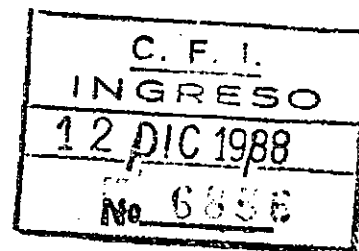


O  
N.3M.4  
626

Buenos Aires, 9 de diciembre de 1988

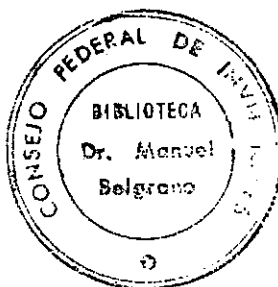
Ing. Juan J. Ciáccera  
Secretario General del  
Consejo Federal de Inversiones



Adjunto a la presente el informe parcial del estudio sobre la "Modernización de la Administración Pública de la Provincia del Neuquén, de acuerdo a lo establecido en el plan de tareas y el cronograma adjunto al contrato celebrado oportunamente.

Sin otro particular, lo saludo atentamente.

Lic. Norberto Hugo Góngora



1351

ESTE TRABAJO Posee 2 v. de Inf. Final  
como La Paia no quiere que se difunda su  
contenido se encuentran retenidos en el  
área, el técnico a cargo es Carenzo

34942

PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA  
DE LA PROVINCIA DEL NEUQUEN

Proyecto: Prediagnóstico de la Administración Pública  
de la Provincia

- INFORME PARCIAL -

Lic. Norberto Hugo Góngora

Diciembre de 1988

©/N.311.1  
626  
I  
N311

## C O N T E N I D O

- I - Presentación
- II - Características del proyecto
- III - Concepto de diagnóstico y prediagnóstico
- IV - Concepto de Administración Pública
- V - Modelo tentativo para el análisis
- VI - La Unidad de análisis
- VII - Recolección de la información
- VIII - Avance en las tareas y dificultades presentes
- IX - Referencias
- X - Anexos

## I. PRESENTACION

El presente informe parcial trata de plantear en líneas generales el marco teórico que orienta la realización del Prediagnóstico de la Administración Pública de la Provincia del Neuquén y el avance realizado en las tareas programadas a los cuarenta días de iniciada la labor.

## II. CARACTERISTICAS DEL PROYECTO

Este proyecto, que se encuentra enmarcado en un Programa de Modernización de la Administración Pública Provincial, es un prediagnóstico de la Administración Pública de la Provincia del Neuquén.

Este prediagnóstico intenta ser una primera aproximación a la situación de la administración pública provincial a partir de la cual se motoricen otras actividades tendientes a su modernización.

Del plan de trabajo oportunamente aprobado se desprenden dos grandes tareas a ser encaradas en esta etapa: por un lado se deberán "... identificar los aspectos más acuciantes y prioritarios que obstaculizan e impiden el adecuado funcionamiento de la gestión de gobierno ..." (1) y por otro se agrega a lo dicho "... y, consecuentemente los lineamientos de las estrategias y acciones a desarrollar para la suspensión de las problemáticas planteadas". (1).

Es decir, por un lado se intenta determinar cuál es la situación actual y por otra, cuáles serían algunas perspectivas para su mejoramiento.

Así planteado los objetivos parecen relativamente claros, pese a ello el impacto que genera este trabajo dependerá del uso que del mismo esperen hacer las autoridades provinciales. En este sentido hemos podido detectar varios usos potenciales:

- a) base para elaborar posteriormente un Plan de Desarrollo de la Administración Pública Provincial.
- b) estudio para determinar las principales cuestiones problemáticas.
- c) estudio preliminar que permita determinar la posibilidad de solicitar un crédito externo para la modernización administrativa.
- d) elemento que contribuya técnicamente a la implementación del Complejo Administrativo Ministerial (CAM) cuya construcción está estudiando el gobierno de la Provincia.
- e) estudio preliminar para solicitar asistencia técnica en aspectos administrativos organizacionales a entidades nacionales y/o extranjeras.

Puede señalarse que son muchas y variadas las expectativas provinciales en relación a los recursos asignados al proyecto tanto por el CFI como por la propia administración local. En este sentido quiere recalcar el carácter prediagnóstico de este proyecto.

Dado que las diferencias entre un prediagnóstico y un diagnóstico es una cuestión de grado de especificación de tres elementos, que más adelante se desarrollan con más detalle, pero que ahora sólo enunciamos, el marco valorativo o de preferencias de las autoridades provinciales, el desarrollo teórico existente y la información disponible, consideramos particularmente importante hacer una serie de apreciaciones, teóricas y conceptuales so-

bre el alcance y características del trabajo encarado.

Por ello trataremos de aclarar en este informe los siguientes aspectos incorporados al presente proyecto:

- . concepto de diagnóstico y prediagnóstico.
- . concepto de administración pública.
- . modelo tentativo de análisis.
- . unidad de análisis.
- . recolección de la información.

Asimismo, se plantean más adelante, el avance de las tareas a la fecha y las dificultades presentadas en su realización.

### III. CONCEPTO DE DIAGNOSTICO Y PREDIAGNOSTICO

#### III.1. Concepto de diagnóstico

Hace unos años el uso del término diagnóstico en el análisis organizacional fue debatido en varios artículos en el exterior y en el país, polémica que no viene al caso en esta oportunidad. (2)

Nos parece acertado a los efectos de este trabajo tener claro que: "En un sentido estricto, un diagnóstico implica la determinación de una enfermedad a través de sus síntomas. Privado de su connotación biológica, y en un nivel de conceptualización diferente, el término supone la descripción y explicación de algún aspecto de la realidad, a través de la identificación de ciertas variables relevantes, la conceptualización de sus interrelaciones y, en lo posible, la medición de su magnitud e impactos." (3)

"... Visto desde el ángulo del sector público, tomado en su conjunto, un diagnóstico supone identificar las diversas variables que explican la configuración y funcionamiento del aparato del Estado, detectando sus interrelaciones y estimando su impacto so-

bre el desempeño de ese conjunto institucional."

### III.2. Diagnóstico y cambio administrativo

En este caso vinculamos al diagnóstico con el cambio o el mejoramiento de la administración pública. Para ello habría que distinguir varias etapas en este proceso de cambio, mejoramiento y/o modernización administrativa:

- 1) el prediagnóstico
- 2) el diagnóstico institucional
- 3) la planificación de la estrategia del cambio
- 4) la intervención y
- 5) la evaluación del cambio producido

El prediagnóstico es una etapa previa al diagnóstico y, en general, es la que lo origina, surge de una situación o desempeño poco satisfactorio de la organización o de una parte de ella, según la interpretación de las autoridades de la organización o de la entidad encargada de su control o coordinación.

Se caracteriza según lo señala Felcman (4) por:

- intentar la interrelación de escasos elementos informativos disponibles, en función de un simple marco de referencia que les confiere cierto significado.
- enunciar un conjunto de hipótesis que sinteticen posibles regularidades de comportamiento.
- comparar dichas hipótesis con un rudimentario marco valorativo o de preferencias, generalmente poco definido por algunos elementos axiológicos subyacentes.

Es tentativo, es una primera aproximación o interpretación.

En la planificación estratégica del cambio, se seleccionan las técnicas adecuadas para que se produzca la transformación.

La intervención es donde se produce la transformación en su forma más específica o proceso de cambio más importante.

La última parte, donde se evalúan los resultados de los cambios generados.

Vale la pena señalar que "no son etapas puntuales ni comienzan y terminan en un momento determinado, sino que existe una continua interacción entre cada uno de ellos..." (5)

Es entonces el diagnóstico institucional una etapa que puede ubicarse dentro de un proceso tendiente a la implementación de un cambio en la estructuración, funcionamiento, desempeño, etc., de una determinada organización u organizaciones.

### III.3. Contenido del diagnóstico

Con respecto a los contenidos que debe tener un diagnóstico organizacional hay algunas discusiones. Hay quienes sostienen que tiene que ser descriptivo y/o explicativo y/o evaluativo de la situación. Nos parece que los contenidos dependerán de los requerimientos que originaron la realización del diagnóstico, y de las situaciones específicas que se encuentren en las organizaciones estudiadas.

Sin embargo, la situación ideal sería que el diagnóstico tuviera un desarrollo que posibilitara una descripción, una explicación, una previsión de desenvolvimiento y una evaluación según lo señala Martínez Nogueira. (6)

"La descripción consiste en la identificación del estado de la situación, integrada por la medición o estimación de los valores



asumidos por los hechos, dimensiones o elementos considerados como más significativos", y agrega "... debe apoyarse en una descripción retrospectiva que permita identificar las tendencias registradas y los acontecimientos más importantes que han dado lugar a la situación presente."

"La explicación está integrada por la determinación de las relaciones causales operantes, es decir, por la identificación de las causas o factores que han llevado a que aquellos hechos, elementos o dimensiones presenten las características y los valores expresados en la descripción."

"La previsión, se basa en la explicación y contiene los elementos para la formulación de proyecciones sobre el desenvolvimiento futuro de los hechos, de los elementos o de los valores de cada dimensión incorporadas en la descripción y en la explicación."

Además, el diagnóstico supone algún juicio sobre la situación diagnosticada.

Ese juicio es el que permite identificar los problemas, dimensionarlos y asignarles prioridad en función de la importancia que se les concede.

#### III.4. Elementos para el diagnóstico

Para llevar a cabo eficientemente la realización de un diagnóstico organizacional, se requiere la presencia de tres elementos: (4)

a) información sobre la organización que se está estudiando tanto desde el punto de vista histórico de la situación actual como de su proyección futura.

b) elementos que permiten seleccionar e interpretar esos datos y

sus interrelaciones. Para ello se requiere de un desarrollo teórico adecuado.

El estado de desarrollo de los estudios organizacionales hace que no se cuente con un avanzado conjunto de teorías propiamente dichas; sin embargo se cuenta con un considerable "conjunto de modelos que permitan retratar una organización u organizaciones a partir de un determinado punto de vista o dimensión." (7)

Cada uno de los modelos focalizan su atención en algunos aspectos o variables que considera relevantes, por lo tanto, pueden surgir distintas interpretaciones de la misma realidad que "no necesariamente suponen conflictos, tensiones o contradicciones entre ellos."

c) un modelo valorativo o de preferencias que orienta la elección del tipo de realidad que es deseable para la organización estudiada. De la comparación entre estas características deseadas y la realidad surge la posibilidad de evaluación.

Estos elementos en la realidad concreta tienen distintos grados de elaboración, explicitación y formalización, lo que conduce a que se encuentren distintas posibilidades en las situaciones de diagnóstico. Esto ha posibilitado a Feleman elaborar una "tipología de situaciones de diagnóstico organizacional." (4)

### III.5. Prediagnóstico de la Administración Pública de la Provincia del Neuquén.

En el caso específico de este trabajo la intención final del prediagnóstico es determinar las vulnerabilidades, las carencias, los principales problemas, las relaciones entre problemas, así como las posibilidades de desarrollo de la administración pública provincial.

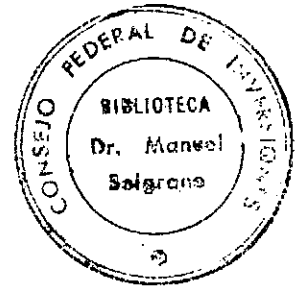
Para ello se parte de un modelo teórico, integrado por numerosas variables que nos permiten describir la administración pública: La profundización o la exclusión de algunas variables dependerá del análisis de los datos disponibles y de la información que se pueda generar en un tiempo tan corto como los que abarca el proyecto, cuatro meses, y de la explicitación por parte de las autoridades de su modelo de preferencia valorativo, es decir, lo que desean hacer con la administración pública de la provincia.

En este sentido se quiere superar el defecto tecnocrático, de hacer diagnósticos sin tener en cuenta la opinión y los deseos de las autoridades políticas y de los propios integrantes de la administración.

Para ello se han previsto una serie de entrevistas y talleres, a los que nos referiremos más adelante, tendientes a especificar ese marco de preferencias valorativas.

Debe quedar claro que el llevar a cabo este tipo de trabajos hay cierta incertidumbre respecto al resultado final, ya que por un lado las pautas de deseabilidad de sus contenidos, no están previamente especificadas en detalle y por otro, el método de elaboración del prediagnóstico se va construyendo a medida que avanzan las tareas y se presentan distintas alternativas y posibilidades. (8)

Esta situación genera en los actores interesados en el trabajo, distintas expectativas respecto al resultado final, lo cual puede generar desinteligencias que es conveniente dilucidar a medida que transcurre el estudio.



#### IV. CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

Hay múltiples conceptualizaciones de la administración pública. A los efectos de este trabajo consideramos conveniente recalcar que es la organización encargada de:

- a) implementar políticas públicas globales y sectoriales.
- b) organiza los servicios y la producción de bienes en función de esas políticas.
- c) articula, canaliza, procesa, compatibiliza y satisfacer demandas y necesidades sociales y
- d) regula conflictos sociales.

En este sentido es una entidad que forma parte del sistema político, por lo que un análisis de la administración pública no puede desconocer su funcionamiento.

David Easton (9), hace ya muchos años, aplicó por primera vez la teoría de sistemas al análisis político y distinguió dos tipos de insumos: las demandas y los apoyos.

Las demandas son proposiciones articuladas que se formulan a las autoridades para que lleven a cabo alguna clase de asignación autoritaria.

Posteriormente Almond y Powell (10) ampliaron este esquema al clasificar las demandas en la siguiente forma: 1) demandas de bienes y bienes y servicios; 2) demandas de regulación de la conducta, se refiere por ejemplo a la seguridad pública, control sobre el mercado y reglamentaciones sobre salubridad y sanidad; 3) demandas de participación en el sistema político, como el derecho a votar, a ejercer un cargo, a peticionar ante el gobierno, a orga-

nizar asociaciones políticas, etc. y 4) demandas de comunicación e información en el orden político: entre las que pueden mencionarse las que exigen el cumplimiento de las leyes, la comunicación intentada por los titulares de los roles de autoridad, o el despliegue de poder del sistema político en los períodos de amenaza o en ocasiones ceremoniales.

El otro tipo de insumo son los apoyos. Easton dice: "Las demandas no son suficientes para mantener el sistema político en funcionamiento. Constituyen sólo la materia prima de la que se obtienen los productos finales que llamamos decisiones. La energía que se manifiesta en la forma de acciones u orientaciones que promueven u ofrecen resistencia al sistema político, las demandas que surgen en éste y las decisiones que proceden de él también, deben formar parte del sistema para garantizar su funcionamiento." (9)

Apoyos o ayudas pueden ser como ejemplo para Almond y Powell: 1) apoyos materiales que implican pago de tasa u otros impuestos y provisión de servicios tales como trabajo en obras públicas; 2) obediencia a la ley y a las normas; 3) ayudas mediante participación política: ejercicio de voto, discusión y otras formas de actividades de esa naturaleza; 4) la atención prestada a las comunicaciones y a las manifestaciones de diferencia a respecto a la autoridad pública, símbolos y ceremonias.

Como todo sistema de política también debe generar los productos adecuados a los requerimientos que se le realizan desde el contexto en que actúa.

Así con respecto a los productos, según también Almond y Powell, pueden distinguirse cuatro clases: 1) extracciones, por ejemplo, tributos, tasas o servicios personales; 2) regulaciones de la conducta, las cuales pueden tomar diversas formas que afectan la gama total de la conducta humana y sus relaciones; 3) prestación o distribución de bienes y servicios, oportunidades, honores, sta-

tus, etc.; 4) productos simbólicos que incluyen afirmación de valores, exhibición de símbolos políticos, declaraciones e intenciones políticas.

Vistos de forma dinámica, las demandas y los apoyos son ingresos al sistema y que afectan y son afectados a su vez por los productos.

Hay situaciones donde se pueden generar las tensiones en el sistema; Easton señala que las tensiones procedentes de las demandas pueden ocurrir en dos circunstancias: 1) si sus autoridades no están en condiciones de satisfacer en cierta proporción las demandas de los miembros o se resisten a hacerlo. El llama a esta situación "fracaso del producto" que tendería a socavar el apoyo al sistema. Se vería así la relación estrecha que existe entre la satisfacción de las demandas y los apoyos que recibe el sistema. 2) Otra causa de tensión puede ser según el mismo autor, el excesivo volumen u diversidad de las demandas y la carencia de tiempo suficiente del sistema para procesar esas demandas. Esta situación la denominan como "tensión como sobrecarga de insumo de demanda."

Ningún sistema podría posiblemente absorber todas las demandas que le llegan por los canales mencionados, es por ello que necesita de ciertos elementos que regulen estrechamente el volumen de las demandas.

Visto desde otro punto de vista, las demandas son mensajes que para llegar a destino, a las personas que toman decisiones, deben poder fluir a través de canales como la palabra, los medios masivos de comunicación, la correspondencia, etc.

Antes de ser demanda propiamente dicha, ésta se presenta en forma de una necesidad, preferencia, esperanza, expectativa o deseo social en la que convendría intervinieran las autoridades.

Sólo cuando estas esperanzas o deseos se expresan como pro-

puestas formuladas a las autoridades para que ellas decidan o actúen, se pueden llamar demandas políticas. Este es un primer punto donde se regula el volumen y la diversidad de las demandas.

En cierta forma el sistema político, debe responder a las expectativas y necesidades que surgen en el seno de la sociedad. Muchas de ellas al no ser encauzadas a través de los canales de intermediación tradicionales, quedan como "demandas latentes" o "necesidades o expectativas".

Esto hace que la administración pública necesite idear, implementar o mejorar mecanismos de captación de necesidades, requerimientos y expectativas sociales. Esto especialmente referido a los sectores que tienen mayores carencias que son generalmente los que también tienen mayores dificultades para explicitar y formalizar sus problemas convirtiéndolos de este modo en demandas concretas.

En el caso de un estudio que se focalice en estos aspectos debería responder a preguntas del tipo que se detalla a continuación:

¿Qué tipo de demandas tiene la administración pública?

¿Qué tipo de apoyos genera la acción de las entidades públicas?

¿Qué tipo de producto genera la administración pública?

¿Las demandas son satisfechas por la administración? ¿en qué medida?

¿Hay mecanismos implementados de captación de necesidades y/o de expectativas sociales existentes en el medio ambiente?

¿Qué requerimientos realizan a la administración pública los distintos actores políticos?

¿Los apoyos que tiene la institución o la administración están en aumento o declinación?

¿Cuáles son las mayores dificultades para no poder responder

a las demandas y á las necesidades contextuales?

.¿Con qué tipo de grupo de intermediación tiene que interactuar las entidades de la A.P.? ¿Cuál es su grado de estructuración?

.¿Cuáles son los medios por los que los grupos hacen llegar sus demandas?

.¿Cuál es el grado de formulación, especificidad, emotividad, etc., que reflejan las demandas recibidas, etc.?

En nuestro caso, este será un punto más del análisis pero nunca dejaremos de tener presente estos aspectos.

#### V. MODELO TENTATIVO PARA EL ANALISIS

En este punto se intenta presentar un modelo que permita una primera aproximación al diagnóstico de los fenómenos de la administración pública. Pero previamente debe distinguirse lo qué es un modelo de lo qué es una teoría.

Una teoría es un conjunto interrelacionado de proposiciones dispuestas de tal modo que se constituye en un esquema lógico y predictivo, del cual puede ser derivada hipótesis susceptible de ser verificadas.

Un modelo se refiere a un conjunto de características organizacionales, que permiten retratar una organización u organizaciones a partir de un determinado punto de vista o dimensión.

En cierto forma podemos señalar que no se posee un amplio desarrollo teórico en la temática vinculada al análisis organizacional, más bien existen teorías que tratan de algunos aspectos de los fenómenos o de la problemática organizacional. Es por eso que recurrimos a un modelo que trata de mejorar la descripción de ciertos fenómenos, para luego tratar a través del conocimien-



to teórico existente, lograr una explicación más acabada de lo que ocurre dentro de las organizaciones públicas.

Este modelo es provisorio y en cierta manera avanza desde un esquema relativamente simple a una de mayor complejidad si se tiene en cuenta el número de variables que son utilizadas.

Asimismo, se intenta que este modelo tenga presente las especificidades que posee las organizaciones públicas como sujeto y objeto de acciones vinculadas a la formulación e implementación de políticas públicas.

Para facilitar la presentación de las variables que en principio habría que tener en cuenta al realizar una aproximación organizacional a una entidad pública, descompondremos nuestra exposición en tres aspectos:

- 1) los insumos organizacionales.
- 2) los elementos organizacionales internos.
- 3) los productos organizacionales.

#### V.1. Insumos Organizacionales

Los insumos son todos aquellos elementos del contexto que la organización incorpora a los efectos de desarrollar sus actividades. Los insumos pueden ser materiales (por ej. materias primas, equipamiento) o no materiales (por ej.: información contextual).

También podemos distinguir los insumos políticos del resto de insumos organizacionales.

#### V.1.1. Insumos políticos

La existencia de insumos políticos es una de las características básicas de las organizaciones públicas. Si partimos del principio de que este tipo de instituciones se encargan de formular e implementar políticas públicas, observamos que hay una íntima relación con las características de funcionamiento del sistema político.

Las fronteras entre los aspectos políticos y los técnicos, no pueden delimitarse con claridad ya que hay una amplia zona gris entre ambos elementos. Esta estrecha relación hace que, en una primera aproximación, estos dos aspectos deban tomarse en forma conjunta.

Por ello es conveniente utilizar un esquema que, como expresamos, trabaje con el concepto de sistema político.

En este sentido rescatamos todo lo dicho en el punto IV de este informe. Pero, además de las demandas y los apoyos, habría que incorporar como un insumo de la administración pública, los esquemas valorativos o de preferencias de las autoridades políticas y administrativas de la Provincia.

Es decir, debe tenerse en cuenta, las ideas, el proyecto y/o el programa de gobierno, de allí se podrán extraer los principales lineamientos que permitan explicitar la administración pública deseable. Para ello habrá que tratar de detectar en documentos, discursos, declaraciones, etc., cuál es esa concepción.

#### V.1.2. Otros insumos

Desde el punto de vista de las organizaciones públicas,

la vinculación con el sistema político tiene sus consecuencias. En cierta forma podemos decir, que estas demandas, estos apoyos y los esquemas valorativos de preferencias se convierten en insumos políticos de estas organizaciones y, consecuentemente, la burocracia es una arena de juego y de lucha entre distintas posiciones que existen en una comunidad determinada. El conjunto de las demandas y los de los apoyos que denominamos insumos políticos, serían un primer gran grupo de elementos que influyen en la organización.

Para cumplir con estos objetivos, las organizaciones públicas tienen ciertos marcos jurídico-normativos que le dan soporte. Ese marco jurídico le señala cuál es su competencia, así como le establece las restricciones y/o limitación a su capacidad decisoria. Por otro lado también puede posibilitarle obtener ámbitos de actuación exclusivos o ámbitos de inhibición donde realmente la organización puede desempeñarse sin competencia de otras organizaciones públicas y/o privadas.

Hay un segundo nivel de normas que rigen fundamentalmente los insumos de la organización, los procesos administrativos de la misma y sus productos. Por ejemplo, hay normas que regulan su organización y procedimientos administrativos (estructura orgánica, reglamentos orgánicos funcionales, manuales de procedimiento administrativo, etc.); también es regulado lo referido al personal (ingresos, egresos, remuneraciones, licencias, etc.), la gestión financiera, los contratos administrativos, los regímenes de prestación de servicios, etc.

Este marco jurídico es de particular importancia; ya que las organizaciones burocráticas (en el sentido Weberiano) se caracterizan por tener una alta regulación en sus actividades organizacionales. Se supone que esta forma específica de organización, con una alta regulación y estructuración de sus actividades, es la más apta para las organizaciones públicas. Este supuesto está siendo cuestionado y actualmente se buscan criterios que des-

burocraticen la gestión administrativa, que la hagan más ágil y le de posibilidades de adecuación a situaciones contextuales altamente variables.

La forma de organización burocrática sería apta para aquellas que desarrollan fundamentalmente, actividades rutinarias. Hay que tener en cuenta en este sentido, que no toda la administración pública desarrolla actividades rutinarias.

Hay un tercer tipo de normas jurídicas que regulan al comportamiento organizacional, son aquéllas que rigen las actividades sustantivas de la organización. Por ejemplo, los reglamentos que regulan las actividades de enseñanza de una escuela pública.

Para desarrollar las actividades organizacionales se requieren recursos financieros (presupuesto en el lenguaje coloquial). Al analizar las instituciones públicas es necesario estudiar las diferentes fuentes de financiamiento y su evolución a través del tiempo. Asimismo, es muy importante tener en cuenta el destino de los fondos y la situación patrimonial de la institución, o de la administración pública toda, también diacrónicamente.

En todas las organizaciones se necesitan recursos humanos con distinto tipo de calificaciones. Estos son los encargados de ocuparse de la operación de las tecnologías que posibilitan la realización de las actividades organizacionales. A los recursos humanos en una organización se los estudia desde distintos puntos de vista: su composición (por edad, sexo, categoría, etc.), la motivación, la evaluación de desempeño, la formación, la satisfacción en la tarea, la retribución, los incentivos, los premios y los castigos, la promoción, la carrera administrativa, etc.

Antes mencionamos que los recursos humanos operaban tecnología. Hay autores que señalan que las organizaciones son creaciones cuyo objetivo es transformar determinados insumos en productos. En cierta forma, todas las organizaciones transforman

burocraticen la gestión administrativa, que la hagan más ágil y le de posibilidades de adecuación a situaciones contextuales altamente variables.

La forma de organización burocrática sería apta para aquellas que desarrollan fundamentalmente, actividades rutinarias. Hay que tener en cuenta en este sentido, que no toda la administración pública desarrolla actividades rutinarias.

Hay un tercer tipo de normas jurídicas que regulan al comportamiento organizacional, son aquéllas que rigen las actividades sustantivas de la organización. Por ejemplo, los reglamentos que regulan las actividades de enseñanza de una escuela pública.

Para desarrollar las actividades organizacionales se requieren recursos financieros (presupuesto en el lenguaje coloquial). Al analizar las instituciones públicas es necesario estudiar las diferentes fuentes de financiamiento y su evolución a través del tiempo. Asimismo, es muy importante tener en cuenta el destino de los fondos y la situación patrimonial de la institución, o de la administración pública toda, también diacrónicamente.

En todas las organizaciones se necesitan recursos humanos con distinto tipo de calificaciones. Estos son los encargados de ocuparse de la operación de las tecnologías que posibilitan la realización de las actividades organizacionales. A los recursos humanos en una organización se los estudia desde distintos puntos de vista: su composición (por edad, sexo, categoría, etc.), la motivación, la evaluación de desempeño, la formación, la satisfacción en la tarea, la retribución, los incentivos, los premios y los castigos, la promoción, la carrera administrativa, etc.

Antes mencionamos que los recursos humanos operaban tecnología. Hay autores que señalan que las organizaciones son creaciones cuyo objetivo es transformar determinados insumos en productos. En cierta forma, todas las organizaciones transforman

algo, bienes materiales, puede ser que transformen personas o símbolos, pero evidentemente la característica básica de la organización, es que producen un fenómeno de transformación. Para hacer posible este fenómeno de transformación, utilizan tecnologías de distinto tipo.

Las tecnologías son medios, métodos o procesos que posibilitan la transformación de los insumos en productos. La tecnología, es una de las principales variables a tener en cuenta, cuando se analizan las organizaciones individualmente, porque en cierta forma su tipo o características específicas determinan en un alto porcentaje el resto de los elementos organizacionales. Por lo general, podemos considerarla como una variable independiente.

Hay dos tipos de tecnologías: las centrales que son las que posibilitan el proceso de transformación básica de la organización y las de gestión o tecnologías administrativas cuyo objetivo es dar apoyo a la central. En esta oportunidad, teniendo en cuenta que el ámbito de estudio es global, esta variable no tendrá el mismo peso que en los análisis particularizados.

Otro elemento que hay que tener en cuenta cuando se realiza un análisis, es la información y el nuevo conocimiento que ingresa a las organizaciones públicas.

Los cambios tecnológicos, los contextuales, los políticos y económicos, etc., hacen necesario que las organizaciones tengan cada vez mayor capacidad de captación, sistematización e interpretación de la información, a los efectos de poder ir mejorando y adaptando permanentemente los procesos básicos y las vinculaciones contextuales.

Un elemento que debe observarse con cierto detenimiento, es la historia o la evolución de la administración pública.

Es habitual cuando uno se acerca a una organización que le na-

algo, bienes materiales, puede ser que transformen personas o símbolos, pero evidentemente la característica básica de la organización, es que producen un fenómeno de transformación. Para hacer posible este fenómeno de transformación, utilizan tecnologías de distinto tipo.

Las tecnologías son medios, métodos o procesos que posibilitan la transformación de los insumos en productos. La tecnología, es una de las principales variables a tener en cuenta, cuando se analizan las organizaciones individualmente, porque en cierta forma su tipo o características específicas determinan en un alto porcentaje el resto de los elementos organizacionales. Por lo general, podemos considerarla como una variable independiente.

Hay dos tipos de tecnologías: las centrales que son las que posibilitan el proceso de transformación básica de la organización y las de gestión o tecnologías administrativas cuyo objetivo es dar apoyo a la central. En esta oportunidad, teniendo en cuenta que el ámbito de estudio es global, esta variable no tendrá el mismo peso que en los análisis particularizados.

Otro elemento que hay que tener en cuenta cuando se realiza un análisis, es la información y el nuevo conocimiento que ingresa a las organizaciones públicas.

Los cambios tecnológicos, los contextuales, los políticos y económicos, etc., hacen necesario que las organizaciones tengan cada vez mayor capacidad de captación, sistematización e interpretación de la información, a los efectos de poder ir mejorando y adaptando permanentemente los procesos básicos y las vinculaciones contextuales.

Un elemento que debe observarse con cierto detenimiento, es la historia o la evolución de la administración pública.

Es habitual cuando uno se acerca a una organización que le na-

rren los problemás y fenómenos que están sucediendo en ese momento, muchos de ellos son inexplicables si no se tiene una visión diacrónica de la organización. La organización no es un hecho que suceda aislada del tiempo y de los hombres que han tenido experiencias vitales en la organización y fuera de ella. El realizar una aproximación a través del conocimiento histórico de la administración, posibilita tener una visión integral y en muchos casos explicativa de fenómenos que están ocurriendo en este momento.

En este trabajo se realizará un gran esfuerzo en ir configurando esa "historia" teniendo en cuenta la vinculación de los "proyectos políticos", "las demandas sociales" y "las relaciones con el gobierno nacional", etc.

Planteamos hasta aquí que las entidades públicas tienen una cantidad de demandas sociales y cierto número de apoyos sociopolíticos, cierto modelo de preferencias que hay que alcanzar, que por un complejo proceso se traducen en una determinada conformación de objetivos institucionales, que existe un marco jurídico que da soporte a toda la función organizacional, pero para cumplir con estas actividades se requieren tecnologías; que éstas están operadas por recursos humanos, que además para funcionar la organización necesita una cantidad de recursos financieros o presupuestarios y señalábamos dos elementos adicionales que necesita la información y conocimiento y que si uno analiza la organización evidentemente es importante su historia, además de esto es bastante claro que para hacer el proceso de transformación, se requieren equipos e infraestructura que posibiliten ese proceso de transformación. En cierta forma tendríamos que preguntarnos si existe o no ese equipo; cuál es el uso y cuál es el estado que tiene en cuenta a su mantenimiento y obsolescencia (relación al estado del arte en la tecnología específica).

En todas las organizaciones hay otros insumos que son requeridos para llevar a cabo el proceso de transformación y de los que



rren los problemas y fenómenos que están sucediendo en ese momento, muchos de ellos son inexplicables si no se tiene una visión diacrónica de la organización. La organización no es un hecho que suceda aislada del tiempo y de los hombres que han tenido experiencias vitales en la organización y fuera de ella. El realizar una aproximación a través del conocimiento histórico de la administración, posibilita tener una visión integral y en muchos casos explicativa de fenómenos que están ocurriendo en este momento.

En este trabajo se realizará un gran esfuerzo en ir configurando esa "historia" teniendo en cuenta la vinculación de los "proyectos políticos", "las demandas sociales" y "las relaciones con el gobierno nacional", etc.

Planteamos hasta aquí que las entidades públicas tienen una cantidad de demandas sociales y cierto número de apoyos sociopolíticos, cierto modelo de preferencias que hay que alcanzar, que por un complejo proceso se traducen en una determinada conformación de objetivos institucionales, que existe un marco jurídico que da soporte a toda la función organizacional, pero para cumplir con estas actividades se requieren tecnologías; que éstas están operadas por recursos humanos, que además para funcionar la organización necesita una cantidad de recursos financieros o presupuestarios y señalábamos dos elementos adicionales que necesita la información y conocimiento y que si uno analiza la organización evidentemente es importante su historia, además de esto es bastante claro que para hacer el proceso de transformación, se requieren equipos e infraestructura que posibiliten ese proceso de transformación. En cierta forma tendríamos que preguntarnos si existe o no ese equipo; cuál es el uso y cuál es el estado que tiene en cuenta a su mantenimiento y obsolescencia (relación al estado del arte en la tecnología específica).

En todas las organizaciones hay otros insumos que son requeridos para llevar a cabo el proceso de transformación y de los que

sólo mencionaremos algunos: bienes y servicios no personales, materias primas, energía, etc.

Hay sin embargo un último punto que queremos destacar, la ecología organizacional que tiene que ver con la ubicación geográfica, con el clima, con las comunicaciones, etc. En el caso de Neuquén la dispersión edilicia de su administración en la ciudad Capital y la geográfica en toda la provincia, es un caso de particular análisis

Todos los elementos que han sido planteados hasta hora, forman parte de un contexto, de un medio ambiente con el cual la organización tiene relación. Así como la demanda y los apoyos están generadas por el medio ambiente, todos estos insumos son extraídos de ese medio ambiente. En cierta forma, las organizaciones obtienen estos insumos de otras organizaciones que pueden ser públicas o privadas. Esto genera una serie de relaciones interinstitucionales, que brinda una posibilidad de estudio muy interesante a los efectos de determinar las vulnerabilidades o las relaciones de dependencia de la administración pública. En este caso, es importante el estudio de las relaciones con el gobierno nacional y del ejecutivo provincial con las municipalidades.

## V.2. Los elementos Organizaciones Internos

Hay un segundo aspecto que vale la pena destacar que ya no se refieren a los insumos, sino a ciertos fenómenos que ocurren dentro de la propia organización y que tienen vital importancia para tratar de comprender sus problemas específicos.

Para implementar sus objetivos, las organizaciones públicas ejecutan actividades de distinto tipo. Las actividades son aquellas acciones que permitan que se realicen los procesos de transformación básicos. Para ello se vinculan los distintos insumos,

por ejemplo, tecnología, equipos, recursos humanos y materias primas a los efectos de generar determinado tipo de productos. La forma en que se desarrollan las actividades de la organización condiciona en gran parte al resto de los elementos internos, por ejemplo: la estructura, el clima organizacional, la toma de decisiones, los procesos administrativos, etc.

Otro de los elementos internos es la estructura organizacional que tiene fundamentalmente tres dimensiones. La estructura organizacional es: a) la división horizontal o funcional del trabajo, es decir, los segmentos en que se descomponen una organización; b) la división vertical o jerárquica del trabajo que se refiere a los distintos escalones que tiene una institución, lo que está vinculado a la responsabilidad o a la posibilidad de tomar decisiones; y c) la forma de coordinar el trabajo dentro de la organización (v.g., jerárquica, por programa, por retroalimentación, etc.).

Otro elemento convencionalmente interno, son los procesos administrativos. Para llevarlos a cabo se requieren distintos tipos de tecnologías de gestión (que se incorporan desde el contexto), que posibilitan el adecuado funcionamiento de los procesos de transformación básicos (tecnologías centrales) que se llevan a cabo en las organizaciones. Estas tecnologías se ocupan de la planificación, programación, presupuestación, evaluación y control de: a) cada uno de los insumos organizacionales; b) el proceso de transformación de la organización; c) los procesos internos de la organización en general; y d) los productos organizacionales.

En cierta forma las tecnologías de gestión se ocuparían por ejemplo de la planificación, la programación, la presupuestación, la evaluación y control de los recursos humanos de los productos que se generan o de la propia estructura de la organización. En cierta forma estas tecnologías existen por el apoyo que le brindan a las actividades básicas de la organización.

Internamente también puede observarse en una organización pública una serie de procesos interpersonales altamente dinámicos, producto de interrelación entre sus miembros.

Entre estos procesos que toman distintas configuraciones de acuerdo a las características de cada una de las organizaciones, podemos destacar los siguientes: la toma de decisiones, la comunicación interna, el liderazgo, la cultura organizacional, las relaciones de poder, la participación interna, los conflictos, el clima organizacional, la dirección, etc.

Es evidente que cada uno de estos elementos son variables y por lo tanto, no tienen un comportamiento uniforme en todo tipo de organizaciones públicas.

### V.3. Los Productos Organizacionales

Queda el tercer grupo de elementos, que tienen que ver con los distintos tipos de productos de la organización. Hay productos que tienen que ver con la generación de bienes materiales, otros con la generación de un símbolo como por ejemplo un discurso, otros pueden ser normas, regulaciones, servicios, políticas; etc. El tipo de producto de una organización dependería de la naturaleza específica de ésta.

Este es uno de los temas menos tratados en la literatura organizacional y cuando se lo utiliza por lo general es con un criterio bastante restringido.

Si se acepta la idea de que todas las organizaciones realizan un proceso de transformación de insumos en productos, deberíamos admitir que todos los insumos sufren algún tipo de transformación en el proceso productivo o dicho de otro modo, la de llevar a cabo las actividades organizacionales. Esto quiere decir, que

hay una serie de "productos principales" que hacen al cumplimiento de los objetivos organizacionales que son generados por las actividades básicas de la institución y hay "otros productos" que habitualmente no son reconocidos como tales y que también son consecuencia del mismo proceso de transformación central.

Así, el equipamiento y la infraestructura se deterioran, los recursos humanos que intervinieron en el trabajo salen de la organización, realizados o frustrados, satisfechos o insatisfechos, con mayor o menor grado de cansancio, etc.; los objetivos organizacionales pueden estar cumplidos o no; en la organización se puede haber generado o no nuevo conocimiento e información; puede haberse mejorado o empeorado el clima de trabajo; el Director de la institución puede tener mayor o menor reconocimiento; los desechos del proceso de transformación pueden haber contaminado el medio ambiente o pueden tener otra utilización; pueden haberse producido accidentes laborales; la historia organizacional puede agregar un capítulo importante o una experiencia intrascendente, etc.

Estos productos por lo general no son tomados como tales o se los categoriza como resultados de importancia secundaria y son analizados circunstancialmente, por lo general, cuando surge algún problema grave en la unidad de investigación o en el medio ambiente.

Nos hemos referido básicamente a los productos externos de una organización pública pero también hay productos de uso interno de distinto tipo, pero que son fundamentalmente los que se desprenden de los procesos administrativos internos como, la programación, presupuestación, evaluación de los insumos y actividades organizacionales, temas que ya mencionamos con anterioridad.

Para que nos sirva este tipo de modelo: en cierta manera nos permite descubrir cuáles son las características fundamentales de determinada organización, cuáles son los elementos que deben ser tenidos en cuenta en una primera aproximación analítica. Es evidente que no hay tiempo como para poder desarrollar integralmente el modelo desagregando cada una de estas variables. Hemos hecho una presentación global general pero queremos remarcar un aspecto: estos elementos están interrelacionados. Así por ejemplo, la tecnología está vinculada a la estructura; la situación de los recursos humanos está vinculada al clima organizacional; el estilo de dirección está relacionado con las relaciones de poder existentes en una institución, etc. Esto conforma toda una serie de relaciones que contribuyen o no al buen desempeño de la organización.

El modelo nos permite describir en una primera aproximación utilizando una serie de dimensiones ordenadoras, las características de la administración pública.

## VI. LA UNIDAD DE ANÁLISIS.

En los estudios administrativos-organizacionales el límite del objeto a estudiar es convencional. Las fronteras pueden estar establecidas por criterios más o menos objetivas y/o por algunas subjetivas.

Desde el punto de vista objetivo se puede determinar el límite de acuerdo a la dependencia legal, las relaciones presupuestarias, las actividades que se desarrollan, el lugar donde se actúa, etc. De más está decir que en la elección de uno de los criterios también existe subjetividad.

Desde el punto de vista esencialmente subjetivo, privan criterios políticos, económicos, culturales, etc., o de subjetividad técnica como: posibilidad, acceso a información, preferencias particulares, factibilidad de alcanzar éxitos, etc.

En este caso deberemos recurrir a una determinación mixta por la propia naturaleza del trabajo de prediagnóstico que va construyendo su objeto de análisis en la medida que se avanza en el estudio y se incorpora un mejor conocimiento de la realidad. Las líneas de avance se replantean durante el trabajo teniendo en cuenta las preferencias y/o experiencias del consultor y de las autoridades provinciales, así como consecuencia de la disponibilidad y análisis de la información recogida.

Sin embargo, en un primer momento debe fijarse un límite tentativo. En este sentido se estableció analizar la problemática global del ejecutivo provincial; se excluyó por lo tanto a los Poderes Legislativos y Judiciales. Así también no se han incluido el análisis de los gobiernos municipales de la Provincia. Aun cuando existiría la posibilidad de llevar a cabo en el marco de este proyecto un estudio piloto de la problemática del gobierno local, especialmente en lo que hace a la relación con el go-

gierno provincial. Su realización depende de eficacia en la búsqueda y procesamiento de la información básica del ejecutivo provincial por parte del equipo local.

Si bien este es una primera aproximación a la unidad de análisis, puede adelantarse que el avance analítico no será homogéneo, sino que tendrá particularidades de acuerdo a la evolución del estudio.

En principio se pretende obtener: a) una descripción y explicación de la conformación actual del ejecutivo provincial, b) una detección de los principales problemas que afectan a las distintas áreas de gobierno (Ministerios) y c) una descripción de los organismos descentralizados y empresas del estado provincial.



## VII. RECOLECCION DE LA INFORMACION

Para la recolección de información se utilizan distintos métodos:

- a) datos secundarios, se está realizando una búsqueda, sistematización y análisis de los datos ya existentes. En anexos se adjunta un primer listado tentativo.
- b) entrevistas, se está llevando a cabo entrevistas individuales con funcionarios de alto nivel, ministros, secretarios y subsecretarios de estado provincial, así como a dirigentes sindicales, políticos, empresarios, etc.
- c) talleres, en cada unidad administrativa dependiente del Gobernador se están realizando talleres a los que asisten los Directores Provinciales y Directores Generales, a los efectos de determinar los problemas del área, así como para prioritar esos problemas.

Los Ministerios según la ley vigente son: Gobierno y Justicia, Educación y Cultura, Economía, Obras y Servicios Públicos, Salud Pública y Bienestar Social. Depende directamente del Gobernador la Subsecretaría del COPADE. Hemos excluido de los talleres, ya que su tamaño no justifica la realización de esta tarea a la Fiscalía de Estado, la Asesoría Legal, el Tribunal de Cuentas y el Comisionado de Areas de Fronteras cuyas autoridades serán entrevistadas individualmente.

- d) cuestionarios a coordinadores. Cada unidad administrativa a las que nos referimos en el punto anterior, los organismos descentralizados y las empresas públicas provinciales han designado un coordinador que debe completar los temas de un cuestionario elaborado al efecto con datos de base de su organismo. En anexos se adjunta copia del cuestionario.

Para la realización de esta tarea a las entidades ya mencionadas en el punto c. deberán agregarse los organismos descentralizados y empresas del estado provincial que en conjunto suman por el momento, quince unidades.

Consejo Provincial de Educación  
Ente Provincial de Energía del Neuquén  
Ente Provincial de Terrenos del Neuquén  
Banco de la Provincia del Neuquén  
Instituto Provincial Autárquico del Seguro  
Corporación Forestal Neuquino S.A. CORFONE S.A.  
Corporación Minera Neuquina S.E. CORMINE S.E.  
Transportes Aéreos Neuquén S.E. TANSE.  
Instituto de Vivienda y Urbanismo  
Dirección Provincial de Vialidad  
Ente Provincial del Agua y Saneamiento  
Artesanías Neuquinas S.E.  
Instituto de Seguridad Social del Neuquén  
Yacimientos Petrolíferos Neuquinos  
Unidad Provincial de Enlace y Ejecución de Proyectos con  
Financiamiento Externo (UPEFE)

# VIII. AVANCE EN LAS TAREAS Y DIFICULTADES PRESENTADAS

Hasta el momento se han realizado entrevistas con las siguientes personas:

Dr. Vaca Narvaja	- Ministro de Salud Pública
Ing. S. Tosello	- Ministro de Obras y Servicios Públicos
Dr. Robiglio	- Ministro de Bienestar Social
Cont. Denha	- Contador General de la Provincia
Dr. Carnicero	- Coordinador del Ministerio de Bienestar Social
Sr. Haberstroth	- Dirigente del Sindicato de Trabajadores Viales
Dr. Terni	- Presidente del Tribunal de Cuentas
Sr. Gadano	- Periodista del diario "Río Negro"
Ing. Roussillón	- Subsecretario de Industria, Comercio y Turismo
Dr. Rúa	- Fiscal de Estado
Cont. Righetti	- Delegado Interventor en el Instituto de Seguridad Social Provincial
Lic. Nougués	- Subsecretario de Acción Social
Lic. Kogon	- Asesor del Bloque del Partido Justicialista
Lic. Zulma Nougués	- Subsecretaria del Menor, la Mujer y la Familia

Asimismo se llevaron a cabo dos Talleres en las siguientes dependencias:

- .Ministerio de Obras y Servicios Públicos y
- .Ministerio de Bienestar Social

En anexos se adjuntan los avisos de tales eventos.

También se realizó un Taller con los Coordinadores de las distintas dependencias con el propósito de explicitar el proyecto

en ejecución y de aclarar las dudas respecto al cuestionario de recolección de información de base.

Los inconvenientes presentados en la Provincia del Neuquén le han sido expuestos al Ing. Romero Oneto, en ocasión de nuestro viaje y que adjuntamos a continuación.

MEMORANDUM



A: Ing. CARLOS ROMERO ONETO

DE: Lic. NORBERTO GONZORA

Asunto: Situación del proyecto de Modernización Administrativa  
al 24 de Noviembre de 1982.

Aun cuando no se han cumplido las fechas tope para la conclusión de las tareas parciales de este proyecto, las cuales están establecidas en el cronograma adjunto al correspondiente plan de tareas, se prevén los atrasos en las siguientes actividades:

- Relevamiento de documentación secundaria (fecha de terminación 15 de Diciembre).
- Entrevistas con funcionarios y técnicos (fecha de terminación 15 de Diciembre).
- Relevamiento de información primaria (fecha de terminación 31 de Diciembre).

Las razones que generarían este atraso serían las siguientes.

a) Dificultades en la conformación en el equipo de trabajo

El equipo de trabajo provincial hasta el momento sólo se está conformando por cuatro personas: la Prof. ZULEMA ROUSILLON; la Lic. LILIANA FELICE; la Prof. ADA MARQUAT y la Lic. ALICIA SPETA. No se han incorporado de acuerdo a lo convenido, la Lic. OLGA LABALEGUI; la Lic. MARIA MANTEDOU y la Lic. BLANCA TIRACHINI. Al mismo día 4 de Noviembre se manifestó ante las autoridades del COPADE la necesidad de incorporar a tiempo parcial a un economista de su plantel y a dos funcionarios de otra repartición provincial, uno del CUIN y otro de Secretaría General lo cual hasta ahora no se ha concretado.

b) Falta de relevamiento de información secundaria

Esta tarea se ha complejizado por tres razones:

b.1) la carencia de personal ya mencionado en el punto a).

b.2) la dispersión de las juntas de información y

b.3) la reticencia de algunos organismos en suministrar los datos solicitados. Muestra de ello es que aún cuando fue oportunamente solicitado no se cuenta con información presupuestaria, de remuneraciones, de personal, etc.

c) Difficultades de acceso a Ministros y otros funcionarios provinciales

Pese a reiteradas gestiones solicitando entrevistas con Ministros y funcionarios en que ellos delegan su representación, a los efectos de este proyecto, se observa en algunos casos notorias dificultades para conseguirlos.

En este sentido, no habría inconveniente con Obras Públicas y Bienestar Social.

En el caso de Salud, si bien se realizó la entrevista con el Ministro, falta una gestión del Subsecretario del COPADE para iniciar las actividades del Taller, a la que nos referiremos en el punto siguiente.

En Gobierno recién se pudo concretar la primera el día 24 del corriente.

Aún no se han podido efectuar las entrevistas con los Ministros de Educación y Economía.

Esta situación retrasa la búsqueda de información en los sectores mencionados e imposibilita la realización de las actividades concatenadas, por ejemplo, entrevistas a Subsecretarios y desarrollo de Talleres.

d) Atraso en la realización de los Talleres

Estos Talleres tienen como propósito detectar los principales problemas administrativos organizacionales que enfrentan los sectores de la Administración Pública Provincial. Participan de estas actividades todos los Coordinadores, Directores Generales y Directores de las distintas áreas de gobierno.

Hasta el momento sólo han podido realizar dos: el de Obras Públicas y el de Bienestar Social, hay dos programados, uno con Gobierno y otro con la Secretaría del COPADE.

Esta demora se debe a la imposibilidad de entrevistar a los respectivos Ministros a los efectos de que éstos autoricen la realización de los Talleres en sus áreas de gobierno.

e) Atraso en la conformación del Grupo de Coordinadores

En este sentido ha habido un atraso en los trámites administrativos en la designación de los coordinadores en cada uno de los organismos provinciales.

Estos coordinadores cumplirían funciones de nexos entre el equipo del COPADE y la institución a la cual representan, esto lo cual su función adquiere relevancia porque generaría mayor fluidez en la búsqueda de información de base. Dado las dificultades en la conformación del grupo de trabajo de base, la escasez en el punto d), se cree que estos coordinadores podrán facilitar una búsqueda de información más amplia.

Recien pasado, 25 de Noviembre, se realizará la primera reunión y la distribución de tareas previéndose, que por lo acelerado del llamado es posible que algunos coordinadores no puedan concurrir a este evento.

Los aspectos mencionados como causantes de los atrasos se originan en lo avanzado de la fecha, ya que todos los organismos provinciales están comprometiendo obras, programando tareas y elaborando el presupuesto para el año próximo, por ello el tiempo dedicado a este proyecto es limitado.

Atentamente.-

BUENOS AIRES, 25 de Noviembre de 1958.-



## IX. REFERENCIAS

- (1) Propuesta de Plan de Trabajo "Modernización de la Administración Pública Provincial" CFI.
- (2) Góngora, N. "Comentarios sobre el diagnóstico y evaluación organizacional" (Versión preliminar). Trabajo presentado al IX Simposio Nacional de Pesquisa e Admistração em Ciencia y Tecnologia "Universidade de Sao Paulo, Sao Paulo, 1984.
- (3) Oszlak, O. "La modernización del estado en América Latina: diagnóstico y estrategia" - Trabajo presentado al Banco Interamericano de Desarrollo Minero. Buenos Aires, enero de 1987.
- (4) Felcman, I. "Tipología de situaciones de diagnóstico organizacional". CIDES-OEA, Bs.As.,
- (5) Suárez, F. "El diagnóstico institucional" en "Ensayos sobre psicología institucional". Muchinor, Eva G. de y otros. Editorial de Belgrano, Bs.As., 1982.
- (6) Martínez Nogueira R. "Modelos e instrumentos para la formulación de diagnósticos de las administraciones públicas y para la programación, diseño y evaluación de acciones de reforma administrativa. Consejo Federal de Inversiones, Bs.As., 1982.
- (7) Zetterberg, H. "Teoría y verificación en sociología". Ediciones Nueva Visión, Bs.As., 1968.
- (8) Thompson, J. "Organizations in Action", Mc Grow Hill New York 1967.
- (9) Easton, D. "Esquema para el análisis político". Amorrortu, Bs.As., 1972.

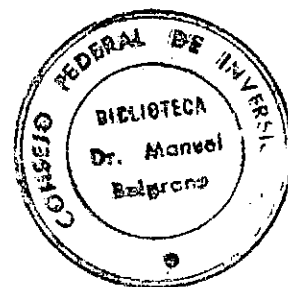


## BUSQUEDA DE INFORMACION SECUNDARIA

Desde el inicio del proyecto se intentó realizar una búsqueda de información secundaria en la Provincia y en Buenos Aires. Esta actividad tuvo y tiene gran dificultad en su desarrollo, desconocimiento de los lugares de generación o de almacenamiento, carencia de sistematización, reserva en los datos, etc. A los efectos de que se pueda tener una visión de la amplitud de esta recolección, listaremos las temáticas principales sin un orden previamente establecido:

1. Determinación de demandas, reclamos de gobierno, solicitudes propuestas, etc., realizadas a través de los diarios locales.
2. Regímenes legales: estatutos de organismos descentralizados; ley de obras públicas; régimen municipal; reglamento de contrataciones.
3. Escalafones vigentes y estatutos del personal.
4. Medidas de racionalización o reforma administrativa.
5. Trabajos que sobre el sector público hayan realizado Universidades, Colegios Profesionales, etc.
6. Antecedentes de desconcentración, descentralización y regionalización.
7. Datos de personal existente.
8. Leyes de remuneraciones.
9. Plataformas de los principales partidos políticos.
10. Expresiones parlamentarias. Proyectos presentados en la Legislatura que implican cambios en la Administración Pública.

11. Evolución salarial.
12. Leyes de presupuesto y cuenta de inversión.
13. Presupuestos ejecutados.
14. Mensajes y discursos del Gobernador en lo referente a la Administración Pública deseable.
15. Datos sobre huelgas.
16. Normas de congelamiento de vacante.
17. Sistema jubilatorio personal.
18. Rotación, ausentismo, altas y bajas del personal.
19. Conflictos entre el gobierno de Neuquén y el Nacional.
20. Diversificación edilicia.
21. Distribución geográfica de la administración pública.
22. Régimen de coparticipación federal.
23. Experiencias de privatizaciones.
24. Incidencia del empleo estatal en la P.E.A.
25. Programas existentes en la Provincia.
26. Estructura administrativa existente.
27. Creación de fondos y cuentas especiales.
28. Evolución de las leyes de ministerios.



X - A N E X O S

1) Información General:

1.1. Experiencias de reformas, modernizaciones y/o racionalizaciones existentes en el área (de ser posible en los últimos 10 años)

- estudio de consultores o expertos
- informes especiales de miembros de la organización
- estudios de demanda o de mercado
- estudios de ingeniería
- auditorios e informes contables y financieros.

1.2. Experiencias de privatización de servicios total o parcial

1.3. Antecedentes de desconcentración, descentralización y/o regionalización.

1.4. Normas de congelamiento de vacantes.

1.5. Antecedentes de creación de fondos y cuentas especiales

1.6. Determinar los "principales conflictos" que se han generado entre el área y el gobierno nacional y el gobierno provincial

1.7. Parque computacional existente en el área. Características de cada equipo.

1.8. Comisiones ad-hoc existentes en el organismo.

2) Evolución institucional:

2.1. Fecha de creación de las distintas entidades descentralizadas.

2.2. Antecedentes de la institución.

2.3. Causas que dieron origen a la creación institucional.

2.4. Fases de desarrollo y acontecimientos importantes que vivió

2.5. Mayores crisis afrontadas por la institución (problemas laborales, emergencias financieras, cambios tecnológicos, recortes presupuestarios, nuevas actividades, etc)

3) Políticas, objetivos y programas de trabajo en la Institución:

3.1. Existen objetivos y políticas escritas.

3.2. Existen planes y programas de acción? De qué tipo?

3.3. Cuales son los programas provinciales existentes en el área.

3.4. Hay memoria de actividades realizadas.

3.5. Cuáles son las principales actividades de la organización?

4) Relaciones interorganizacionales:

4.1. Cuáles son las relaciones existentes con otras áreas del gobierno provincial?

Cuáles son las críticas o que generan problemas, características; normativa, autoridad jerárquica, presupuesto, directores, instrucciones, asesoramiento, dependencia funcional, instancias de control, y otros.

4.2. Cuáles son las relaciones existentes con los gobiernos municipales? Tipo y frecuencia.

4.3. Cuáles son las relaciones con el gobierno nacional? Con qué áreas, de que tipo, cuan importantes son para el desarrollo de las actividades de la institución?

5) Proveedores:

5.1. Cuáles son los insumos más críticos de la institución?

5.2. Cuál es el número de proveedores de esos insumos críticos y cuál es el porcentaje de la compra a cada uno de ellos?

5.3. Cuál es el sistema que rige las compras de la institución?

6) Infraestructura:

6.1. Infraestructura existente. Localización. Tenencia.

6.2. Distribución espacial de las unidades y las actividades.

7) Estructura:

7.1. Fecha de la última estructura aprobada.

7.2. Instrumento legal que la aprueba.

7.3. Nivel hasta la que está desarrollada

7.4. Adjuntar la estructura y el organigrama actual hasta Dirección.

7.5. Grado de actualización de la misión y funciones. Mecanismos de coordinación.

- planta de personal dispuesta.

- número de puestos previstos.

- número de puestos por nivel jerárquico (perfil de la pirámide organizacional).

8) Sistema de personal:

- 8.1. Cómo se selecciona el personal. Exámen de admisión.
- 8.2. Cómo se designa el personal. Porcentaje en cada caso.
- 8.3. Cómo se asigna el personal internamente.
- 8.4. Cómo se evalúa el personal.
- 8.5. Cómo se lo capacita.
- 8.6. Cómo y porqué se lo promueve.
- 8.7. Hay planificación de carrera.
- 8.8. Hay plan de capacitación.
- 8.9. Principales conflictos laborales de los últimos cinco años.
- 8.10. Sistemas de incentivos existentes. Tipo, forma de asignación.
- 8.11. Principales reivindicaciones del personal en la actualidad.

9) Sistemas:

- 9.1. Cómo se elabora el presupuesto de la institución y quién lo hace.
- 9.2. Qué vinculación existe entre la planificación, la programación y el presupuesto.
- 9.3. Cómo se elabora la planificación y/o programación de actividades. Quién lo elabora.
- 9.4. Cómo se maneja el flujo de fondos.
- 9.5. Cómo es el control financiero.
- 9.6. Cómo se llevan a cabo las compras y las licitaciones de la institución.
- 9.7. Qué sistema de control de gestión se emplea. En qué aspectos y quién lo lleva a cabo.

10) Comunicación:

- 10.1. Cuál es el tipo de comunicación existente en el organismo. Estimar la frecuencia de las comunicaciones escritas y orales y vertical y horizontal.
- 10.2. Cuán importante son las comunicaciones informales.

11) Productos y Usuarios:

- 11.1. Cuáles son los principales productos de la organización: bienes, servicios, regulación.
- 11.2. Quiénes son los destinatarios de la acción del organismo.
- 11.3. Tipos de prestaciones.
- 11.4. Sistema de comunicación con los usuarios.
- 11.5. Porcentaje del mercado satisfecho.
- 11.6. Hay bienes y servicios tarifados.
- 11.7. Hay competidores en ese mercado.
- 11.8. Qué tipos de estudios sobre demanda se llevan a cabo.

TALLER SOBRE PROYECTO

"MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PROVINCIAL"

FECHA: 23 de Noviembre de 1988

HORA DE INICIACION: 18 horas

DURACION: Aproximadamente 3 horas

LUGAR: Sala de Reuniones - Piso 12 MOSP - Ministerio de Obras y Servicios Públicos.  
Rioja 229 - Neuquén

OBJETIVO:

- 1) Exponer las características de la primera parte del proyecto
- 2) Detección de los principales problemas administrativos organizacionales que afectan al Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

Primera parte: Exposición del Lic. Norberto Góngora.

Temario:

- . Características del proyecto
- . Conceptualización de la Administración Pública. Modernización y reforma administrativa.
- . Modelo de preferencias
- . Modelo analítico

Segunda parte: Coordinación de la Lic. Alicia Sfeir sobre la detección de los principales problemas administrativos organizacionales.





TALLER SOBRE PROYECTO  
"MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PROVINCIAL"

FECHA: 27 de Noviembre de 1988

HORA: 10.30 horas

DURACION: Aproximadamente 3 horas

LUGAR: Sala de Reuniones - Piso 12 MOSP - Ministerio de Obras y Servicios Públicos.  
Rioja 229 - Neuquén

OBJETIVO:

- 1) Exponer las características de la primera parte del proyecto
- 2) Detección de los principales problemas administrativos organizacionales que afectan al Ministerio de Bienestar Social

Primera parte: Exposición del Lic. Norberto Góngora.

TEMARIO:

- . Características del proyecto
- . Conceptualización de la Administración Pública. Modernización y reforma administrativa.
- . Modelo de preferencias
- . Modelo analítico

Segunda parte: coordinación de la Lic. Alicia Sfeir sobre la detección de los principales problemas administrativos organizacionales.