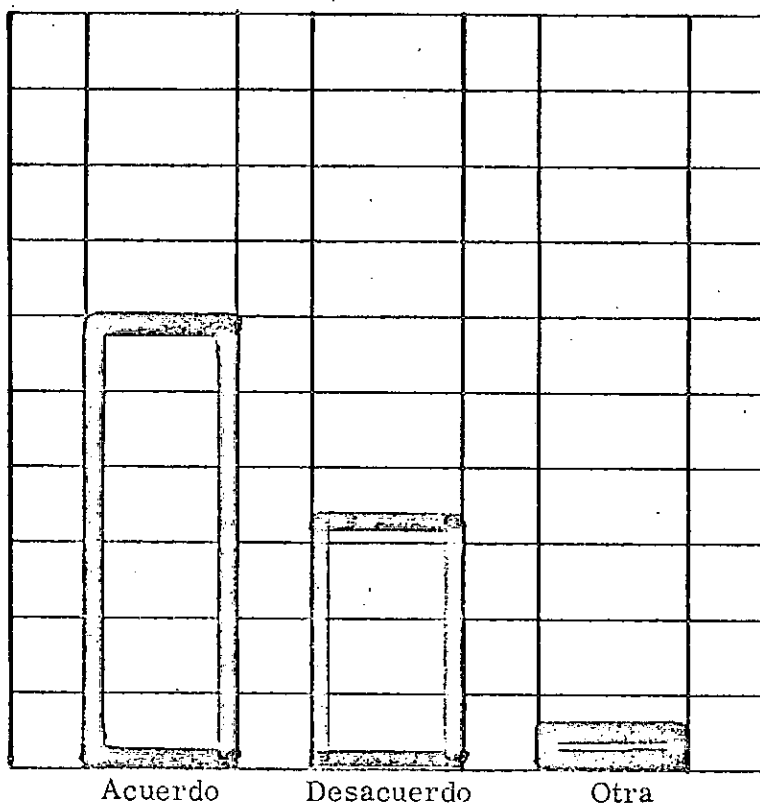
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: F.3. Soy amigo de los Directores (jefes Dto., Div., o de los empleados).

CUADRO Nº 111

ACUERDO	...60... %
DESACUERDO	...34... %
OTRA	...6... %
TOTAL	..100... %
Total de casos	...156...

GRAFICO Nº 111



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA.

Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires.

Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: F.3. Soy amigo de los Directores (Jefes de Dto., Div., o de los empleados-sentido descendente).-

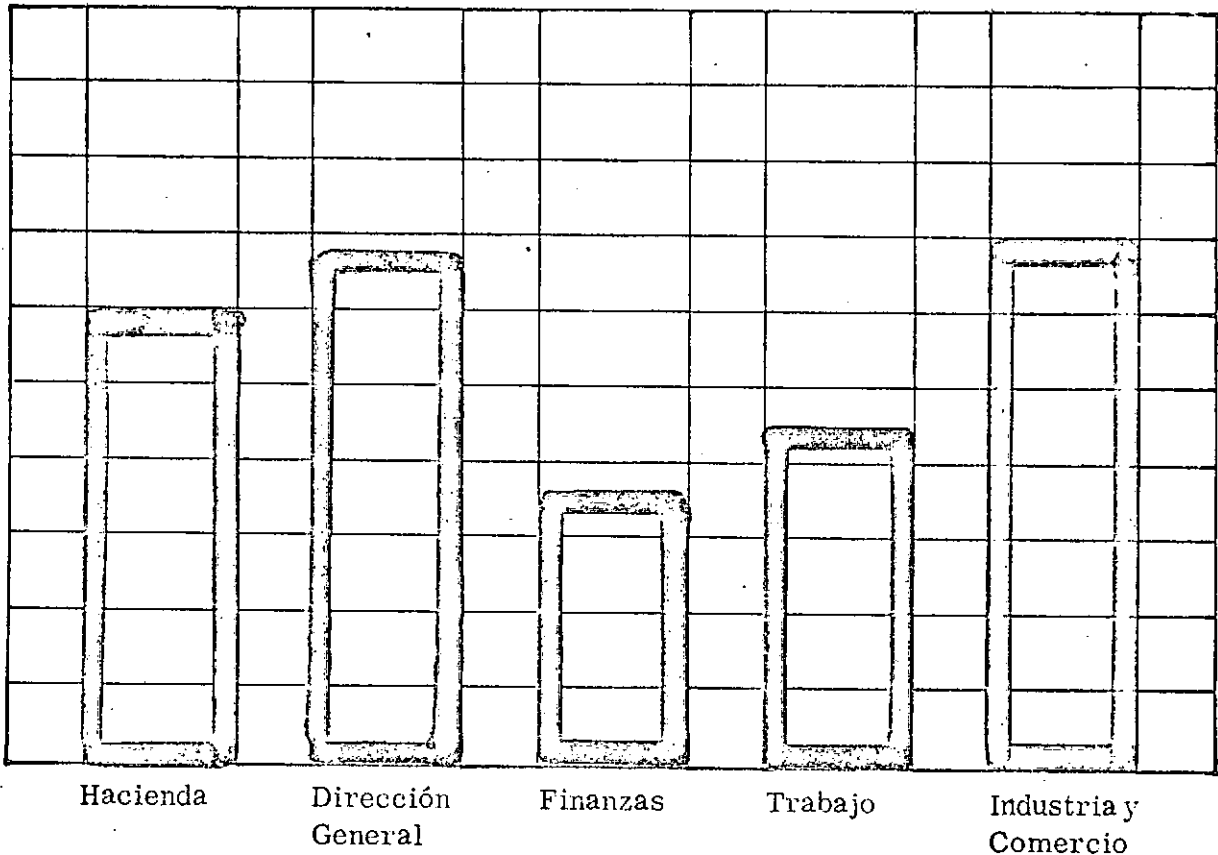
CUADRO Nº 102

Subsecretarías

	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	.60.	.68..	.36..	45...	.70..
DESACUERDO	..37.	.29...	.55..	45...	.19..
OTRA	...3.	..3..	..9..	11...	.12..
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	..63.	..38.	..11.	18	..26.

GRAFICO Nº 102

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



rárquicas formales, a juzgar por las respuestas al ítem F.1.. En efecto, el 67% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación admite que "Me gusta la amistad, pero con el personal conservo la distancia" (F.1.).

El sentido de la limitación a las relaciones de amistad que se expresa en el ítem F.1. es explicitado en los comentarios de algunos de los funcionarios: "soy amigo, respeto y me gusta que se me respete"; "pero soy amigo de todos"; "la una no quita la otra"; "ese es uno de mis principios, no se puede ser amigo en relaciones jerárquicas"; "soy amigo, compañero y consejero, pero me hago respetar"; "hay que dar a entender que en la función uno es jefe y otro empleado. El subordinado por lo general entiende mal la amistad y compromete al jefe, busca la amistad del jefe para obtener franquicias". Estos comentarios -en especial el último- nos muestran que el fundamento del alto nivel de acuerdo con el ítem F.1., de parte de los funcionarios entrevistados, está ligado a la idea de no distorsionar las obligaciones del cargo a través de favoritismos o violaciones de normas basadas en la amistad entre superior y subordinado.

La propia negativa a reconocer tal tipo de situación, alegando que se mantiene distancia, puede ser un signo de que tal tipo de relación es común, y de que la amistad funciona más bien de acuerdo con intereses personales y servicios recíprocos que en función de la comunidad de ideales y principios, por estar trabajando en el logro de objetivos comunes. Ello nos llevaría a pensar entonces que se da con cierta frecuencia una amistad basada en la idea de favores recíprocos, que no constituiría un aporte funcionalmente positivo para la integración entre los roles de funcionario, conductor y técnico, requerida para el cambio racionalmente programado. De todos modos, se ve que existe también una tendencia a rechazar tales relaciones particularistas en la función, lo cual sí puede ayudar a el proceso de integración funcional para el cambio racionalmente programado.

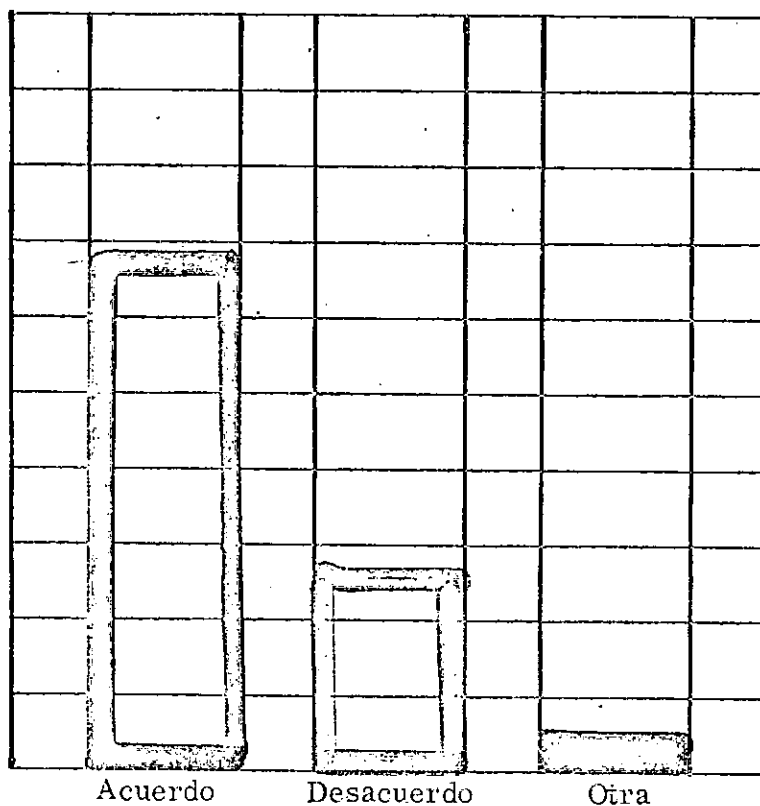
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: F.1. Me gusta la amistad, pero con el personal conservo las distancias.-

CUADRO Nº 205

ACUERDO	...67... %
DESACUERDO	...28... %
OTRA	...5... %
TOTAL	...100... %
Total de casos	...63... %

GRAFICO Nº 205



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

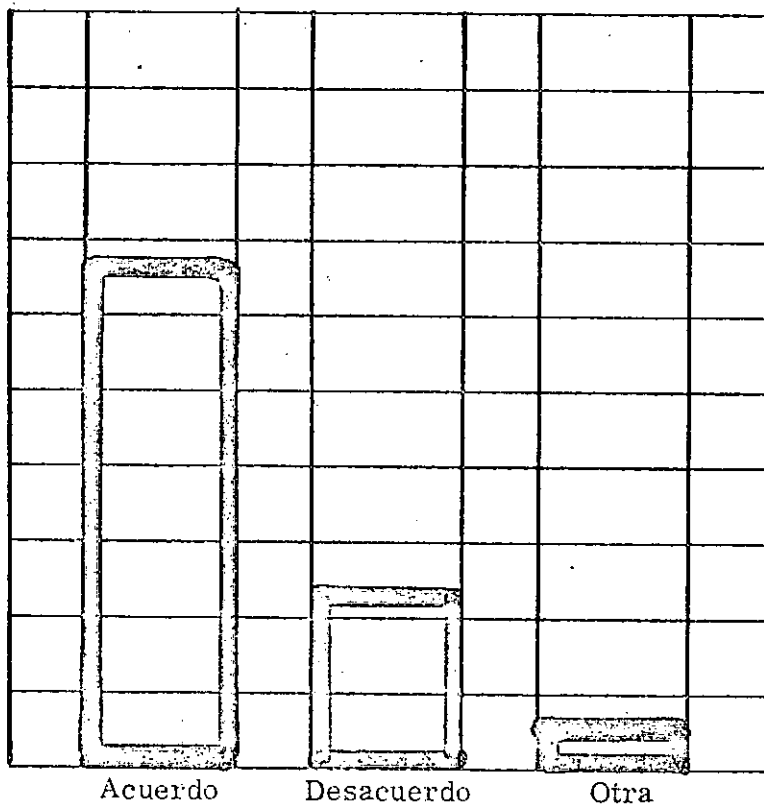
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: F.1. Me gusta la amistad, pero con el personal conservo la distancia.

CUADRO Nº 204

ACUERDO	...68... %
DESACUERDO	...24... %
OTRA	...8... %
TOTAL	...100... %
Total de casos	..156... %

GRAFICO Nº 204



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

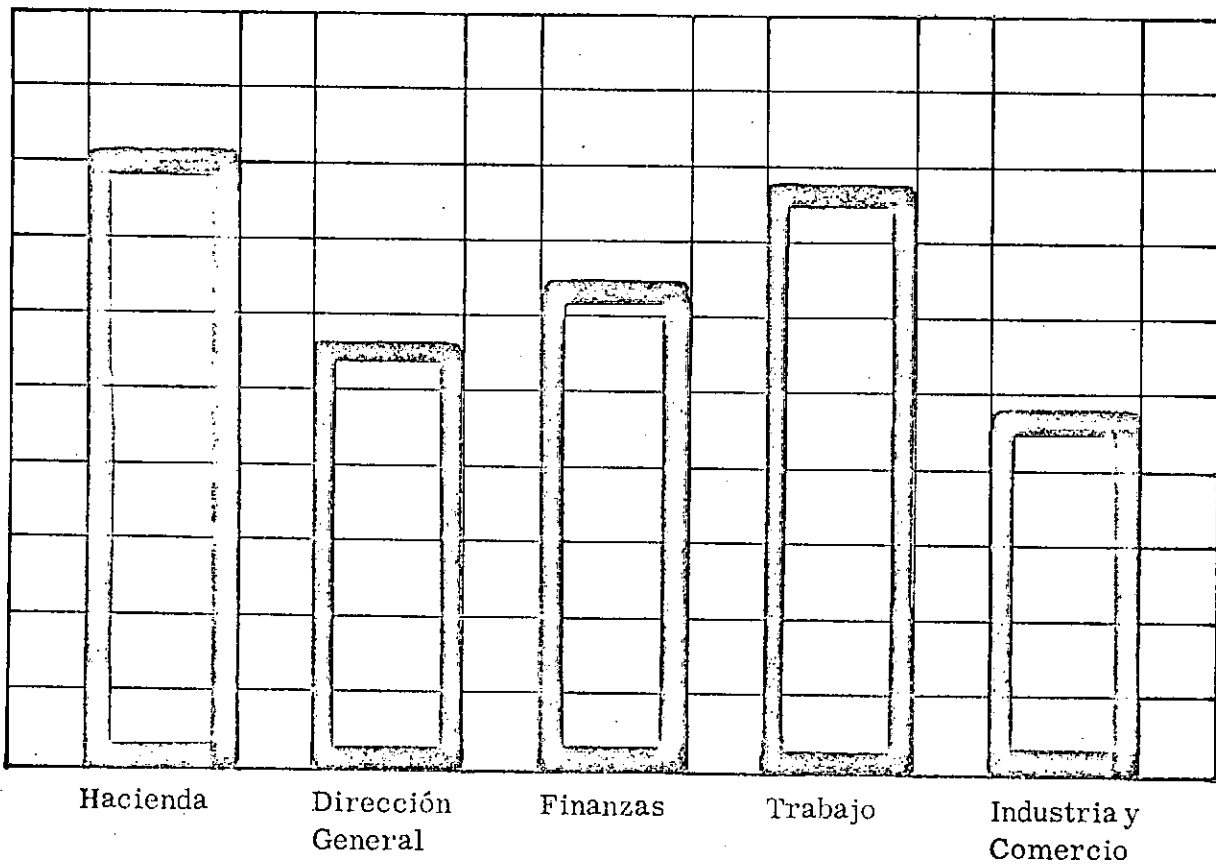
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: E. 1. Me gusta la amistad pero con el personal conservo la distancia.

CUADRO Nº 105

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	81	57	64	78	47
DESACUERDO	16	34	18	17	39
OTRA	3	8	18	6	15
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	63	36	11	18	25

GRAFICO Nº 105

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



El 68% de los funcionarios entrevistados en el Ministerio expresan acuerdo con la afirmación F.1.. El porcentaje más alto de acuerdos se encuentra en las Subsecretarías de Hacienda y Trabajo.

4.2.3. Contactos y relaciones amistosas fuera del trabajo

Este tema de la amistad y las relaciones personales que a tantas - interpretaciones y matices se puede prestar por el distinto sentido asignado a las palabras por los funcionarios, debe analizarse, no solamente en base a ítems a través de los cuales los entrevistados evalúan por sí mismos la situación, como los que analizamos en 4.2.2., sino también empleando ítems que hagan referencia a situaciones de hecho, en especial al grado y frecuencia de los contactos informales. Como nuestro cuestionario contenía ya muchas variables e ítems, no pudimos incorporar una batería especial de ítems para medir este aspecto, como hubiera podido hacerse si ese fuera el único tema del estudio; por lo tanto nos limitamos a incorporar un par de ítems generales acerca del hecho de si los funcionarios se ven o no con inmediatos superiores y subordinados fuera del trabajo.

El 84% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación expresa desacuerdo con la afirmación "me veo fuera del trabajo con..... (inmediato superior)" (F.4.), y el 78% expresa desacuerdo con la afirmación "me veo fuera del trabajo con.....(superiores inmediatos)" (F.5.), mientras sólo el 13% y 19% expresa acuerdo con los ítems F.4. y F.5. respectivamente. Porcentajes similares observamos en las respuestas de los funcionarios entrevistados en el Ministerio (19% de acuerdo y 79% en desacuerdo, respecto al ítem F.4.; 27% de acuerdo y 71% en desacuerdo, con el ítem F.5.)

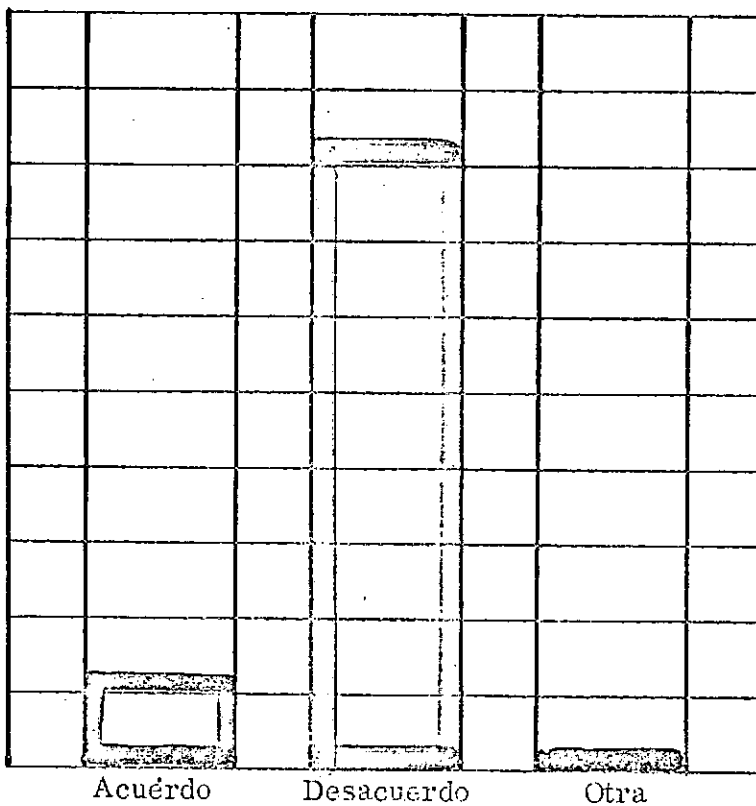
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: F. 4. Me veo fuera del trabajo con los Directores (Subsecretario, Jefe de Dto. -sentido ascendente).

CUADRO Nº 206

ACUERDO	..13.... %
DESACUERDO	..84.... %
OTRA	...3.... %
TOTAL	..100.... %
Total de casos	..63.....

GRAFICO Nº 206



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

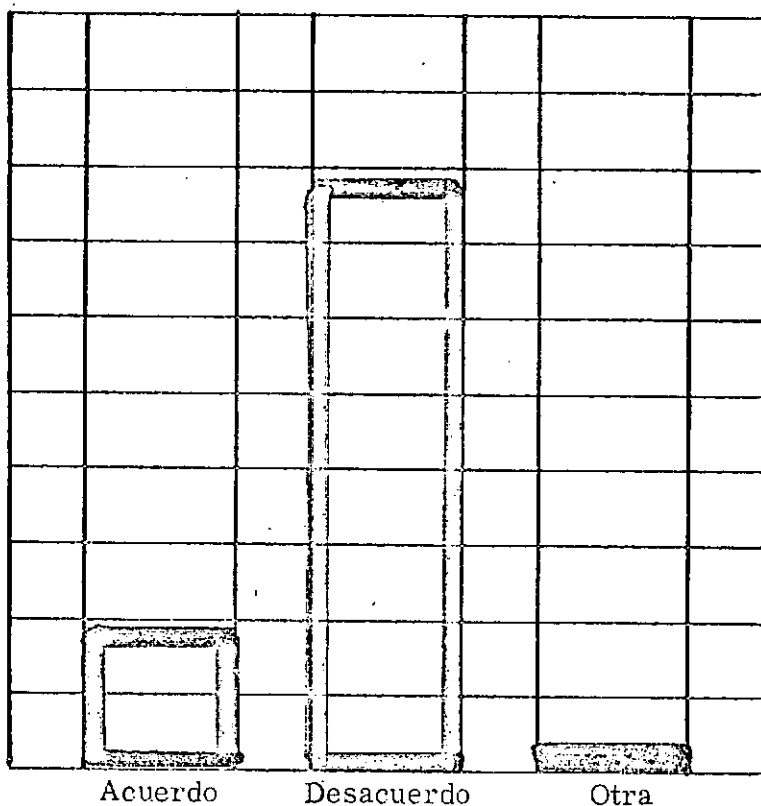
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: F.4. Me veo fuera del trabajo con los Directores, (Jefes de Dto., Subsecretario).

CUADRO Nº 207

ACUERDO	...19... %
DESACUERDO	...79... %
OTRA	...2... %
TOTAL	...100... %
Total de casos	...156...

GRAFICO Nº 207



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

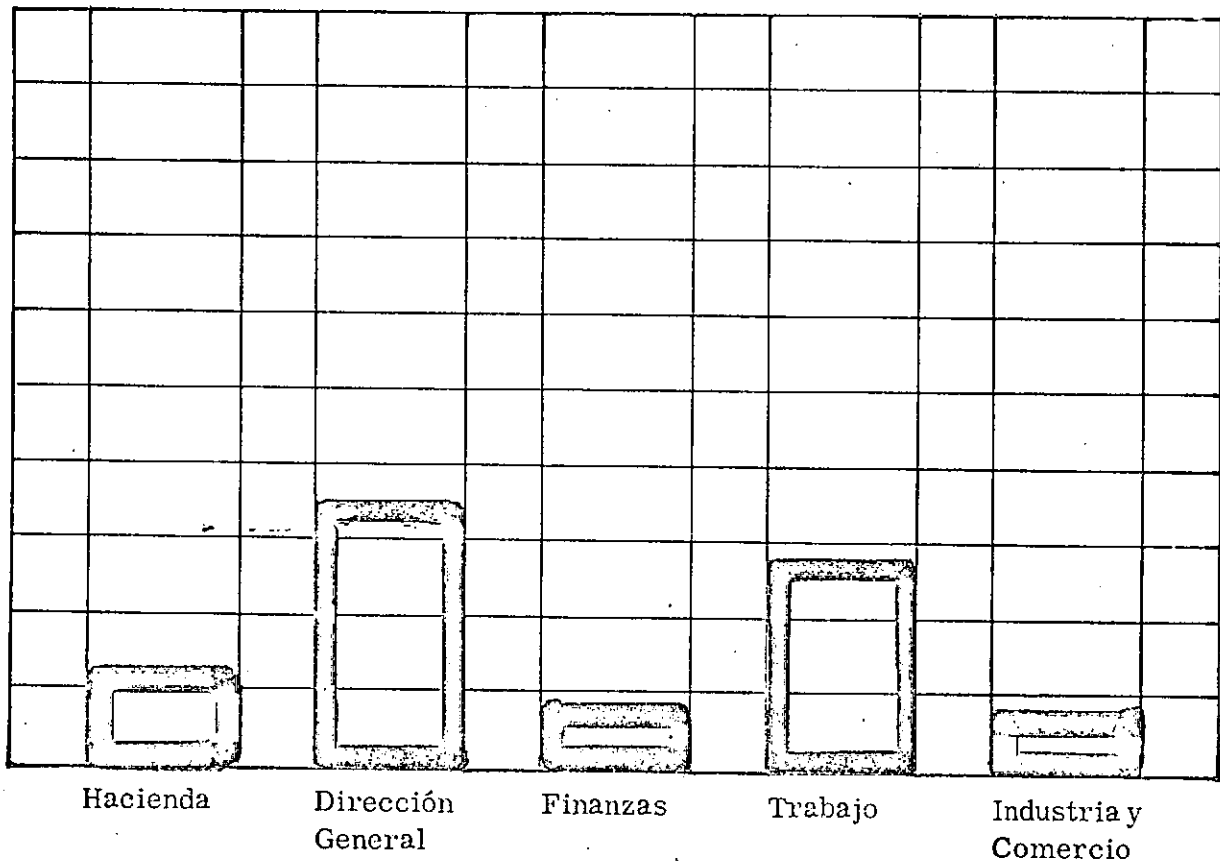
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: F.4. Me veo fuera del trabajo con los directores (Subsecretario, Jefe de Dto.-sentido ascendente).-

CUADRO Nº 108

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	.13.	.36..	.09..	.28..	.08..
DESACUERDO	.84.	.60..	.91..	.73..	.94..
OTRA	...3.	...3..	...7..	...7..	...7..
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	.63..	.38..	.11..	.18..	.26..

GRAFICO Nº 108

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



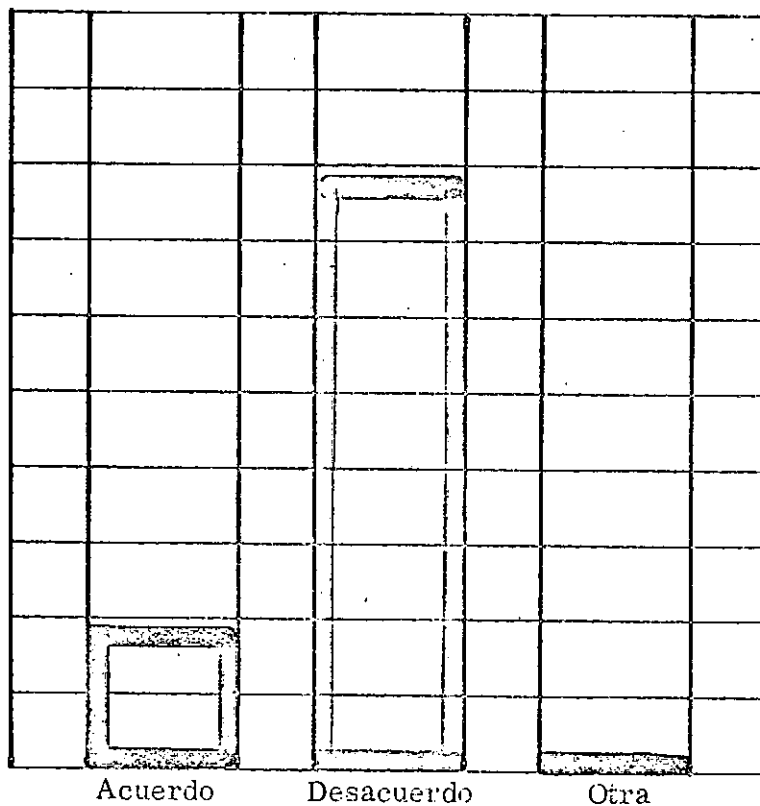
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: F. 5. Me veo fuera del trabajo con los Directores, Subsecretario, Jefe de Dto.- sentido descendente.

CUADRO Nº 209

ACUERDO	...19.... %
DESACUERDO	...78.... %
OTRA	...3.... %
TOTAL	100..... %
Total de casos	.63.....

GRAFICO Nº 209



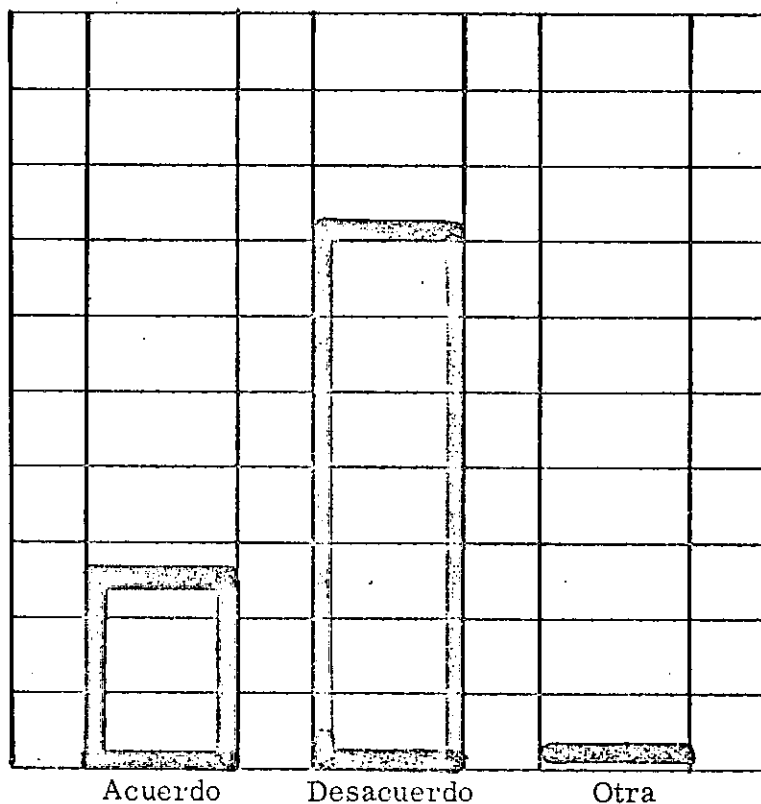
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: F.5. Me veo fuera del trabajo con los Directores, Jefes de Dto..

CUADRO Nº 140

ACUERDO	...27... %
DESACUERDO	...71... %
OTRA	...2... %
TOTAL	...100... %
Total de casos	...156...

GRAFICO Nº 140



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

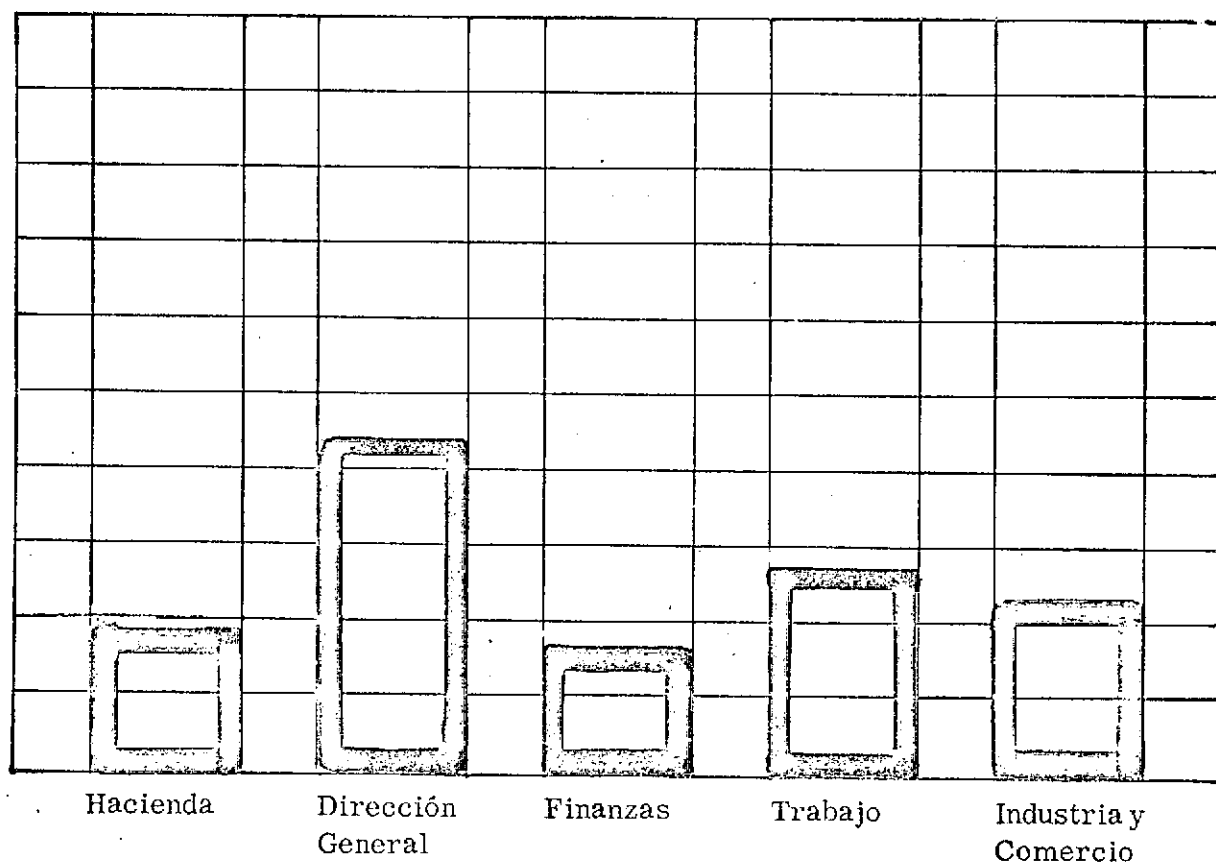
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: F.5. Me veo fuera del trabajo con los Directores, Jefes de Dto.--sentido descendente).--

CUADRO Nº 111

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	.19..	.44...	.18...	.28...	.23...
DESACUERDO	.79..	.49...	.82...	.73..	.78...
OTRA	..2..	.5...	.0...	.0...	.0...
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	..63	.38...	.11...	.18...	.25...

GRAFICO Nº 111

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



Tales respuestas sugieren que la amistad a que hicieron referencia los funcionarios en relación con los ítems F.2. y F.3., es una mera relación amistosa dentro del trabajo, con escasa repercusión en la vida global de la persona, fuera del trabajo.

Los comentarios formulados por funcionarios de Recaudación que respondieron expresando acuerdo con estos ítems, fueron generalmente referidas a encuentros casuales, reuniones de fin de año, despedidas, etc..

Como en el caso de los ítems F.2. y F.3., observamos que al nivel de la relación entre el estrato de funcionarios y la conducción - (respuesta de directores a F.4.) se da la menor proporción de respuestas de acuerdo con el ítem (F.4.), en este caso un 13%. Ello - indica que, el estrechamiento de las relaciones entre los estratos jerárquicos contiguos que, como vimos al analizar los ítems F.2. y F.3., se acentuaba en la relación entre directores y conducción, - se confirma con las respuestas a este ítem, que no contienen ya va loraciones de los entrevistados sobre grado o tipo de relaciones, sino sobre hechos más objetivos de interacción fuera del trabajo.

Los funcionarios de Dirección General fueron los que en mayor proporción reconocieron verse fuera del trabajo con superiores y subordinados.

El análisis precedente indica que falta en el Ministerio algún mecanismo que facilite el establecimiento de una mayor integración vertical informal entre los funcionarios, y particularmente entre funcionarios y conductores, para incrementar la creación del espíritu de equipo que debe acompañar a una acción conjunta de cambio racionalmente programado.

4.2.4. Carácter autoritario-democrático de la relación de autoridad.

Para completar el panorama de la naturaleza de las relaciones entre superiores y subordinados, es fundamental considerar hasta -

qué punto el superior busca que los subordinados cumplan con su obligación por convicción, o por imperio de su autoridad; hasta qué punto busca hacer prevalecer el carácter coactivo o el carácter racional o afectivo, para el cumplimiento de las directivas.

Desde el punto de vista de la búsqueda de relaciones entre superiores y subordinados, que sean favorables para un proceso de cambio racionalmente programado, con integración de los roles de funcionario, conductor y técnico, parece importante contar con relaciones verticales de tipo democrático, -no anárquico - desde luego-, en el sentido de que se busque la aceptación de directivas y acción por convicción, más que por coacción, de parte de los subordinados. De este modo, ellos se constituyen en elementos activos contribuyentes al proceso de cambio racionalmente programado.

Para analizar este tema de relaciones autoritaria-democrática entre los funcionarios de distintos niveles en nuestro estudio, juzgamos conveniente introducir dos ítems -F.20. y F.21.- referidos el primero a si el funcionario juzga que sea necesaria alguna coacción inicial, en el sentido de que los funcionarios actúen por obligación y el segundo a si es necesaria una coacción moral, en el sentido de que los funcionarios para cumplir mejor deban sentirse controlados.

El 48% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación admite que "si no se obliga un poco a la gente, las cosas no se hacen" (F.20).

Los comentarios formulados por algunos de los entrevistados que respondieron afirmativamente al ítem F.20., sugieren que el ítem fué interpretado en el sentido por nosotros asignado. En efecto, quienes expresan desacuerdo con él, dicen por ejemplo:

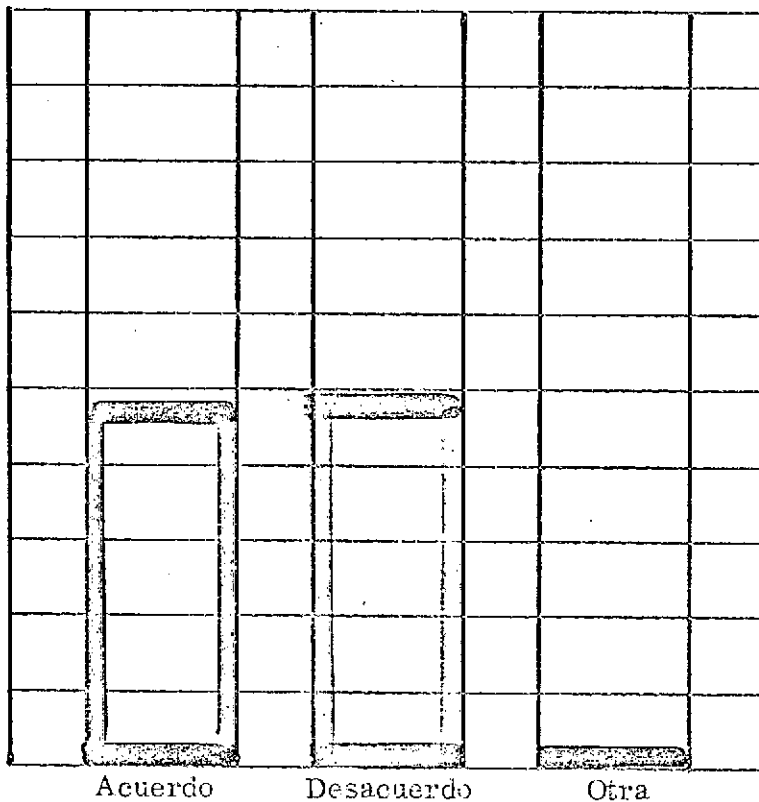
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: P. 20. Si no se obliga un poco a la gente, las cosas no se hacen.

CUADRO Nº 112

ACUERDO	..48..... %
DESACUERDO	..49..... %
OTRA	...3..... %
TOTAL	100..... %
Total de casos	..63.....

GRAFICO Nº 112



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

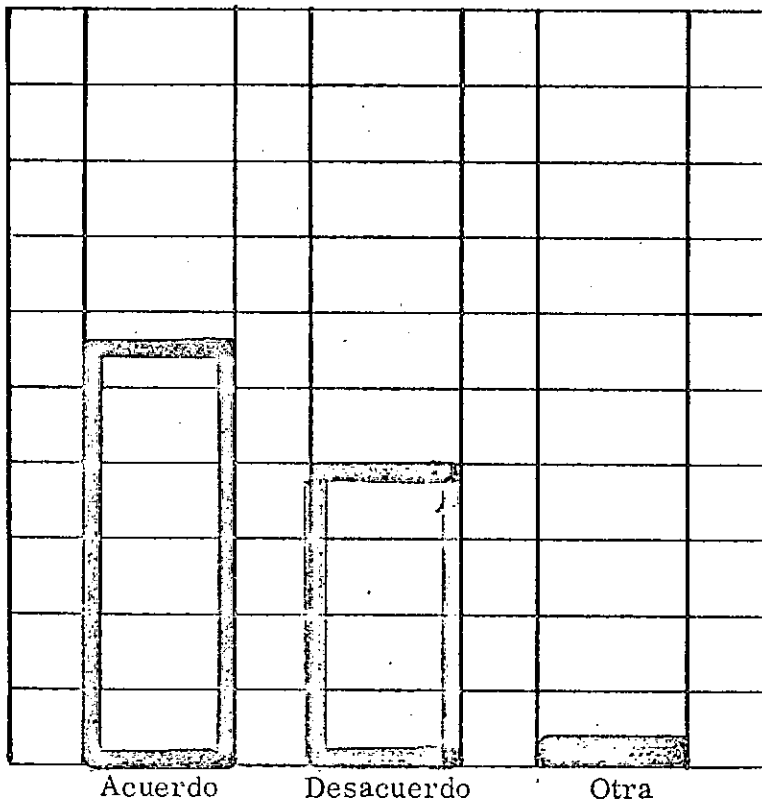
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: F.20. Si no se obliga un poco a la gente, las cosas no se hacen.

CUADRO Nº 113

ACUERDO	... 55... %
DESACUERDO	... 40... %
OTRA	... 4... %
TOTAL	.. 100... %
Total de casos	.. 156...

GRAFICO Nº 113



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

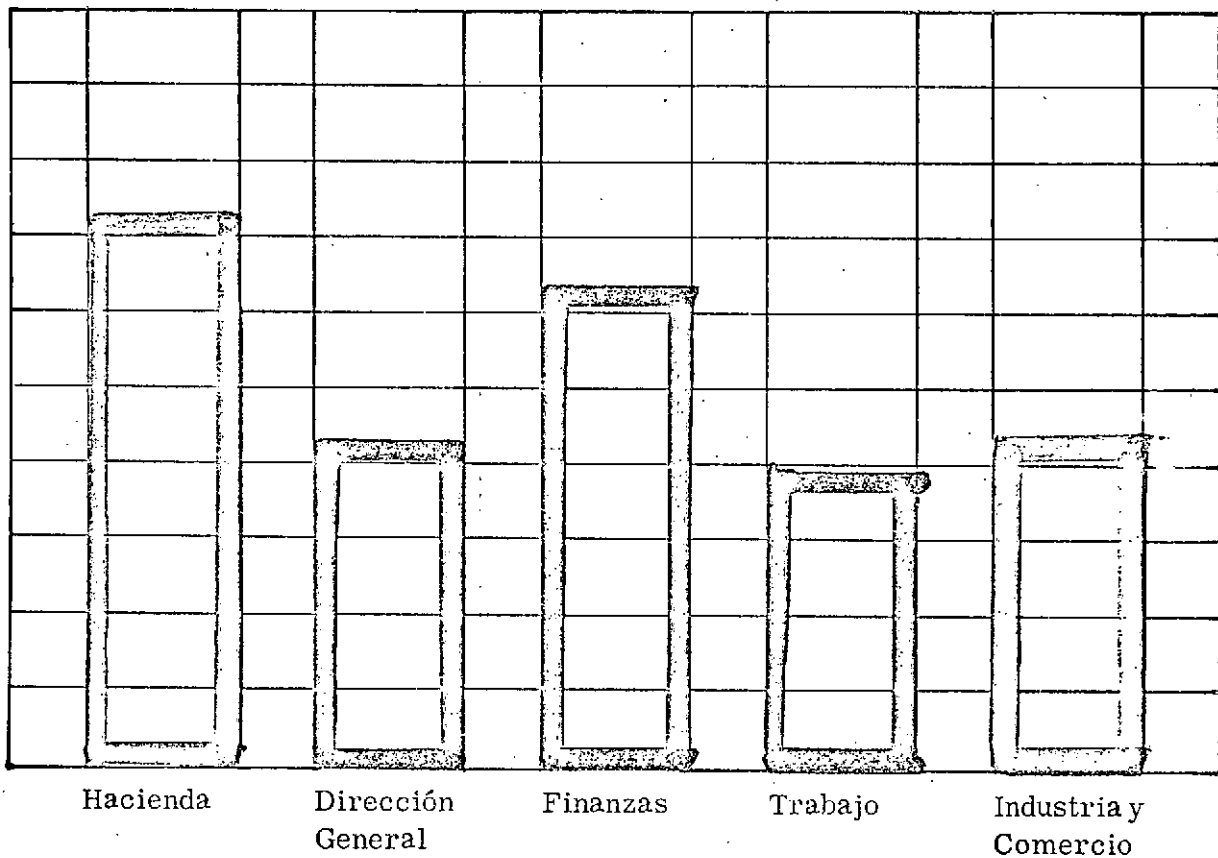
distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: F. 20. Si no se obliga poco a la gente, las cosas no se hacen.-

CUADRO Nº 114

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	.71..	.42..	.64...	.39..	.43..
DESACUERDO	.24..	.55..	.36...	.50..	.55..
OTRA	.5...	.3..	.0...	.11..	.04...
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	.63..	.38..	.11...	.18...	.26...

GRAFICO Nº 114

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



"hay empleados a los que hay que seguir"; "hay que estar arriba"; "en alguna medida hay que estar sobre la gente"; "más o menos es la función del jefe vigilar y tirar las riendas".

Los jefes de departamento tienden a estar de acuerdo con F.20. - con mucha mayor frecuencia (79%) que los jefes de división (39%), lo cual sugiere que de nuevo se da la forma de embudo en el tipo de relaciones personales, haciéndose más rígida a medida que llegamos a la cúspide (entronque con la conducción). En efecto, observamos que, el 55% de los funcionarios entrevistados en el Ministerio presta acuerdo con la afirmación F.20., y entre ellos, los directores, sub-directores, jefes y sub-jefes de departamento prestan acuerdo respectivamente el 80%, 69%, 50% y 52% de los casos. Es entonces de nuevo al nivel de directores, el estrato contiguo al de la conducción, donde se rigidiza más el concepto de autoridad, se hace más necesaria la coacción, y parece faltar el elemento de participación en la convicción y responsabilidad que resulta fundamental para la integración de conductores, funcionarios y técnicos en un proceso de cambio racionalmente programado.

El análisis de las respuestas al ítem F.21. nos lleva a resultados similares. En efecto, el 38% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación, y el 40% de los funcionarios entrevistados en el Ministerio expresan acuerdo con la afirmación "para que la gente cumpla tiene que sentirse controlada" (F.21.). De nuevo, dentro de la Dirección de Recaudación los jefes de departamento concuerdan con la afirmación con mayor frecuencia - (57%) que los jefes de división; y, dentro del Ministerio los directores prestan acuerdo con la afirmación en mayor proporción - (67%) que el resto, seguidos por los sub-directores (50%), jefes y sub-jefes de departamento (35% y 36%).

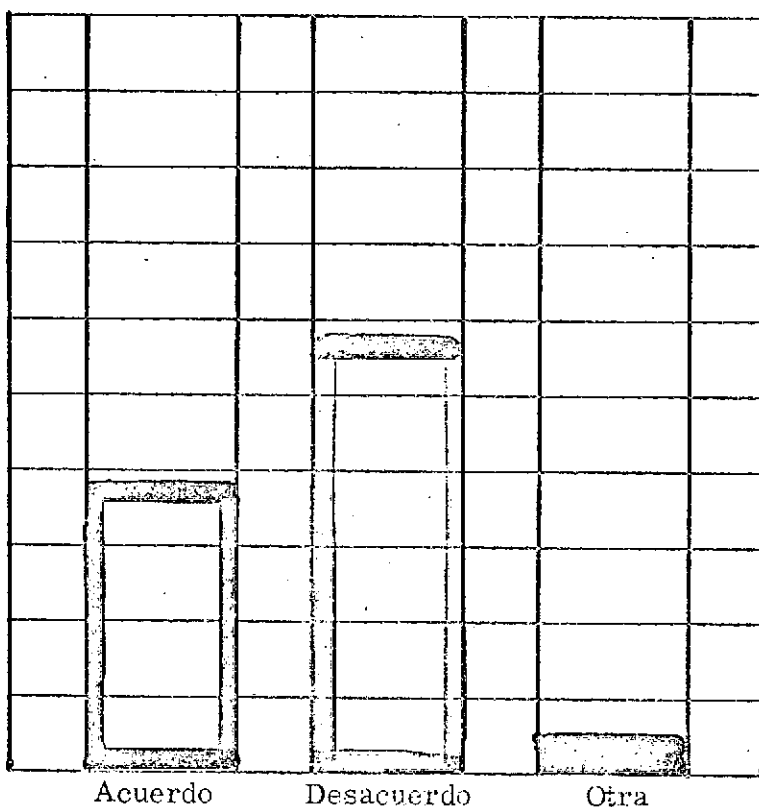
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: F.21. Para que la gente cumpla tiene que sentirse controlada.

CUADRO Nº 115

ACUERDO	...38... %
DESACUERDO	...57... %
OTRA	...5... %
TOTAL	...100... %
Total de casos	...63...

GRAFICO Nº 115



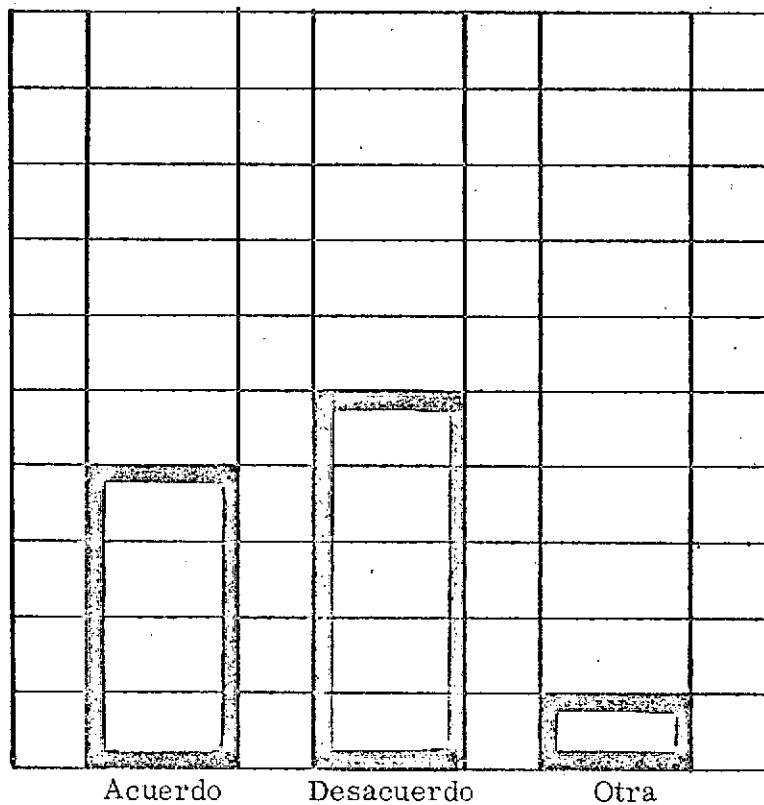
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: F.21. para que la gente cumpla tiene que sentirse controlada.

CUADRO Nº 116

ACUERDO	...40... %
DESACUERDO	...50... %
OTRA	...10... %
TOTAL	..100... %
Total de casos	156

GRAFICO Nº 116



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

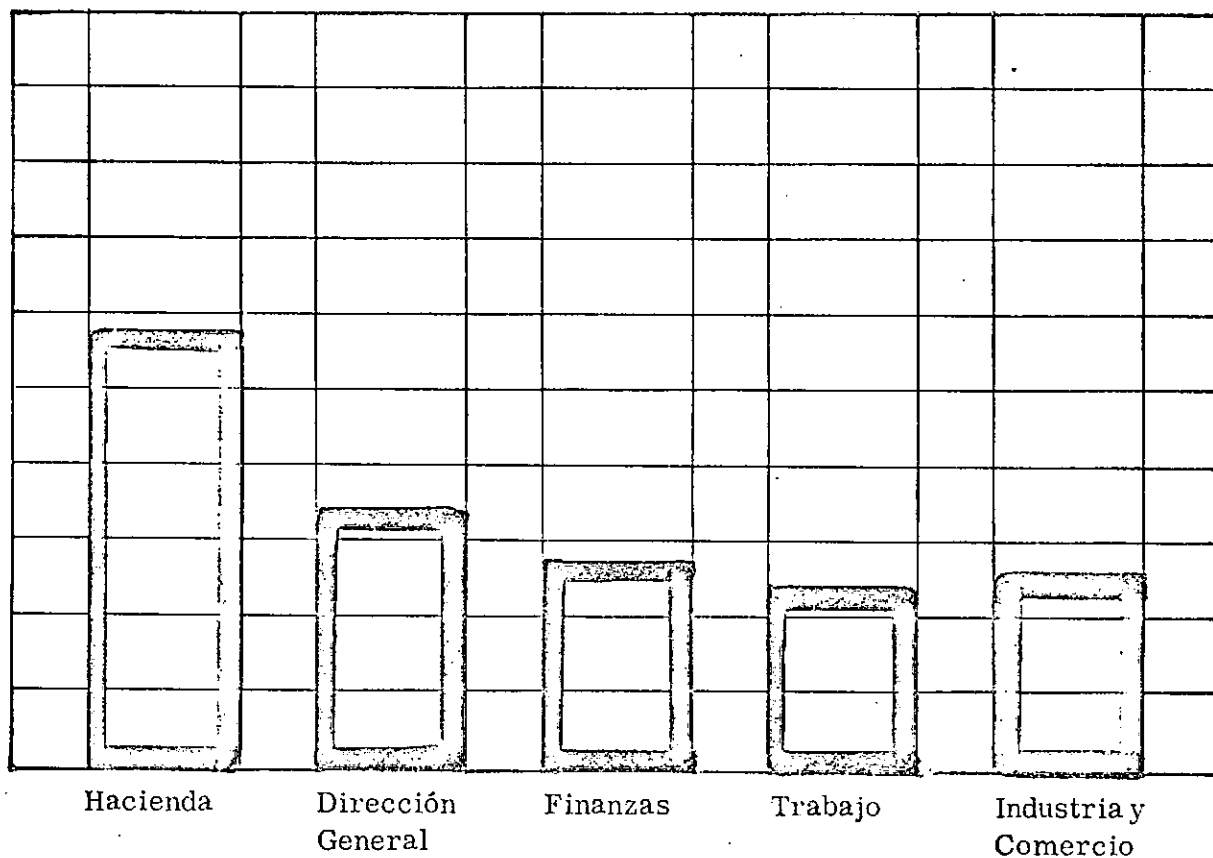
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: F.21. Para que la gente cumpla tiene que sentirse controlada.-

CUADRO Nº 115

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	..57.	.34.	27..	.22..	.23..
DESACUERDO	...35.	.55..	.73...	.73...	.58...
OTRA	...9.	.10..	.7....	.6...	.19..
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	..63	.38..	11...	18...	.26..

GRAFICO Nº 117

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



Los comentarios emitidos por algunos de los funcionarios entrevistados en Recaudación, denotan la idea de que ello depende de la reacción de los subordinados: "según, hay gente que lo necesita, otros no"; "son responsables"; "hay gente razonable que no necesita ser controlada y otra a la que hay que estarle encima"; "solo hay algunos que no son así, muchos hay que cumplen con su deber".

Estos comentarios nos sugieren que en los niveles administrativos superiores, los funcionarios cuentan con menos fuerza moral o influencia sobre sus subordinados para obtener de ellos el cumplimiento de directivas u obligaciones por convicción o por razón de la relación positiva que tienen con su superior jerárquico.

Todo esto nos lleva a la conclusión de que los problemas de rigidez y falta de capacidad para lograr la respuesta positiva de los funcionarios a través de un proceso de convicción se dan en mayor medida en la zona más clave, esta es, la contigua a la conducción, lo cual dificulta más/^{la} posibilidad de integrar los funcionarios y conductores en el proceso de cambio racionalmente programado.

4.2.5. Conclusión

En síntesis, si bien se da un cierto clima favorable y amistoso en las relaciones jerárquicas, el mismo tiene una serie de limitaciones a considerarse si se desea crear las condiciones humanas para un proceso de cambio racionalmente programado. Tales limitaciones serían:

- a. el estrechamiento y mayor rigidez de las relaciones verticales a medida que se asciende en la escala jerárquica, y en especial al llegar al punto de contacto entre funcionarios y conductores;
- b. el carácter más bien particularista, y poco ligado a objetivos comunes de trabajo que tiende a darse en las relaciones verticales amistosas;
- c. la limitación en las relaciones amistosas entre distintas jerarquías, en cuanto no se continúan fuera del Ministerio.

4.3. La participación en el proceso de elaboración y decisión

Todo el tema de las buenas relaciones verticales, formales e informales, dentro y fuera del trabajo; nos lleva al tema más central de la participación del funcionario en el proceso de elaboración para la decisión, y en la decisión misma, como elementos fundamentales para su integración dentro de un proceso de cambio racionalmente programado.

Efectivamente, al hablar de la necesidad de la integración de conductor, funcionario y técnico, para el proceso de cambio racionalmente programado, queremos significar que estos tres roles deben aportar activa y creativamente, su esfuerzo, sus ideas, sus conocimientos y elaboración propia, al proceso de cambio.

La posibilidad de que el funcionario realice tal aporte está en buena medida condicionada a la existencia de un clima que le permita participar activamente en la elaboración y discusión de decisiones. Tal participación puede crear en los funcionarios el hábito y el entrenamiento necesario para las discusiones más específicas de la programación e involucra un aporte de los mismos al proceso de cambio racionalmente programado. Esta participación de los funcionarios debe ser acompañada por los aportes adecuados de conductores y técnicos, para ser efectiva.

Analizaremos en consecuencia distintas formas y aspectos del proceso de participación del funcionario en la discusión y elaboración de decisiones fundamentales para el Ministerio.

4.3.1. Consultas al funcionario

El nivel siguiente al de la mera información al funcionario -en

que él simplemente recibe notificación de lo que se resuelve y de sus fundamentos, pero que es más participación que ignorarlo- es el de no solamente informarle cuando la decisión está ya tomada, sino antes, de manera que él pueda dar su opinión, y hacer su aporte, que puede influir en la decisión final. La consulta a su vez puede ser formulada de muchas maneras, más o menos rígidas o ricas. Para que la participación sea mayor, y el funcionario pueda hacer su mayor aporte, debe formularse la consulta en forma de diálogo y discusión, con el respectivo "feed-back", además de proporcionarse al consultado toda la información y orientación necesaria como para que pueda dar su opinión con conocimiento de causa. Además, se requiere que el superior esté convencido de que el subordinado puede aportar algo útil, que puede hacer notar elementos que no fueron tenidos en cuenta. De lo contrario, la consulta resultará solo una mera formalidad que servirá para frustrar y provocar mayor retraimiento en el funcionario. Cómo se da todo esto en el Ministerio?

El 67% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Re-caudación admite que "el.....(superior inmediato) me consulta con frecuencia" (F.9.), mientras el 30% discrepa con tal afirmación.

A juzgar por los comentarios emitidos por algunos de los funcionarios que respondieron afirmativamente a esta pregunta, se trata de consultas vinculadas a la acción inmediata del organismo bajo su responsabilidad, y no de consultas vinculadas con problemas globales o problemas de decisiones importantes. Dicen por ejemplo: "sí, sobre la marcha del departamento, si tengo o no problemas de personal"; "de vez en cuando"; "a veces lo hacen"; "en los casos en que tiene relación con mi trabajo"; "pero no por planes".

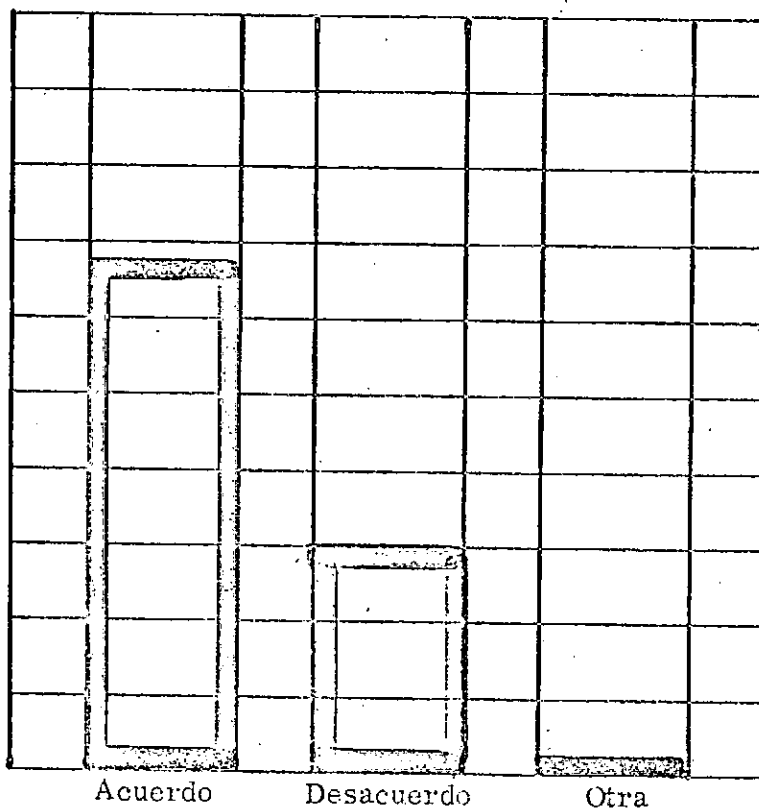
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjeses de departamento y división, de casa central) al ítem: P. 9. El Subsecretario (Director o Jefe de Departamento), me consultan con frecuencia.

CUADRO Nº 118

ACUERDO	.67..... %
DESACUERDO	.30..... %
OTRA	..3..... %
TOTAL	100..... %
Total de casos	63.....

GRAFICO Nº 118



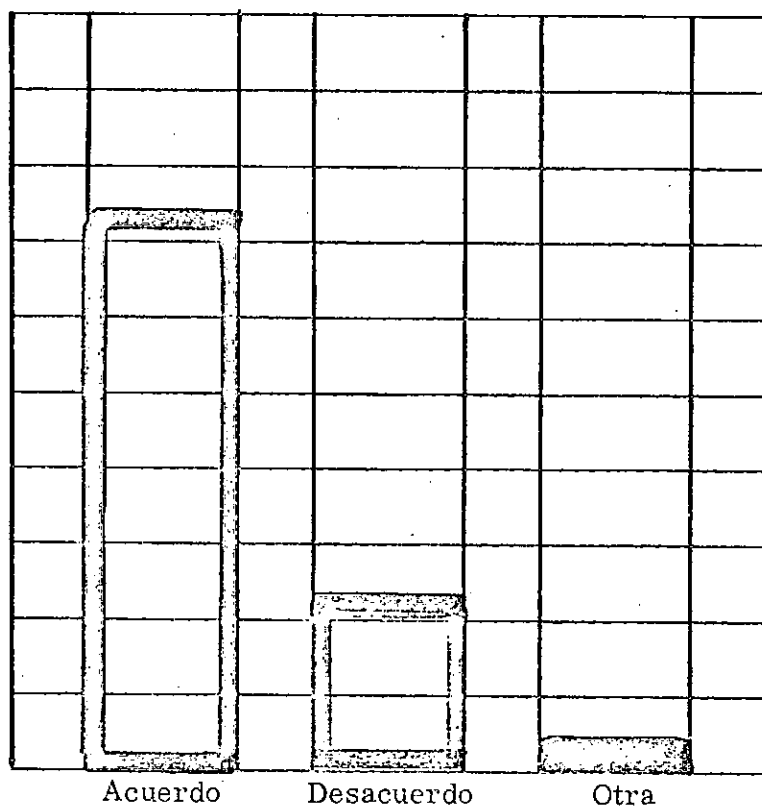
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: F.9. El Subsecretario (Director o Jefe de Dto.) me consultan con frecuencia.

CUADRO Nº 119

ACUERDO	...74... %
DESACUERDO	...22... %
OTRA	...4... %
TOTAL	...100... %
Total de casos	..156...

GRAFICO Nº 119



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

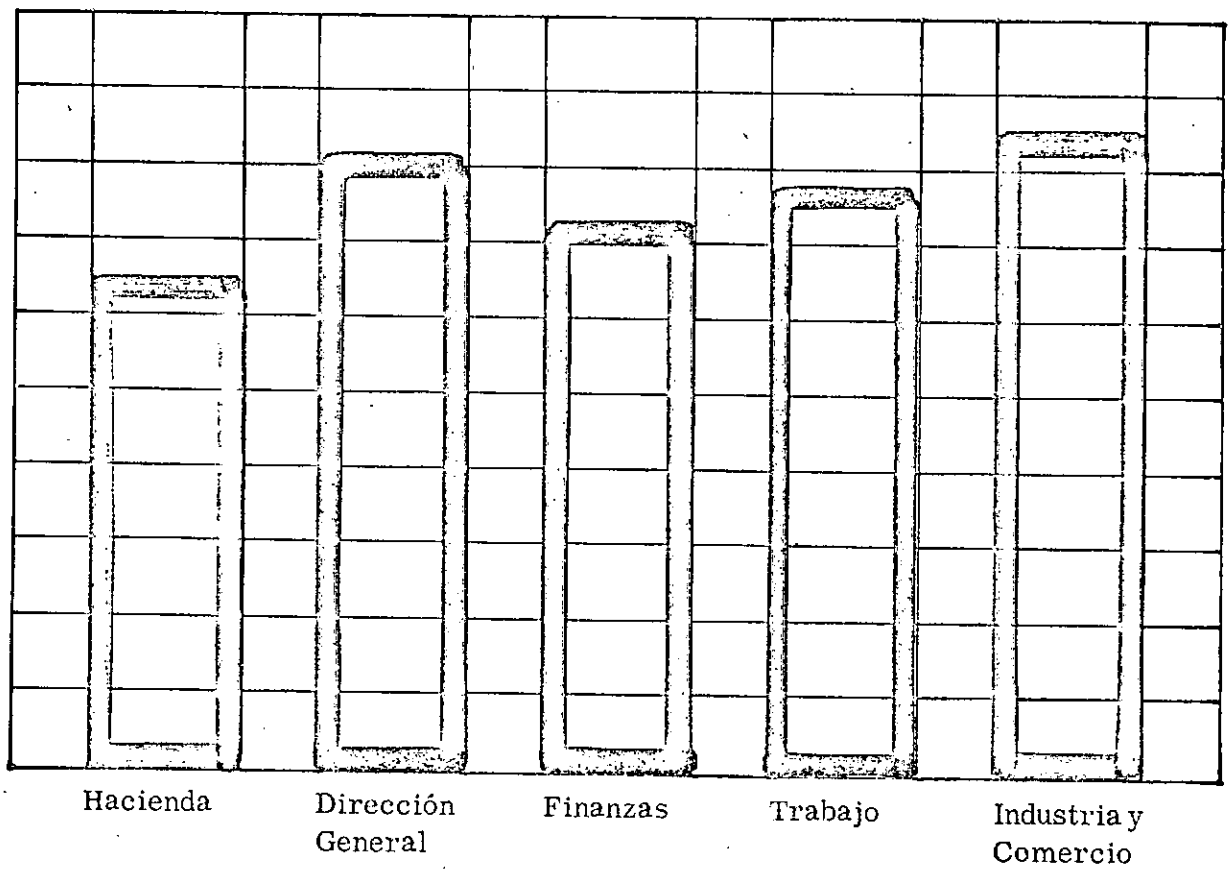
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: F.9. El Subsecretario (Director o Jefe de Dto.), me consultan con frecuencia.-

CUADRO Nº 120

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	..55.	.81..	.73..	78...	85...
DESACUERDO	..32.	.18..	..2..	22...	.8...
OTRA	...3.	..7..	.18..	7....	.8...
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	..63.	.38..	.11..	18...	26...

GRAFICO Nº 120

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



Tales comentarios muestran que, aún en aquellos casos en que se consulta a los subordinados, se trata sobre algún detalle práctico referido a la unidad a su cargo, y no de consultas sistemáticas y periódicas para analizar la marcha general del organismo, las posibilidades de cambios e innovaciones, los planes, etc.

Además, una buena parte de las respuestas afirmativas al ítem lo fueron de funcionarios que no admiten que se los consulte con frecuencia, sino a veces, pocas veces.

Por otro lado, es común que quienes responden discrepando con el ítem F.9. viertan comentarios del siguiente estilo: "en este departamento el jefe no consulta, está para consultarlo"; "yo lo consulto con mucha frecuencia"; "rara vez, nosotros lo consultamos a él".

Estos últimos comentarios nos muestran que existe más bien una idea de consultas de tipo informativo, que de elaboración. No parece darse participación a nivel de elaboración conjunta, salvo excepcionalmente.

El 74% de los funcionarios entrevistados en el Ministerio expresa acuerdo con el ítem F.9., siendo más elevado el porcentaje en Industria y Comercio, y más bajo en Hacienda.

El 35% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación admiten que "los planes que tenemos que cumplir no nos son consultados" (F.10), y solamente el 54% expresa discrepancia con tal afirmación.

Quienes expresan desacuerdo con el ítem, y cuentan su respuesta, se refieren generalmente a consultas de gestiones circunstanciales, más bien que a consultas de planes: "las pautas que nos

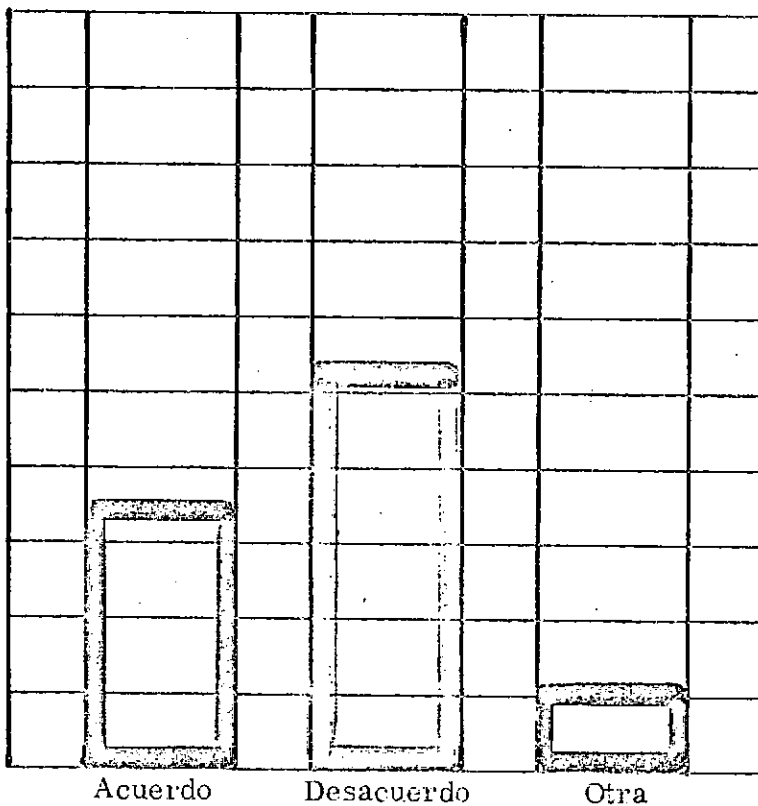
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: F. 10. Los planos que tenemos que cumplir no nos son consultados.

CUADRO Nº 124

ACUERDO	..35.... %
DESACUERDO	..54.... %
OTRA	..11.... %
TOTAL	100..... %
Total de casos	..63.....

GRAFICO Nº 124



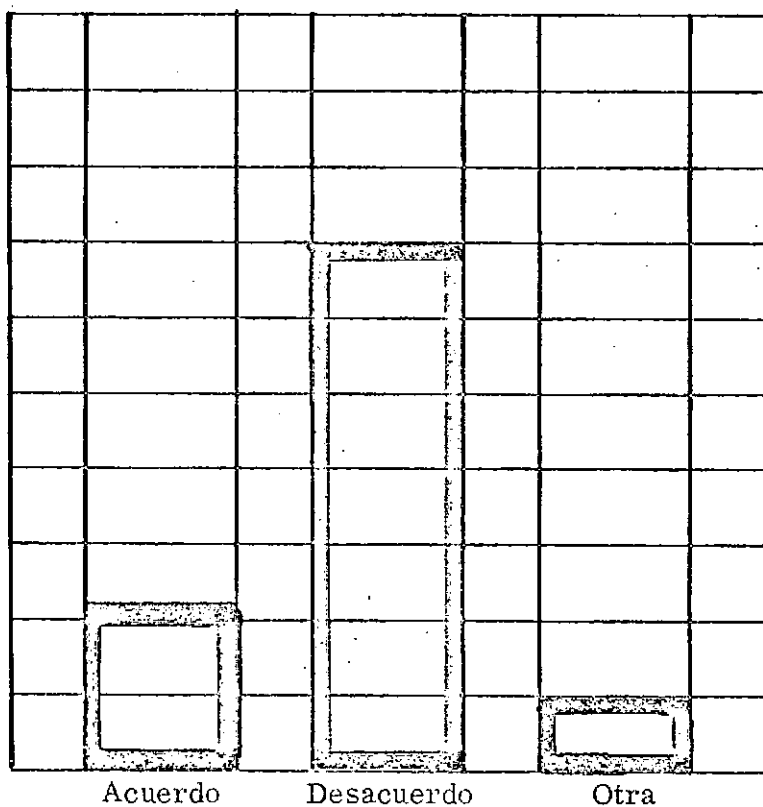
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: F.10. Los planes que tenemos que cumplir no nos son consultados.

CUADRO Nº 122

ACUERDO	....21. %
DESACUERDO	....70. %
OTRA	....10. %
TOTAL	...100. %
Total de casos	...156...

GRAFICO Nº 122



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

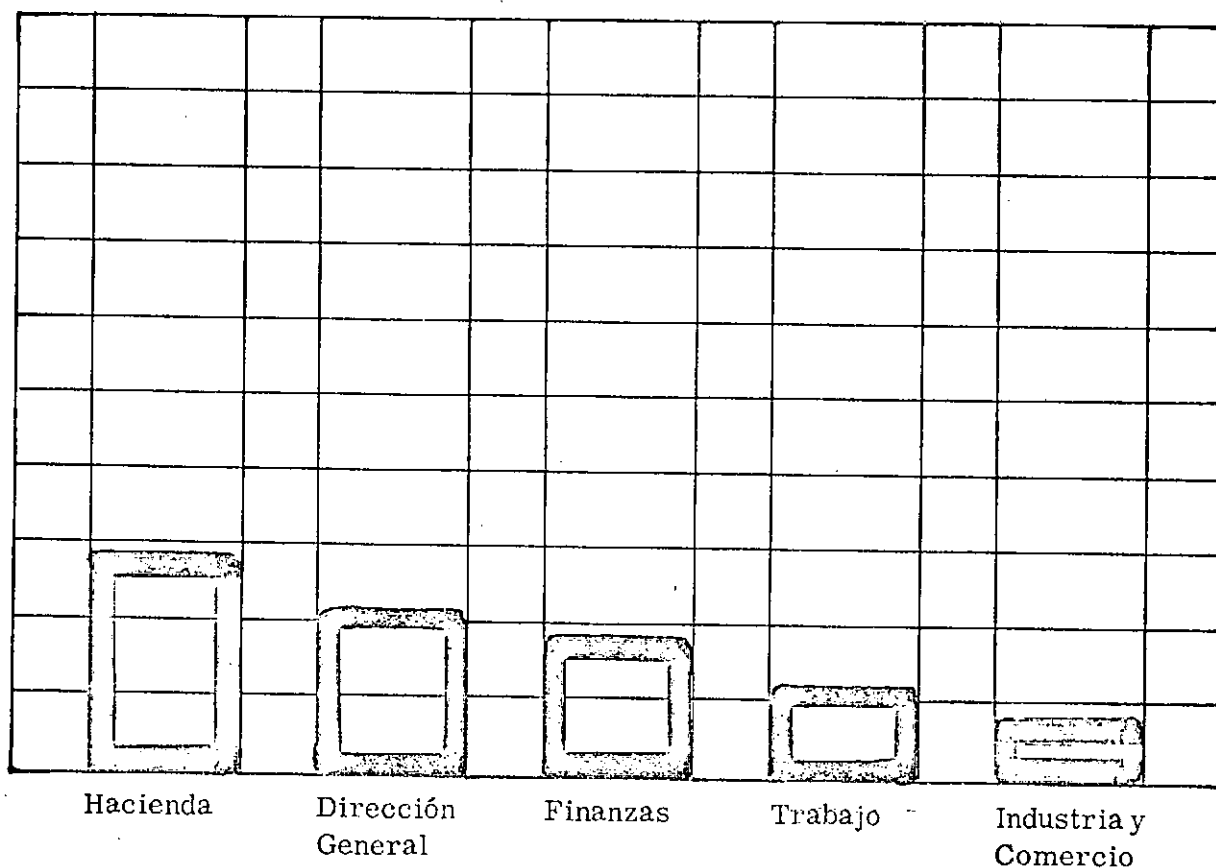
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: F.10. Los planes que tenemos que cumplir no nos son consultados.-

CUADRO Nº 125

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	.29.	.21..	.18..	11...	.8....
DESACUERDO	.65.	.65..	.82..	67...	85...
OTRA	...6.	.13..	.7....	22...	.8....
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	.53.	.33..	.11..	18...	26...

GRAFICO Nº 125

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



dan en las compras las conversamos y nos ponemos de acuerdo"; "el trabajo que debemos seguir ya se ha conversado y nos hemos interiorizado juntos". En otro caso en cambio, quien expresa desacuerdo con F.10. sugiere que la consulta tiene un mayor alcance: "los elaboramos en común".

De todos modos, tanto de las respuestas al ítem, como por los comentarios de los funcionarios, puede inferirse que los funcionarios se refieren a un contacto normal con los superiores, y conversación sobre directivas y cursos de acción.

El 70% de los funcionarios entrevistados en el Ministerio expresa desacuerdo con el ítem F.10., y solamente el 21% expresa acuerdo. Probablemente ello sea indicador de que, como a ese nivel se maneja más el proceso de planeamiento, exista por ello mayor consulta al respecto. Sin embargo, el 27% de los directores admiten que no son consultados, lo cual puede ser un indicador negativo, en cuanto a la participación en el nivel de encuentro entre el estrato de los funcionarios y el de los conductores.

Hasta ahora vimos el problema de cómo se da la consulta de superiores a inferiores en los hechos. Veremos ahora las aspiraciones y expectativas al respecto de parte de los funcionarios, que denotan una neta aspiración participativa, que puede considerarse como un favorable elemento actitudinal para el proceso de cambio racionalmente programado.

El 89% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación admite que "para hacer cambios hay que consultar a jefes y directores" (J.10.), mientras solamente el 6% expresa desacuerdo. Se trata de una actitud general, ya que también el 87% de los funcionarios entrevistados en el Ministerio respon-

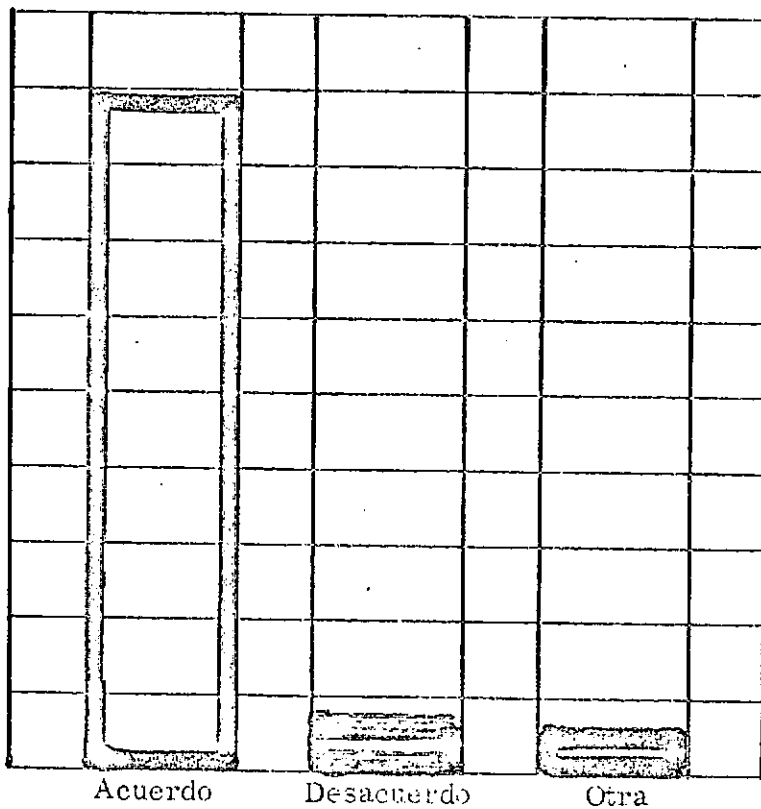
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: J.10. Para hacer cambios hay que consultar a jefes y directores.

CUADRO Nº 124

ACUERDO	...89.. %
DESACUERDO	.....6.. %
OTRA	.....5.. %
TOTAL	..100.. %
Total de casos	.....63..

GRAFICO Nº 124



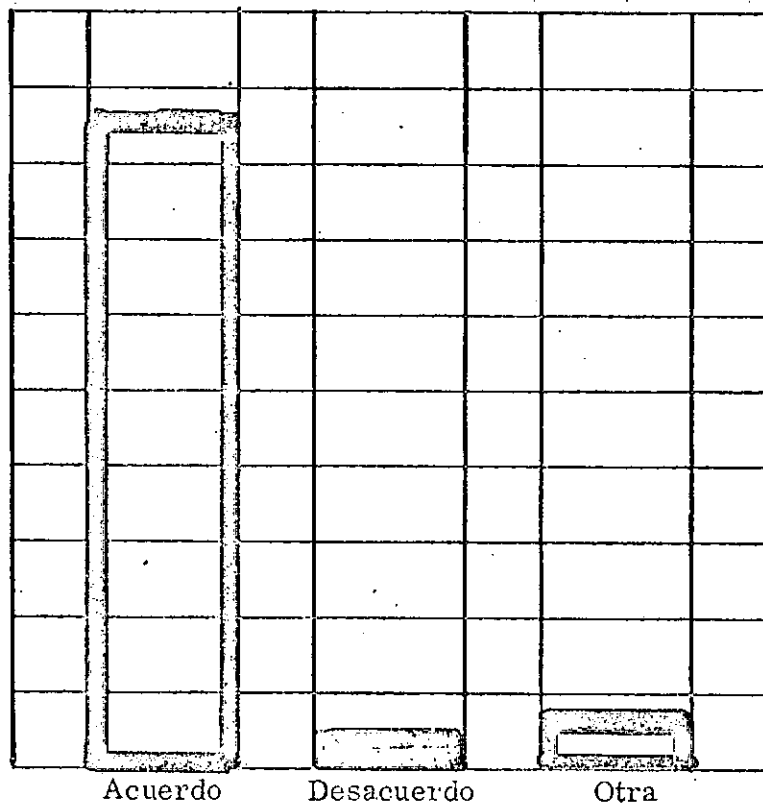
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: J.10. Para hacer cambios hay que consultar a Jefes y Directores.

CUADRO Nº 125

ACUERDO	..... 87 %
DESACUERDO	..... 4 %
OTRA	..... 8 %
TOTAL	... 100 %
Total de casos	..... 156 ..

GRAFICO Nº 125



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

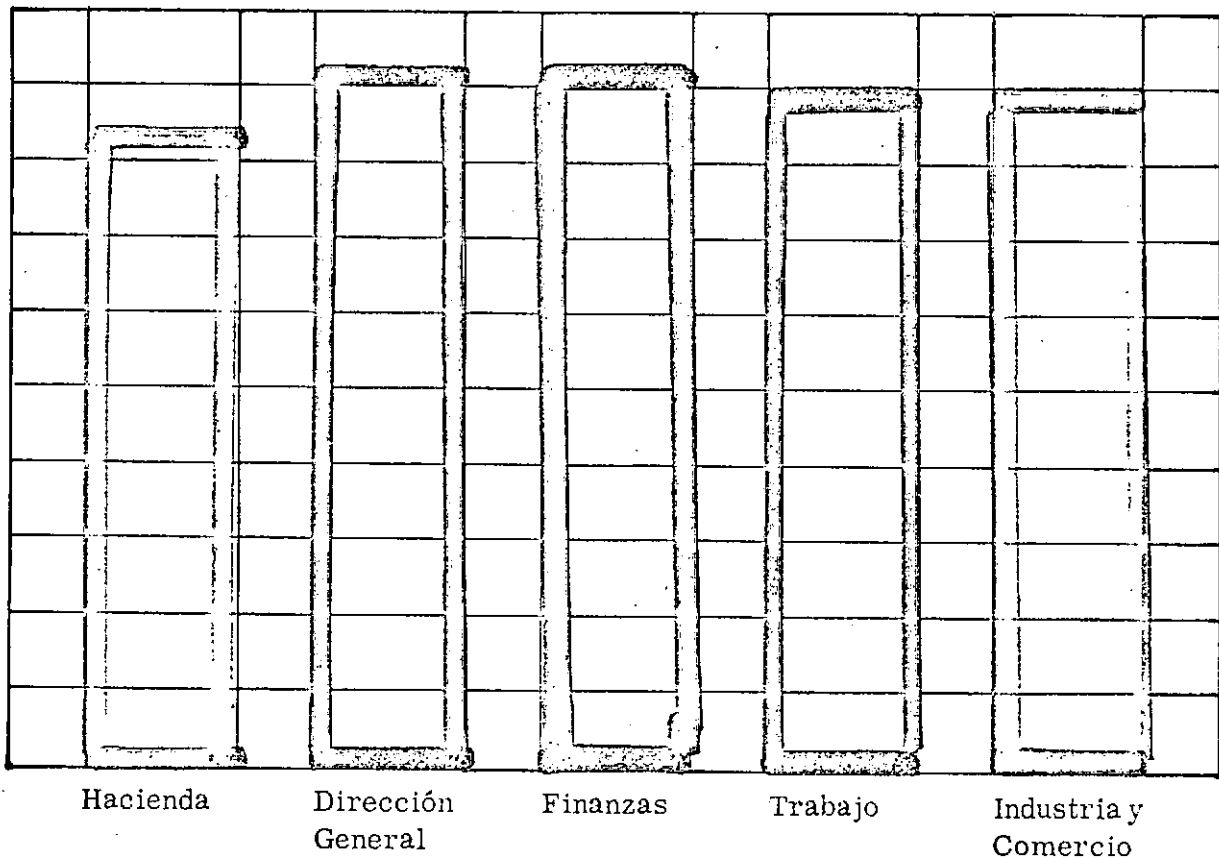
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: J.10. Para hacer cambios hay que consultar a jefes y directores.-

CUADRO Nº 106

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	83...	91..	91...	90....	90...
DESACUERDO	.8...	..3..	.7....	.7....	.4...
OTRA	10...	..5..	.9...	11....	.8...
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	63...	38...	11....	8.....	26....

GRAFICO Nº 106

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



den afirmativamente a J.10.

En resumen, si bien existe una franca actitud favorable a la participación en la consulta de los niveles inferiores por los superiores, y existe un alto nivel de conversación y diálogo entre niveles contiguos sobre problemas de trabajo; parece que falta sistematización, profundización y amplitud en el proceso de consulta, que impide que se convierta en elemento de un proceso de cambio racionalmente programado, en que se integren superiores y subordinados.

4.3.2. Sugerencias de los subordinados

La consulta supone en alguna medida que la iniciativa la tiene quien consulta. La sugerencia y la iniciativa del subordinado, quien sugiere o recomienda una innovación, un cambio o una medida para el mejoramiento del servicio, significa un paso más en el proceso de participación. Significa enfatizar la creatividad y originalidad del funcionario, y convertirle en elemento activo del cambio. Por ello el hábito de hacer sugerencias sobre cambios e innovaciones, de parte de los funcionarios, constituye un buen punto de partida para su incorporación positiva en el proceso de cambio racionalmente programado.

Analizaremos en este rubro en qué medida se da una práctica de formular sugerencias en el Ministerio, así como el estímulo y respuesta a las mismas. El problema es complejo, por cuanto de hecho los funcionarios están constantemente realizando sugerencias en cuanto a su trabajo específico, ya que está dentro de su función el buscar solución a los distintos problemas y necesidades que se van presentando. Sin embargo, para

las sugerencias de mayor novedad, para las verdaderas innovaciones útiles e importantes, existe un premio provincial instituido, que parece haberse otorgado pocas veces, a personas del Ministerio, en razón de existir pocas personas que eleven sugerencias por escrito que puedan aspirar a dicho premio. Al parecer no existe suficiente difusión acerca de cómo formular y presentar las sugerencias para hacerse acreedor a dicho premio, e incluso, ciertos sectores rechazan la idea de buscar premios por sugerencias, y consideran a estas como obligación normal en el servicio.

4.3.2.1. Práctica de sugerencias cotidianas

Hemos incluido en primer lugar dos items (G.14. y G.15.), a efectos de determinar en qué medida se da, de hecho, la práctica de hacer sugerencias a la superioridad, para el mejoramiento del servicio, en el Ministerio. Uno de los items se refiere a sugerencias recibidas por el funcionario entrevistado de sus subordinados. El otro se refiere a las sugerencias que el entrevistado hizo.

Las respuestas a estos dos items (G.14. y G.15.) muestran un marcado contraste. En efecto, entre los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación, el 73% admite que "el personal rara vez propone cambios o hace sugerencias para mejorar el servicio" (G.14.), pero el 81% expresa acuerdo con la afirmación "hice sugerencias para mejorar el servicio" (G.15.) Tal discrepancia entre la percepción de la iniciativa de los subordinados y la propia, puede constituir un indicador de la falta de clima y espíritu participativo en las relaciones jerárquicas en el Ministerio.

Estas respuestas serían un indicador de la existencia de un

ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: G.14 El personal raras veces propone cambios o hace sugerencias para mejorar el servicio.

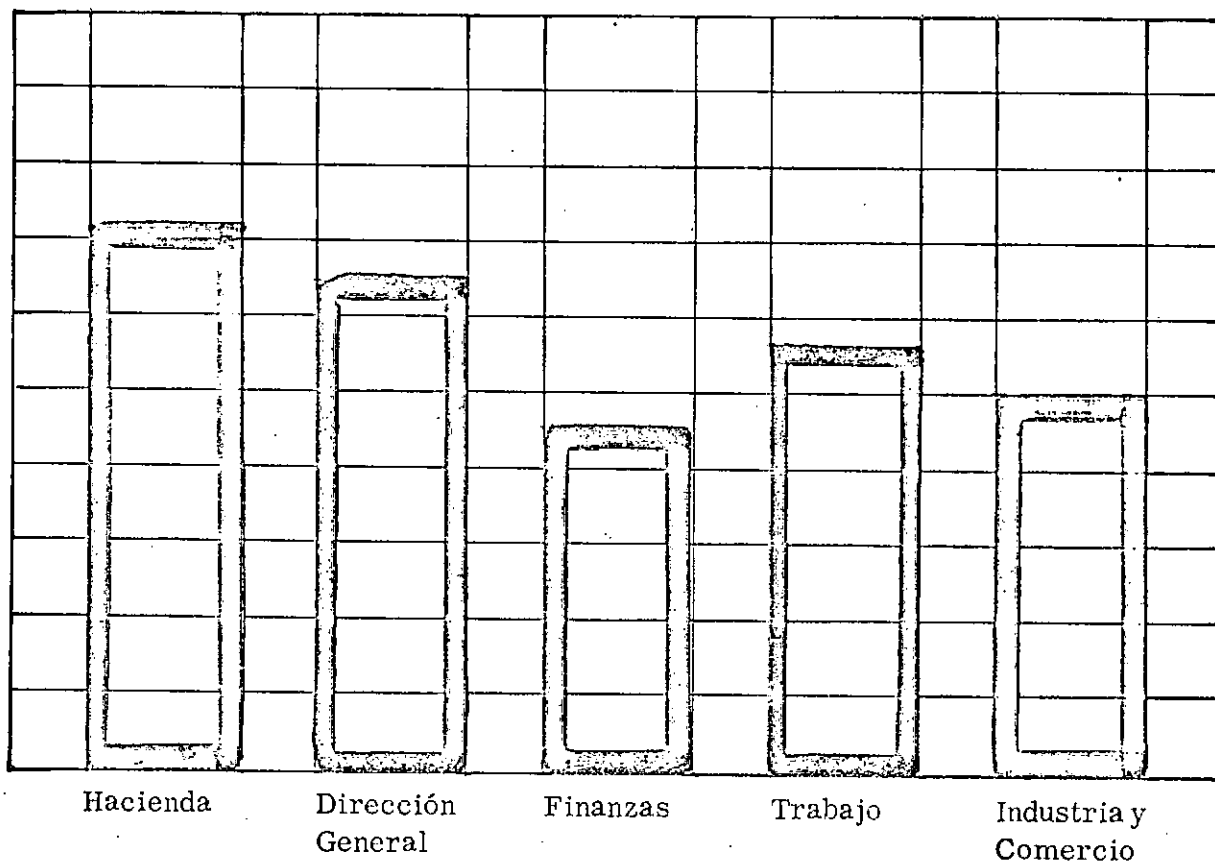
CUADRO Nº 129

Subsecretarías

	Hacienda	Dirección General	Finanzas	Trabajo	Industria y Comercio
	%	%	%	%	%
ACUERDO	...71	...65	...45	...56	...50
DESACUERDO	...25	...34	...55	...34	...43
OTRA	...3	...-	...-	...11	...8
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	...63	...38	...11	...18	...26

GRAFICO Nº 129

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



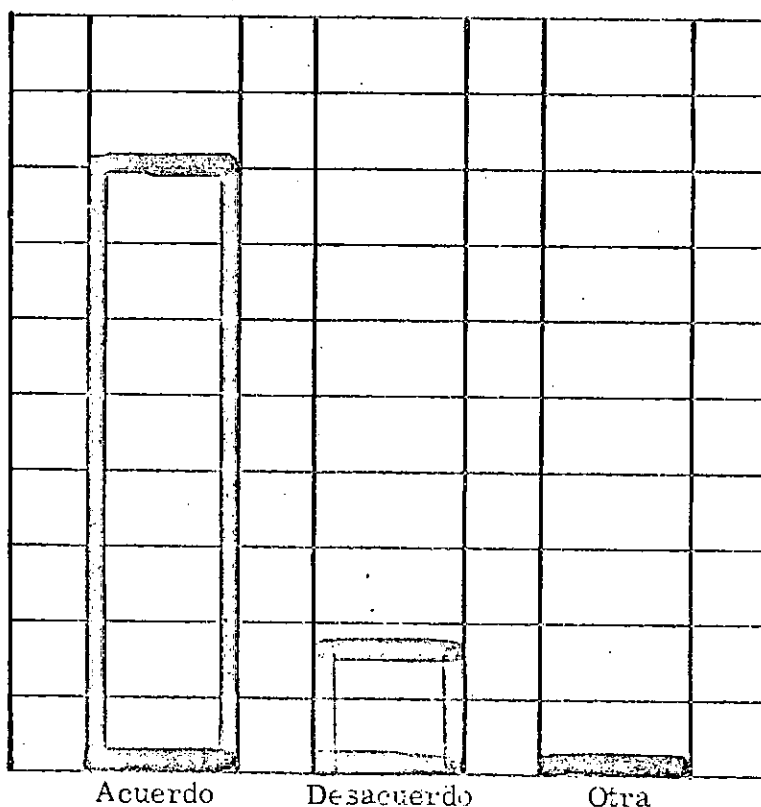
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: G.16. Hice sugerencias para mejorar el servicio.

CUADRO Nº 150

ACUERDO	...81... %
DESACUERDO	...17... %
OTRA	...2... %
TOTAL	..100... %
Total de casos	...63...

GRAFICO Nº 150



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

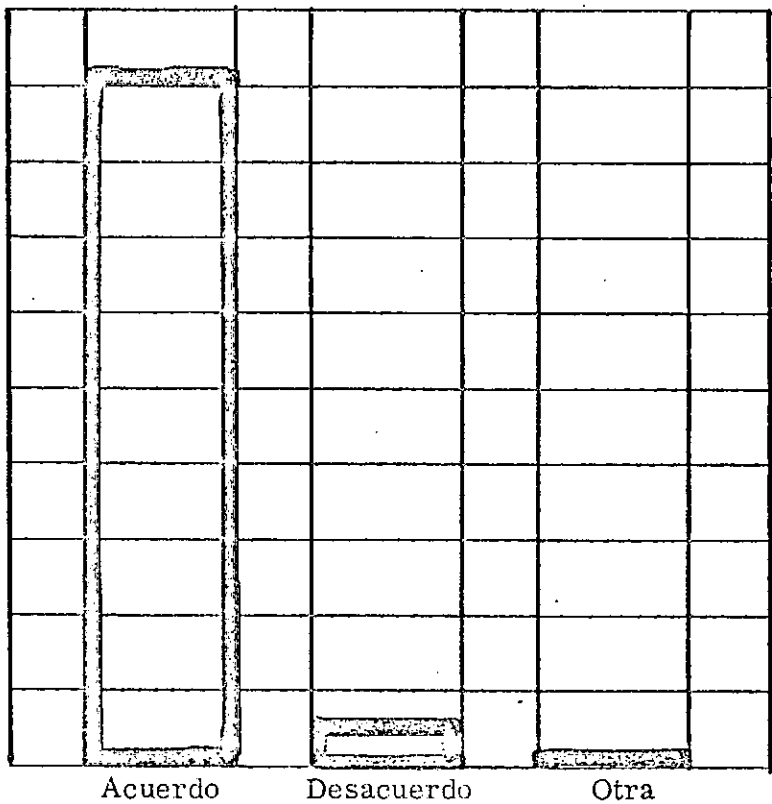
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: G.16
Hice sugerencias para mejorar el servicio.

CUADRO Nº 154

ACUERDO	... 92... %
DESACUERDO	..... 6 %
OTRA	.... 1... %
TOTAL	... 100... %
Total de casos	... 156...

GRAFICO Nº 155



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

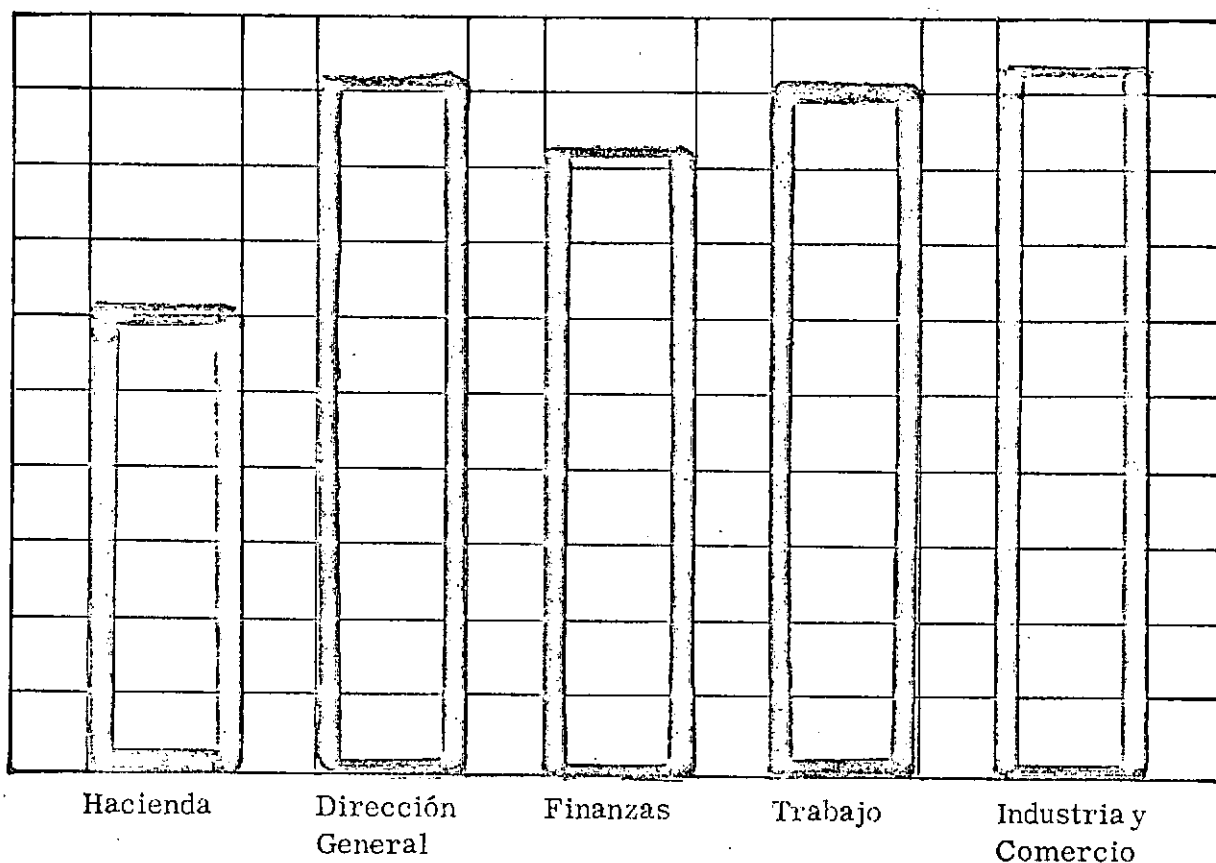
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: 9. 16. Hice sugerencias para mejorar el servicio.

CUADRO Nº 159

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	.60..	.91..	.82..	.90..	.93..
DESACUERDO	.35..	.08..	.18..	.06..	.04..
OTRA	.01..	.01..	.01..	.04..	.04..
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	.53..	.38..	.11..	.13..	.25..

GRAFICO Nº 159

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



clima y espíritu no participativo el considerar que los subordinados tienen poca capacidad de hacer aportes en materia de iniciativas, cambios y sugerencias, y el tender a no escuchar sus sugerencias, o a considerarlas meras opiniones que no merecen recordarse como sugerencias. El superior que no está imbuído de una mentalidad participativa tiende a valorar sus propios aportes y a restar importancia a lo que puedan opinar o sugerir los subordinados. Tal actitud hacia el subordinado está ilustrada por algunos comentarios de entrevistados que prestaron acuerdo con G.14.: "siempre hablan de mejorar las cosas pero nunca se ponen a sugerir"; "sí, al personal no lo escuchan".

Los comentarios citados sugieren que una razón para que el personal no haga sugerencias es que no saben como hacerlas, que no han recibido la concreta preparación y orientación que se necesita para poder elaborar eficazmente. En tal sentido el superior puede hacer mucho para estimular y orientar al subordinado a proponer cambios e innovaciones: puede mostrarle interés y entusiasmo por sus propuestas; puede discutir las con él y ayudarle a darles forma; puede indicarle cuáles son los elementos positivos y viables que ve en su propuesta o sugerencia, para que el subordinado los elabore más; etc. Pero todo esto no lo hace un superior que no cree que sus subordinados sean capaces de aportar sugerencias útiles para el mejoramiento del servicio, ni considera que lo que los subordinados comentan o critican constituyan sugerencias. La inexistencia de una corriente de propuestas o sugerencias de parte de los subordinados, constituye un claro indicador de la falta de proceso participativo entre superiores y subordinados. Para pasar de la apreciación general a la sugerencia más concreta y armada, el subordinado necesita respuesta, aprobación general, y estímulo de

parte del superior. El que no existan tales propuestas o sugerencias más estructuradas puede implicar que no existe una orientación participativa de apoyo y estímulo de parte del superior. Esta interpretación estaría de acuerdo con el citado comentario de un entrevistado; quien, explicando por qué los subordinados no hacen propuestas o sugerencias, afirma: "si no lo escuchan". El escuchar, con todas sus implicaciones (comprender, aceptar, responder, dialogar, aprobar, orientar) es un elemento fundamental del estímulo que el superior puede ofrecer al subordinado, para inducirle a hacer propuestas y sugerencias de innovaciones y cambios para el mejoramiento del servicio, preparándole así para integrarse en un proceso de cambio racionalmente programado con participación de los roles principales de la organización.

Los comentarios formulados por algunos de los entrevistados al responder respecto del ítem G.6., o sea ya ellos en la posición de subordinados, sugieren que, por tratarse de sugerencias verbales e informales ellas pueden no haber sido computadas como tales por sus superiores, y, frecuentemente, no se les dió importancia en la superioridad: "verbales al jefe"; "por escrito no, verbales sí"; "hice pero las aprovechó otro"; "no se han seguido adelante"; "no se hasta qué punto han llegado".

Un sistema de escasa receptividad de iniciativas para el cambio, resulta, en escasas iniciativas para el cambio, pues, de acuerdo con la orientación psicosocial ya comentada más arriba ("nadie intenta lo que cree imposible", conectada a la "self-fulfilling prophecy") los funcionarios no buscan frustrarse realizando un esfuerzo de iniciativa para el cambio que suponen que no tendrá respuesta.

Las respuestas de los funcionarios entrevistados en el Ministerio

muestran una tendencia parecida a la observada en Recaudación. En efecto, el 63% expresa acuerdo con G.14., y el 92% expresa acuerdo con G.16.

Los directores tienden a admitir con menos frecuencia (40%) que "el personal rara vez propone cambios o hace sugerencias para mejorar el servicio", probablemente como consecuencia de que, en ese nivel más jerárquico se produce un mayor volumen de iniciativa de los subordinados (jefes de departamento y sub-directores).

4.3.2.2. Estímulo a las sugerencias cotidianas

A pesar de la admisión de la mayoría de los entrevistados de que el personal rara vez hace sugerencias, también la mayoría manifiesta estimular al personal para que las haga. En efecto, el 67% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación, y el 84% de los entrevistados en el Ministerio, (siendo el porcentaje más alto entre los directores) expresa acuerdo con la afirmación "usted estimuló al personal para que le dé ideas y sugerencias para el mejoramiento del servicio" (G.12.). Aparentemente el sentido de estas respuestas afirmativas se refiere más bien al hecho de que los superiores están constantemente instando al personal a mejorar el servicio -función normal del superior en cualquier organización- aunque sin instarles a crear o sugerir o proponer cambios más allá del marco de sus propias directivas. Tal interpretación parece plausible de acuerdo con los comentarios emitidos por algunos entrevistados de la Dirección de Recaudación, al responder al ítem G.12.: (los estimulé) "directamente con la palabra"; "estímulo comentando con ellos las necesidades del servicio, permitiendo que cada uno opine"; "pido que opinen para poder simplificar tareas"; "en las conversacio-

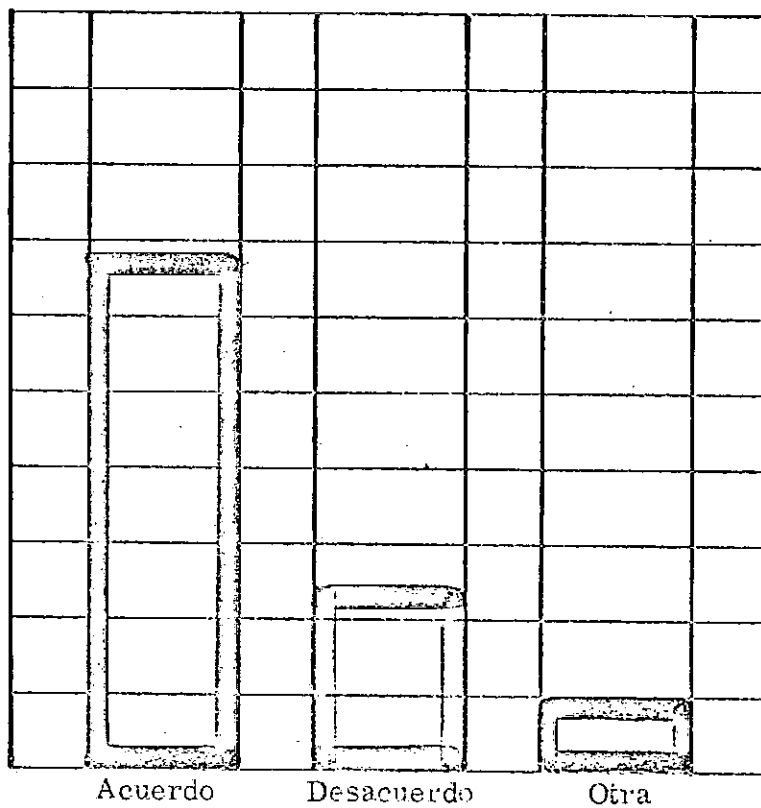
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: G.12. Ud. estimuló al personal para que le dé ideas y sugerencias para el mejoramiento del servicio.

CUADRO Nº 133

ACUERDO	...67... %
DESACUERDO	...24... %
OTRA	...19... %
TOTAL	...100... %
Total de casos	...63...

GRAFICO Nº 133



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

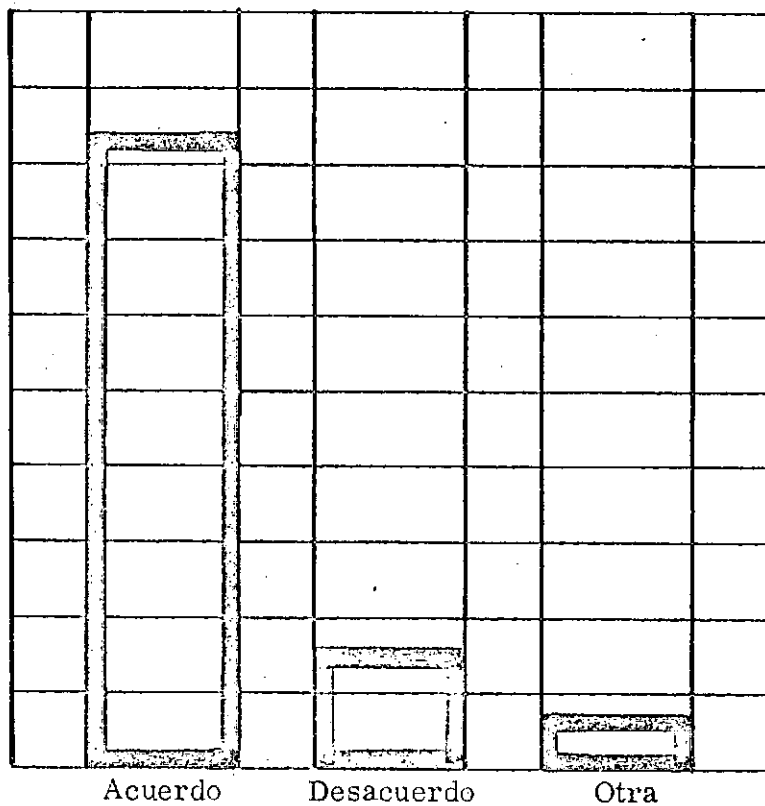
Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: G.12

Ud. estimuló al personal para que le dé ideas y sugerencias para el mejoramiento del servicio.

CUADRO Nº 154

ACUERDO	... 84... %
DESACUERDO	... 15... %
OTRA	... 7... %
TOTAL	... 100... %
Total de casos	... 156...

GRAFICO Nº 154



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

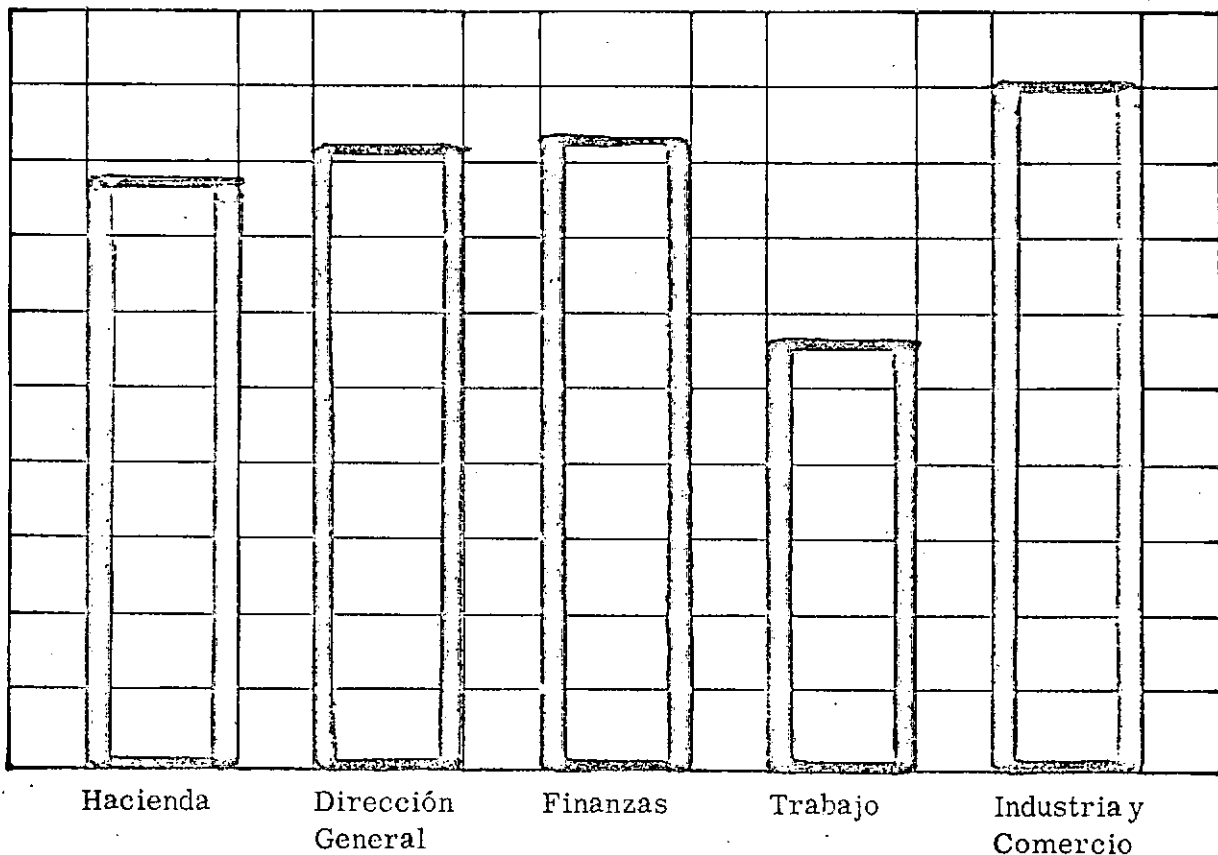
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: G.12 Ud. estimuló al personal a que le dé ideas y sugerencias para el mejoramiento del servicio.

CUADRO Nº 135

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	...76	...81	...82	...56	...90
DESACUERDO	...17	...10	...9	...34	...8
OTRA	...6	...8	...9	...11	...4
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	...63	...33	...11	...18	...26

GRAFICO Nº 135

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



nes, cuando vienen a pedir asesoramiento, les pedimos que nos den alguna sugerencia porque ellos están en contacto con el público".

Siempre, aún cuando más no sea este diálogo con los empleados sobre formas de mejorar la rutina diaria, o resolver problemas inmediatos, es ya un principio importante que puede servir de base para un proceso participativo más sustantivo, más intenso, en sugerencias dentro de una perspectiva más amplia.

No debemos despreciar el hecho de que existe un 24% en Recaudación y un 15% en el Ministerio, que expresa desacuerdo con G.12. Algunos de sus comentarios son ilustrativos al respecto: "no recuerdo haberlo hecho"; "no puedo, no está a mi alcance"; "no hay tiempo para eso"; "en qué puedo estimularlos yo?" (refiriéndose a no poder ofrecer premios).

4.3.2.3. Receptividad de las sugerencias de subordinados

El mejor estímulo a los subordinados para que propongan cambios o presenten iniciativas es una adecuada respuesta del superior cuando se den tales iniciativas o propuestas, en el sentido de considerarlas seriamente, analizarlas, discutir las con el subordinado, elaborarlas, completarlas, y ponerlas en práctica en la medida en que se justifican. Con el objeto de detectar este aspecto del problema, se incluyeron en el cuestionario los ítems G.3., G.10., G.11. y G.13., que permitirían detectar hasta qué punto se da un proceso en que realmente las sugerencias e iniciativas de los subordinados son operativas, gracias a la buena recepción de las mismas por parte de los superiores.

Los ítems G.10. y G.11. se refieren en general a la aceptación

por el entrevistado de las sugerencias de sus subordinados (G.11.), y a la aceptación de las sugerencias del entrevistado por sus superiores (G.10.).

El 92% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación y el 94% de los entrevistados en el Ministerio expresan acuerdo con la afirmación "usted toma en cuenta las sugerencias que hacen sus subordinados para el mejoramiento del servicio" (G.11.). El 76% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación y el 87% de los funcionarios entrevistados en el Ministerio expresan acuerdo con la afirmación "cuando se hacen sugerencias, generalmente tienen eco en la superioridad" (G.10.).

Las respuestas a los items G.10. y G.11. parecen en buena medida expresiones generales de buenas relaciones entre superiores y subordinados, y se refieren a sugerencias propias de la discusión del trabajo cotidiano en las distintas reparticiones a juzgar por algunos comentarios detectados en la Dirección de Recaudación: "el papel de imprenta lo mandaron al depósito central, con seguimos que lo mandaran directamente a la imprenta"; muchos se refieren a que se trata de trabajo de rutina, por eso no se hacen sugerencias, o a que no saben qué pasa más arriba con sus sugerencias; otro afirma que "generalmente no son aceptadas por que no son útiles; hay gente que se la pasa sugiriendo pavadas".

De manera concordante, observamos que el 70% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación, y el 67% de los entrevistados en el Ministerio, admiten que "en reuniones con el.....(superior inmediato) se han presentado ideas y se han conseguido muchas cosas" (G.3.).

En este caso, los comentarios emitidos por algunos entrevista-

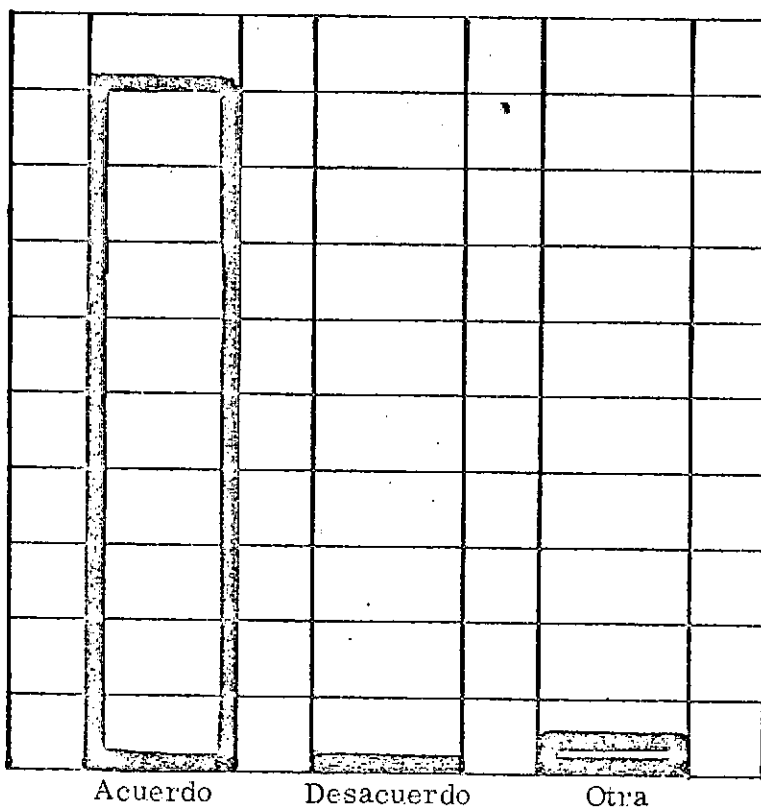
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: G.11 Ud. toma en cuenta las sugerencias que hacen sus subordinados para el mejoramiento del servicio.

CUADRO Nº 156

ACUERDO	....92.. %
DESACUERDO	.....3.. %
OTRA	.....5.. %
TOTAL	.. 100.. %
Total de casos	....63..

GRAFICO Nº 156



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

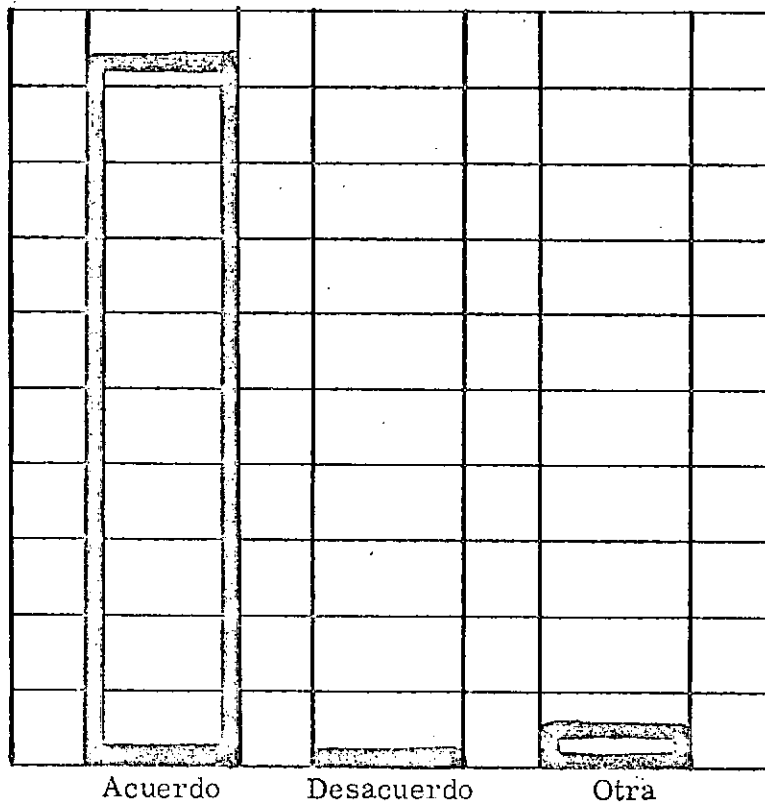
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: G.11
 Ud. toma en cuenta las sugerencias que hacen a sus subordinados para el mejoramiento del servicio.

CUADRO Nº 137

ACUERDO	...94... %
DESACUERDO	.....1... %
OTRA	....6... %
TOTAL	..100... %
Total de casos	..156...

GRAFICO Nº 137



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

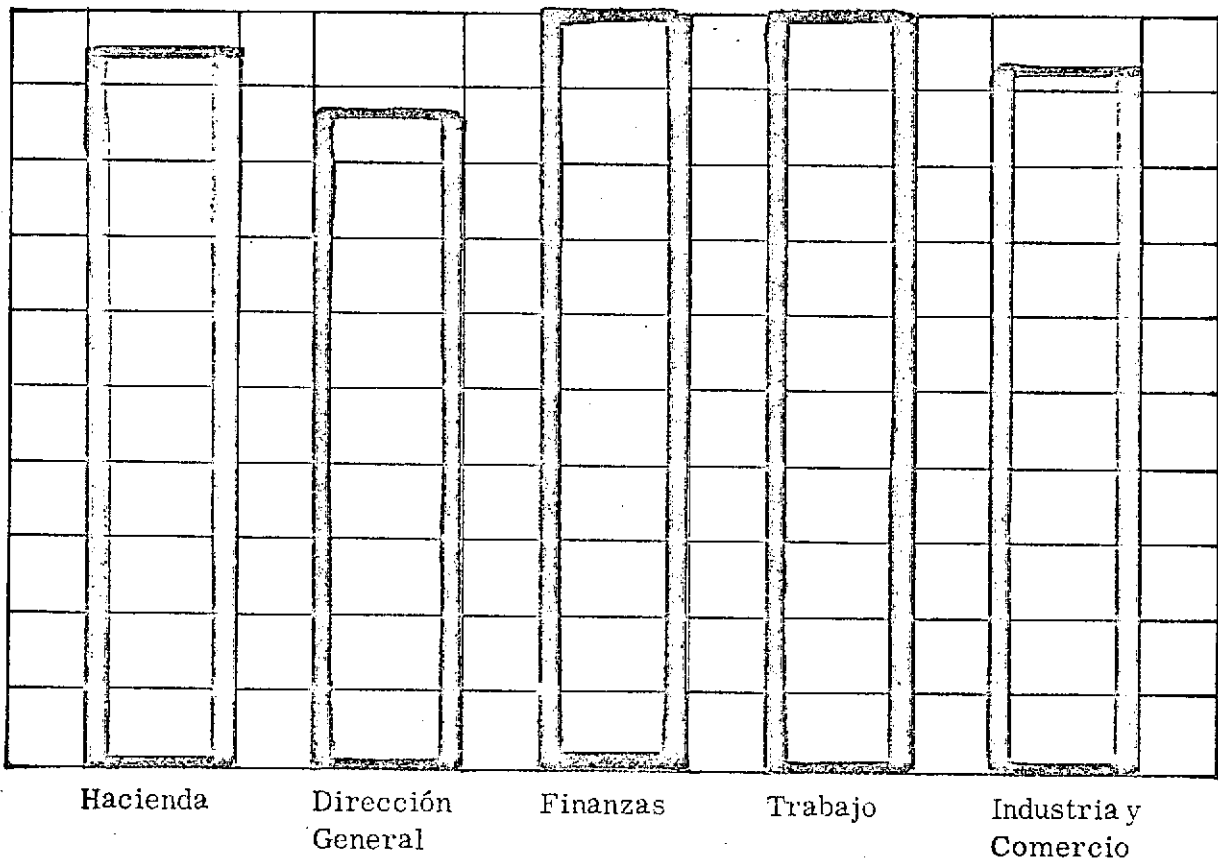
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: G, 11 Ud toma en cuenta las sugerencias que hacen sus subordinados para el mejoramiento del servicio.

CUADRO Nº 138

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	95	86	100	100	93
DESACUERDO	2	7	7	7	7
OTRA	3	13	7	7	8
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	63	38	11	18	26

GRAFICO Nº 138

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



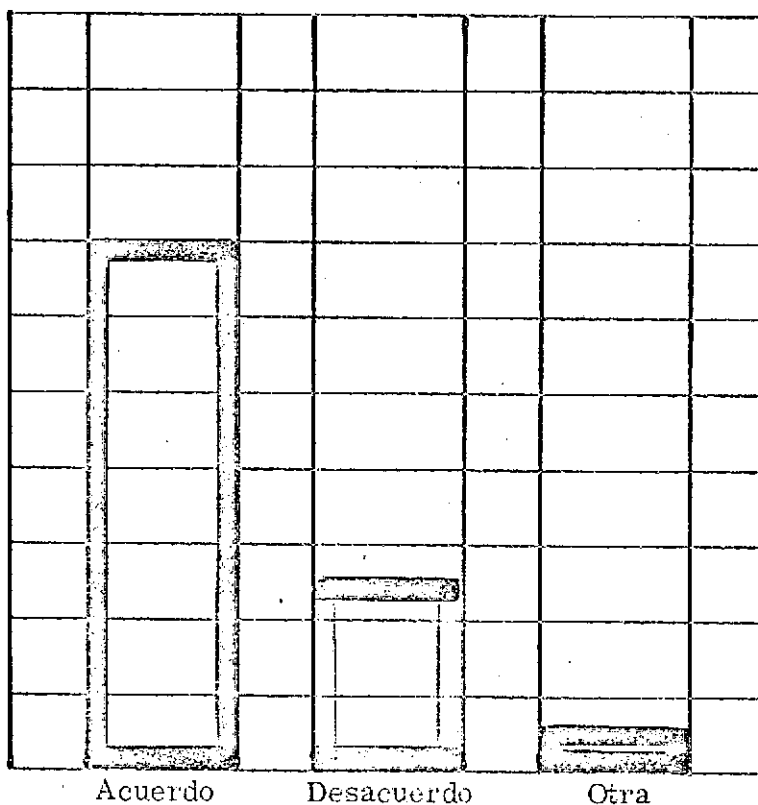
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: G.3. En reuniones con el Subsecretario (Director y Jefe de Departamento) se han presentado ideas y se han conseguido muchas cosas.

CUADRO Nº 139

ACUERDO	...70... %
DESACUERDO	...25... %
OTRA	...5... %
TOTAL	..100... %
Total de casos	...63...

GRAFICO Nº 139



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

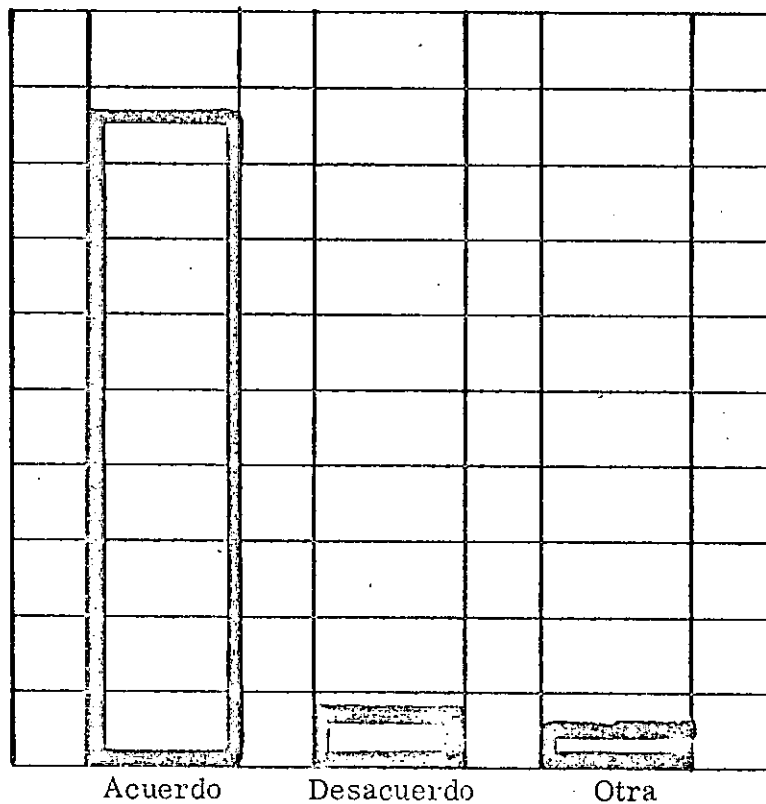
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: 0.3. En reuniones con el Subsecretario (Director y Jefe de Dpto.) se han presentado ideas y se han conseguido muchas cosas.

CUADRO Nº 140

ACUERDO	....87.. %
DESACUERDO	....7.. %
OTRA	....6.. %
TOTAL	..100.. %
Total de casos	...156.

GRAFICO Nº 140



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

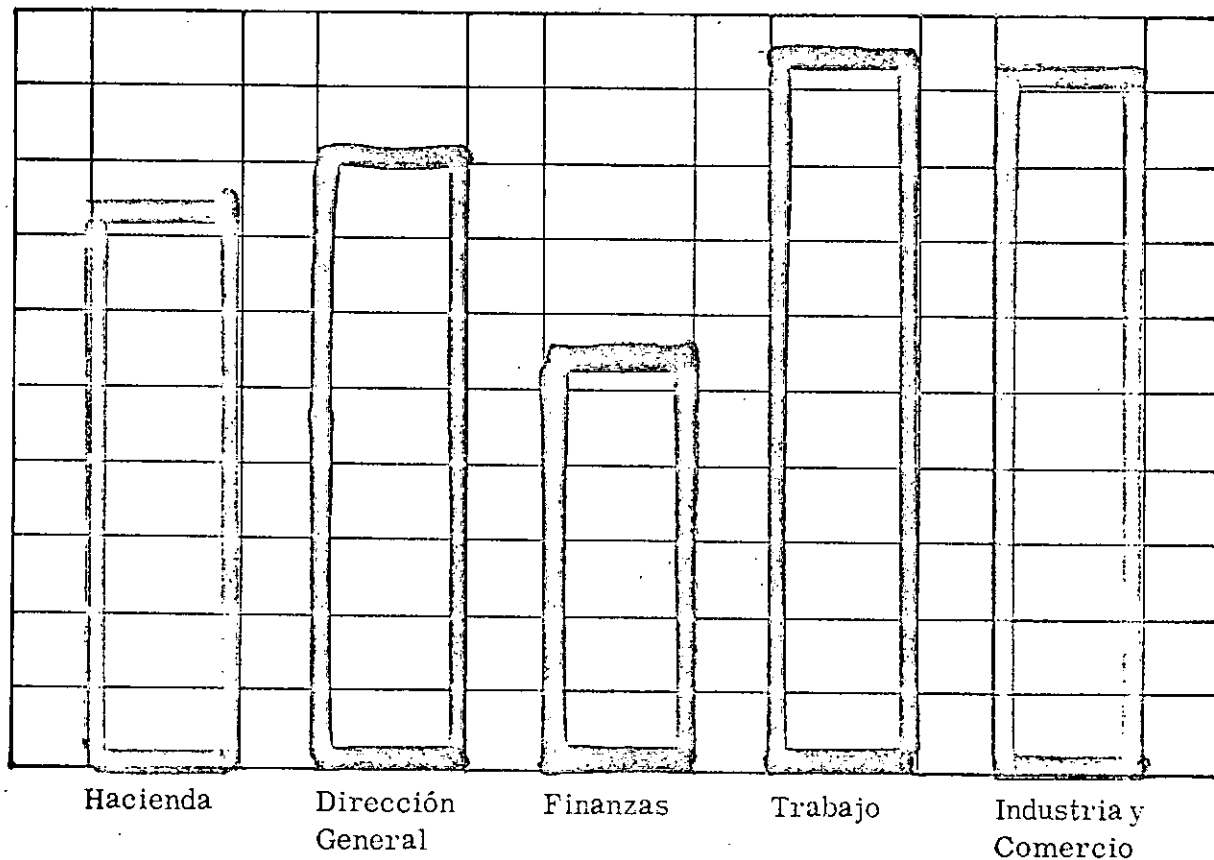
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: G.3. En reuniones con el Subsecretario (Director o Jefe de Dto.) se han presentado ideas y se han conseguido muchas cosas.-

CUADRO Nº 111

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	84...	91...	55...	95..	93...
DESACUERDO	11	8	9	-	-
OTRA	.5...	...-	36...	.6	8
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	63	38	11	18	26

GRAFICO Nº 111

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



dos en la Dirección de Recaudación sugieren que las respuestas afirmativas se refieren a veces a haber logrado recursos o mejoras para la oficina o repartición correspondiente.

4.3.2.4. Sugerencias, participación y conducción

El análisis de los ítems G.10., G.11. y G.13., muestra que efectivamente se ha llegado a un nivel de conformidad con un sistema de pedidos y respuestas operativo entre los niveles jerárquicos inmediatos, y respecto de necesidades inmediatas del organismo. Sin embargo, ello no significa que se de una participación sustentiva en los cambios de fondo en el Ministerio, en los aspectos más centrales que subyacen a la discusión diaria del detalle, en la orientación general de la actividad. Tal conclusión, particularizada en el problema que nos ocupa especialmente -relación entre funcionarios y conductores- es la que se desprende del análisis del ítem G.13., introducido en el cuestionario para analizar este aspecto.

Solamente el 8% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación discrepa con la afirmación "si el Ministro y los subsecretarios escucharan más a quienes están en el Ministerio desde hace años, las cosas andarían mejor" (G.13.), mientras el 70% expresa acuerdo con dicha afirmación.

Los comentarios emitidos por muchos entrevistados, al responder a este ítem, refuerzan nuestra interpretación: "eso lo dije siempre yo, en vez de escuchar a los asesores, que atiendan nuestras iniciativas"; "pero creo que el Ministro y los subsecretarios vienen con un plan premeditado y estudiado y no sé hasta qué punto pueden andar escuchando sugerencias; cada uno trae algo nuevo"; "ellos vienen muchas veces sin conocer y la gente de acá podrías aclararles".

ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

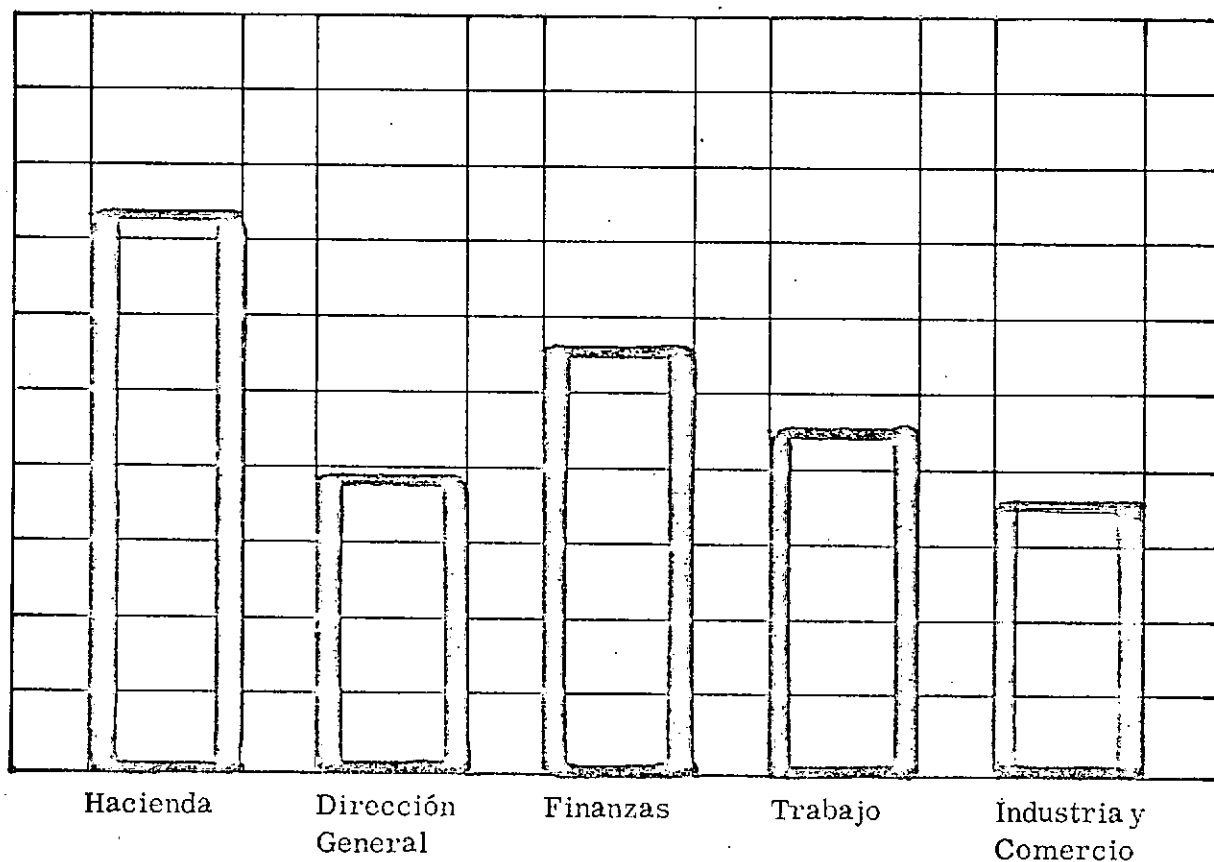
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: G. 13 Si el Ministro y los subsecretarios escucharan más a quienes están en el Ministerio desde hace años, las cosas andarían mejor.

CUADRO Nº 144

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	73	39	55	45	35
DESACUERDO	3	3	-	22	23
OTRA	24	26	45	34	43
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	63	38	11	18	26

GRAFICO Nº 144

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



El comentario de uno de los entrevistados concretamente sugiere el camino para que la participación a que se refiere este ítem contribuya al proceso de cambio racionalmente programado: "creo que las cosas van encauzadas a un buen fin y con las sugerencias y la nueva técnica esto va a empezar a caminar bien, tiene que andar bien". Otros entrevistados comentan que tal comunicación debe darse "por la vía jerárquica correspondiente". Otro completa el cuadro: "no solamente la gente que ha quedado de antes, sino que los jóvenes también pueden saber muchas cosas"; otros insisten que ello debe hacerse por medio de los jefes de departamento y directores.

El 54% de los funcionarios entrevistados en el Ministerio expresa acuerdo con el ítem G.13. Tal porcentaje es bajo si consideramos que en la Dirección de Recaudación el 70% prestó acuerdo. Tal diferencia está ligada al hecho de que los funcionarios entrevistados en el Ministerio, teniendo un nivel jerárquico promedio más alto, están en contacto más directo con la conducción (Ministros y Subsecretarios), y pueden hacerse escuchar por ella, y, en alguna medida, son quienes no completan el ciclo comunicativo para que a ellos lleguen los aportes de los funcionarios de nivel más bajo. En concordancia con esta interpretación, observamos que los directores expresan acuerdo con dicho ítem con menor frecuencia (33%) que los demás. Resulta significativo que en cambio los sub-directores expresen acuerdo con tal crítica en un 69% de los casos, lo cual puede estar ligado a que ellos son más frecuentemente de carrera que los Directores, y posiblemente tienen cierta dificultad para hacer llegar sus aportes a la conducción.

El porcentaje de acuerdo con G.13., aún para el caso de los directores (33%) es alto, ya que significa que, aún el escalón de funcionarios colindante con la jerarquía de conducción

(directores y sub-directores) se sienten impedidos de hacer llegar a los conductores los aportes de "quienes están en el Ministerio desde hace años".

4.3.2.5. Conclusión

En síntesis, existe un grado de discusión de necesidades, y problemas cotidianos e inmediatos entre categorías jerárquicas inmediatas, y en tal discusión son aceptados los aportes de los subordinados al menos hasta el nivel de que ellos y sus superiores se sienten satisfechos con el intercambio. Sin embargo, se da una escasa participación en problemas más amplios, y en la formulación de sugerencias sobre cambios e innovaciones de alguna trascendencia, que pueden significar un antecedente más inmediato para un proceso de cambio racionalmente programado. Esta carencia de participación más sustantiva, es claramente notada por los distintos niveles de funcionarios, aún por los directores, haciendo hincapié en la falta de receptividad de la conducción respecto de los aportes de los funcionarios con experiencia en el Ministerio.

4.3.3. Centralización-descentralización

Analizaremos en este rubro una etapa más avanzada de la participación. Hasta aquí analizamos la información, consulta e iniciativas, que permiten al funcionario subordinado hacer aportes para la decisión, pero que no ponen en sus manos la decisión misma. La descentralización y la delegación de funciones son formas de ir más allá en la participación como estilo de poder compartido, y delegar en el subordinado o en el funcionario periférico, cierta cuota adicional de poder. La centralización, por el contrario, implica la concentración del

podér en un núcleo centralizado, lo cual puede quitar fuerza al aporte y motivación de los niveles inferiores, y puede hacer rígido el esquema de decisiones, programación y conducción, sin capacidad de adaptarse a la diferenciación interna del organismo y de las distintas esferas contextuales con que están en contacto sus distintas unidades.

Para este tema, hemos incluido en nuestro cuestionario cuatro items, dos referidos directamente a la centralización (H.17. y H.18.) y dos referidos al tema de la delegación de funciones (H.15. y H.16.).

4.3.3.1. La percepción de la centralización

El 21% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación admite que "existe una excesiva centralización que traba la acción" (H.18.), mientras el 67% discrepa con tal afirmación. Los porcentajes más bajos de aceptación de esta crítica se dan en Automotores y Fiscalización, seguidos por Sellos y Transmisión Gratuita de Bienes. Los jefes de departamento expresan con mayor frecuencia acuerdo con este ítem crítico (H.18.).

Algunos comentarios ilustran la disconformidad con este aspecto, que si bien es de una minoría, merece analizarse: "existe una centralización... que traba el desenvolvimiento, por falta de comunicación; Todas las planificaciones, directivas, etc., emanan de la Dirección. Antes los jefes de departamento tenían funciones de dirección"; "existe un cúmulo de tareas absorbidas por pocas personas"; "sugerimos que no fuera necesario someter todos los pedidos de compras a la Dirección General del Ministerio"; "al personal de las delegaciones habría que capacitarlo más en cuanto a todos los impues-

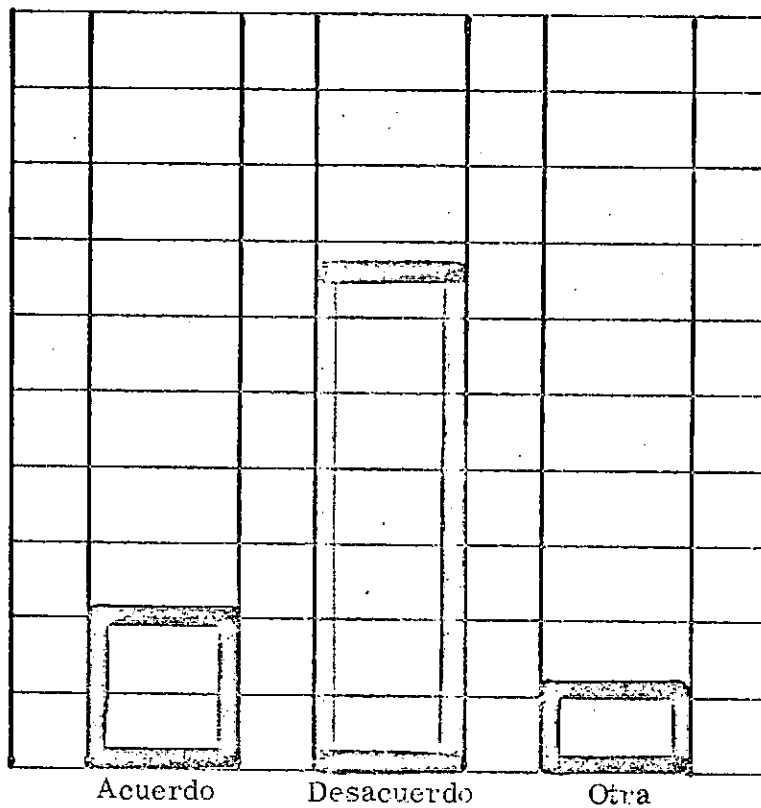
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: H.18. Existe una excesiva centralización que traba la acción.

CUADRO Nº 145

ACUERDO	...21.. %
DESACUERDO	...67.. %
OTRA	...12.. %
TOTAL	..100.. %
Total de casos	...63.. %

GRAFICO Nº 145



ESTUDIO SOBRE INNOVACIÓN Y BUROCRACIA

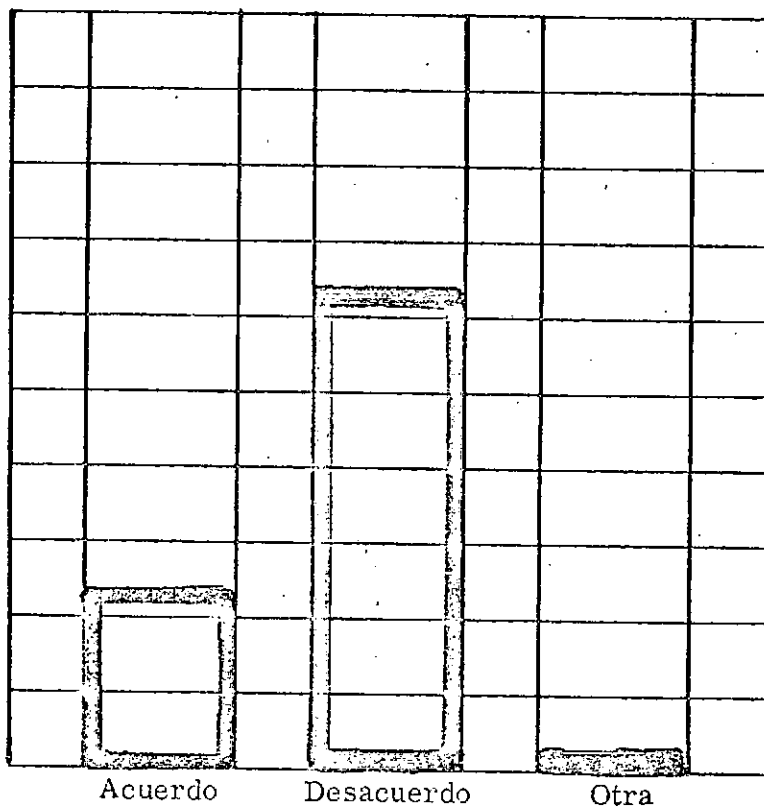
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: H.18. Existe una excesiva centralización que traba la acción.

CUADRO Nº 146

ACUERDO	...33... %
DESACUERDO	...53... %
OTRA	....3... %
TOTAL	..100... %
Total de casos	..156..

GRAFICO Nº 146



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

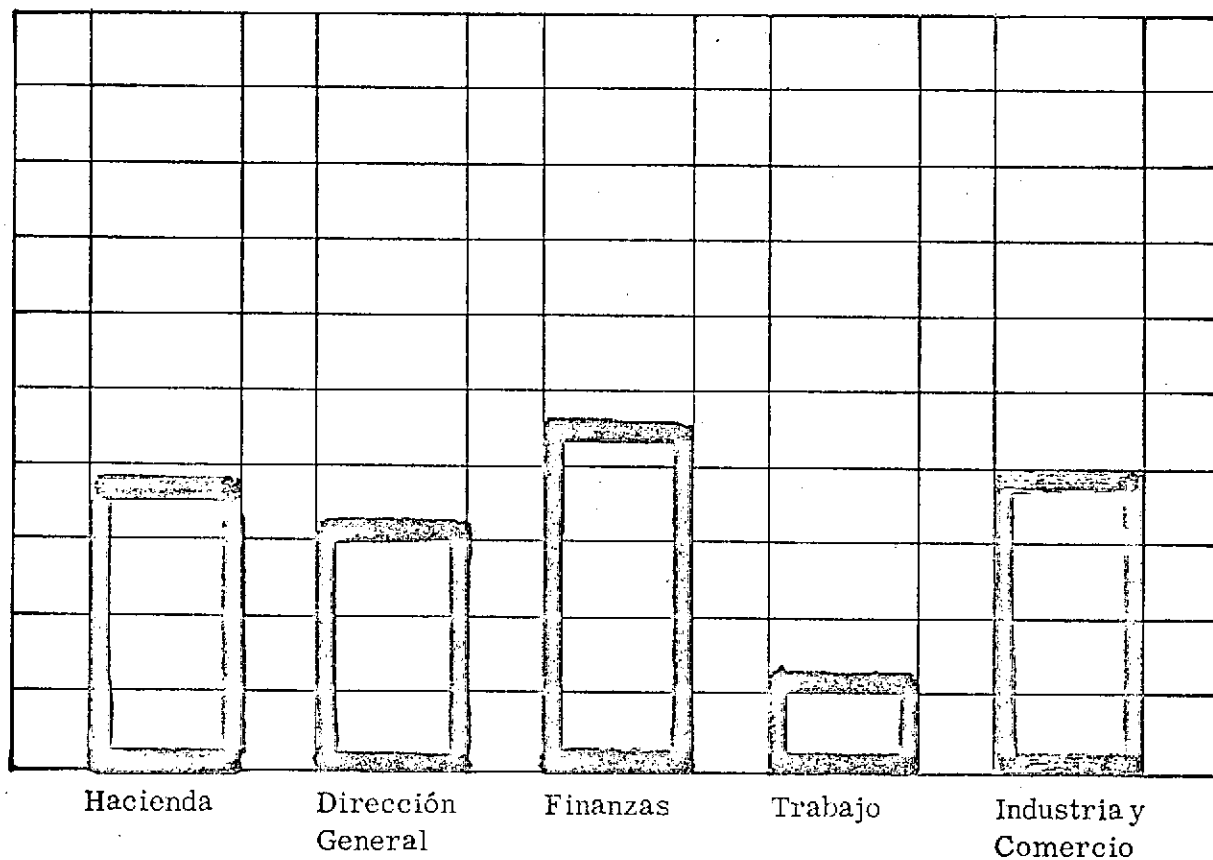
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: **H. 18. Existe una excesiva centralización que traba la acción.**

CUADRO Nº 147

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	.37..	.31..	..45.	..11..	...39
DESACUERDO	.57..	.68..	..45.	..90..	..62
OTRA	.6...	..14.	.9...	..7...	...7.
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	..63..	38.....	..11..	..18..	...26.

GRAFICO Nº 147

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



tos, así sería más efectiva la descentralización, para eso se crearon"; "yo soy más partidario de la descentralización, pero la tendencia actual de la gente jerárquica del Ministerio es centralizar".

Entre los cambios en estudio y en proceso de ejecución en el Ministerio se hallan, como veremos más adelante, algunos referidos a centralización (de compras, Intendencia, Mesas de Entradas, etc.), y otros referidos a descentralización (especialmente en Hacienda y Trabajo). Las respuestas de los funcionarios en relación con el ítem H.18. sugieren que ellos no ven la conveniencia de la descentralización, y que más bien al expresar su desacuerdo con H.18. expresan su falta de aspiración por una mayor autonomía, lo cual está ligado probablemente a las características del personal que resultan del sistema de incorporación y retención de personal en el Ministerio, así como de la influencia del organismo sobre su personal. Los que expresan acuerdo con H.18. representarían en tal sentido una actitud atípica, que conviene tener en cuenta en el proceso de cambio, pues su mayor sensibilización les puede haber convertido en mejores observadores y críticos del proceso de centralización.

El 33% de los funcionarios entrevistados en el Ministerio admite que "existe una excesiva centralización que trae la acción" (H.18.) Este mayor porcentaje que el obtenido en Recaudación está probablemente ligado al hecho de que la mayor responsabilidad (por su mayor nivel jerárquico promedio) de los funcionarios entrevistados en el Ministerio, les lleva a tomar más conciencia del problema y los inconvenientes de la centralización. Además, su mayor jerarquía les lleva a tener más elevadas expectativas y en consecuencia a sentirse

más mortificados con la centralización que perciben por encima de sí mismos. Tal tendencia a que la sensibilidad a la centralización se incremente a medida que asciende la jerarquía del funcionario, resulta clara si consideramos que directores, sub-directores, jefes de departamento y subjefes de departamento, pr^ostan acuerdo al ítem H.18. en un 47%, 50%, 32% y 20% respectivamente.

El porcentaje más bajo de acuerdo con este ítem, se halla en la Subsecretaría de Trabajo, que se caracteriza por operar a través de numerosas delegaciones en el interior de la provincia.

El 24% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación, expresa acuerdo con la afirmación "necesitamos mayor libertad de acción. Ahora tenemos una dependencia muy estrecha de.....(nivel jerárquico inmediato superior)".(H.17.) Los más bajos porcentajes de acuerdo con este ítem se dan en Automotores, Lucrativas, Sellos y Transmisión Gratuita de Bienes.

Quienes expresan acuerdo vierten a veces comentarios ilustrativos del sentido de sus respuestas: "poder resolver sin que el jefe de departamento venga a decir que no"; "el no poder dar permiso a un empleado, por ejemplo, es menoscabar la autoridad"; "estaríamos mejor si no estuviéramos tan absorbidos por el..... Centralizan cosas que estimo son pavadas..."; "podría ser mejor más libertad. El departamento sólo podría decidir giras e inspecciones".

La falta de libertad recultante de la centralización limita asimismo la dedicación y rendimiento del personal, ya que le hace sentir que la superioridad no deposita responsabilidad y confianza en él. Por ello es importante tener en cuenta este 24% que, como minoría importante, emite tales críticas.

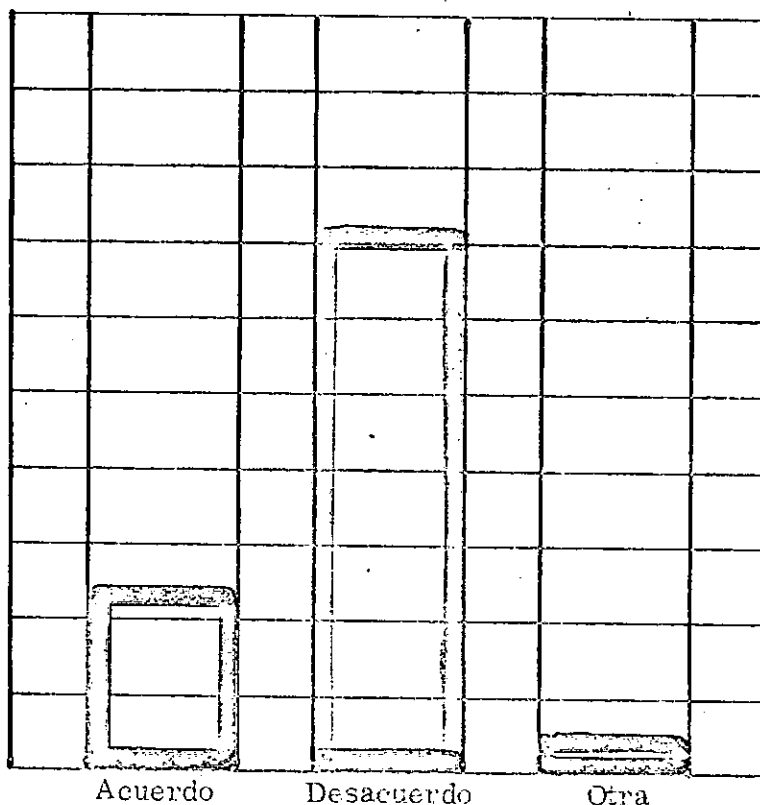
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: H.17. Necesitamos mayor libertad de acción. Ahora tenemos una dependencia muy estrecha de la Subsecretaría (Div. o Departamento).

CUADRO Nº 148

ACUERDO	....24.. %
DESACUERDO	....71.. %
OTRA	.....5.. %
TOTAL	...100.. %
Total de casos	....63.. %

GRAFICO Nº 148



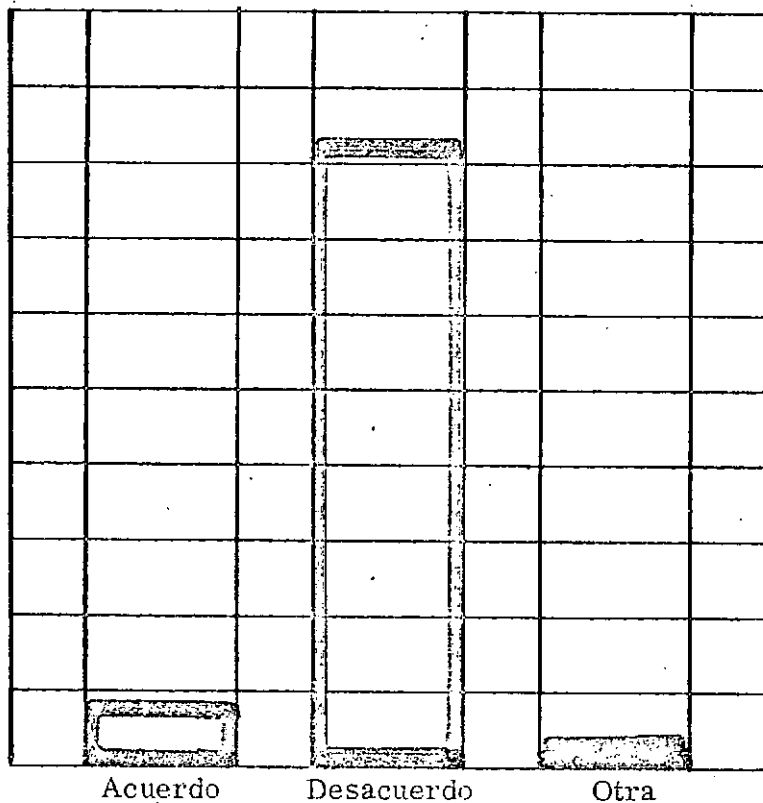
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: E.17. Necesitamos mayor libertad de acción. Ahora tenemos una dependencia muy estrecha de la Subsecretaría (Dirección o Dpto.).

CUADRO Nº 149

ACUERDO	....9... %
DESACUERDO	...87... %
OTRA	....4... %
TOTAL	..100... %
Total de casos	..156...

GRAFICO Nº 148



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

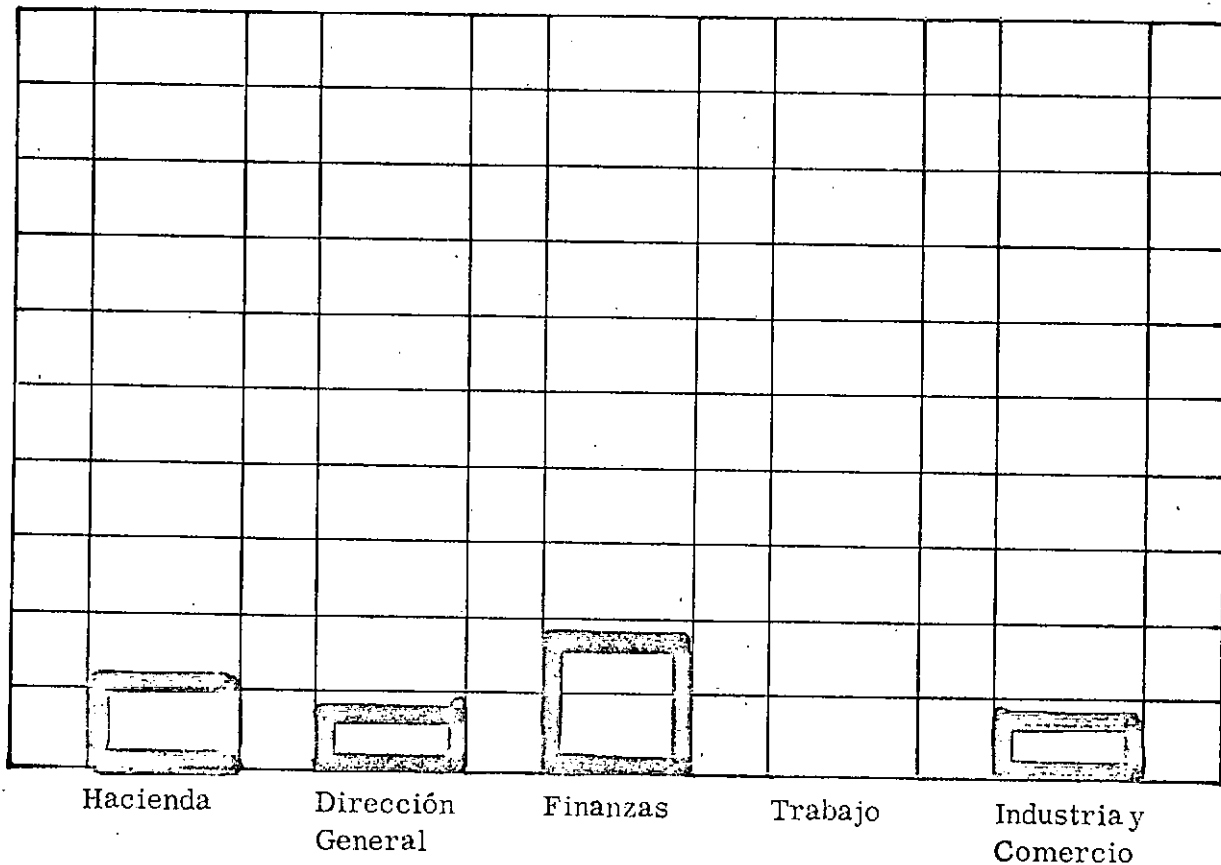
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: H. 17. Necesitamos mayor libertad de acción. Ahora tenemos una dependencia muy estrecha de la Subsecretaría (Dirección o Departamento).

CUADRO Nº 150

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	..11..	.. 8 ..	..18..	..-...	.. 8 ..
DESACUERDO	..84..	..36..	..82..	..95..	..93..
OTRA	.. 5 ..	.. 5 ..	..-...	.. 6-...
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	..63..	..38..	..11..	..18..	..26..

GRAFICO Nº 150

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



Los varones y los de menor antigüedad en el Ministerio tienden a responder afirmativamente con mayor frecuencia que las mujeres y funcionarios más antiguos, lo cual puede estar asociado a que el sexo masculino está más ligado a una expectativa de independencia y resiente más las limitaciones impuestas por la centralización en tal sentido; y los funcionarios nuevos no aceptan todavía la idea de las limitaciones impuestas por la centralización en el organismo. En tal sentido es importante tener en cuenta las críticas de quienes aún no han tomado como normal y único posible la situación del Ministerio.

Solamente el 9% de los funcionarios entrevistados en el Ministerio expresa acuerdo con la afirmación H.17., y de nuevo, el porcentaje de aceptación es muy inferior en los directores. Este menor porcentaje de aceptación de H.17. en este superior nivel jerárquico, puede estar asociado a que, efectivamente, dicho nivel jerárquico cuenta con mayor libertad de acción (cuanto más bajo el nivel, menor la libertad de acción); y, además a su resistencia a expresar directamente una queja relativamente sediciosa, respecto de la jerarquía inmediata superior.

4.3.3.2. La delegación de funciones

El 51% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación expresa acuerdo con la afirmación "Ud. delega responsabilidades en los.....(nivel jerárquico inmediato inferior)" (H.15.), mientras el 48% expresa desacuerdo con dicha afirmación. La proporción de acuerdo es muy superior entre jefes de departamento (93%) que entre jefes de división (39%), seguramente porque estos últimos no tienen muchas responsabilidades para delegar.

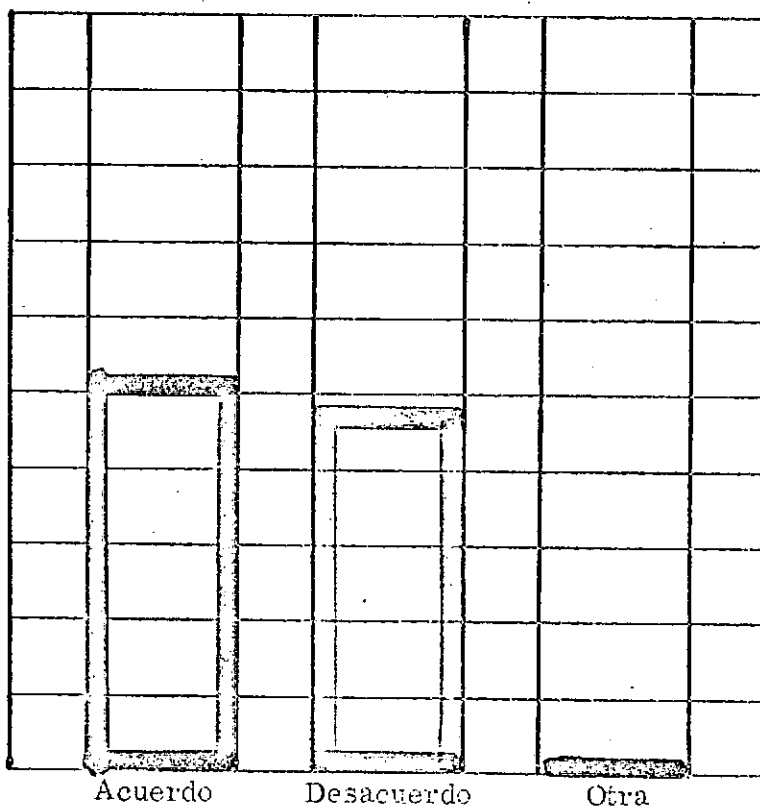
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: H.15. Ud. delega responsabilidades en los Jefes de Departamento (de División o empleados).

CUADRO Nº 151

ACUERDO	....51. %
DESACUERDO	....48. %
OTRA	.....1. %
TOTAL	...100. %
Total de casos	.....63. %

GRAFICO Nº 151



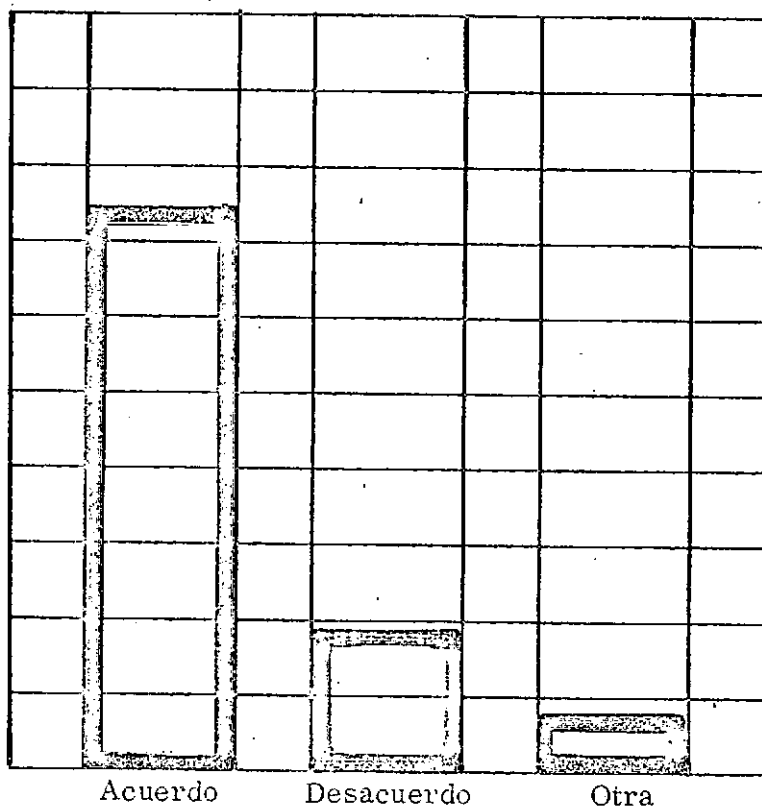
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: H.15. Ud. delega responsabilidades en los jefes de Departamento (de división o empleados).

CUADRO Nº 152

ACUERDO	...74... %
DESACUERDO	...19... %
OTRA	...8... %
TOTAL	...100... %
Total de casos	...156...

GRAFICO Nº 153



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

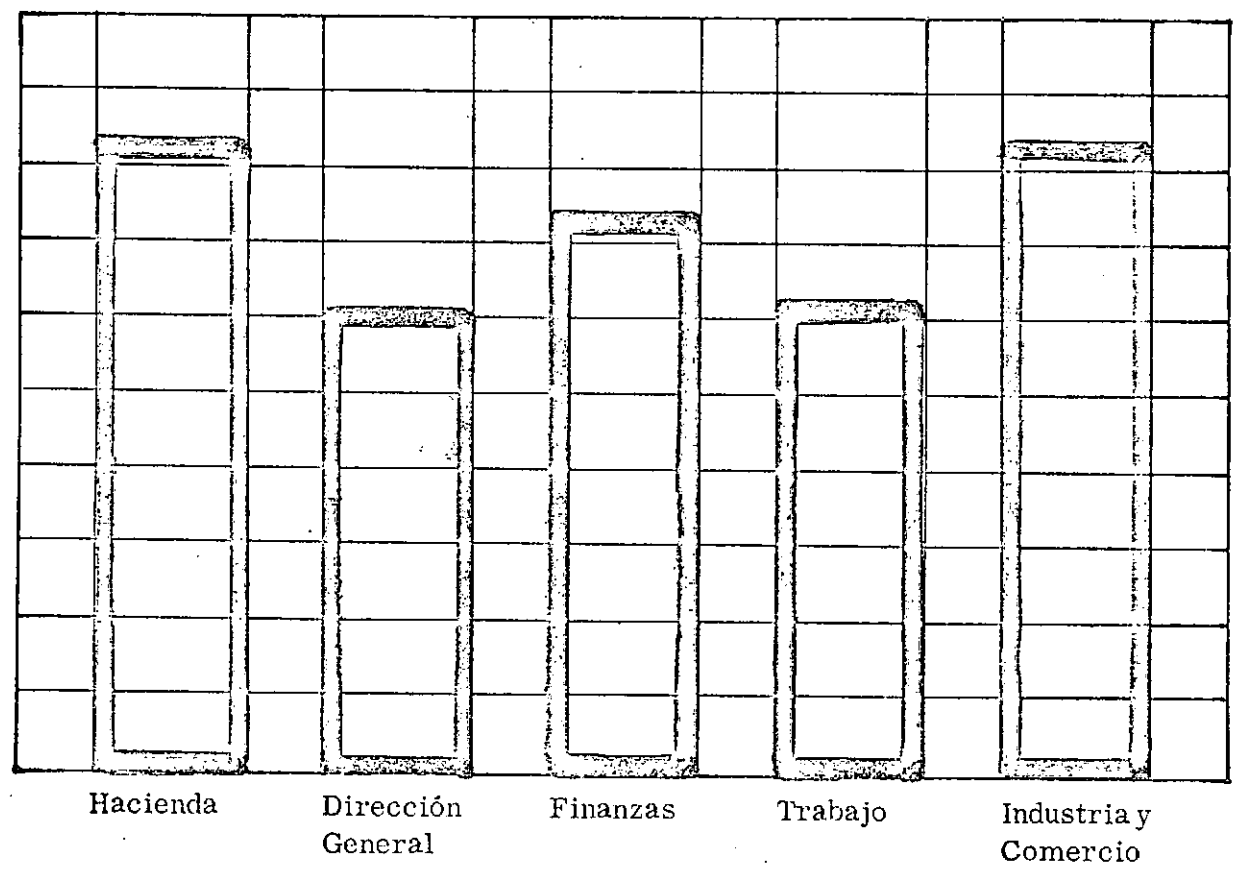
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: H. 15.Ud. delega responsabilidades en los Jefes de Departamento (de División o empleados).

CUADRO Nº 155

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	.33...	.60...	.73...	.61...	.32...
DESACUERDO	.14...	.26...	.29...	.28...	.15..
OTRA	.3.....	.13.....	.18.....	.11.....	.4.....
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	.63..	.33..	.11..	.19..	.26..

GRAFICO Nº 155

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



No nos parecen demasiado significativas para nuestro propósito las respuestas referidas a este ítem (H.15.), por cuanto los funcionarios no parecen tener demasiado margen para delegar responsabilidades, y las respuestas muchas veces se refieren, a juzgar por los comentarios, a la delegación de funciones durante los períodos de ausencia: "en raras ocasiones, siempre estoy en la división"; "parcialmente, solo para casos en que yo no estoy"; "no porque no falto nunca". Sin embargo, otros comentarios parecen más focalizados en el tema de nuestro interés: "problemas de disciplina del personal los delego en el jefe de división"; "cuando es menester delegarla lo hago, incluso es una manera de afianzarlos"; "a ciertos empleados sí"; "en cierta medida sí, delego autoridad, no responsabilidad. Delego autoridad para el manejo de la gente"; "en algunos empleados: control del trabajo de un grupo". Algunos que expresan desacuerdo con H.15. se refieren a que no pueden eludir responsabilidades.

El 74% de los funcionarios entrevistados en el Ministerio expresa acuerdo con la afirmación H.15. No se observan diferencias significativas entre directores, sub-directores, y jefes y sub-jefes de departamento, al respecto.

El 70% de los funcionarios entrevistados en la Dirección de Recaudación expresa acuerdo con la afirmación "el... (superior inmediato) delega en Ud. muchas responsabilidades" (H.16.), mientras el 28% expresa desacuerdo con ella. Los comentarios de muchos entrevistados, sin embargo sugieren que quienes prestan acuerdo se refieren simplemente a que las tareas que les son delegadas son las propias de su cargo: "las que me corresponden"; "las necesarias"; "todas las que se refieren al funcionamiento de mi oficina"; "las

ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

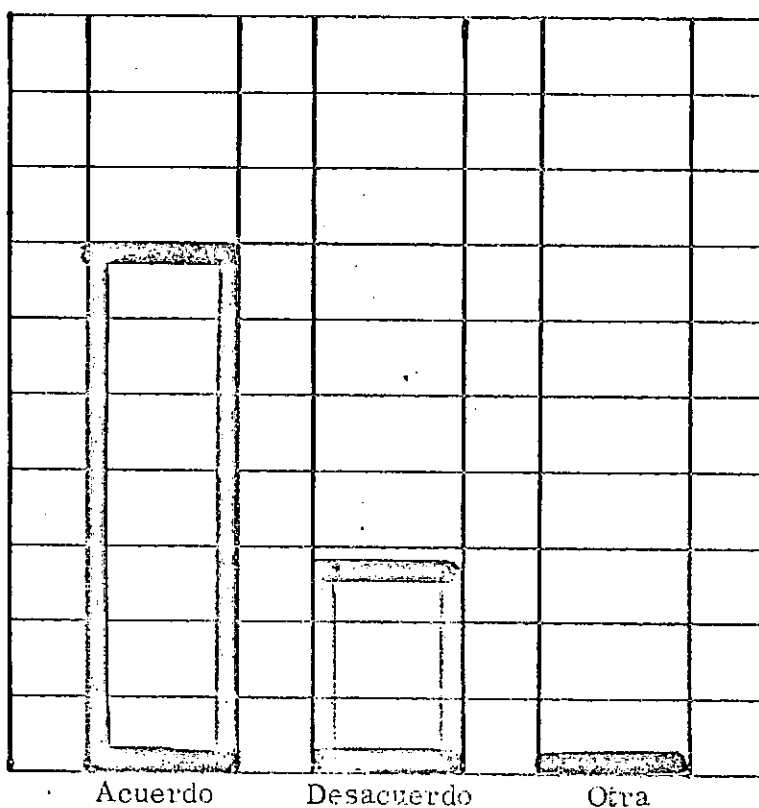
Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios de la Dirección de Recaudación (jefes y subjefes de departamento y división, de casa central) al ítem: H.16. El Subsecretario (Director o Jefe de Departamento) delega en Ud. muchas responsabilidades.

CUADRO Nº 154

ACUERDO	....70. %
DESACUERDO	....28. %
OTRA	.....2. %
TOTAL	...100. %
Total de casos	.....63. %

GRAFICO Nº 154



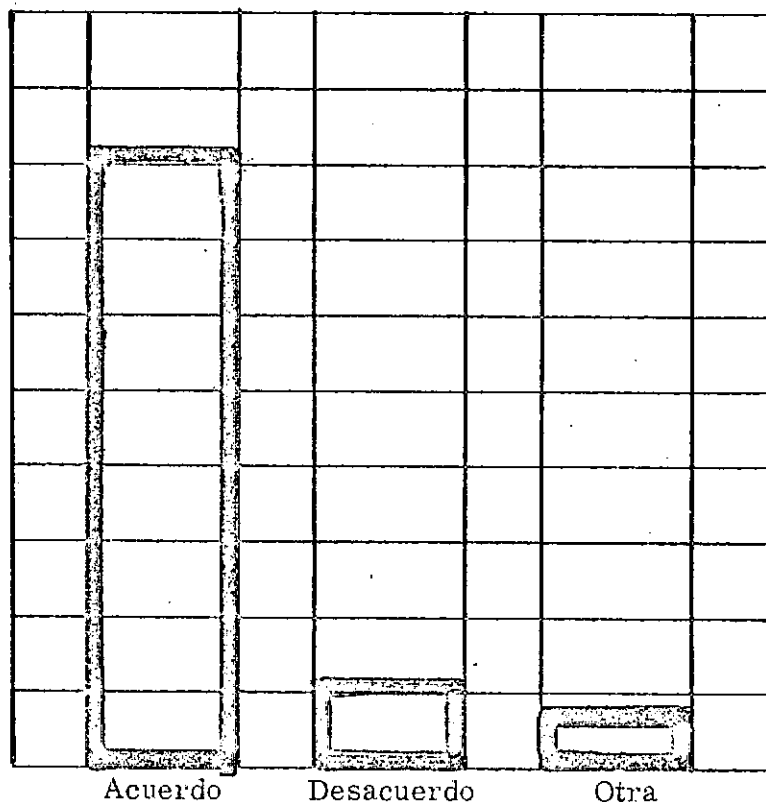
ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA
 Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Distribución porcentual de las respuestas de funcionarios del Ministerio (directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de casa central) al ítem: H.16. El Subsecretario (Director o Jefe de Dpto.) delega en Ud. muchas responsabilidades.

CUADRO Nº 155

ACUERDO	....81.. %
DESACUERDO	....11.. %
OTRA	.....8.. %
TOTAL	...100.. %
Total de casos	...156..

GRAFICO Nº 156



ESTUDIO SOBRE INNOVACION Y BUROCRACIA

Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

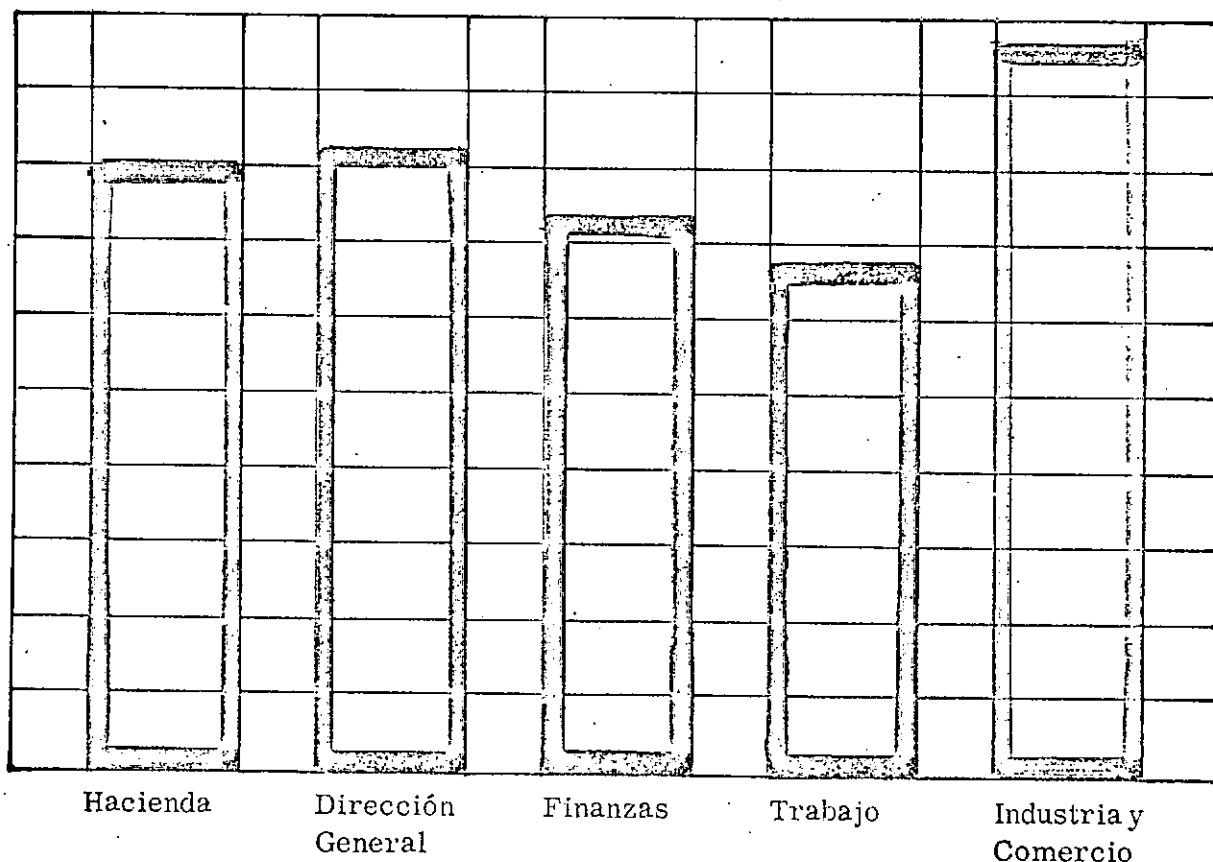
Distribución porcentual de las respuestas según Subsecretaría al ítem: II. 16. El Subsecretario (Director o Jefe de Departamento) delega en Ud. muchas responsabilidades.

CUADRO Nº 156

	Subsecretarías				
	Hacienda %	Dirección General %	Finanzas %	Trabajo %	Industria y Comercio %
ACUERDO	.79.....	.81.....	.73.....	.67.....	.97
DESACUERDO	.14.....	.18.....	.27.....	.33.....	.03
OTRA	.06.....	.01.....	.00.....	.00.....	.00
TOTAL	100	100	100	100	100
TOTAL DE CASOS	63	33	11	18	26

GRAFICO Nº 156

Diferencia de niveles de acuerdo, según Subsecretaría:



que atañen a mi división"; "están fijadas por las normas legales"; "las que me competen sí"; "Bueno, soy jefe de división, no las suyas sino las mías"; "no tiene más remedio"; etc..

Ello nos sugiere que, de hecho, estos niveles de funcionarios tienen poco margen legal para delegar funciones y responsabilidades, y que un proceso de descentralización y delegación de responsabilidades, requeriría cambios más de fondo en el organismo; entretanto, las delegaciones de responsabilidades que se efectúan consisten más que todo en confiar más o menos en los que el subordinado hace, y controlarlo más o menos, y aceptar sus elaboraciones más o menos.

El 14% de los funcionarios entrevistados en el Ministerio expresa acuerdo con la afirmación H.16. Los Directores expresan acuerdo con H.16. con menor frecuencia que las jerarquías inferiores, lo cual puede sugerir nuevamente que tiende a darse un estrechamiento de la participación en el punto de contacto entre el estrato de los funcionarios y el de los conductores.

4.3.3.3. Conclusión

Observamos así que existe un grado de estratificación jerárquica estabilizada, a la cual se han habituado los funcionarios, especialmente de los más bajos niveles jerárquicos, quienes de tal manera pierden sensibilidad al problema de la centralización, particularmente aquellos que hace más tiempo que están en el organismo.

Hay que destacar que existe un movimiento de la conducción

para estructurar un proceso de descentralización ¹.

Los mecanismos de delegación de responsabilidades no alcanzan a aportar mucho para superar la existente centralización, sino que más bien funcionan como relaciones de confianza entre estratos jerárquicos contiguos.

De acuerdo a los datos obtenidos parece no existir una estructura descentralizada y con hábitos de fluidez entre niveles, en cuanto a delegación de responsabilidades, que haya podido servir de escuela de los funcionarios para su participación en un proceso de cambio racionalmente programado, habituándolos a manejar con creatividad e imaginación los distintos problemas de la ubicación de la función del organismo a su cargo, y en relación con el contexto más amplio, tomando decisiones bajo su responsabilidad en un tramo jurisdiccional más amplio.

1 Cabe mencionar aquí que el informe Rodiño, elaborado para la Subsecretaría de Trabajo, analiza el proceso de centralización en relación con dicha Subsecretaría, mostrando las distorsiones que ello trae en cuanto al cumplimiento adecuado de sus funciones en la provincia.