



DESARROLLO E IMPLEMENTACION  
DE UNIDADES DE  
GESTION Y RESULTADOS  
(ESTUDIO EXPLORATORIO)

PROVINCIA DEL NEUQUEN

- INFORME FINAL -

O/N. 311.1  
6262  
III

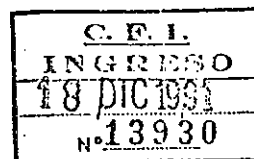
Lic. Norberto H. Góngora

N. 310.1  
2704  
6211

Diciembre de 1991

Buenos Aires, 18 de diciembre de 1991.

Ing. Juan José Ciáccera  
Secretario General del  
Consejo Federal de Inversiones.  
San Martín 871  
CAPITAL



Me dirijo a Ud. a los efectos de remitirle adjunto, el Informe Final del Proyecto "Desarrollo e Implementación de Unidades de Gestión y Resultados" que forma parte del Estudio de Modernización de la Administración Pública Provincial (Provincia del Neuquén), (Exp. 2158).

De acuerdo al Plan de Tareas adjunto al contrato oportunamente celebrado, las actividades desarrolladas cubren totalmente las Etapas I a VII del mencionado Estudio.

Para facilitar la lectura del Informe Final se alteró el orden del Plan de Tareas mencionado del siguiente modo:

Plan de Tareas

Etapa I  
Etapa II  
Etapa III  
Etapa IV  
Etapa V  
Etapa VI  
Etapa VII

Informe Final

Punto 2.  
Punto 8.  
Punto 3.  
Punto 4.  
Punto 5.  
Punto 6.  
Punto 7.

Sin otro particular, lo saludo con mi más distinguida consideración.

Lic. Norberto H. Góngora

## I N D I C E

### 0. PRESENTACION

### 1. INTRODUCCION.

### 2. DEFINICION Y CARACTERIZACION DEL CONCEPTO DE UNIDADES DE GESTION Y RESULTADOS (U.G.R.).

#### 2.1. CARACTERIZACION DEL MODELO DE GESTION POR NORMAS.

2.1.1. Racionalidad del Modelo.

2.1.2. Las Normas y el Control.

2.1.3. Consecuencias derivadas de la aplicacion del modelo de gestión por normas.

#### 2.2. HACIA UN MODELO ALTERNATIVO. CARACTERIZACION DEL MODELO DE GESTION POR RESULTADOS.

2.2.1. Rol de la Administración Central en el Nuevo Modelo de Gestión.

2.2.2. Rol de la Administracion Descentralizada.

2.2.3. Unidades de Gestión y Resultados (U.G.R.).

2.2.3.1. Caracterización.

2.2.3.2. Objetivos de cambio que se plantean a través de la creación de las U.G.R.

2.2.3.3. Funcionamiento de las Unidades de Gestión y Resultados.

### 3. ANTEPROYECTO DE CREACION DE UNIDADES DE GESTION Y RESULTADOS (U.G.R.)

#### 3.1. CARACTERISTICAS DEL ANTEPROYECTO.

- 3.2. ANTEPROYECTO DE CREACION DE UNIDADES DE GESTION Y RESULTADOS (U.G.R.).
4. CRITERIOS PARA SELECCIONAR Y PRIORITAR LA CREACION DE LAS UNIDADES DE GESTION Y RESULTADOS.
  - 4.1. CRITERIOS PARA SELECCIONAR LAS U.G.R.
  - 4.2. CRITERIOS PARA PRIORITAR LA SELECCION DE UNIDADES DE GESTION Y RESULTADOS.
  - 4.3. APROXIMACION A UNA PRIMERA APROXIMACION A UN LISTADO DE POSIBLES U.G.R.
    - 4.3.1. Según el Presupuesto Provincial.
    - 4.3.2. Según la Estructura Orgánica-Funcional.
5. REGIMEN DE FUNCIONAMIENTO Y RELACIONES DE LAS U.G.R. CON EL NIVEL CENTRAL
  - 5.1. RELACIONES ENTRE LAS U.G.R. Y EL PODER CENTRAL.
  - 5.2. ANTEPROYECTO DE ESTATUTO DE LAS U.G.R.
6. POSIBLE TRANSICION HACIA EL SISTEMA DE UNIDADES DE GESTION Y RESULTADOS (U.G.R.).
  - 6.1. LA ESTRATEGIA DE CAMBIO.
  - 6.2. IMPLEMENTACION DEL PROGRAMA DE CAMBIO.
  - 6.3. ELEMENTOS NECESARIOS PARA LA POSIBLE TRANSICION DEL SISTEMA ACTUAL AL DE UNIDADES DE GESTION Y RESULTADOS.
  - 6.4. FUNCIONES DE LOS EQUIPOS DE IMPLEMENTACION.
    - 6.4.1. Caracterización del equipo base.
    - 6.4.2. Caracterización de los equipos de las U.G.R.

7. APROXIMACION A UN PLAN DE IMPLEMENTACION DE LAS UNIDADES DE GESTION Y RESULTADOS.

7.1. ACTIVIDADES VINCULADAS A LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

7.2. ADECUACION DE LA ADMINISTRACION CENTRAL DE LA PROVINCIA DEL NEUQUEN A LAS NUEVAS CONDICIONES.

8. ANALISIS PRELIMINAR DE LAS IMPLICACIAS DE LA CREACION DE LAS UNIDADES DE GESTION Y RESULTADOS.

9. COMENTARIOS FINALES.

10. REFERENCIAS

11. ANEXOS

## 0. PRESENTACION

## 0. PRESENTACION.

La implementación del del modelo de gestión por resultados que aquí se presenta y que denominamos Unidades de Gestión y Resultados (U.G.R.), surge de una idea de los licenciados Isidoro Felcman y Mario Krieger en el año 1988, aproximadamente.

A partir de 1988, Isidoro Felcman quedó a cargo del desarrollo e implementación de esta idea en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, tarea que está en este momento en plena ejecución.

El autor de este documento comparte esta experiencia con ambos colegas desde 1988.

Sirvan estos párrafos de reconocimiento a quienes fueron los que desarrollaron la idea por primera vez y a quien encabezó la primera experiencia de U.G.R. en el país.

En algunos puntos que aquí se desarrollan, ya se toma la experiencia de la M.C.B.A.. En estos casos, los que contribuyeron a su elaboración son múltiples colegas y trabajadores municipales, que tomaron como propio el desafío que implica la concreción de las U.G.R.. De este modo, queremos reconocer a todos ellos y relativizar en mucho, nuestra autoría intelectual.

Asimismo, debemos agradecer también la colaboración de las personas que se mencionan a continuación, que se ocuparán de recolectar la información de base a nivel provincial : Olga Landó, Eduardo Mestre, Juan Carlos Lescano, Marta Mantecón, Norberto Chiesa, Zulema Roussillón, Liliana Felice y Alicia Sfeir. Asimismo, se deja constancia de la colaboración de la Lic. Dolores Zagaglia en la elaboración de algunos puntos de este documento.

La responsabilidad de todo lo dicho en este informe es del autor.

1. INTRODUCCION.



## 1. INTRODUCCION.

Desde hace varias décadas se han tratado de implementar distintos programas o acciones tendientes a mejorar el funcionamiento de la Administración Pública en Argentina y en América Latina, que por lo general giraron alrededor de la modificación de las estructuras orgánicas, de los procedimientos administrativos, de la capacitación de los agentes públicos, etc, pero sin cuestionar el modelo de gestión por normas.

La actual crisis del Estado y de la Administración Pública en Argentina hace necesaria la búsqueda de nuevas vías para la modificación de la gestión pública.

En el "Prediagnóstico de la Administración Pública de la Provincia del Neuquén" (1) se plantea como una de las prioridades provinciales la creación y el desarrollo de Unidades de Gestión y Resultados (U.G.R.). Sin embargo, por ser un nuevo modelo de gestión sus características no son suficientemente conocidas.

Nuestra intención, en esta oportunidad, es presentar una caracterización del modelo organizativo que pivotea alrededor de las Unidades de Gestión y Resultados (U.G.R.) y que conlleva un cambio profundo en el actual sistema burocrático de gestión.

Debemos aclarar antes de entrar en materia, que la implementación de las U.G.R., es uno de los instrumentos que puede ser utilizado en la reforma de la Administración Pública Provincial aún cuando, no es el único.

Los cambios que requiere el aparato estatal están originados en numerosos problemas que requieren variadas soluciones (2). No hay un solo instrumento que mejore automática y mágicamente la Administración. Se requiere de una serie de instrumentos que en conjunto solucionen las dificultades que enfrenta el Estado en la actualidad. Algunos de los instrumentos de cambio que pueden mencionarse son los siguientes: (2)

1) Reforma presupuestaria. Implica la búsqueda del aumento de los ingresos del Estado; la racionalización del gasto; la mejora de la cantidad y calidad de la información para la toma de decisiones; la priorización de las realizaciones del Estado. Uno de los instrumentos adecuados es la implantación del Presupuesto por Resultados.

2) Descentralización. Intenta acercar las decisiones al lugar donde se producen los problemas; reducir los movimientos de expedientes y simplificar trámites; posibilitar la participación ciudadana; etc. El instrumento es la creación de un sistema de Unidades de Gestión y Resultados (UGR).

3) Privatización y/o concesión de servicios.

4) Reducción del tamaño de la Administración Central. Se refiere a la privatización y/o concesiones; descentralización;

municipalización; retiros voluntarios; etc.

5) Cambio de rol de la Administración Central. Se refiere a que la Administración Central se debería ocupar de formular, analizar y evaluar políticas; planificar estratégicamente la acción de gobierno; captar y analizar demandas, necesidades y requerimientos a nivel provincial; evaluar y controlar la programación de los resultados de las U.G.R.; coordinar la actividad de la Administración; etc. En este sentido, las U.G.R. ejecutan y administran y la Administración Central gobierna.

6) Desburocratización. Se parte del principio que en gran parte el origen de la burocratización está en la maraña jurídica con que se mueve el aparato estatal. Por ello es necesario simplificar los trámites administrativos y cambiar los contenidos o supresión de las normas administrativas que entorpecen los trámites.

7) Municipalización. Se refiere al reforzamiento, jerarquización y apoyo técnico a las Municipalidades mediante el mejoramiento de la gestión, la participación ciudadana y coordinación de acciones con el Gobierno Provincial.

8) Introducción de modernas tecnologías de gestión. Comprende la incorporación de bancos de datos; contabilidad por partida doble; contabilidad de costos; planeamiento estratégico; programación y control de gestión; etc. Asimismo significa la absorción de las posibilidades que brinda el equipamiento burótico.

9) Capacitación. Incluye la capacitación gerencial; el entrenamiento en modernas tecnologías de gestión; el aprendizaje de nuevas actitudes para una nueva administración pública; etc.

10) Desarrollo de proyectos específicos para la Reforma Administrativa. El desarrollo de una Administración eficiente, eficaz y con calidad de servicio requiere de una serie de estudios que posibiliten un mejor conocimiento de la realidad provincial y la formulación e implementación de instrumentos de política que resuelvan los problemas mas acuciantes del Estado y la Sociedad.

Algunos de estos proyectos se desprenden de los puntos anteriormente mencionados, otros emergen de los trabajos realizados en la Provincia en esta temática y otros surgen de la actual realidad provincial nacional y provincial. Así podemos citar, sin tener en cuenta un orden de prioridad:

- Análisis de los ingresos de la Provincia del Neuquén.
- Posibilidades y medidas para incrementar los recursos recaudados directamente por la Provincia.
- Metodología para la prioritación de los gastos provinciales.
- Programa de reubicación del personal provincial.
- Sistema de indicadores para el seguimiento de la gestión de gobierno en áreas sustantivas y prioritarias.
- Programa de desarrollo y apoyo a las Municipalidades.
- Estudio de factibilidad de privatizaciones y

concesiones. Instrumentos para su concreción.

- Análisis de las demandas y necesidades sociales insatisfechas y su prioritación en la acción de Gobierno.
- Mejora de la atención al público.
- Modernización de los sistemas administrativos.
- El problema edilicio de la Administración Pública.

Debe quedar claro que el instrumento que aquí se presenta como un primer planteo o aproximación debe ser complementado con la implantación de otros, que tiendan en conjunto, a la mejora de la eficiencia, la eficacia y la calidad de los servicios de la Administración Pública.

Este trabajo se limita a plantear las características de funcionamiento de las U.G.R. y los primeros pasos que deberían realizarse para su implementación, pero no llega a estudiar la factibilidad de su introducción en sectores específicos, lo que sería objeto de estudios posteriores.

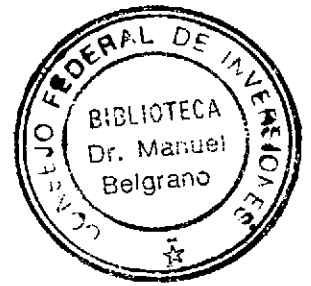
En este sentido se exploró las posibles dificultades de su implementación en algunos sectores específicos como educación, policía, obras públicas, salud y bienestar social. Para ello, se hicieron una serie de entrevistas en la Ciudad de Neuquén y en el interior de la Provincia. También se solicitó a una serie de informantes claves, el completar un cuestionario mediante el cual se trató de determinar la "experiencia organizacional" de las distintas áreas de gobierno en aspectos que se tratan de introducir a través de la implementación de las U.G.R.

Este informe tiene los siguientes contenidos:

- En el punto 2. se plantean las características de los modelos de gestión por normas y por resultados.
- En el punto 3. se expone un anteproyecto de ordenamiento legal que sirva de marco a la creación de las U.G.R..
- En el punto 4. se detallan algunos criterios para seleccionar y prioritar las unidades administrativas que podrían convertirse en U.G.R.
- En el punto 5. se desarrolla un esquema de funcionamiento interno de las U.G.R. y plantea la relación entre la Administración Central y las U.G.R.
- En el punto 6. se establecen algunas de las tareas que deberían llevarse a cabo para la implantación de algunas U.G.R. como experiencias piloto.
- En el punto 7. se describen las tareas que contemplaría la implantación de un "sistema ampliado" de U.G.R.
- En el punto 8. se plantean algunos de los "problemas" que generaría la introducción de las U.G.R., teniendo en cuenta las "experiencias organizacionales" de algunas dependencias

de la Administrarción Pública de la Provincia.

- Por último en el punto 9. se realizan una serie de comentarios, alguno de ellos teóricos, sobre el significado de la implantación de las U.G.R.



2. DEFINICION Y CARACTERIZACION DEL CONCEPTO DE  
UNIDADES DE GESTION Y RESULTADOS (U.G.R.).

## 2. DEFINICION Y CARACTERIZACION DEL CONCEPTO DE UNIDADES DE GESTION Y RESULTADOS (U.G.R.).

Una Administración ineficaz e ineficiente puede ser la causa del fracaso de las mejoras concepciones de gobierno, a la vez que bloqueo para cualquier intento de desarrollo y modernización del Estado.

Si bien durante el pasado han sido varios los esfuerzos destinados a corregir situaciones disfuncionales de la Administración Pública, cabe admitir la existencia de profundos y reiterados fracasos de los sucesivos intentos de transformación. Evaluarlos constituye un paso previo esencial para la formulación de una nueva propuesta.

En este sentido, se toma como punto de partida un supuesto siempre presente en todos los intentos de transformación y que indudablemente, también juega un rol importante en esta propuesta. Dicho supuesto señala que la clave del proceso de transformación está centrada en la modernización del aparato administrativo. De este modo, el mejoramiento de los recursos disponibles, la agilidad de los sistemas administrativos y operativos y la introducción de las nuevas tecnologías de gestión, deben considerarse elementos de importancia, aunque no únicos.

Sin embargo, también corresponde señalar que la modernización administrativa es inoperante cuando se desarrolla en un contexto de valores administrativos tradicionales, en donde el conservadorismo prevalece sobre el riesgo y aún las decisiones exitosas son castigadas cuando no se toman dentro de los cánones establecidos por una normativa en general burocratizante y obsoleta.

El doble problema común a muchos intentos de reforma administrativa estatal consistió, por un lado, en no reconocer que los valores administrativos tradicionales presentaban por sí un serio obstáculo y por el otro, creer que el cambio de esos valores podría lograrse a partir de pequeñas acciones parciales de transformación (reformas a los procedimientos administrativos, mejoras en la atención del usuario, introducción de informática, entre otras), útiles pero insuficientes, pues no atacaban el núcleo del problema.

Por tal razón se introduce un nuevo supuesto: el de la existencia de una cultura hondamente arraigada en la Administración e originada en una normativa anacrónica y disfuncional, que genera obstáculos insalvables a cualquier intento de modernización.

Este esquema organizativo que predomina actualmente en la Administración Pública se lo puede denominar Modelo de Gestión por Normas (3).

## 2.1. CARACTERIZACION DEL MODELO DE GESTION POR NORMAS.

### 2.1.1. Racionalidad del Modelo.

El modelo de gestión por normas parte de una idea negativa del hombre, según la cual éste tiene una natural tendencia a la holgazanería y la inmoralidad, por lo que todas las actividades deben ser normadas y reguladas ya que las personas no pueden organizar ni eficiente ni eficazmente su trabajo.

Los resultados de la aplicación de este modelo han sido tales que, pese a la consiguiente parafernalia jurídica, estos fenómenos (holgazanería e inmoralidad) siguen subsistiendo en la administración pública.

Este modelo se estructuró en base a considerar a la administración pública como un conjunto homogéneo de organismos con iguales características cualesquiera fueran sus actividades. En consecuencia sus normas deberían ser comunes, así se trate de un registro civil, un hospital o una empresa de aviación.

Básicamente el conjunto de normas trata de establecer como hacer las cosas y dada su extrema desconfianza genera en consecuencia un sistema altamente centralizado y marcadamente burocrático. Este esquema organizativo se caracteriza por su lentitud y su incontrolabilidad, donde los funcionarios tienen una baja responsabilidad personal, ya que la misma recae de hecho, en las normas.

Por otro lado, los encargados del control interno son otros sectores de la misma administración pública con las mismas características estructurales y de comportamiento, por lo que, como no podría ser de otro modo, el control se vuelve también burocrático, donde privan las verificaciones formales y sin tener ni posibilidad ni capacidad de culpar a nadie por la mala gestión. Ante ello, el principio de la desconfianza se incrementa, trasladándose también a la esfera de la comunidad, sin que el sistema pueda solucionar esas "disfuncionalidades" para las que supuestamente fue creado.

Felcman (4) señala que: la tendencia a la normatización genera una hipertrofia del orden jurídico produciéndose una gran farragosidad y superposición de normas. Ello a su vez puede traducirse en un efecto contrario al originalmente buscado: la ciudadanía ve avasallados sus derechos por el uso arbitrario de una muy compleja maraña jurídica imposible de conocer ni entender, y que en vez de estar a su servicio, se vuelca en su contra mediante el poder que ejerce la burocracia sobre la sociedad. Esto se complementa con la ineficiencia que, desde el punto de vista administrativo se ve favorecida por la arbitrariedad, los abusos de poder y la entronización de los procedimientos por encima de las metas a cumplir.

Por otro lado, muchos de los sistemas normativos vigentes (ley de contabilidad, ley de procedimientos administrativos, estatuto

jurídico básico de la función pública, etc.), han sido diseñados en épocas y con ópticas diferentes.

En general pueden tener una racionalidad técnica perfecta (es decir, han sido elaborados por excelentes contadores o juristas), pero su más grave defecto es no estar insertos en una concepción totalizadora de la administración; una racionalidad global que le sirva de marco. Si bien, las conductas individuales no son funcionales, ello no siempre debe atribuirse a la mejor o peor actitud de funcionarios y empleados; en última instancia, los comportamientos no son sino consecuencia de los sistemas normativos que los modelan.

Los sistemas normativos vigentes llevan a pautas de comportamiento burocráticas. En este sentido debe sostenerse que el problema no se soluciona racionalizando personal o entrenándolo (capacitándolo) para convertirlo en un agente de cambio o para que adquiera mejores destrezas en la realización de su tarea, sino removiendo primero las causas estructurales que generan la burocracia, para luego continuar con las restantes, más vinculadas con la modernización tecnológica y al desarrollo de las potencialidades organizacionales.

#### 2.1.2. Las Normas y el Control.

La normativa se ocupa más de fijar límites al cómo y no al qué. Las metas más trascendentes no están escritas, nadie sabe cuáles son y no existe control ni actividad de evaluación sobre ellas. La administración pública se encuentra plagada de normas que pretenden regular hasta lo inimaginable: cómo comprar, cómo licitar, cómo librar un pago, cómo pedir fondos de tesorería, cómo contratar, cómo y cuánto pagar al personal, etc.; en cambio resulta más difícil, por no decir imposible, encontrar algún instrumento normativo que establezca qué y cuánto debe hacer cada área de la administración.

En este sentido el presupuesto, que podría ser una herramienta útil para el establecimiento de metas sustantivas, ha perdido vigencia y seriedad.

Si el cómo hacer las cosas tiene un carácter instrumental, adecuado a las características propias de lo que pretende lograrse en actividades sustantivas, mantenerlo estático e inmovible a través de normas rígidas, lo vuelve inadecuado para resolver problemas cuya dinámica exige decisiones rápidas, ágiles y no rutinarias.

Por consiguiente, si el énfasis está puesto sobre la normatización del cómo, también resulta necesario instalar un sistema de control que verifique permanentemente el cumplimiento de la legalidad, para ello deben crearse organismos especiales que tengan a su cargo tal cometido.

En el marco de referencia expuesto, el control de la legalidad es un instrumento para asegurar la funcionalidad del sistema: si existen normas que regulan el comportamiento administrativo, deberá existir alguien que controle su uso.

El resultado final es previsible: como nadie se ocupa de



controlar el qué, la administración entera aplica y controla normas que no se sabe para que sirven. De este modo la administración y sus funcionarios pueden perdurar eternamente (quizá toda una vida laboral) sin alcanzar jamás ninguna meta de trascendencia sustantiva. Bastará con que observen fielmente la letra fría de una normativa inútil.

La legalidad y su sistema de control resultan doblemente funcionales, pues además de lo apuntado, permiten señalar deberes y procedimientos a funcionarios públicos, que son en última instancia los ejecutores de la racionalidad descripta. Como en definitiva la expuesta racionalidad normativa no sólo propugna la necesidad de restringir eventuales excesos de la administración, sino también evitar prácticas de enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos, la legalidad vigente contribuye a marcar límites con minuciosa precisión.

El sistema de control genera un costo económico de elevada magnitud por cuatro razones:

1) porque implica la existencia de organismos y personal destinado a ejercer múltiples funciones de control;

2) porque el control genera a su vez restricciones (por ejemplo: la consulta previa al tribunal de cuentas para lograr la autorización a comprometer fondos de una partida presupuestaria) y lentitud adicional en la ejecución de acciones;

3) porque se ha comprobado que es fuente productora de ineficiencia; con menos controles y menos reglamentaciones se podrían realizar más cosas con iguales recursos o iguales cosas con menos recursos;

4) porque el sector proveedor de insumos a la administración, que es bien consciente de la ineficiencia del sistema, eleva los precios de sus ofertas "para cubrirse".

### 2.1.3. Consecuencias derivadas de la aplicación del modelo de gestión por normas.

La racionalidad general del modelo de gestión por normas, genera paralelamente una serie de fenómenos derivados que complican aún más la situación:

1) Existe una enorme variedad de fuentes reglamentarias cuyas vinculaciones entre sí son escasas o nulas.

Esto promueve lo que ha dado en llamarse la "jungla jurídica" de la administración, expresión que no sólo hace referencia a la cantidad de normas sino también a su superposición, errática generación, falta de coordinación, obsolescencia, caducidad y pérdida de adecuación; notese la paradoja que representa trabajar con el enfoque normativo y, por los citados efectos, no disponer de una pauta unificada de comportamiento derivada del exceso de normas superpuestas y contradictorias; el caos resulta de tal magnitud que es sumamente probable que todos los funcionarios públicos estén infringiendo permanentemente, normas cuya existencia desconocen;

2) Las normas existentes fijan criterios globales de actuación o establecen prohibiciones pero, en general, no estandarizan conductas.

Esto quiere decir que resulta difícil encontrar en la administración pública programas de comportamiento, o flujogramas de procedimiento, que establezcan en forma completa una determinada secuencia decisoria previamente programada. Aquí aparece una nueva paradoja: existen normas, pero falta estandarización del proceso decisorio corriente; esto genera a su vez la casuística y la jurisprudencia de casos anteriores, que tampoco está sistematizada, salvo en la memoria de algún viejo funcionario (hasta que este se jubila). El expediente, tradicional instrumento administrativo cuyo anacronismo supera todo lo conocido, es una consecuencia de esa falta de estandarización.

3) No existen premios al buen comportamiento.

En base al supuesto que todo funcionario público es deshonesto, lo único que corresponde es fijar un frondoso sistema de castigos, que opera cada vez que se comete una falta; en consecuencia todos los comportamientos están sujetos a la normativa del cómo y, en general, se hacen pocos esfuerzos por decidir en base al qué, es preferible cumplir con la norma aunque se reconozca su inutilidad. Los resultados sustantivos no interesan mientras la norma haya sido respetada.

4) El sistema no está preparado para evaluar resultados, eficiencia o eficacia, ni es su intención hacerlo.

Lo más importante es observar un comportamiento conservador, no sobresalir, no hacerse ver y, fundamentalmente, gastar todo lo presupuestado. Esto asegurará grandes dosis de supervivencia, dado que el grado de utilización de los fondos presupuestados es un antecedente de gran importancia para lograr una mayor asignación en el ejercicio siguiente.

Surge entonces una nueva paradoja: en la administración pública, la supervivencia continuada de cualquier actividad se consigue invirtiendo en cualquier cosa la totalidad del presupuesto. No se logra ahorrando ni asegurando la prestación de mejores servicios.

## 2.2. HACIA UN MODELO ALTERNATIVO. CARACTERIZACION DEL MODELO DE GESTION POR RESULTADOS.

Con el propósito de cambiar los valores que subyacen en el modelo descrito en el apartado anterior resulta necesario poner en marcha un nuevo estilo administrativo, sustentado en dos ejes políticos estratégicos intimamente relacionados:

- 1) la descentralización y
- 2) el modelo de gestión por resultados.

Por la descentralización administrativa resultará posible involucrar a políticos, funcionarios y ciudadanos en la identificación y solución de los problemas concretos que les atañen, participando en la toma de decisiones y en el control de los organismos que componen la administración estatal.

Paralelamente se deberá desarrollar un nuevo modelo de gestión orientado por políticas, metas y resultados, abandonando así el antiguo modelo que genera una excesiva concentración de las decisiones en pocas manos, premia al autoritarismo y a la burocracia y castiga la creatividad, el servicio a la comunidad y la participación ciudadana.

El nuevo modelo de gestión establece la existencia de dos grandes áreas estructurales bien definidas y diferenciadas cuya caracterización desarrollaremos a continuación:

- 1) la administración central y
- 2) la administración descentralizada.

### 2.2.1. Rol de la Administración Central en el Nuevo Modelo de Gestión.

El área centralizada se define como aquella parte de la administración que tiene la función de formular políticas, conducir estratégicamente y controlar la gestión.

Esta parte de la administración estaría destinada básicamente al cumplimiento de tres grandes tipos de funciones (5):

- 1) **Funciones de agregación:** consistentes en captar las demandas, requerimientos, necesidades, inquietudes y expectativas del conjunto de la sociedad, desarrollando mecanismos institucionales que estimulen la conversión de los múltiples interlocutores existentes, en un menor número de interlocutores representativos de las posiciones e intereses de los distintos sectores de la sociedad.
- 2) **Funciones de articulación:** consistentes en desarrollar síntesis integradoras de las necesidades e intereses de

los distintos actores a partir de las cuáles se formularán los grandes lineamientos para la coherencia del sistema. Requiere asimismo la capacidad para elaborar políticas y estrategias, como también la de negociar y concertar planes, programas y acciones de gobierno.

3) **Funciones de provisión y coordinación de capacidades y recursos:** consisten en suministrar determinados recursos y servicios tecnológicos, financieros, etc., requeridos por los distintos actores del sistema y coordinar las distintas áreas del Estado Provincial.

En este sentido corresponderá a la unidad central desarrollar y administrar sistemas de información para la evaluación y el control por resultados de políticas y programas. Además deberá definir y administrar las políticas de recursos humanos, transformación administrativa, desarrollo institucional y desburocratización.

De estas funciones se deriva que el nivel central tendrá fundamentalmente responsabilidades por:

- a) La conducción estratégica.
- b) La coordinación y armonización de los planes y programas de toda la administración provincial, obtenidos a partir de un modelo de planificación participativa.
- c) El desarrollo y ejecución de programas provinciales de gran envergadura.
- d) Las orientaciones básicas en materia de legislación y administración tributaria.
- e) La asignación de recursos presupuestarios a las áreas descentralizadas.
- f) La emisión de normas constitutivas y reglamentarias.
- g) La evaluación de proyectos y de la gestión en los distintos organismos del gobierno provincial.
- h) La extensión de avales a las áreas descentralizadas y otras dependencias provinciales cuando ello sea necesario y en respaldo de su gestión.
- i) El ejercicio del poder de policía.
- j) La administración del presupuesto provincial y de sus correspondientes registros contables y presupuestarios.
- k) El desarrollo y administración de los sistemas de información para la evaluación y control por resultados de políticas y programas provinciales.
- l) La definición y administración de las políticas de recursos humanos y de desarrollo institucional.

### 2.2.2 Rol de la Administración Descentralizada.

El área descentralizada se define como aquella parte de la administración que tiene por fin principal la satisfacción directa de las necesidades públicas a partir de la producción de bienes y servicios (6).

Los principales responsabilidades de las áreas descentralizadas serán:

1) la detección y análisis de necesidades públicas de la población-cliente a la cual sirven, para que posteriormente, a través de procesos participativos, diseñen planes, programas y acciones conforme a las políticas que se formulen desde el área central;

2) la organización, dirección operativa, ejecución de planes y programas y la administración de sus recursos acordados con el nivel central;

3) asimismo deberá asegurar la transparencia decisoria destinada a facilitar la participación de la comunidad en el control de su accionar.

En otras palabras, mientras el nivel central tendrá a su cargo la conducción estratégico-político y el control de la gestión, el área descentralizada será responsable directa por la producción de bienes y servicios destinados a satisfacer necesidades públicas.

En el área descentralizada estará localizado todo lo que implique "acción".

Cabe señalar, además algunos elementos básicos a tener en cuenta para descentralizar la acción estatal:

1) Que exista un modelo de gestión que permita legitimar la participación conjunta de todos los actores involucrados en la administración provincial (políticos, funcionarios, trabajadores, ciudadanos)

2) Que las decisiones se localicen lo más cerca posible del origen de los problemas, para lo cual la satisfacción de necesidades públicas deberá realizarse en forma directa, sin intermediaciones jerárquicas o burocráticas.

3) Que los organismos provinciales que satisfagan necesidades públicas en forma directa (U.G.R.), dispongan de la suficiente autonomía para decidir y administrar sus propios recursos sin consulta previa y solo dentro de los límites que marcan las políticas, los resultados a alcanzar y los programas a ejecutar.

4) Que exista un sistema de premios y castigos que recompense a los que deciden y solucionan problemas de la comunidad alcanzando los resultados esperados, y que castigue la inacción, el derroche, la utilización de los recursos y las actitudes burocráticas o dilatorias.

### 2.2.3. Unidades de Gestión y Resultados (U.G.R.).

### 2.2.3.1. Caracterización.

La administración descentralizada estará compuesta por un conjunto de organizaciones que se denominarán Unidades de Gestión y Resultados (U.G.R.).

El diseño de este modelo de gestión se basa en la determinación de unidades en el ámbito de la Administración Pública, donde se puedan identificar claramente y desde un punto de vista cuanti y cualitativo los resultados de su accionar.

Cabe aclarar que no toda la Administración podrá manejarse con estas unidades, en aquellos organismos que producen bienes y servicios será más fácil su conformación.

La racionalidad que sustenta este modelo se refiere a la especificidad y heterogeneidad organizacional del sector público (7). Lo cual implica que cada una de las entidades públicas es distinta de las demás y no debe tratarse a la Administración Pública con criterios de globalidad tradicionales.

La idea para este nuevo modelo de gestión es acordar con cada unidad sus objetivos y metas, el volumen de recursos necesarios para alcanzarlos y el correspondiente programa de actividades. Cómo combinar adecuadamente los recursos asignados, para alcanzar las metas previstas es un problema a resolver dentro de los límites de la propia U.G.R., la cual debe ser capaz de tomar en forma descentralizada sus propias decisiones.

Dentro de este esquema el estilo administrativo sería simple y desburocratizado. Al existir autonomía decisoria, se obtendrá un sistema administrativo ágil, controlable, transparente y participativo desde un punto de vista interno.

En este sentido es un prerrequisito la planificación estratégica, para lo cual resulta necesario la existencia de una administración centralizada con capacidades para realizar el análisis, la formulación y la evaluación de políticas, teniendo en cuenta permanentemente las necesidades y requerimientos de la población. El énfasis está puesto en que cada unidad determine qué y cuánto hacer y a qué costo.

Por otro lado, conlleva la idea de descentralización decisoria y operacional. Al existir políticas claras, no sería necesario centralizar decisiones de rutina que en la mayor parte de los casos se elevan a las autoridades superiores desde un punto de vista formal, "intoxicando burocráticamente" a los niveles políticos con lecturas, resoluciones y firmas que no les dejan espacio para actividades más trascendentes.

Lo que no se descentraliza es la formulación, la coordinación y el control de las políticas públicas. Se descentraliza en cambio, la ejecución. Debe remarcarse que se centraliza la concepción y la guía de la acción de gobierno (8).

En este esquema perdería importancia relativa el control interno del propio aparato administrativo, a cambio de una mayor presencia de un control social, donde representantes de los usuarios

de los servicios generados por el sector público pudiesen dar su opinión sobre la calidad, cantidad y costo de los mismos. En este sentido no hay mejor freno a la burocratización que el control social de los usuarios y de la comunidad (9).

#### 2.2.3.2. Objetivos de cambio que se plantean a través de la creación de las U.G.R.

La existencia en la Administración Pública Provincial de una serie de cuestiones que obstaculizan el funcionamiento eficiente y eficaz de los organismos que la componen, requiere para su superación un Programa Integrado de Reforma Administrativa.

El proceso de creación de U.G.R. implica dar un primer paso en este Programa para atacar el núcleo del problema, en cuanto introduce un nuevo esquema organizativo mediante el cual se pretende desterrar los obstáculos que limitan el eficiente accionar de la gestión de gobierno.

A continuación se mencionan algunos de los problemas que caracterizan a la Administración Pública Provincial:

- Reducido porcentaje de ingresos propios.
- Gastos no relacionados con la producción de bienes y servicios.
- Desconocimiento de los costos de la producción estatal.
- Falta de cuestionamiento de lo que hace o no hace el Estado Provincial. ( La idea de gran número de funcionarios es hacer "más de lo mismo".)
- Falta de prioridades en los gastos, en una situación de restricción financiera.
- Tamaño excesivo del aparato estatal, si se tienen en cuenta las actuales posibilidades productivas.
- Alta centralización en la toma de decisiones.
- Inexistencia de premios y castigos para el personal.
- Exceso de trámites y requisitos inútiles.
- Santificación del expediente como mecanismo de gestión.
- Imposibilidad de tener la mínima información para la toma de decisiones.
- Predominio del secreto burocrático que imposibilita la transparencia de las acciones de Gobierno.
- Imposibilidad de participación ciudadana en la gestión administrativa.
- Cultura burocrática donde predominan los medios sobre los fines y/o los productos del aparato administrativo.

- Controles burocráticos que no generan resultados concretos.

La implantación de las U.G.R. permitirían solucionar algunos de estos problemas. De ellos nos interesaría remarcar algunos aspectos:

1) Disminuye los gastos del Estado Provincial. Por un lado la descentralización de las compras y las posibilidades de su desregulación posibilitarán que el Estado compre a mejor precio y reduzca los múltiples stocks existentes a distintos niveles en la Provincia. Asimismo, el cambio en el modelo de gestión, significará que el personal de las U.G.R. visualizará directamente las posibilidades de reducir gastos que hoy parecen normales (luces encendidas innecesariamente, stocks superfluos, equipamiento inactivo, excesos de fotocopias o llamadas telefónicas, etc.) y además este personal puede tener un premio si produce esos ahorros.

Si la creación de las U.G.R. se complementa con la implantación del Presupuesto por Resultados (P.P.R.) los efectos pueden ser mucho más significativos (10).

2) Puede aumentar los ingresos del Estado Provincial. Desde el momento que el personal observe que las U.G.R. pueden recaudar directamente por prestaciones y servicios que hoy se otorgan sin cargo por costumbre o para evitarse complicaciones administrativas (por ejemplo, la facturación de servicios médicos a obras sociales o a empresas de seguros) y además también puede tener un premio si factura esos servicios, el aumento de los ingresos será indudable.

3) Posibilita la participación ciudadana. Este nuevo modelo de gestión pretende legitimar la participación conjunta de autoridades políticas, funcionarios, trabajadores y ciudadanos.

La organización y los sistemas deberán diseñarse en función de las necesidades y conveniencias de estos actores sociales. La participación posibilitará que dichos actores intervengan directamente en la formulación de políticas, la gestión y el control de lo público y esto conduce a una mejora de la eficiencia, eficacia y calidad de las prestaciones, estableciéndose así, un círculo virtuoso entre la participación y el mejoramiento de las prestaciones.

4) Desburocratización. Constituye un objetivo básico de las U.G.R. evitar que la toma de decisiones se realice en niveles alejados de los lugares donde se producen los inconvenientes, propiciando que se localicen lo más cerca posible del origen de los problemas. Para ello, la satisfacción de las necesidades públicas deberá realizarse de forma directa e inmediata, sin intermediaciones jerárquicas o burocráticas.

Por otro lado, debe remarcarse que gran parte de los trámites actuales directamente desaparecerán y otros reducirán su significación.

5) Productividad. Se trata de cambiar la cultura burocrática predominante por una cultura productiva. Ello implica que se debe dejar de trabajar para cumplir las normas y reglamentos, para pasar a trabajar en el incremento de la producción, la mejora del servicio y potenciar la productividad y la eficiencia.



6) Cambio en la cultura administrativa. Cualquier intento de aumentar la eficacia, la eficiencia y la calidad del servicio de la Administración Pública requiere inevitablemente transformar a la organización misma y a la cultura dominante. Las U.G.R. deberán constituirse en organizaciones al servicio de la comunidad desarrollando una cultura de servicio orientada a satisfacer las necesidades, intereses y expectativas de todos los ciudadanos.

Esto implica la instalación en las U.G.R. de un sistema de valores organizacionales acerca de la significación del servicio, de su eficacia, eficiencia y calidad, desarrollándose la idea fuerza de atención de todo el personal hacia las necesidades de los ciudadanos.

Para ello, se confía en las cualidades y posibilidades del personal de la U.G.R.. Se suprimen una serie de normas y procedimientos que limitaban las posibilidades de acción de los funcionarios, depositándose ahora en ellos una mayor cuota de responsabilidades y decisión.

7) Transparencia administrativa. Se intenta facilitar al ciudadano el acceso a las distintas áreas de gobierno a través de la mayor cantidad de información posible. De este modo se lograría también la desburocratización y la eficiencia en la gestión.

La posibilidad de que en el gobierno de la U.G.R. estén representados los "usuarios" o "clientes" como así también el hecho que estas unidades organizativas estén obligadas a rendir cuentas públicamente de lo hecho, asegura la consolidación democrática y la transparencia en la gestión.

8) Premios y castigos. El manejo eficiente de la U.G.R. posibilitará a su personal recibir premios por productividad o por ahorros generados pero, paralelamente la ineficiencia puede ser castigada con la exclusión de sus causantes.

#### 2.2.3.3. Funcionamiento de las Unidades de Gestión y Resultados.

Podrá considerarse como Unidad de Gestión y Resultados a todo organismo que tenga por objetivo satisfacer con acción directa necesidades públicas mediante la producción de bienes y servicios.

Las U.G.R. tendrán dentro de este esquema las siguientes características:

1) Tendrán personería jurídica propia, que fijará los límites dentro de los cuales actuarán, producirán resultados y serán evaluadas. En este sentido podrán tener capacidad para actuar jurídicamente por sí mismas y tener responsabilidad jurídica por lo actuado.

2) Dispondrán de autonomía decisoria en lo programático y operativo, sólo limitada por las orientaciones políticas y programáticas acordadas previamente con el nivel central.

3) Como esquema básico y marco general se considerará un sistema integrado de decisiones donde:

a) la definición y orientación de los lineamientos político-estratégicos esté a cargo de la Administración Central;

b) la definición, evaluación y conducción programática esté a cargo de la conducción colegiada de la U.G.R.;

c) la administración técnico-operativa esté a cargo de un Director Ejecutivo.

4) Las U.G.R. elaborarán su respectivo Estatuto, el que será aprobado por la Administración Central y que contendrá las especificidades de su organización y regímenes de funcionamiento en lo referido a los recursos y tecnologías administrativas, en base a un modelo de referencia a elaborarse.

5) La conducción superior de las U.G.R. se concretará mediante alguna forma de gestión que involucre a usuarios directos, trabajadores y demás sectores interesados en su funcionamiento, asegurando a la comunidad su participación en la gestión, la administración y el control. Dicha participación será de carácter informativo, consultivo y decisorio.

6) Habrá un Director Ejecutivo que será el encargado de ejecutar las decisiones programativas y operativas.

7) Tendrán autarquía económica-financiera, es decir contarán con presupuesto propio del cual podrán disponer libremente en función de programas y resultados.

8) Tendrán posibilidades de obtener recursos provenientes de donaciones, créditos del extranjero o de organismos internacionales y por contraprestaciones de servicios brindados a otros entes públicos o privados.

9) Las U.G.R. deberán operar vinculando su gestión a procesos previos de planificación participativa, la cual se instrumentará mediante instancias que la contengan y sustenten. Por ello en cada unidad se garantizará el desarrollo de procesos de detección de necesidades públicas e identificación de problemas en forma participativa con la comunidad de usuarios y sectores de interés. De esta manera se involucrará al área central, al área descentralizada y a la comunidad en general.

10) El proceso de planificación implicará que sobre la base de orientaciones estratégico-políticas establecidas por el área central, la U.G.R. confeccione un plan plurianual.

11) Teniendo como base el plan plurianual, las U.G.R. elaborarán un Plan Anual de Actividades en el cual se hallen claramente explicitados:

a.) los objetivos programáticos y operativos.

b.) los proyectos y actividades básicos a realizar, definiendo para cada uno de ellos los resultados económicos, financieros, operativos, de gestión y de calidad de servicio que se prevé alcanzar en el periodo y la cuantificación de

las metas.

c.) presupuesto por programas de gastos y recursos.

d.) presupuesto de inversiones.

e.) estado proyectado de origen y aplicación de fondos.

f.) propuesta de distribución de utilidades que incluye la participación del personal en las mismas.

12) Existirá un Acta Compromiso, como manifestación de compromiso explícito sobre los resultados a alcanzar, programas a desarrollar y recursos a utilizar por cada U.G.R. Esta manifestación generará en casos de incumplimiento efectos concretos sobre la U.G.R. y sus autoridades.

13) Se utilizará como forma presupuestaria el "presupuesto por programas" o "presupuesto por resultados", el cual no será considerado como una mera clasificación contable sino como verdadera herramienta de gestión y guardará simétrica relación con un sistema de información de resultados que tendrá carácter global y estará centralizado. Se pretende eliminar la tradicional práctica del presupuesto incremental, que se aprueba año tras año sobre bases históricas sin tener relación con la obtención de resultados concretos. En este sentido se quiere vincular el Plan de Gobierno, el Plan Anual de Actividades de las U.G.R., el presupuesto y los resultados.

14) La gestión de compras será administrada por cada U.G.R., de acuerdo a normas a establecerse. En este sentido el sistema de compras se descentralizará totalmente, interviniendo el nivel central solamente en aquellos casos que las compras impliquen montos muy significativos o especial interés público.

15) La gestión de las U.G.R. no será interferida con controles previos, salvo casos excepcionales en cuanto a importancia o monto.

16) La gestión de cada U.G.R. será evaluada por los resultados obtenidos y conforme a lo establecido en el Plan Anual de Actividades y en el Acta Compromiso. En este sentido se deberán tener en cuenta tres medidas básicas:

a) la efectividad en término de la satisfacción de las demandas de la comunidad y/o impactos que produce sobre ésta la acción de la U.G.R.

b) la eficacia cuantitativa y cualitativa en el cumplimiento de los objetivos y metas preestablecidas;

c) la eficiencia en la administración y asignación de recursos.

17) Es necesario reformular el sistema de contabilidad vigente para adecuarlo al de partida doble, concibiéndolo así como un sistema de información gerencial.

18) Cada U.G.R. deberá elaborar un Balance que sea

auditado, dictaminado y certificado por un Contador Público.

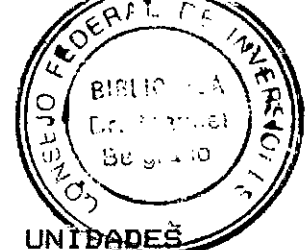
19) Se debe facultar a las U.G.R. a establecer un sistema de incentivos y premios por productividad y eficacia. En este sentido se considerará que el cambio de modelo de gestión exige el establecimiento de un sistema de premios y castigos que oriente los comportamientos hacia objetivos de eficacia, eficiencia y calidad del servicio.

20) Ya se señaló la necesidad de eliminar los controles formales y previos, pero a cambio deberán establecerse fuertes controles a posteriori basados en la evaluación de los resultados. Para ello las U.G.R. estarán sujetas a dos tipos de controles:

a) de auditoria externa.

b) de control comunitario, mediante la inclusión de los usuarios, sectores interesados y comunidad en general quienes realizarán la tarea de evaluación y control de los proyectos y actividades desarrollados.

21) Las U.G.R. deberán rendir cuentas de su gestión anualmente en audiencia pública y en presencia de organizaciones intermedias y representativas y de los usuarios y ciudadanos en general.



# CUADRO I

## **CUADRO COMPARATIVO DE LAS CARACTERISTICAS DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS TRADICIONALES Y DE LAS DE GESTION Y RESULTADOS**

DIMENSIONES	UNIDADES ADMINISTRATIVAS TRADICIONALES	UNIDADES DE GESTION Y RESULTADOS
Aspectos jurídicos.	Dependen jurídicamente de otras dependencias administrativas. No son responsables jurídicamente por sus actos.	Podrán tener capacidad para actuar jurídicamente por sí mismas. Son responsables jurídicamente por lo actuado.
Decisiones.	Centralización en la toma de decisiones. Limitación decisoria. Indivisibilidad de la formulación de políticas y la administración de las mismas.	Autonomía decisoria en lo programático y operativo (limitado sólo por las orientaciones políticas emanadas del nivel central)
Estructura	Estructura centralizada. Centralización de la formulación de pleitos y la ejecución de los mismos.	Estructura descentralizada. Centralizada la formulación y evaluación de políticas. Descentralizada la ejecución.
Conducción.	Conducción jerárquica y unipersonal.	Lineamientos políticos a cargo de las autoridades superiores. Conducción y evaluación pragmática de la UGR a cargo de conducción colegiada. Administración técnico-operativa de la UGR unipersonal.
Régimen de funcionamiento.	Régimen de funcionamiento común a la mayor parte de las unidades del estado.	Toda UGR tendrá un estatuto que posibilitará especificidades de organización y regímenes de funcionamiento.

: DIMENSIONES :	: UNIDADES ADMINISTRATIVAS : TRADICIONALES :	: UNIDADES DE GESTION Y : RESULTADOS :
: Participa-// : : ción de los : : trabajado-// : : res. :	: Inexistencia de la partici- : : pación de los trabajadores : : de la unidad de gestión. : : :	: Participación de los : : trabajadores de la u- : : nidad en la gestión : : de la UGR. :
: Participa-// : : ción de los : : usuarios. :	: Inexistencia de la partici- : : pación de los usuarios de la : : unidad en su gestión. : : :	: Participación de los : : usuarios de la unidad : : en la gestión de la : : UGR. :
: Gestión pre- : : supuestaria. :	: Centralización económica-fi- : : nanciera. Dependencia presu- : : puestaria. :	: Autarquía económica- : : financiera. Presu- : : puesto propio. :
: Servicios a : : terceros. :	: Imposibilidad de obtener re- : : cursos que no sean los pre- : : supuestarios. Diferenciación : : de organismos recaudadores y : : ejecutores. :	: Posibilidades de ob- : : tención de recursos : : adicionales por ejem- : : plo por facturación : : de servicios a terce- : : ros. Búsqueda de nue- : : vas fuentes de recau- : : dación. :
: Donaciones y : : legados. :	: Imposibilidad de recibir le- : : gados o donaciones. :	: Posibilidades de re- : : cibir legados o dona- : : ciones. :
: Forma de la : : planifica-// : : ción. :	: Planificación centralizada, : : burocrática y elitista (he- : : cha por un grupo tecnocráti- : : co) :	: Planificación parti- : : cipativa. Esfuerzo en : : la detección de las : : necesidades sociales. :
: Temporalidad : : de la plani- : : ficación. :	: Carencia por lo general de : : elaboración de una planifi- : : cación plurianual. Inexis- : : tencia de relaciones entre : : el Plan y el presupuesto. :	: Deberán elaborar una : : planificación pluria- : : nual vinculada al : : presupuesto. :

DIMENSIONES	UNIDADES ADMINISTRATIVAS TRADICIONALES	UNIDADES DE GESTION Y RESULTADOS
Vinculación/ entre la planifica-// ción y el presupuesto.	Carencia por lo general de elaboración de una planifi- cación plurianual. Inexis- tencia de relaciones entre el Plan y el presupuesto.	Deberán elaborar un Plan Anual de Activi- dades vinculado al presupuesto.
Responsabi-/ lidad de la Gestión.	Difusividad de las responsa- bilidades entre las dis- tintas áreas de gobierno. Incumplimiento de las formas puede llevar al relevamiento de las autoridades.	Formalización de un contrato o acta com- promiso de responsa- bilidades mutuas de la UGR y del área central. Incumplimiento de me- tas puede llevar al relevamiento de las autoridades de la UGR (Qué y cuánto).
Confección / del presu- puesto.	Presupuesto tradicional por partidas e incrementable en su confección.	Presupuesto por pro- gramas o por resulta- dos y base cero en su confección (salvo en los acuerdos pluria- nuales).
Gestión de compras.	Gestión de compras centrali- zada.	Gestión de compras descentralizada.
Control.	Existencia de controles pre- vios y controles a postero- ri.	Eliminación de los controles previos y controles a postero- ri por excepción.
Evaluación / del desempe- ño.	Evaluación del desempeño por el cumplimiento de los as- pectos formales.	Evaluación del desem- peño de la UGR por los resultados alcan- zados.

DIMENSIONES	UNIDADES ADMINISTRATIVAS TRADICIONALES	UNIDADES DE GESTION Y RESULTADOS
Medidas de evaluación.	Inexistencias de medidas de evaluación del rendimiento.	Medidas de evaluación vinculadas a la efectividad en relación a la satisfacción de demandas de la comunidad y/o impactos; eficacia en el cumplimiento cuantitativo de los objetivos y metas preestablecidas y eficacia en la administración y asignación de recursos.
Sistema contable.	Contabilidad pública tradicional. Sistema de registración.	Contabilidad por partida doble. Sistema de información general.
Sistemas de premios y castigos.	Inexistencia de incentivos y premios al personal.	Posibilidad de establecer premios al personal por productividad y por cumplimiento de objetivos y eficacia de gestión.
Auditorías.	Auditorías internas.	Auditorías internas y externas.
Transparencia.	Inexistencia de informar de lo actuado a otros poderes o a los usuarios.	Obligatoriedad de informar de lo actuado a otros poderes y a los usuarios.



3. ANTEPROYECTO DE CREACION DE  
UNIDADES DE GESTION Y RESULTADOS (U.G.R.)

### 3. ANTEPROYECTO DE CREACION DE UNIDADES DE GESTION Y RESULTADOS (U.G.R.)

#### 3.1. CARACTERISTICAS DEL ANTEPROYECTO.

Teniendo en cuenta la caracterización de las U.G.R. expuestas anteriormente, se elaboró un anteproyecto de instrumento legal que sirviera de base para la creación de las Unidades de Gestión y Resultados.

Oportunamente se deberá establecer si la creación de las U.G.R. se realiza por Ley o por Decreto. La adopción de una u otra vía deberá ser evaluada política y jurídicamente por las autoridades de la Provincia.

La imagen que componemos del futuro de la Administración se aproxima a una Administración Central pequeña pero muy eficiente y eficaz que se ocupe de la formulación y evaluación de políticas y una Administración Descentralizada que pueda ser evaluada por los resultados que alcance

Esta administración descentralizada estará compuesta, aún cuando no exclusivamente, por un conjunto de organizaciones provinciales que serán reconocidas como Unidades de Gestión y Resultados (U.G.R.).

Estas unidades se regirán por principios comunes de diseño. Para ello las U.G.R. ajustarán su funcionamiento al modelo de gestión que establece el anteproyecto de Ley/Decreto que se acompaña y cuyas características básicas son las que se desarrollan a continuación:

a.) Tendrán personería jurídica propia, que fijará los límites dentro de los cuales actuarán, producirán resultados y serán evaluadas.

b.) Como esquema básico y marco general para todos los casos y, a efectos de la orientación y administración de la gestión de las U.G.R., se considerará un sistema integrado de decisiones estructurado en tres niveles:

- Definición y orientación de los lineamientos político- estratégico: a cargo del Poder Ejecutivo.

- Definición, evaluación y conducción programática: a cargo del Consejo de Administración.

- Administración técnico-operativa: a cargo de un Director Ejecutivo.

En definitiva, el proceso decisorio descrito trata de asegurar ejecutividad a la operación, pero a la vez direccionalidad estratégica a la conducción política.

c.) La conducción superior de carácter colegiado, conformada por un Consejo de Administración con representación tripartita -Poder Ejecutivo-Trabajadores-Comunidad- se aprecia como modalidad adecuada que institucionaliza con alto grado de efectividad la inserción, consideración y resolución de los intereses sectoriales en el proceso decisorio, dándole al Estado la posibilidad de articular estos intereses en situaciones de conflicto.

d.) La figura del Director Ejecutivo, que a su vez desempeña el rol de Vicepresidente del Consejo de Administración, es la articuladora de las decisiones programáticas y operativas.

e.) Con carácter consultivo y asesor se conformará un Consejo Técnico Administrativo que posibilite la participación de los niveles superiores y medios de jefaturas, a fin de entender en los asuntos específicos que sometan a su consideración los niveles de conducción superior.

f.) Las U.G.R. elaborarán su respectivo Estatuto, el que será aprobado por el Poder Ejecutivo, y que contendrá las especificidades de su organización y regímenes de funcionamiento en lo referido a los recursos y tecnologías administrativas, conforme a las pautas generales que sobre los diferentes aspectos determine el Poder Ejecutivo a través de las disposiciones respectivas.

g.) Cada U.G.R. se define además como una entidad autárquica, con capacidad amplia para disponer de su presupuesto y recursos.

h.) El instrumento legal crea las figuras del Plan Anual de Actividades y del Acta Compromiso, como manifestaciones de compromiso explícito sobre resultados a alcanzar, programas a desarrollar y recursos a utilizar por cada U.G.R. Estas manifestaciones de compromiso, en caso de incumplimiento, generarán efectos jurídicos concretos sobre la U.G.R. y sus autoridades.

i.) En los casos más extremos, la norma legal niega la asignación de fondos a aquellas U.G.R. que no hubiesen presentado en tiempo y forma sus respectivos proyectos de Plan Anual de Actividades, produciendo automáticamente la caducidad de los mandatos y la posibilidad al Poder Ejecutivo de intervenir el ente. Esto se complementa con un régimen de sanciones muy severo para los responsables de la conducción a diferentes niveles.

j.) En definitiva, este nuevo régimen pretende eliminar de una vez y para siempre la tradicional práctica del presupuesto incremental, que se aprueba año tras año sobre bases históricas, y que se distribuye en partidas por objeto del gasto sin tener clara su aplicación a programas y su vinculación con la obtención de resultados concretos. Esta gestión gubernamental pretende hacer realidad que en el futuro, "no habrá presupuesto sin plan, ni plan sin presupuesto".

k.) La gestión operativa de cada U.G.R. no será interferida con controles previos. Toda mecánica de control será realizada en forma concomitante o a posteriori de los actos salvo casos excepcionales en cuanto a importancia o monto.

l.) La gestión de cada U.G.R. será evaluada por los resultados obtenidos y conforme las previsiones establecidas en el

Plan Anual de Actividades. A dichos efectos se tendrá en cuenta la definición, control y evaluación de tres parámetros básicos de la gestión: la efectividad en términos de la satisfacción de las demandas de la comunidad y/o impactos que sobre ésta produce la gestión de la U.G.R.; la eficacia cuantitativa y cualitativa en el cumplimiento de los objetivos y metas preestablecidas; y la eficiencia en la administración y asignación de los recursos. Esto refuerza la necesidad de medir los resultados alcanzados a través de sistemas de información que contemplen la aludida característica y que pongan el énfasis no sólo en la cantidad de servicios brindados sino, y fundamentalmente, en su calidad.

11.) Un caso particular de sistema de información que se estima debe modificarse es el contable. La Provincia utiliza un sistema contable obsoleto tanto en sus aspectos conceptuales como operativos. El proyecto de norma legal establece la necesidad de reformular el sistema contable siguiendo criterios técnicos de partida doble y principios contables generalmente aceptados. El objetivo de esta reformulación pasa por la necesidad de dotar a cada U.G.R. con un Balance que registre, no sólo movimientos económicos, financieros y patrimoniales, sino también resultados de gestión. Finalmente, la norma exige que cada Balance sea auditado, dictaminado y certificado por un contador público.

m.) El Poder Ejecutivo queda facultado con carácter excepcional, para llevar a cabo un amplio programa de desburocratización a través de la derogación de normas que actualmente entorpecen y dilatan los procesos decisorios en la Provincia.

n.) También el instrumento legal faculta a cada U.G.R. a establecer un sistema de incentivos y premios a la productividad y la eficacia. En este sentido, se estima que la transformación de un modelo de gestión por normas en un modelo de gestión por resultados, exige un sistema de premios y castigos que oriente el comportamiento hacia objetivos de eficacia y eficiencia.

ñ.) La descentralización administrativa también requiere un cambio en los sistemas de control. Ya se mencionó la necesidad de eliminar los controles formales y previos. Ahora es necesario generar fuertes controles "a posteriori" basados en la evaluación de resultados. El síndico que representa al nivel central en cada U.G.R., las auditorías internas y externas, y el control de la comunidad, reemplazarán con mayor eficacia y menor costo los actuales controles formales.

o.) A tales efectos, la transparencia administrativa habrá de constituirse en un elemento clave. Dicha transparencia será asegurada mediante un régimen especial que se creará a dicho efecto.

### 3.2. ANTEPROYECTO DE CREACION DE UNIDADES DE GESTION Y RESULTADOS (U.G.R.).(11)

#### CAPITULO I: De la Descentralización Administrativa en las Unidades de Gestión y Resultados (U.G.R.).

Artículo 1.- La gestión del gobierno provincial será desarrollada a través de una organización descentralizada que permita transferir la administración de las actividades vinculadas con la producción de bienes y servicios a UNIDADES DE GESTION Y RESULTADOS (U.G.R.) cuyas características orgánico-funcionales básicas se establecen en la presente.-

Artículo 2.- Las U.G.R. tendrán personería jurídica y estarán caracterizadas en cuanto a su organización y funcionamiento conforme a los siguientes principios básicos: conducción colegiada con representación de la Provincia, la comunidad y los trabajadores; autonomía decisoria, autarquía económico-financiera; compromiso de gestión a través de acuerdos programáticos con el Poder Ejecutivo; administración y control por resultados; evaluación de la gestión y consecuente aplicación de un sistema de premios y castigos basado en resultados, transparencia administrativa y rendición pública de cuentas.

#### CAPITULO II: De la Conducción.

Artículo 3.- La conducción superior de cada UGR será ejercida por un Consejo de Administración compuesto por:

- un Presidente designado y removido por el Poder Ejecutivo Provincial.

- un Vicepresidente también designado y removido por el Poder Ejecutivo que ejercerá simultáneamente las funciones de Director Ejecutivo conforme lo establecido en el artículo 5.

- un Director ad honorem, en representación y a propuesta de los trabajadores del organismo y

- un Director ad honorem, en representación y a propuesta de la Comunidad;

Ambos Directores serán elegidos conforme lo disponga la reglamentación; durarán dos años en sus funciones y podrán ser reelegidos por un solo período.

El Consejo de Administración tomará sus decisiones por simple mayoría de votos. El Presidente tendrá en caso de empate, doble voto.-

Artículo 4.- Serán funciones del Consejo de Administración:

a.) Ejercer por medio de su Presidente o quién lo sustituya la representación legal de la U.G.R. en todos los actos públicos o privados, incluidas las acciones judiciales que esta promueva o le sean promovidas.

b.) Orientar programáticamente la U.G.R. conforme las disposiciones del presente instrumento legal y la Reglamentación que se dicte.

c.) Otorgar y revocar por medio de su Presidente, poderes especiales y generales.

d.) Aprobar el presupuesto anual de gastos y el cálculo de recursos conforme lo establecido en el Plan Anual de Actividades.

e.) Aceptar herencias, legados, donaciones y otras liberalidades de cualquier especie.

f.) Solicitar préstamos para el giro operatorio a instituciones bancarias o financieras, y elevar a la Gobernación los requerimientos de préstamos para inversión dentro del marco del Plan Anual de Actividades y del presupuesto.

g.) Elevar el Proyecto de Estatuto Orgánico y dictar la reglamentación interna.

h.) Aprobar dentro de los ciento veinte días de cerrado el ejercicio financiero, la Memoria, Inventario, Balance General y Cuenta de Recursos y Gastos.

i.) Planificar, supervisar y evaluar la modalidad, forma y conducción de la prestación de los servicios y establecer el régimen de retribución de ellos, así como la fijación de tarifas.

j.) Aprobar la estructura orgánico-funcional de las U.G.R. dentro del marco del Plan Anual de Actividades.

k.) Aprobar el Plan Anual de Actividades en representación de la U.G.R.

l.) Firmar el Plan Anual de Actividades en representación de la U.G.R.

ll.) Establecer el sistema de reemplazos transitorios o permanentes entre sus integrantes.

m.) Aprobar la compra y venta de inmuebles, conforme lo previsto en el Plan Anual de Actividades.

Artículo 5.- La conducción técnico administrativa de la U.G.R. estará a cargo de un Director Ejecutivo, siendo sus funciones, sin perjuicio de lo que establezca el Reglamento Interno que dicte el Consejo de Administración las siguientes:

a.) Conducir y administrar la U.G.R.

b.) Proyectar el Plan Anual de Actividades

c.) Proyectar la estructura orgánico-funcional.

d.) Recibir y entregar bajo inventario los bienes de la U.G.R.

e.) Designar, contratar, promover, sancionar y remover al personal por los mecanismos establecidos en los regímenes de personal.

f.) Entender en el desarrollo de las acciones técnico-administrativas necesarias para el buen funcionamiento de la U.G.R.

g.) Entender en la recopilación, elaboración y análisis de información referente a la producción y rendimiento de la U.G.R. y evaluar su actividad en términos de calidad y cantidad.

h.) Entender en todo lo inherente a la prestación de servicios según pautas de eficacia y eficiencia, cumpliendo a tales efectos el Plan Anual de Actividades.

i.) Confeccionar el plan de actividades y el presupuesto general de acuerdo con los presupuestos anuales elaborados para cada uno de los programas de la U.G.R. y elevarlos para su aprobación.

j.) Ejecutar el presupuesto de la U.G.R., efectuando una evaluación periódica del mismo y de los programas de actividades.

k.) Participar en las relaciones con otras instituciones públicas y privadas.

l.) Efectuar las delegaciones de poder que correspondan en los niveles adecuados.

11.) Elevar al Consejo de Administración el Balance General, Memoria Anual, Inventario y Cuenta de Gastos como máximo noventa días después del cierre del ejercicio.

Artículo 6.- El Consejo Asesor Técnico-Administrativo estará integrado por los niveles gerenciales y las jefaturas intermedias de la U.G.R. que se determine en la reglamentación.

Sus funciones sean de carácter consultivo y se establecerán por Reglamento Interno.-

### CAPITULO III: De la autonomía decisoria.

Artículo 7.- Las U.G.R. tendrán amplia autonomía decisoria en lo programático y operativo. El Estatuto establecerá los niveles de responsabilidad que intervendrán en la toma de decisiones teniendo en cuenta que la definición de los objetivos estratégico-políticos compete al Poder Ejecutivo, la decisión sobre el programa de acciones es facultad del Consejo de Administración y la Administración técnico operativa es facultad del Director Ejecutivo.

Artículo 8.- El Director Ejecutivo proyectará un Estatuto Orgánico que especificará los alcances de la autonomía y de los principales procesos decisorios de la U.G.R. Deberá ser aprobado por

el Consejo de Administración y elevado al Departamento Ejecutivo para su puesta en vigencia por decreto. El Poder Ejecutivo, podrá, fundadamente, modificar el proyecto de Estatuto presentado, a cuyos efectos remitirá el mismo a la U.G.R. para su reelaboración.-

Artículo 9.- El proyecto de Estatuto deberá contener los siguientes capítulos:

- a.) Denominación y domicilio de la U.G.R.
- b.) Objeto y competencias
- c.) Composición del Patrimonio
- d.) Organización y recursos
- e.) Atribuciones y responsabilidades de los niveles de conducción.
- f.) Régimen financiero, contable, presupuestario, de personal y de contrataciones.
- g.) Régimen de prestación de servicios y sus retribuciones.
- h.) Procedimiento de reforma estatutaria.

El Poder Ejecutivo aprobará dentro de los sesenta días un Modelo Tipo de Estatuto de las U.G.R.

#### CAPITULO IV: De la Autarquía.

Artículo 10.- Las U.G.R. tendrán autarquía económica-financiera en lo programático y operativo.

Las facultades de ejecución de fondos serán definidas según niveles de autorización establecidos en el Plan Anual de Actividades.

Artículo 11.- Los recursos de cada U.G.R. se integrarán por:

a) El producido de la facturación en concepto de trabajos realizados o servicios prestados al Poder Ejecutivo, según Plan Anual de Actividades aprobado. El Poder Ejecutivo transferirá fondos, solamente, según compromiso de obra, servicios o actas de administración, firmados con la entidad y contra servicios efectivamente prestados u obra realizada y medida por la Inspección de Obra o Servicios.

Toda transferencia de fondos del Poder Ejecutivo que no corresponda a servicios u obra realizada será considerada pago, a cuenta de futuros servicios.

b) El producido de la facturación en concepto de trabajos realizados o servicios prestados a otros entes públicos o privados.

c) Los ingresos en concepto de tasas, aranceles, cánones y toda



otra retribución que perciba de terceros por servicios prestados y/o utilización de sus instalaciones y espacios físicos para publicidad o uso de infraestructura.

d) Los honorarios que perciba por tareas de asesoramiento e información que brinde a terceros vinculados con su objeto.

e) Los fondos de reserva que se creen con el producido de las actividades.

f) El producido de la venta, locación, usufructo y toda forma de explotación de sus bienes.

g) Aportes, subvenciones y subsidios provenientes de convenios con entidades públicas y privadas, sean ellas nacionales, provinciales, extranjeras o internacionales.

h) Donaciones y legados.

i) Y todo otro recurso lícito.

#### CAPITULO V: Del Plan Anual de Actividades.

Artículo 12.- Sobre la base de orientaciones estratégico-políticas establecidas por el Poder Ejecutivo y un plan plurianual elaborado por cada U.G.R. con aprobación del Poder Ejecutivo, cada U.G.R. deberán presentar a este un Plan Anual de Actividades antes del 30 de agosto de cada año.-

Artículo 13.- El Plan Anual de Actividades deberá contener como mínimo:

a.) una propuesta de objetivos programáticos y operativos

b.) una propuesta de los proyectos y actividades básicas a realizar, definiendo para cada uno de ellos, los resultados económicos, financieros, operativos, de gestión y de calidad de servicio que se prevea alcanzar en el período y la cuantificación de las metas.

c.) presupuesto por programas de gastos y recursos

d.) presupuesto de inversiones

e.) estado proyectado de origen y aplicación de fondos.

f.) propuesta de distribución de utilidades que incluya la participación del personal en las mismas.

Artículo 14.- Este Plan constituirá la base del acuerdo programático entre la U.G.R. y el Poder Ejecutivo, y que se instrumentará a través del Acta Compromiso que deberá suscribirse antes de comenzar el ejercicio y delimitará las obligaciones que asuman las Partes.-

Artículo 15.- Cuando una U.G.R. que no hubiese presentado en tiempo y forma su correspondiente Plan Anual de Actividades, el Poder Legislativo no le votará fondos provinciales y el Poder Ejecutivo no podrá autorizar operación alguna con ella.

Artículo 16.- La situación prevista en el artículo anterior causará la extinción de las designaciones y los mandatos del Consejo de Administración. El Poder Ejecutivo tomará las medidas necesarias para asegurar la continuidad de los servicios.-

#### CAPITULO VI: De la gestión por resultados.

Artículo 17.- La gestión derivada de los compromisos asumidos según el artículo 12 será evaluada primordialmente por los resultados que al respecto se alcancen y de acuerdo con los establecido por el Plan Anual de Actividades.

Artículo 18.- El Poder Ejecutivo instrumentará todas las medidas necesarias para que las U.G.R. desarrollen su gestión sin controles previos y a tales efectos pondrá en vigencia dentro del año de sancionada la presente, un nuevo régimen normativo que promueva un modelo de gestión por resultados con énfasis en la eficacia, la eficiencia, la productividad, la rentabilidad social, la calidad del servicio y la desburocratización.-

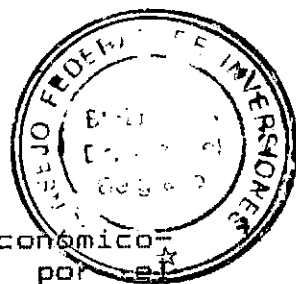
Artículo 19.- Para instrumentar este nuevo régimen el Poder Ejecutivo queda facultado por el plazo de un año prorrogable por igual período, y con carácter excepcional, a derogar todas aquellas normas provinciales cualquiera fuera su jerarquía jurídica que signifiquen un obstáculo a los objetivos antes enunciados. Asimismo el Poder Ejecutivo queda facultado a sancionar por Decreto, toda nueva norma tendiente a los fines expuestos en el artículo anterior.-

Artículo 20.- Los sistemas contables a ser utilizados en las U.G.R. serán confeccionados por el sistema técnico de partida doble y deberán reflejar la situación económico-financiera y patrimonial de la U.G.R. mediante la presentación de cuadros de Activo-Pasivo, Ingresos-Egresos, Indicadores de Gestión y de Resultados económicos, financieros y sociales alcanzados.

El Poder Ejecutivo pondrá en vigencia dentro de los noventa días, las normas contables de aplicación general para las U.G.R., siguiendo los lineamientos contenidos en la Ley 19550, artículos 62 a 66 y las Resoluciones Técnicas del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia del Neuquén que sean aplicables o adaptables.-

Artículo 21.- El régimen de contratación de las U.G.R. deberá garantizar transparencia, publicidad, fluidez de la oferta y economías de escala.-

## CAPITULO VII: Fiscalización y Control por Resultados.



Artículo 22.- La fiscalización del desenvolvimiento económico-financiero y patrimonial de las U.G.R. será ejercida por el organismo que designe el Poder Ejecutivo en la reglamentación. La auditoria externa estará a cargo de un contador público nacional que deberá auditar, dictaminar y certificar los estados contables.-

Artículo 23.- El Poder Ejecutivo dispondrá auditorias operativas y de gestión a efectos de evaluar la eficacia, eficiencia y calidad de los bienes y servicios producidos por las U.G.R.-

Artículo 24.- El Poder Ejecutivo designará dos Síndicos Titulares y dos Síndicos Suplentes en cada U.G.R. cuyas atribuciones serán, en lo que resulte compatible, las previstas en la Ley 19550, art. 294.-

## CAPITULO VIII: Del Sistema de Premios y Castigos.

Artículo 25.- La U.G.R. otorgará premios a su personal basados en la eficacia, la eficiencia y la productividad, siempre y cuando se hubieren alcanzado como mínimo los resultados previstos en cantidad y calidad, con simultánea generación de excedentes económicos por sobre lo establecido en el Plan Anual de Actividades.

La reglamentación que se dictará dentro de los noventa días precisará los alcances de estas facultades.-

Artículo 26.- La responsabilidad personal de los administradores y de quienes hayan recibido facultades delegadas en lo que les compete se juzgará en los ámbitos civil, administrativo, político y penal. En especial, el incumplimiento de la obligación de presentar todos los informes establecidos en la presente en los plazos establecidos acarreará sumario y separación del cargo.-

Artículo 27.- El Poder Ejecutivo tendrá la facultad de intervenir la U.G.R. frente a circunstancias extremas y al solo efecto de regularizar su situación.-

Artículo 28.- El Poder Ejecutivo pondrá en vigencia dentro de los noventa días de sancionada esta norma un régimen general de transparencia que involucre a la Provincia en su conjunto y a las U.G.R. en particular, garantizando la publicidad de los actos y de las cuentas.

## CAPITULO IX: Disposiciones Transitorias

Artículo 29.- A los efectos presupuestarios, la presente entra-

rá en vigencia a partir del ejercicio correspondiente al año 1993.-

4. CRITERIOS PARA SELECCIONAR Y PRIORITAR LA CREACION  
DE LAS UNIDADES DE GESTION Y RESULTADOS.

#### 4. CRITERIOS PARA SELECCIONAR Y PRIORITAR LA CREACION DE LAS UNIDADES DE GESTION Y RESULTADOS.

En este punto trataremos tres cuestiones. Por un lado, se presenta un listado de criterios que pueden tenerse en cuenta en la selección de las dependencias que podrían convertirse en U.G.R.

En segundo lugar se realizan algunos comentarios sobre la prioritación de esos criterios, destacándose la complejidad y lo relativo de esta tarea.

Por último se presentan dos listados de posibles U.G.R. emergentes de documentos oficiales de la Provincia pero, elaborados con otros propósitos. Para la confección de estas nóminas se ha recurrido a dos instrumentos administrativos de uso común en la Administración Pública, el Presupuesto Provincial de 1991 y la última Estructura Orgánico-Funcional aprobada.

#### 4.1. CRITERIOS PARA SELECCIONAR LAS U.G.R.

La creación de las U.G.R. está vinculada a un proceso organizacional de alta complejidad como es el cambio organizacional.

En este sentido, debemos señalar que los procesos de cambio organizacional no han tenido igual tratamiento en la teoría organizacional que otros fenómenos como por ejemplo, la estructura y los procedimientos administrativos. Mucho menos han sido tratados los cambios que generan la incorporación de nuevos modelos de gestión dentro de una estructura tradicional y que propician casualmente el pase de un estilo administrativo-organizacional "tradicional" o "burocrático" a un estilo "renovado" o "no burocrático".

Esta situación nos llevó a confeccionar un listado tentativo y ambicioso de variables o elementos que habría que tener en cuenta en un proceso de establecimiento de las U.G.R. Estos elementos los clasificamos en varios tipos o grupos para facilitar su categorización. Los grupos determinados serían los siguientes:

- a.) Elementos referidos al contexto organizacional.
- b.) Elementos referidos a aspectos estructurales y de procedimientos.
- c.) Elementos referidos a las características de los recursos humanos de las unidades.
- d.) Elementos referidos a la experiencia y a la cultura organizacional.
- e.) Elementos referidos a las posibilidades de motorización interna del cambio.
- f.) Elementos referidos al medio político.
- g.) Elementos referidos al manejo de tecnologías que serán utilizadas en las U.G.R.
- h.) Elementos referidos a los productos de las U.G.R.

Las elementos detectados en una primera aproximación, serían teniendo en cuenta la categorización presentada, las siguientes:

##### a.) Elementos referidos al contexto organizacional.

a.1.) Cambios contextuales "drásticos"(12). Se asocian con grandes crisis en los contextos locales o nacionales. Nosotros podemos acotar que el ajuste del sector público favorece la implementación de este "proyecto".

a.2.) Presiones externas (12). Se producen cuando hay un cambio de las demandas y requerimientos que tiene determinada población. Estas demandas pueden referirse a cuestiones relacionadas con la cantidad, calidad, diversidad y costo de los

productos que genera la unidad.

b.) Elementos referidos a aspectos estructurales y de procedimientos.

b.1.) Complejidad (13). Se define como la variedad de ocupaciones y/o profesiones, especialmente aquellas que comprenden altos niveles de conocimientos. Mientras mayor sea el número de ocupaciones y/o profesiones, mayor será la complejidad y ésta se encuentra directamente relacionada con el "proyecto" de cambio. La variedad de conocimientos que posean los miembros de una organización produce una variedad de puntos de vista sobre lo que la organización debería hacer.

b.2.) Descentralización (13). Centralización se define como el proceso de concentración del poder de la toma de decisiones en un número limitado de personas al más alto nivel de la pirámide organizacional. La descentralización es la situación inversa a la planteada. Mientras mayor sea la descentralización mayor será las posibilidades de implementar un proceso de cambio.

b.3.) No formalización (13). La formalización refleja el grado en que los puestos y las relaciones entre los puestos dentro de la organización están especificados en las descripciones y normas de las tareas y de los procedimientos que se utilizan habitualmente. La no formalización es la situación inversa a la descripta. Existe una relación positiva entre la no formalización y las probabilidades de éxito de un programa de cambio. A menor formalización mayor ritmo del proceso de cambio.

b.4.) No estratificación (13). La estratificación se refiere a la distinta distribución de recompensas ( dinero y/ prestigio ) entre el personal de una organización. Una situación de no estratificación es la inversa a la descripta. La no estratificación está directamente relacionada con las posibilidades de implementar un programa de cambio. Podría presuponerse que aquellas personas que reciben mayores recompensas sean éstas monetarias y/o de prestigio serán más reacios a aprobar un proyecto de cambio organizacional por temor a perder algunos privilegios.

b.5.) Tamaño de la organización. Si bien hay múltiples indicadores del tamaño de las organizaciones, nos referiremos en este caso, al número de empleados de las unidades. En este sentido, en aquellas organizaciones de gran tamaño debería descomponerse en unidades de menores si se desea implementar un proceso de cambio ya que el



tamaño, por lo general, incide negativamente en las probabilidades de generar cambios en un plazo relativamente corto de tiempo.

b.6.) Ubicación geográfica. La experiencia que se propone puede llegar a ser más relevante en aquellas unidades que por su ubicación geográfica están alejadas de los centros de decisión. Esta situación puede llevar a hacerlas percibir que en los niveles centrales no se comprenden las problemáticas específicas emergentes de su localización.

c.) Elementos referidos a las características de los recursos humanos de las unidades.

c.1.) Propensión al cambio que tienen los grupos internos (12). La iniciativa, creatividad e innovación de los grupos internos, así como, la seguridad en sus habilidades y talentos posibilitan una mayor adaptación a los cambios a implementarse.

c.2.) Madurez de los grupos internos (12). Es producto de la comprensión de los grupos de las propias motivaciones, autoconocimiento, experiencia de trabajo conjunto, aprendizaje conjunto de su relación con lo externo y de la realización de la tarea sustantiva, conocimiento de sus puntos fuertes y débiles que incrementen sus potencialidades, etc.

c.3.) Nivel educativo de los recursos humanos. Es posible que a mayor nivel educativo de los recursos humanos que emplea la organización mayores posibilidades de introducir cambios. La excepción estaría dada por la existencia de funcionarios y profesionales, que por su formación son elementos claves en las organizaciones tradicionales que toman como referencia de pensamiento, el modelo burocrático weberiano.

d.) Elementos referidos a la experiencia y a la cultura organizacional.

d.1.) Moral o compromiso de trabajo (13). A mayor "moral" mayores posibilidades de introducir un programa de cambio. Teniendo en cuenta que un proceso de cambio introduce normalmente presiones y ansiedades debido a la incertidumbre, el compromiso que genera una moral alta probablemente sea un factor compensador que haga más aceptable el cambio organizacional.

d.2.) Cultura organizacional (14). Se refiere a las normas, valores, creencias, artefactos y presunciones básicas (15) existentes en una

organización. Hay elementos culturales en las organizaciones que son facilitadoras de un proceso de cambio y otros que son retardatarios de los mismos (16).

d.3.) Experiencia de situaciones de competencia con otras organizaciones (14). Una de las ideas subyacentes dentro de este proyecto de creación de U.G.R. es posibilitar que unidades estatales tengan posibilidades de competir o complementarse con otras entidades públicas y privadas a los efectos de producir un mejoramiento de la eficiencia y efectividad de ambos tipos de organizaciones. Sin embargo, no hay muchas experiencias en este sentido en el sector público.

d.4.) Experiencia de relación con proveedores diversos (14). Se refiere a la experiencia de la organización en aspectos vinculados a variedad, a plazos de entrega, calidad y precios de los proveedores. El proyecto de creación de las U.G.R. explicita la necesidad de que las unidades compren directamente en la mayor parte de los casos es decir, se establece la descentralización de las adquisiciones del Estado.

e.) Elementos referidos a las posibilidades de motorización interna del cambio.

e.1.) Existencia de un grupo de agentes de cambio en la unidad administrativa a convertir (12). El grupo de agentes de cambio es el encargado de conducir, guiar y promover las acciones de reforma. La personalidad y orientación de los que están al frente del proceso de cambio, la iniciativa para emprenderla y ejecutarla, son dimensiones fundamentales en el proceso de cambio.

e.2.) Compenetración de los miembros de la unidad con el proceso de cambio (12). Teniendo en cuenta que la propuesta de cambio ha venido de afuera de la administración, pocas son las posibilidades de éxito si la iniciativa no se "engrana" totalmente, dentro de la organización generando compromisos con el "proyecto" entre su personal. Para que el proceso de cambio llegue a sostenerse, éste debe ser propugnado y batallado agresivamente dentro de la unidad.

f.) Elementos referidos al medio político.

f.1.) Medio político favorable (12). En este sentido debe distinguirse entre el apoyo formal y el compromiso que afectan los recursos necesarios para llevar a cabo las transformaciones. Este último aspecto puede generar un movimiento

interno que haga del "proyecto" una actividad propia y autosostenida. Debe destacarse que si las personas que apoyan el proceso de cambio tienen una base amplia de poder, las posibilidades de desencadenar el proceso en una organización de origen tradicionales, son importantes.

f.2.) Medio político interno dentro de la unidad (12). El liderazgo de las autoridades políticas internas en el proceso de cambio son vitales para que puedan complementarse las oportunidades internas y externas de este proceso.

f.3.) Impacto político y visibilidad política. La gestión pública se caracteriza por la necesidad de responder a la expectativa de la ciudadanía, por ello muchas de sus acciones deben tener en cuenta tanto la visibilidad como el impacto político. En este sentido no todas las reparticiones tienen el mismo impacto y visibilidad política.

g.) Elementos referidos al manejo de tecnologías que serán utilizadas en las U.G.R.

g.1.) Experiencias en la medición de la producción organizacional (14). Se vincula a la existencia de experiencias de evaluación de lo producido por la organización en términos similares a : rentabilidad, productividad, eficiencia, satisfacción del cliente o usuario, impacto social, etc.

g.2.) Desarrollo de los sistemas administrativos. Aquellas unidades que tienen sistemas administrativos autónomos un un cierto grado de desarrollo tienen muchas más posibilidades de implementar "proyectos" de cambio como el que se proponen. En este sentido, la existencia de sistemas de programación de actividades, presupuestarios, de control de gestión, de evaluación de las actividades, de contabilidad, de administración de personal, de facturación, de cobranzas, etc., ayuda notablemente en la aceptación de la propuesta de cambio.

g.3.) Disponibilidad de tecnologías. Se refiere a la existencia y disponibilidad de equipamiento que posibilite el empleo de las tecnologías administrativas o de gestión que requiere la ejecución de este "proyecto".

h.) Elementos referidos a los productos de las U.G.R.

h.1.) Ineficiencia (13). La eficiencia tiene que ver con el costo unitario de producción, mientras más eficiente sea un proceso menor será su costo unitario. La ineficiencia es la situación

contraria a la planteada. Un programa de cambio se ve afectado adversamente en una situación de eficiencia porque introduce inicialmente factores impredecibles que podrían aumentar los costos. Por consiguiente, a mayor ineficiencia mayores posibilidades de introducir un proyecto de cambio.

h.2.) Tipo de producto que genera la organización. La experiencia que se propone es mucho mas factible en aquellas entidades que producen bienes y servicios claramente identificables y cuantificables.

h.3.) Efecto de demostración. Se refiere a las posibilidades de que la implantación exitosa del "proyecto" en determinada unidad genere un efecto de demostración para otras dependencias de la Administración Pública, posibilitando de este modo la expansión de la idea que nos ocupa.

#### 4.2. CRITERIOS PARA PRIORITAR LA SELECCION DE UNIDADES DE GESTION Y RESULTADOS.

Los criterios presentados para seleccionar las U.G.R. deberían ser priorizados de algún modo, sin embargo esto es sumamente problemático ya que inciden simultáneamente en su determinación, marcos valorativos técnicos y políticos.

Teniendo esto en cuenta, consideramos que en una primera etapa, especialmente en la selección de las unidades que pueden integrar la prueba piloto se deberán tener en cuenta dos niveles en los criterios de selección:

a.- Criterios de exclusión. Se refieren a una serie de criterios, que de no estar presente en la unidad preseleccionada, deberían significar su no incorporación a la prueba piloto. En una primera aproximación éstos serían:

b.5.) Tamaño de la organización. Interesa en este caso seleccionar unidades administrativas de un tamaño mediano, sería conveniente pensar en unidades que posean más de 300 agentes y menos de 800. Aquellas organizaciones de gran tamaño debería descomponerse unidades de menores si se desea implementar un proceso de cambio.

c.1.) Propensión al cambio que tienen los grupos internos (12).

c.3.) Nivel educativo de los recursos humanos.

d.1.) Moral o compromiso de trabajo (13).

e.2.) Compenetración de los miembros de la unidad con el proceso de cambio (12).

f.1.) Medio político favorable (12).

f.2.) Medio político interno dentro de la unidad (12).

f.3.) Impacto político y visibilidad política.

g.3.) Disponibilidad de tecnologías.

h.2.) Tipo de producto que genera la organización.

h.3.) Efecto de demostración.

Hemos mantenido la numeración original para facilitar la consulta de su descripción.

b.- Criterios de prioridad. Se refieren a los criterios mencionados en el punto anterior (ver 4.1.) y que no han sido incluidos en los "criterios de exclusión".

Una vez realizada las pruebas piloto, la selección de las nuevas U.G.R. se utilizarán todos los criterios pero como "criterios de prioridad", eliminándose los "criterios de exclusión".

Para su operacionalización habrá que elaborar una tabla con los pesos relativos que se dará a cada criterio. Previamente deberá establecerse en que sectores o áreas de la Administración Pública se implementará el modelo de gestión por resultados que se plantea en este documento.

#### 4.3. PRIMERA APROXIMACION A UN LISTADO DE POSIBLES U.G.R.

Como ya se adelantó para la confección de estos listados se utilizaron dos instrumentos que utiliza habitualmente la Administración Pública.

En primer lugar se recopilaron las unidades administrativas que figuran en el Presupuesto de la Administración Pública para el último año (17). Puede observarse que las aperturas realizadas no son homogéneas, ya que hay Ministerios que tienen una nómina de organismos muy detalladas y otros tienen una agregación casi total. En este sentido su utilidad es relativa, pero puede servir como un primer elemento referencial.

En segundo lugar se recurrió a las estructuras orgánicas de las distintas dependencias provinciales que estaban registradas oficialmente en la Dirección de Planificación Administrativa del COPADE (18). En este sentido, valen la misma aclaración que para el punto anterior pero además en este caso, no debe confundirse la estructura oficial con la real. La oficial es la emergente de las normas legales y la real es la que se utiliza cotidianamente en las distintas unidades, en muchos casos éstas no son coincidentes.

Por otro lado, los listados que se acompañan están realizados en base a la anterior Ley de Ministerios, lo que es otra limitación. Lo reciente de la sanción del nuevo ordenamiento legal no permitió llevar a cabo la correspondiente adaptación.

Por las razones expuestas estos listados deben considerarse solamente como una primera aproximación tentativa, sobre los que podrían aplicarse los criterios de selección y prioritación.

La confección de un listado más completo exigirá un trabajo de recopilación a realizarse directamente en cada uno de los grandes organismos de la Administración

##### 4.3.1. Según el Presupuesto Provincial.

Las unidades administrativas detectadas a través del análisis del Presupuesto de la Provincia del Neuquén para 1991 (17) fueron las siguientes:

##### a) Gobernación y Secretaría General.

Gobernación y Secretaría General.  
Dirección General de la Secretaría General.  
Fiscalía del Estado.  
Asesoría Legal.  
Dirección General de Personal.  
Casa de Neuquén en Buenos Aires.  
Dirección General de Ceremonial y Protocolo.

Dirección General de Sumarios.  
Dirección General de Servicios.  
Residencia Messidor.  
Dirección de Coordinación y Enlace B.L.U.  
Secretaría de Coordinación General.  
R.T.N. Radio y Televisión de Neuquén.

b) COPADE.

Secretaría.  
Subsecretaría.  
Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación.  
Dirección Provincial de Programación y Evaluación de Proyectos.  
Sala de Situación.  
Dirección General de Planificación Administrativa.  
Dirección General del COPADE.  
Centro de Documentación Científica y Tecnológica.

c) Ministerio de Gobierno y Justicia.

Subsecretaría de Gobierno y Justicia.  
Dirección General del Ministerio.  
Escribanía General de Gobierno.  
Dirección General del Estado Civil y Capacidad de las Personas.  
Dirección de Personas Jurídicas y Simples Asociaciones.  
Dirección del Boletín Oficial.  
Dirección General de Municipalidades.  
Secretaría de Trabajo.  
Sistema Provincial de Archivos.  
Dirección General de Asistencia a Liberados y Encarcelados.  
CIPREDE-COPROTON-CAV.  
Policía de la Provincia.

d) Ministerio de Economía.

Ministerio.  
Subsecretaría de Hacienda.  
Dirección General del Ministerio.  
Tesorería General.  
Contaduría General.  
Dirección Provincial de Finanzas.  
Centro Único de Informática.  
Dirección Provincial de Rentas.  
Dirección General de Catastro.  
Secretaría de Estado de Energía y Minería.  
Secretaría General de Minería.  
Casino.  
Lotería.  
IPAS.  
Banco Provincia de Neuquén.  
Subsecretaría de Asuntos Agrarios.  
Dirección General de la Subsecretaría.  
Dirección General de Tierras y Colonización.  
Dirección General de Bosques y Parques.  
Dirección General de Agricultura y Ganadería.



Subsecretaría de Industria, Comercio y Turismo.  
Dirección Provincial de Turismo.  
Ente Provincial de Energía del Neuquén.  
Ente Provincial de Termas del Neuquén.

**e) Ministerio de Bienestar Social.**

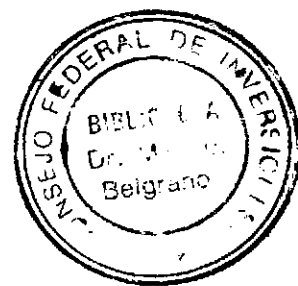
Ministerio.  
Subsecretaría del Menor, la Mujer y la Familia.  
Subsecretaría de Acción Social y Asuntos Indígenas.  
Subsecretaría de Juventud y Deportes.  
I.S.S.N.

**f) Ministerio de Obras y Servicios Públicos.**

Ministerio y Subsecretaría  
Dirección General de Administración.  
Dirección General de Asuntos Legales.  
Dirección General de Programación y Evaluación.  
Dirección General de Arquitectura.  
Dirección General de Servicios Públicos.  
Administración Aeropuerto Internacional de Neuquén.  
Dirección de Desarrollo y Urbanismo.  
Consejo Provincial de Obras Públicas.  
Dirección Provincial de Telecomunicaciones.  
Administración Provincial del Agua.  
Servicios Auxiliares.  
Dirección General de Gestión Ambiental.  
Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo.  
Dirección Provincial de Vialidad.  
Ente Provincial de Agua y Saneamiento.  
UPEFE.

**g) Ministerio de Educación.**

Ministerio.  
Subsecretaría.  
Dirección General de Ministerio.  
Dirección Provincial de Cultura.  
Dirección General de Promoción, Desarrollo de los Distritos Educativos.  
Dirección General de Promoción, Planeamiento e Investigación Educativa.  
Consejo Provincial de Educación.  
Dirección General de Administración.  
Dirección General de Enseñanza Primaria.  
Dirección General de Enseñanza Media.  
Dirección de Educación de Adultos.  
Dirección de Educación Física.  
Dirección de Enseñanza Privada.  
Dirección de Nivel Inicial.  
Dirección de Educación Especial.  
Dirección de Nivel Artístico.  
Escuela Experimental Tecnología Agropecuaria.EMETA.  
Dirección General de Servicios.



h) Ministerio de Salud Pública.

Subsecretaría de Salud Pública.  
Hospital Castro Rondón.

4.3.2. Según la Estructura Orgánica-Funcional.

Las unidades administrativas detectadas a través del análisis de la Estructura Organico-Funcional de la Provincia del Neuquén en noviembre de 1991 (18) fueron las siguientes:

1. Ministerio de Gobierno Educación y Justicia.

- 1.1. Subsecretaría de Gobierno y Justicia.
  - 1.1.1. Dirección General del Ministerio.
  - 1.1.2. Dirección Personas Jurídicas y Simples Asociaciones.
  - 1.1.3. Dirección CIPREDE.
  - 1.1.4. Dirección Boletín Oficial.
  - 1.1.5. Dirección General Asistencia al Liberado y Encarcelado.
  - 1.1.6. Dirección General de Registro Civil.
    - 1.1.6.1. Dirección del Registro Civil.
  - 1.1.7. Dirección COPROTON.
  - 1.1.8. Dirección Administración.
  - 1.1.9. Escribanía General de Gobierno.
  - 1.1.10. Dirección Centro de Asistencia a la Víctima.
- 1.2. Secretaría de Trabajo.
  - 1.2.1. Subsecretaría de Trabajo.
- 1.3. Subsecretaría Asuntos Municipales.
  - 1.3.1. Dirección General Asuntos Municipales.
  - 1.3.2. Dirección Asuntos Legales.
  - 1.3.3. Dirección Asuntos Financieros.
- 1.4. Policía.
- 1.5. Subsecretaría Educación y Cultura.
  - 1.5.1. Dirección Provincial de Cultura.
    - 1.5.1.1. Dirección General Planeamiento Cultural.
    - 1.5.1.2. Dirección Archivo Histórico.
    - 1.5.1.3. Dirección Acción Cultural.
    - 1.5.1.4. Dirección Museos.
  - 1.5.2. Dirección General Promoción y Desarrollo.
  - 1.5.3. Dirección de Planeamiento.

2. Ministerio de Economía.

- 2.1. Secretaría de Energía y Minería.
  - 2.1.1. Dirección Provincial de Minería.
    - 2.1.1.1. Dirección Despacho.
    - 2.1.1.2. Dirección Administración.
    - 2.1.1.3. Dirección Asesoría Técnica.
- 2.2. Subsecretaría de Hacienda.
  - 2.2.1. Dirección General de Catastro.

- 2.2.1.1. Dirección de Administración.
- 2.2.1.2. Dirección de Información Catastral.
- 2.2.1.3. Dirección de Geodesia y Cartografía.
- 2.2.2. Dirección Provincial de Finanzas.
  - 2.2.2.1. Dirección A.
  - 2.2.2.2. Dirección B.
- 2.2.3. Dirección Provincial de Informática.
- 2.2.4. Dirección General de Rentas.
  - 2.2.4.1. Dirección Técnica.
  - 2.2.4.2. Dirección Administrativa.
  - 2.2.4.3. Dirección Impositiva.
  - 2.2.4.4. Dirección Fiscalización.
- 2.2.5. Casino Provincial de Neuquén.
- 2.2.6. Dirección General de Lotería y Quiniela.
- 2.2.7. Dirección Provincial Contaduría General.
  - 2.2.7.1. Dirección de Despacho.
  - 2.2.7.2. Dirección Registro de Proveedores.
  - 2.2.7.3. Dirección Sueldos.
  - 2.2.7.4. Dirección Gastos.
  - 2.2.7.5. Dirección Recursos.
  - 2.2.7.6. Dirección Patrimoniales.
  - 2.2.7.7. Dirección Obras.
  - 2.2.7.8. Dirección Rendiciones.
  - 2.2.7.9. Dirección Auditoría.
- 2.2.8. Dirección General Tesorería General.
  - 2.2.8.1. Dirección Sector 1.
  - 2.2.8.2. Departamento Servicios Generales y Trámites.
  - 2.2.8.3. Departamento Computación.
  - 2.2.8.4. Dirección Sector 2.
- 2.2.9. Dirección General. Superintendencia del Tesoro.
- 2.2.10. Dirección Administración.
- 2.3. Subsecretaría de Industria, Comercio y Turismo.
  - 2.3.1. Dirección Provincial de Industria.
    - 2.3.1.1. Dirección Asesoramiento y Estímulo PyME.
    - 2.3.1.2. Dirección Desarrollo Industrial.
  - 2.3.2. Dirección Provincial de Comercio.
    - 2.3.2.1. Dirección de Comercio Interior.
    - 2.3.2.2. Departamento Sistema de Información Computarizada.
    - 2.3.2.3. Dirección de Comercio Exterior.
  - 2.3.3. Dirección Provincial de Turismo.
    - 2.3.3.1. Dirección Desarrollo Turístico.
    - 2.3.3.2. Dirección Promoción y Difusión.
    - 2.3.3.3. Dirección Servicios Turísticos y Fiscalización.
- 2.4. Subsecretaría de Asuntos Agrarios.
  - 2.4.1. Dirección General de Bosques.
    - 2.4.1.1. Dirección Agricultura.
    - 2.4.1.2. Dirección Ganadería.
    - 2.4.1.3. Dirección Marcas y Señales.
    - 2.4.1.4. Dirección Fruticultura.
  - 2.4.2. Dirección Administración.
  - 2.4.3. Dirección Despacho y Mesa de Entradas.
  - 2.4.4. Dirección General de Tierras y Colonización.
- 2.5. Dirección General de Despacho.
- 2.6. Dirección General de Asuntos Legales.
- 2.7. Dirección General de Administración.

#### 4. Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

- 4.1. Dirección General de Coordinación Técnica.
- 4.2. Dirección General de Proyectos Especiales.
- 4.3. Dirección General de Control de Gestión.
- 4.4. Dirección General de Evaluación de Proyectos y Obras.
- 4.5. Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos.
  - 4.5.2. Dirección Provincial de Arquitectura.
    - 4.5.2.1. Dirección General de Estudios y Proyectos.
    - 4.5.2.2. Dirección General de Obras con Municipios.
    - 4.5.2.3. Dirección General de Obras con Empresas.
    - 4.5.2.4. Dirección Obras por Administración.
  - 4.5.3. Dirección Provincial de Transporte.
    - 4.5.3.1. Dirección Transporte Aereo.
    - 4.5.3.2. Dirección Transporte Terrestre.
  - 4.5.4. Dirección Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.
  - 4.5.5. Dirección Gestión Ambiental.
  - 4.5.6. Dirección Provincial de Telecomunicaciones.
    - 4.5.6.1. Dirección General Mantenimiento y Operación de Sistemas.
    - 4.5.6.2. Dirección General Planificación y Desarrollo.
  - 4.5.7. Dirección Provincial. Administración Provincial del Agua.
    - 4.5.7.1. Dirección General Planificación y Desarrollo.
    - 4.5.7.2. Dirección General Promoción Industrial.
    - 4.5.7.3. Dirección General Obras y Servicios.
- 4.6. Subsecretaría. Secretaría General.
  - 4.6.1. Dirección General de Asuntos Legales.
  - 4.6.2. Dirección General Secretaría Ejecutiva.
  - 4.6.3. Dirección General Administración.
  - 4.6.4. Dirección Personal.
  - 4.6.5. Dirección Servicios Auxiliares.
  - 5.6.6. Dirección Despacho.
  - 5.6.7. Dirección Prensa.
- 4.7. Ente Provincial de Agua y Saneamiento.
- 4.8. Dirección Provincial de Vialidad.
- 4.9. Instituto Provincial de la Vivienda.
- 4.10. Consejo de Obras Públicas.
- 4.11. UPEFE.
- 4.12. Ferrocarriles Argentinos.

## 5. Ministerio de Bienestar Social.

- 5.1. Subsecretaría del Menor, la Mujer y la Familia.
  - 5.1.1. Dirección del Menor y la Familia.
  - 5.1.2. Dirección de la Mujer.
  - 5.1.3. Dirección de Sistemas.
  - 5.1.4. Dirección Secretaría y Despacho.
  - 5.1.5. Dirección Administración.
    - 5.1.5.1. División Contaduría.
    - 5.1.5.2. División Programas.
    - 5.1.5.3. División Compras.
    - 5.1.5.4. División Tesorería.
- 5.2. Dirección General. CAID. Centro de Ayuda Integral al Drogadependiente
  - 5.2.1. Dirección de Inserción Social.
  - 5.2.2. Dirección de Asistencia y Rehabilitación.
  - 5.2.3. Dirección de Presencia.

- 5.2.4. Dirección de Capacitación y Difusión.
- 5.3. Dirección de Asesoría Legal.
- 5.4. Dirección de Informática.
- 5.5. Dirección General de Secretaría y Despacho.
- 5.6. Dirección de Recursos Médicos.
- 5.7. Dirección General de Administración.
- 5.8. Dirección de Prensa.
- 5.9. Dirección de Sumarios Administrativos.
- 5.10. Dirección General de Sumarios.
- 5.11. Dirección de Programación.
- 5.12. Dirección de Relaciones Públicas.
- 5.13. Subsecretaría de Acción Social y Asuntos Indígenas.
  - 5.13.1. Dirección de Cooperativas y Mutuales.
  - 5.13.2. Dirección de Promoción Social.
  - 5.13.3. Dirección de Asistencia Social.
  - 5.13.4. Dirección de Asuntos Indígenas Zapala.
  - 5.13.5. Departamento de Turismo Social.
  - 5.13.6. Departamento de Personal.
  - 5.13.7. Departamento de Prensa.
  - 5.13.8. Dirección de Información, Planificación y Capacitación.
  - 5.13.9. Dirección de Secretaría y Despacho.
  - 5.13.10. Dirección de Administración.
- 5.14. Subsecretaría de Juventud y Deportes.
  - 5.14.1. Dirección General de Deportes.
    - 5.14.1.1. Dirección de Deporte Comunitario y Estudiantil.
    - 5.14.1.2. Dirección de Deporte Estudiantil.
    - 5.14.1.3. Dirección de Deporte Federado.
    - 5.14.1.4. Dirección de Capacitación e Investigación Deportiva.
    - 5.14.1.5. Departamento de Infraestructura.
    - 5.14.1.6. Dirección de Información y Programación.
    - 5.14.1.7. Dirección de Administración.
    - 5.14.1.8. Dirección de Secretaría y Despacho.

## 6. Ministerio de Salud Pública.

- 6.1. Subsecretaría de Salud Pública.
  - 6.1.1. Dirección General de Personal y Despacho.
    - 6.1.1.1. Dirección de Personal.
  - 6.1.2. Dirección General de Servicios e Infraestructura.
  - 6.1.3. Dirección General de Servicios Técnicos y Fondo Provincial.
  - 6.1.4. Dirección General de Atención Médica de la Salud.
    - 6.1.4.1. Dirección de Odontología.
    - 6.1.4.2. Dirección de Enfermería.
    - 6.1.4.3. Dirección de Atención Primaria.
    - 6.1.4.4. Dirección de Salud Social.
    - 6.1.4.5. Dirección de Atención Médica.
    - 6.1.4.6. Dirección de Ecología Humana y Social.
  - 6.1.5. Dirección General de Recursos Humanos y Capacitación.
  - 6.1.6. Dirección General de Administración.
  - 6.1.7. Dirección General de Información y Control.

## 7. Secretaría General de la Gobernación.

- 7.1. Subsecretaría de Gabinete.

- 7.2. Subsecretaría de Coordinación.
  - 7.2.1. Dirección Provincial de Coordinación y Control de Gestión Administrativa.
    - 7.2.1.1. Dirección General de Prensa y Difusión.
    - 7.2.1.2. Dirección General R.T.N.
    - 7.2.1.3. Dirección General de Ceremonial y Protocolo.
  - 7.2.2. Coordinación de Areas.
    - 7.2.2.1. Dirección General de Personal.
    - 7.2.2.2. Dirección de Archivo.
    - 7.2.2.3. Dirección de Viviendas Institucionales.
    - 7.2.2.4. Dirección de Intendencia y Mayordomía.
  - 7.2.3. Dirección General de Sumarios Administrativos.
  - 7.2.4. Dirección General de Secretaría General.
    - 7.2.4.1. Dirección de Servicios Generales.
- 7.3. Guardia Casa de Gobierno.
- 7.4. Junta de Disciplina.
- 7.5. Coordinación y Enlace.
- 7.6. Casa del Neuquén.
- 7.7. Residencias Oficiales.

## 8. Secretaría de Estado del COPADE.

- 8.1 Subsecretaría de Estado del COPADE.
  - 8.1.1. Coordinación General.
  - 8.1.2. Coordinación de Proyectos Especiales.
  - 8.1.3. Dirección Provincial Documentación Científica y Técnica.
  - 8.1.4. Dirección Provincial Estadísticas, Censos y Documentación.
  - 8.1.5. Dirección Provincial de Ciencia y Técnica (a crearse).
  - 8.1.6. Dirección General de Programación y Evaluación de Proyectos.
  - 8.1.7. Dirección General de Planificación Administrativa.
  - 8.1.8. Dirección General del COPADE.
    - 8.1.8.1. Despacho.
    - 8.1.8.2. Servicios Generales.
    - 8.1.8.3. Unidad Sectorial de Personal.
  - 8.1.9. Dirección General de Administración.

5. REGIMEN DE FUNCIONAMIENTO Y RELACIONES DE LAS  
U.G.R. CON EL NIVEL CENTRAL

## 5. REGIMEN DE FUNCIONAMIENTO Y RELACIONES DE LAS U.G.R. CON EL NIVEL CENTRAL

En este punto se plantean las características de funcionamiento interno de las U.G.R. y las relaciones entre la Administración Central y las Unidades de Gestión y Resultados. Para ello se plantea en primer lugar resumidamente, la relación que existiría entre ambas partes y posteriormente se presenta un primer anteproyecto de Estatuto Tipo para las U.G.R. que puede servir de referencia para el primer ordenamiento interno de esas unidades y que legisla también, sobre la relación con la Administración Central.



### 5.1. RELACIONES ENTRE LAS U.G.R. Y EL PODER CENTRAL.

A partir de la implementación de la Administración Descentralizada, compuesta por las Unidades de Gestión y Resultados, la Administración Central de la Provincia deberá asumir un rol distinto al que desempeña en la actualidad, dada su intervención directa en múltiples aspectos vinculados a la prestación de servicios.

A través de la descentralización de los mismos el nivel central quedará liberado de su tradicional ingerencia burocrática en la gestión de tales actividades, por lo cual resultará necesario redefinir el papel estratégico que cumplirá la administración central y que a través del tiempo ha quedado notablemente desdibujada.

Puede postularse que el sistema provincial requiere de intereses sociales involucrados en los trabajos y servicios que desarrollan las U.G.R. como así también capacidades de negociación y concertación de políticas, programas y acciones.

Por otro lado será necesario que la administración central asuma funciones para formular políticas directrices que provean coherencia al sistema y por otro lado incorporar tareas relativas al control y evaluación de la eficiencia, eficacia y calidad con que se ejecutan las actividades de las unidades descentralizadas.

Del Anteproyecto del Estatuto que establece las modalidades de financiamiento y organización de las U.G.R. se pueden identificar en distintos artículos las funciones, que deberá cumplir el Poder Ejecutivo, asociadas a su ingerencia en los servicios y actividades descentralizadas; los cuales detallamos a continuación:

a) En el nuevo modelo de gestión la administración central tendrá la función de formular políticas y conducir estratégicamente a la U.G.R..

b) El instrumento legal crea las figuras del Plan Anual de Actividades y el Acta de Compromiso. El Ejecutivo deberá aprobar o rechazar el Plan en forma consensuada con el Consejo de Administración de las U.G.R. y a su vez podrá proponer modificaciones a dicho Plan. Con respecto al Acta de Compromiso, para la instrumentación del Plan Anual será firmada por el Poder Ejecutivo y la respectiva U.G.R..

c) La fiscalización del cumplimiento de las obligaciones determinadas en el Plan Anual será realizada por el Poder Ejecutivo a través de la Inspección de Obra o de Servicio designada.

d) En caso de incumplimiento de las manifestaciones de compromiso efectuadas por las U.G.R., tales como la no presentación del Plan Anual en forma y tiempo, el Poder Ejecutivo podrá acceder al reemplazo de los miembros del Consejo de Administración o a la intervención de la U.G.R..

e) El Poder Ejecutivo transferirá fondos solamente por

compromiso de obra, servicios o actas de administración firmadas con las U.G.R. y contra servicios efectivamente prestados u. obra realizada. En el caso de que el Poder Ejecutivo transfiera fondos que no correspondan a tales efectos será considerado pago a cuenta de futuros servicios.

f) La conducción superior de las U.G.R. estará a cargo de un organismo de carácter colegiado, conformada por un Consejo de Administración con representación tripartita, gobierno, trabajadores y comunidad. Con referencia a la representación del sector estatal, el Poder Ejecutivo designará al Presidente, Vicepresidente y dos Directores titulares y suplentes del Consejo de Administración.

g) La fiscalización legal y contable de la entidad descentralizada estará a cargo de dos Sindicatos titulares y dos suplentes que serán designados por el Poder Ejecutivo.

## 5.2. ANTEPROYECTO DE ESTATUTO DE LAS U.G.R.

### TITULO I

#### DENOMINACION, REGIMEN LEGAL Y DOMICILIO

Art. 19.- Con la denominación..... funcionará la Unidad de Gestión y Resultados que se regirá por las disposiciones de la Ley/Decreto N- ..... y las normas del presente Estatuto.

A fin de hacer efectivos los objetivos que por este Estatuto se le asignan, confiéresele plena capacidad jurídica y autarquía financiera, en los términos y bajo las modalidades que se enuncian a continuación.

Art. 29.- El domicilio legal de la entidad se fija en la Ciudad de .....y estará sujeta a la jurisdicción de los Tribunales Ordinarios de la Provincia del Neuquén.

### TITULO II

#### OBJETO - PROGRAMA ANUAL DE ACTIVIDADES

Art. 39.- Dicha entidad tendrá por objeto planificar, proyectar y ejecutar por sí misma o contratando con terceros expresamente incluido en el Plan Anual de Actividades.

Art. 49.- Para cumplir y realizar su objeto social el Directorio, sobre la base de orientaciones estratégicas y políticas establecidas por el Poder Ejecutivo y en base a un Plan Plurianual, deberá presentar al Gobernador a través del Ministerio o Secretaría competente, un Plan Anual de Actividades para el año siguiente al de la propuesta antes del 30 de agosto de cada año.

Art. 59.- El Plan Anual de Actividades deberá contener como mínimo:

a) Una propuesta de objetivos programáticos y operativos;

b) Una propuesta de los proyectos y actividades básicas a realizar, definiendo para cada uno de ellos los resultados económicos, financieros, operativos, de gestión y de calidad de servicios que se prevea alcanzar en el período y la cuantificación de las metas.

c) Presupuesto por programas de gastos y recursos.

d) Presupuesto de inversiones.

e) Estado proyectado de origen y aplicación de fondos.

f) Propuesta de distribución de utilidades que incluya la participación del personal en las mismas.

El Plan Anual de Actividades especificará detalladamente los productos y servicios a brindar y sus correspondientes precios de facturación.

Art. 69.- El Poder Ejecutivo aprobará, en forma consensuada con el Consejo de Administración, con las modificaciones que se estimare pertinentes, o rechazará el Plan Anual de Actividades.

El Poder Ejecutivo y la U.G.R. firmarán un Acta Compromiso de gestión en el que se instrumentará dicho Plan Anual. Este compromiso podrá ser modificado o ampliado, por la misma vía.

La U.G.R. podrá presentar su propuesta de inclusión de nuevas actividades en el Plan Anual al Poder Ejecutivo, el que deberá expedirse en el plazo perentorio de diez días. En el supuesto de que el Poder Ejecutivo no se pronunciare, se considerará tácitamente aprobado.

Art. 70.- El cumplimiento de las obligaciones será fiscalizado en forma permanente por el Poder Ejecutivo a través de la Inspección de Obra o de Servicios designada, la que tendrá a su cargo la Inspección de Obra y Servicio.

Esta inspección será retribuida en función de los trabajos realizados. Dicha retribución estará incluida en la Tarifa Mensual y será retenida para su pago por el Poder Ejecutivo.

Art. 80.- La falta de presentación del Plan en el término prescripto en el artículo 4- y su prórroga excepcional acordada por razones debidamente fundadas, constituirán justa causa de remoción de los miembros del Consejo de Administración. Ocurreda la remoción de los miembros del Consejo de Administración, el Poder Ejecutivo, podrá proceder a su reemplazo o a la intervención de la U.G.R., procediendo a la designación del funcionario que se desempeñará como Interventor, con las facultades que el estatuto acuerde al Consejo de Administración.

También se procederá a la intervención cuando concurren circunstancias de extrema gravedad al sólo efecto de

regularizar la situación.

### TITULO III

#### AFECTACION PATRIMONIAL CONSTITUTIVA Y CAPITAL

Art.99.- Aféctanse a la U.G.R. los edificios, depósitos, equipos, maquinarias, vehículos, instrumentales, materiales acopiados, etc., que actualmente utilice o estuvieren afectados a la área, dependencia u organismo que en el futuro pasare a integrar la U.G.R. , como así también todos aquellos bienes y elementos utilizados en la prestación de los servicios y en la ejecución de las obras que se transfieran a la misma, en lo sucesivo, exento de impuestos mediante cesión gratuita y usufructo sin costo alguno.

El capital estará integrado por la suma que resulte de la evaluación del activo de bienes muebles e inmuebles y otros de la .....que deberá determinarse en el plazo máximo de noventa (90) días.

### TITULO IV

#### REGIMEN DE PRESTACIONES DE SERVICIOS Y SU RETRIBUCION

Art.100.- La entidad contará además con:

a) El producido de la facturación en concepto de trabajos realizados o servicios prestados al Poder Ejecutivo, según Plan Anual de Actividades aprobado. El Poder Ejecutivo transferirá fondos, solamente, según compromiso de obra, servicios o actas de administración, firmados con la entidad y contra servicios efectivamente prestados u obra realizada y medida por la Inspección de Obra o Servicios.

Toda transferencia de fondos del Poder Ejecutivo que no corresponda a servicios u obra realizada será considerada pago, a cuenta de futuros servicios.

b) El producido de la facturación en concepto de trabajos realizados o servicios prestados a otros entes públicos o privados

c) Los ingresos en concepto de tasas, aranceles, cánones y toda otra retribución que perciba de terceros por servicios prestados y/o utilización de sus instalaciones y espacios físicos para publicidad o uso de infraestructura.

d) Los honorarios que perciba por tareas de asesoramiento e información que brinde a terceros vinculados con su objeto.

e) Los fondos de reserva que se creen con el producido de las actividades.

f) El producido de la venta, locación, usufructo y toda forma de explotación de sus bienes.

g) Aportes, subvenciones y subsidios provenientes de convenios con entidades públicas y privadas, sean ellas nacionales, provinciales, extranjeras o internacionales.

h) Donaciones y legados.

i) Y todo otro recurso lícito.

## TITULO V

### RECURSOS HUMANOS, ORGANIZACION Y ATRIBUCIONES

Art. 119.-El personal provincial afectado a la U.G.R. que actualmente constituye la .....se mantendrá en los mismos niveles salariales que en la actualidad, sin perjuicio de los demás rubros como premios por productividad o por servicios extraordinarios que se le pudieren asignar.

Art. 120.- La Dirección y Administración de la entidad estará a cargo de un Consejo de Administración compuesto por UN (1) Presidente, UN (1) Vicepresidente y DOS (2) Directores Titulares designados por el Poder Ejecutivo.

Uno de los Directores será designados, de la misma forma, a propuesta de la trabajadores del organismo.

Uno de los Directores será designado, de la misma forma, a propuesta de las entidades comunitarias vinculadas a los trabajos y servicios que desarrolla la U.G.R.

En un plazo de TREINTA (30) días se deberá reglamentar la forma de elección de ambos Directores.

El Poder Ejecutivo podrá elegir igual o menor número de suplentes, los que se incorporarán por el orden de su designación y respetando las representaciones previstas en la Ley/Decreto.

Los Directores serán elegidos por dos años y podrán ser reelegidos por un solo periodo.

Art. 139.- Si el número de vacantes en el Consejo de Administración impidiera sesionar válidamente, los Síndicos

designarán Directores provisorios , de acuerdo a lo establecido en el Art. 12, cuyo mandato se extenderá hasta la elección de nuevos miembros del Consejo de Administración.

Art. 149.- El Vicepresidente reemplazará al Presidente en caso de renuncia, fallecimiento, incapacidad, inhabilidad, remoción o ausencia temporaria de este último. En caso de ausencia de ambos lo reemplazará, transitoriamente uno de los Directores, hasta que el Poder Ejecutivo designe un nuevo Presidente.

Por reglamentación se deberá establecer en que situaciones de ausencia temporaria de los miembros del Consejo de Administración se deberán incorporar los miembros suplentes.

Art. 159.- El Consejo de Administración se reunirá por lo menos una vez al mes y además cada vez que lo convoque el Presidente, quien lo reemplace, o cuando lo solicite cualquiera de los Directores con causa fundada.

Art. 169.- El Consejo de Administración funcionará con la presencia del Presidente o quien lo reemplace y con la mayoría de los miembros que lo integran, adoptando sus resoluciones por mayoría de votos presentes. El Presidente o quien lo reemplace, tendrá en todos los casos derecho a voto y a doble voto en caso de empate.

Art. 179.- El Consejo de Administración tendrá amplias facultades para organizar y dirigir la U.G.R., sin otras limitaciones que las que resulten de las leyes que le fueren aplicables, del presente Estatuto y del Plan Anual de Actividades, correspondiéndole:

a.) Ejercer la representación legal de la U.G.R. por intermedio del Presidente o del Vicepresidente en su caso, sin perjuicio de los mandatos generales y especiales que se otorguen en cuya virtud tal representación podrá ser ejercitada por terceras personas, si así lo dispusiera el Directorio.

b.) Conferir poderes especiales -inclusive los enumerados en el artículo 1881 del Código Civil o generales, así como para querellar criminalmente, y revocarlos cuando creyere necesario.

c.) Orientar programáticamente la U.G.R. conforme las disposiciones del presente instrumento legal y la Reglamentación que se dicte.

d.) Aprobar el presupuesto anual de gastos y el cálculo de recursos conforme lo establecido en el Plan Anual de Actividades.

e.) Aceptar herencias, legados, donaciones y otras liberalidades de cualquier especie.

f.) Elevar el Proyecto de Estatuto Orgánico y dictar la reglamentación interna.

g.) Planificar, supervisar y evaluar la modalidad, forma y conducción de la prestación de los servicios y establecer el régimen de retribución de ellos, así como la fijación de tarifas.

h.) Aprobar la estructura orgánico-funcional de las U.G.R. dentro del marco del Plan Anual de Actividades.

i.) Aprobar el Plan Anual de Actividades en representación de la U.G.R.

j.) Firmar el Acta Compromiso en representación de la U.G.R.

k.) Comprar, vender, ceder, permutar y dar o tomar en comodato toda clase de bienes muebles e inmuebles, buques y aeronaves, derechos, inclusive marcas y patentes de invención; constituir servidumbres, como sujeto activo o pasivo, hipotecas, hipotecas navales, prendas o cualquier otro derecho real y, en general, realizar todos los demás actos y celebrar dentro o fuera del país, los contratos que sean atinentes al objeto de la U.G.R., inclusive arrendamientos por el plazo máximo que establezca la ley.

l.) Asociarse con otras personas de existencia visible o jurídica, conforme a la legislación vigente y celebrar con las mismas contratos de sociedad en uniones transitorias de empresas, o en participación para la realización de uno o más negocios u operaciones determinadas.

ll.) Tramitar ante las autoridades nacionales o extranjeras, todo cuanto sea necesario para el cumplimiento del objeto de la U.G.R. y coordinar sus actividades y operaciones con otras personas visibles o jurídicas.

m.) Efectuar toda clase de operaciones con bancos y entidades financieras oficiales, privadas o mixtas del país o del exterior.

n.) Celebrar operaciones y contratar préstamos en empréstitos y otras obligaciones con bancos oficiales o particulares, incluidos los enumerados en el inciso anterior, instituciones y organismos de crédito internacional o de existencia visible o jurídica, del país o del extranjero.

ñ.) Mantener, suprimir o trasladar las dependencias de la entidad y crear nuevas administraciones regionales, agencias o sucursales, dentro o fuera de la Provincia y del país, constituir y aceptar representaciones.

o.) Aprobar dentro de los ciento veinte días de cerrado el ejercicio la Memoria, Inventario, Balance General y Estado de Resultados de la U.G.R., proponiendo el destino de las utilidades del ejercicio.

p.) Aprobar el régimen de contrataciones de la entidad con especificación de montos máximos para concursos, licitaciones y contrataciones.

q.) Resolver cualquier duda o cuestión que pudiera suscitarse en la aplicación del presente Estatuto.



r.) Establecer el sistema de reemplazos transitorios o permanentes entre sus integrantes.



La enumeración que antecede es enunciativa y no taxativa, y en consecuencia, el Consejo de Administración de acuerdo con el Plan Anual de Actividades, tiene todas las facultades para administrar y disponer de los bienes de la U.G.R. y celebrar todos los actos que hagan al objeto, salvo las excepciones previstas en el presente Estatuto incluso por intermedio de apoderados especialmente designados al efecto, a los fines y con la amplitud de facultades que en cada caso determine.

Art.189.- Son facultades y deberes del Presidente del Consejo de Administración o en su caso del Vicepresidente, o quien lo reemplace:

a) Ejercer la representación legal de la U.G.R., y cumplir y hacer cumplir las leyes, el presente Estatuto, el Plan Anual de Actividades y las resoluciones que tome el Consejo de Administración y el Comité Ejecutivo.

b) Convocar y presidir las reuniones del Consejo de Administración y Comité Ejecutivo con el voto en todos los casos y doble voto en caso de empate.

c) En caso de que razones de emergencia o necesidad perentoria tornen impracticable la citación del Directorio, ejercer los actos reservados al mismo sin perjuicio de su obligación de informar en la primera reunión que se celebre.

d) Transar judicial y extrajudicialmente toda clase de cuestiones, comprometer en árbitros a amigables compondores, promover y contestar toda clase de acciones judiciales y administrativas y asumir el papel de querellante en jurisdicción penal o correccional competente, otorgar toda clase de fianzas y prorrogar jurisdicciones dentro o fuera del país, renunciar al derecho de apelar a prescripciones adquiridas, hacer novaciones, otorgar quitas y esperas y en, general, ejecutar todos los actos que según la ley requieran poder especial.

e) Absolver y poner posiciones y reconocer documentos, sin perjuicio de que tal facultad puedan ejercitarla otros Directores o representantes de la U.G.R., con poder suficiente al efecto.

f) Firmar letras de cambio como librador, aceptante o endosante, librar y endosar cheques y otorgar papeles de comercio contra fondos de la U.G.R., sin perjuicio de las delegaciones de firmas o de poderes que el Consejo de Administración haya conferido.

g) Informar periódicamente al Consejo de Administración sobre la gestión de los negocios de la U.G.R. y sobre las disposiciones de fondos adoptadas desde la sesión anterior.

Art.19-.- La conducción técnico administrativa de la U.G.R. estará a cargo de un Director Ejecutivo, siendo sus funciones, sin perjuicio de lo que establezca el Reglamento Interno que dicte el Consejo de Administración las siguientes:

- a.) Conducir y administrar la U.G.R.
- b.) Proyectar el Plan Anual de Actividades.
- c.) Proyectar la estructura orgánico-funcional.
- d.) Recibir y entregar bajo inventario los bienes de la U.G.R.
- e.) Designar, contratar, promover, sancionar y remover al personal por los mecanismos establecidos en los regímenes de personal.
- f.) Entender en el desarrollo de las acciones técnico-administrativas necesarias para el buen funcionamiento de la U.G.R.
- g.) Entender en la recopilación, elaboración y análisis de información referente a la producción y rendimiento de la U.G.R. y evaluar su actividad en términos de calidad y cantidad.
- h.) Entender en todo lo inherente a la prestación de servicios según pautas de eficacia y eficiencia, cumpliendo a tales efectos el Plan Anual de Actividades.
- i.) Confeccionar el Plan Anual de Actividades y el presupuesto general de acuerdo con los presupuestos anuales elaborados para cada uno de los programas de la U.G.R. y elevarlos para su aprobación.
- j.) Ejecutar el presupuesto de la U.G.R., efectuando una evaluación periódica del mismo y de los programas de actividades.
- k.) Participar en las relaciones con otras instituciones públicas y privadas.
- l.) Efectuar las delegaciones de poder que correspondan en los niveles adecuados.
- ll.) Elevar al Consejo de Administración el Balance General, Memoria Anual, Inventario y Cuenta de Gastos como máximo noventa días después del cierre del ejercicio.

Art.20- Anualmente, el Consejo de Administración podrá designar de su seno al Director Secretario, al que le corresponderá labrar y autorizar con el Presidente o quien lo reemplace, todas las Actas de Sesiones del Consejo de Administración.

Art. 21- La fiscalización legal y contable de la entidad será ejercida por 2 (dos) Síndicos titulares y dos Síndicos suplentes, con título de contador público o abogado designados por el Poder Ejecutivo. Durarán el término de 2 (dos) años en sus funciones. Tanto los Síndicos titulares como suplentes podrán ser redesignados independientemente de acuerdo a lo establecido en el párrafo anterior. No podrán ser síndicos las personas comprendidas en los Artículos 22 y 23 del presente Estatuto. Tendrán responsabilidades similares a las que le confiere la Ley 19.550. Actuarán como cuerpo Colegiado bajo la denominación "Comisión Fiscalizadora"

La Comisión Fiscalizadora se reunirá por lo menos UNA (1) vez al mes, tomando sus decisiones por mayoría de votos, sin

perjuicio de las facultades que corresponden al Síndico disidente, debiendo labrarse actas de sus reuniones. Se reunirá también a pedido de cualquiera de sus miembros dentro de los CINCO (5) días del pedido. La comisión será presidida por uno de los Síndicos elegido por mayoría de votos en la primera reunión de cada año, debiendo elegirse también un reemplazante para el caso de ausencia. En caso de remoción, vacancia temporal o definitiva o de sobrevenir una causal de inhabilitación para el cargo, los Síndicos serán reemplazados por el suplente que corresponda, según el orden de su elección.

Art. 22.- No podrán desempeñar cargos en el Consejo de Administración ni desempeñar cargos jerárquicos:

a) Quienes no pueden ejercer el comercio o empleo público.

b) Los fallidos por quiebra culpable o fraudulenta hasta diez (10) años después de su rehabilitación; los fallidos por quiebra causal o los concursados hasta cinco (5) años después de su rehabilitación; los directores o administradores de sociedades cuya conducta se certificare de culpable o fraudulenta hasta diez (10) años después de su rehabilitación.

c) Los condenados con accesoria de inhabilitación de ejercer cargo público; los condenados por hurto, robo, defraudación, cohecho, emisión de cheques sin fondos y delito contra la fe pública; los condenados por delitos cometidos en la constitución, funcionamiento y liquidación de sociedades. En todos los casos hasta después de diez (10) años de cumplida la condena.

d) Los empleados y/o representantes de empresas, comercios que tengan relación con el objeto de la U.G.R. hasta dos (2) años del cese de su relación.

Art.23.- No podrán ser síndicos:

a) Los contemplados en el Art. 22.

b) Los cónyuges, los parientes por consanguinidad en línea recta, los colaterales hasta cuarto grado inclusive, y los afines dentro del segundo de los funcionarios jerárquicos.

## TITULO VI

### REGIMEN FINANCIERO CONTABLE Y DE CONTRATACIONES

Art. 24.- El ejercicio económico-financiero de la entidad comenzará el 1 de enero de cada año y concluirá el 31 de diciembre del mismo año. Son aplicables los arts.43 a 67 del Código de Comercio, pudiendo reemplazarse o complementarse el libro Diario por

registración mecánica o informática. El diario se conservará con asientos globales que no comprendan períodos mayores de un mes. El método de contabilización debe permitir la individualización de las operaciones, como así también sus correspondientes cuentas deudoras y acreedoras y su posterior verificación.

Art. 25.- Al fin de cada ejercicio el Consejo de Administración aprobará un Inventario y Balance detallado del Activo y Pasivo de la entidad, un Estado de Resultados y una Memoria sobre la marcha y situación de aquélla de acuerdo con las prescripciones establecidas en el Programa Anual de Actividades, dándole una publicidad amplia .

Art. 26.- De las utilidades realizadas y líquidas que resulten del Balance anual, se destinarán:

a) Como mínimo CINCO POR CIENTO (5%) para el Fondo de Capitalización, hasta completar como mínimo el VEINTE POR CIENTO (20%) del patrimonio afectado.

b) Una vez cubierto el porcentaje para el Fondo de Capitalización y las demás previsiones, el remanente quedará a disposición del Consejo de Administración de acuerdo al programa anual de actividades.

Art. 27.- Será facultad del Consejo de Administración aprobar el régimen de contrataciones de la U.G.R. con especificación de montos máximos para las mismas.

Art. 28.- La auditoría externa estará a cargo de uno o más contadores públicos nacionales que serán designados por el Consejo de Administración.

## TITULO VIII

### PROCEDIMIENTO DE REFORMA ESTATUTARIA

#### Y DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Art. 29.- Toda reforma estatutaria será elaborada por el Consejo de Administración, elevada al Poder Ejecutivo.

Art. 30.- La U.G.R. creada que comenzará a operar el fecha, será considerada en período de organización administrativa, por lo que el Poder Ejecutivo aprobará todo modelo, reglamentación, régimen, sistema contable y de información, y en general, toda

disposición o instrumento relacionado con la organización administrativa de la U.G.R.. El referido período podrá ser extendido por otro de igual duración, si el Poder Ejecutivo lo considera necesario.

Art. 31.- A los efectos de la determinación del patrimonio previsto en el artículo 9º, creáse la Comisión de Inventario y Patrimonio que deberá coordinar y recepcionar el Inventario definitivo y su valuación en el plazo establecido en dicho artículo.

Art. 32.- En un plazo de noventa días, el Consejo de Administración elaborará las reglamentaciones internas y estructuras orgánicas de funcionamiento respectivas.

Art. 33.- En un plazo no mayor de treinta (30) días se deberá realizar una auditoria contable y financiera de la ..... a los efectos de determinar el avance de las obras y las deudas y compromisos de pago que se transfieran a la U.G.R..

6. POSIBLE TRANSICION HACIA EL SISTEMA DE  
UNIDADES DE GESTION Y RESULTADOS (U.G.R.).

#### 6. POSIBLE TRANSICION HACIA EL SISTEMA DE UNIDADES DE GESTION Y RESULTADOS (U.G.R.).

En este punto se desarrollan algunas cuestiones vinculadas a la transición hacia el sistema de U.G.R.

En primer lugar se plantea la vinculación que existe entre la adopción del modelo de U.G.R. y la estrategia de reforma administrativa. Para ello se enumeran resumidamente las características del proceso de cambio que serían coherentes con el modelo de gestión propuesto.

Luego se exponen en algunos aspectos que deberían tenerse en cuenta si se opta por la imlantación de experiencias piloto de U.G.R. En este sentido se presentan las primeras tareas que deberían llevarse a cabo y por otro lado, cual sería la primera diferenciación de tareas entre los grupos que se ocuparían de esa implementación

### 6.1. LA ESTRATEGIA DE CAMBIO.

La implementación de las Unidades de Gestión y Resultados (U.G.R.) no significa la concreción de un proyecto aislado, sino que debería visualizarse integrado a otros proyectos tendientes todos ellos a mejorar la eficiencia, la eficacia y la efectividad de la Administración Pública Provincial.

El conjunto de proyectos forma parte de lo que habitualmente se denomina "Reforma de la Administración Pública Provincial". En otra oportunidad ya nos hemos referido a este tema (1)(2), puntualizando aspectos que deberían tenerse en cuenta antes de poner en marcha una estrategia de reforma o cambio en la Administración Pública. A continuación mencionaremos algunos de ellos.

Con respecto a la alternativa de implementar una estrategia de cambio global, se señala que esta se limita a cambiar aspectos superficiales sin encarar un cambio en profundidad, por lo que deberían seleccionarse algunos sectores prioritarios, a los efectos de generar allí cambios en profundidad.

El sustento de este esquema se basa en que el sector público es heterogéneo, donde los organismos realizan las más variadas tareas y consecuentemente son diferentes sus objetivos, sus contextos, sus estructuras, el perfil de sus recursos humanos, las características de sus usuarios o clientes, etc.

También se afirma que los cambios a corto plazo son limitados y que la Reforma de la Administración Pública es un objetivo de largo plazo ya que se requieren modificaciones en los comportamientos de los funcionarios y esto no puede lograrse en un lapso corto. Pensar que se pueden modificar todos los sectores de la Administración y a corto plazo es tender irremediabilmente al fracaso.

Lo fundamental es promover en el largo plazo un cambio en los comportamientos de las personas, para que por sí solas puedan llevar a cabo esas reformas y otras de igual profundidad (por ejemplo, responsabilidad, cultura organizacional, actitudes, motivación, etc.).

Asimismo se señala que el proceso de cambio administrativo debe ser un proceso continuo. Se gana poco si las experiencias de cambio son esporádicas, cuando cada acción tendiente a mejorar la Administración parece nueva o es discontinua.

Es necesario, además, que los promotores de los cambios no se convierta en un núcleo elitista que actúa aislado de la realidad organizacional. En este sentido, es fundamental incorporar paulatinamente al equipo promotor nuevos miembros que por sus inquietudes y cualidades técnicas y/o políticas puedan contribuir al proceso de cambio. La reforma no la pueden hacer unos pocos, por cuanto es un producto de toda la administración. Por ello debe haber acciones de divulgación del cambio y de búsqueda de "aliados" que contribuyan a los resultados finales del proceso.

Teniendo en cuenta las cuestiones señaladas podrían



diferenciarse dos tipos de estrategias de cambio:

a) una global-inmediatista (tradicional)

b) una parcial-largoplacista (renovada)

En el Cuadro II que se adjunta permite visualizar los dos enfoques de acuerdo a una serie de dimensiones básicas.

Dado que la implantación de las Unidades de Gestión y Resultados tiende básicamente a cambiar la cultura organizacional, la alternativa a seleccionar no puede ser otra que la parcial-largoplacista. Esto implica que el cambio esta basada en la internalización de otros valores, distintos a los actualmente vigentes (los actuales son emergentes del modelo de gestión por normas ).

Operativamente se considera que el proceso de implantación debe ser selectivo, gradual, continuo y participativo.

Por selectivo se entiende que se deberán elegir algunas áreas de la Administración que por sus precondiciones pueda ser factible introducir innovaciones en el modelo de gestión.

Gradual, pues implica tomar algunas unidades como pilotos para realizar una experiencia que posibilite acumular experiencias y ajustar el proyecto de U.G.R.

Debe ser continuo es decir que comienza por las unidades piloto pero luego se replicaría con las modificaciones del caso en otras áreas de la Administración Provincial.

Asimismo, desde el inicio la implantación debería ser consensuada con las autoridades del área, de la unidad y los trabajadores de la misma y de ser posible, de los usuarios de la misma.

Este esquema puede ser en principio más lento, ya que implica un continuo cambio de opiniones entre los actores interesados en el actuar de la U.G.R., los resultados son sin duda mucho más sólidos por la internalización que se genera entre los participantes. Este método es más adecuado que implantar las U.G.R. por imposición como en el modelo tradicional.

## CUADRO II

### MODELO    TRADICIONAL    Y    RENOVADO    DE    ESTRATEGIAS    DE    REFORMA ADMINISTRATIVA(19)(\*)

	TRADICIONAL	RENOVADO
Objeto del cambio	Global: toda la administración en su conjunto	Selectivo: con algunos elementos globales. Se cambian algunos aspectos globales, pero se pone el acento en algunos sectores prioritarios
Tiempo de realización	Inmediato: corto plazo	Largo plazo: los cambios son a largo término, aún cuando se trate de solucionar algunos aspectos de inmediato
Foco de acción	Elementos formales. Autoridad, responsabilidad, manuales, sistemas administrativos, etc.	Algunos elementos formales y, fundamentalmente, cambios en los comportamientos de las personas
Estilo de influencia	Cambios por imposición (o obligatorios por disposición legal)	Cambio por internalización
Frecuencia	Discontinuidad de los cambios	Estrategia de cambio continuo
Promotores del cambio	Muy pocos, que actúan aislados de la realidad organizacional	Incorporación selectiva de miembros de la organización en los equipos de cambio

Supuestos	Se supone que se está trabajando con un sistema racional - burocrático (comportamientos racionales, imparcialidad, neutralidad política, anonimato, utilización del tiempo-organización en los objetivos de la misma, etc.)	Se cuestionan muchos supuestos del otro esquema. Hay rasgos burocráticos; otros no lo son. Además, hay muchas clases de burocracias públicas
Orientación de los diagnósticos	Se supone que los problemas residen en la falta de conocimientos (falta de datos, limitaciones en la legislación o en las reglas, etc.)	Algunos problemas residen en la falta de conocimientos, pero muchos están originados en los valores que sustenta el personal
Enfasis	El acento se pone en el mejoramiento en los procesos (medios)	Sin desconocer la importancia de los cambios en los medios, el acento se pone en la clarificación y el consenso en los elementos finales (sustantivos)

(\*) Adapatación del esquema de Kleber de Nascimento (19).

## 6.2. IMPLEMENTACION DEL PROGRAMA DE CAMBIO.

La implementación de un programa de transformación institucional implica una serie de tareas previas a su realización.

El primer paso lo constituye el pensar "cómo" se va a hacer el cambio, es decir la formulación estratégica. En base a ciertas consideraciones preliminares acerca del ámbito del Estado, el rol de la Administración Pública en la satisfacción de necesidades de la comunidad, etc., se deberán elaborar opciones en cuanto al alcance o ámbito del cambio, las dimensiones organizacionales que serán tratadas, causas y efectos esperados y secuencias de las acciones.

La segunda etapa se centra en seleccionar los instrumentos a ser utilizados en el programa de cambio: el andamiaje estructural, funcional y normativo y establecer las modalidades para poner en marcha las acciones.

La tercera y última etapa consiste en desarrollar la planificación de las diferentes fases para poner en marcha el programa de cambio.

Aunque en la práctica las etapas mencionadas no se desenvuelven totalmente en la secuencia sugerida.

Creemos que a los efectos de su mejor visualización los ordenamos en los siguientes acápites.

### 6.3. ELEMENTOS NECESARIOS PARA LA POSIBLE TRANSICION DEL SISTEMA ACTUAL AL DE UNIDADES DE GESTION Y RESULTADOS.

Ya se expresó que se considera conveniente la implementación gradual del sistema de U.G.R. En este sentido se presenta una secuencia de elementos imprescindibles para la adaptación:

1) Elaboración y sanción de un instrumento legal que cree las U.G.R. Una primera aproximación a este instrumento legal se incluye en este informe. Sin embargo se requiere consensuarlo entre los distintos sectores políticos e incluso de la Administración Pública.

2) Elección de las Unidades Piloto donde ajustar la experiencia. En este trabajo también se acompaña un listado de criterios para seleccionar las unidades piloto y dos listados de unidades identificadas a través de las aperturas presupuestarias y de la Estructura Organico-Funcional de la Administración Pública Provincial.

3) Formación de comisiones de descentralización por áreas y/o por U.G.R. a crearse. Estas deberán estar integradas por representantes de la Administración Central, de los trabajadores de la U.G.R. y de ser posible de los usuarios de la unidad. Un detalle de sus funciones se plantean más adelante en este mismo punto.

4) Elaboración y sanción de un "estatuto marco" que sirva de modelo de referencia a las U.G.R. También en este documento se presenta un anteproyecto que puede servir de base de discusión a las distintas comisiones con miras a lograr un consenso al respecto.

5) Diseño e implantación de los nuevos sistemas administrativos y las estructuras de las U.G.R. Por las modalidades específicas que tendrán las U.G.R. se requerirá el diseño de nuevos sistemas administrativos y de nuevas estructuras funcionales.

Los sistemas administrativos fundamentados tendrán características similares en todas las U.G.R., requiriéndose de adaptaciones menores en cada caso, por la dispersión geográfica de las unidades funcionales y el tipo de producto y/o servicio que generen las U.G.R. (por ej. tipo o unidades de producción de cada U.G.R.).

Los principales sistemas a desarrollar serán los siguientes:

- a) Programación general.
- b) Programación y control de la producción.
- c) Compras y contrataciones.
- d) Control de stocks.
- e) Presupuestación.
- f) Contabilidad por partida doble.

- g) Contabilidad de costos.
- h) Programación financiera.
- i) Tesorería.
- j) Rendición de cuentas.
- k) Personal.

Asimismo se requerirá la confección de la estructura funcional de cada una de las U.G.R. hasta los niveles que oportunamente se determine.

6) Auditorías para la confección de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles a ser transferidos a las U.G.R. Para que las U.G.R. comiencen a desarrollar sus tareas se requiere que en un lapso relativamente corto se dispongan de los inventarios de bienes muebles e inmuebles que serán transferidos a cada una de ellas.

En este sentido se requerirá la elaboración de una base de datos con los bienes transferidos y que contenga como mínimo la siguiente información:

- a) Descripción del bien
- b) Ubicación
- c) Estado de conservación
- d) Costo estimado en el estado actual

e) Costo estimado de las reparaciones para poner en un funcionamiento aceptable al bien transferido

7) Realización de una auditoría donde se establezca el estado contable y financiero de las unidades administrativas a ser convertidas en U.G.R. Para ello se deberá determinar:

- a) grado de avance de obras, servicios, trabajos, etc;
- b) servicios, obras, trabajos, etc. pendientes de realización;
- c) deudas y compromiso a de pago que se transfieren a la U.G.R.

8) Elaboración de un proyecto de Acta de Compromiso entre el Ejecutivo y la U.G.R. que incluya el primer presupuesto de la Unidad.

9) Diseño y desarrollo de un Programa de Capacitación Gerencial. Teniendo en cuenta los profundos cambios que significarán la implementación de las U.G.R. deberá implementar un Programa de Capacitación Gerencial destinado al entrenamiento de los cuadros superiores de las mismas.

#### 6.4. FUNCIONES DE LOS EQUIPOS DE IMPLEMENTACION.

Para llevar a cabo esta implementación se constituirán equipos de trabajo y se deberán realizar una serie de actividades específicas.

Los equipos a constituirse serán de dos tipos:

- a) un equipo base
- b) un equipo de implementación en cada una de las U.G.R.

##### 6.4.1. Caracterización del equipo base.

Este equipo se ocupará de elaborar el planteo conceptual y metodológico que permita poner en funcionamiento las U.G.R. y la supervisión del programa de asistencia técnica a estas unidades.

Sus actividades principales serán las siguientes:

- 1) Elaborar el Estatuto tipo para la constitución de las U.G.R.;
- 2) Metodología para la elaboración del Plan Plurianual;
- 3) Metodología para la elaboración del Plan Anual de Actividades;
- 4) Preparar los términos de referencia para llevar a cabo los inventarios de los bienes provinciales que serán transferidos a las U.G.R..
- 5) Coordinar las actividades con los grupos provinciales y/o contratados que se ocupen de llevar a cabo los inventarios de los bienes que serán transferidos a las U.G.R.
- 6) Preparar los términos de referencia para llevar a cabo el diseño de los sistemas administrativos a ser implantados en las U.G.R. y las respectivas estructuras funcionales.
- 7) Coordinar las actividades con los grupos provinciales y/o contratados que se ocupen de la elaboración de los sistemas administrativos a ser implantados en las U.G.R. y las respectivas estructuras funcionales.
- 8) Preparar los términos de referencia para llevar a cabo el diseño y realización de los programas de capacitación gerencial del personal de las U.G.R.
- 9) Coordinar las actividades con los grupos provinciales y/o contratados que se ocupen del diseño y realización de los programas de capacitación gerencial del personal de las U.G.R..

10) Coordinar con las distintas reparticiones provinciales las tareas necesarias para llevar a cabo las transferencias de personal, bienes y recursos a las U.G.R.

11) Asistir a la Administración Central de la Provincia en el tratamiento con las U.G.R.

12) Coordinar las tareas de los equipos técnicos que se desempeñarán en las U.G.R.

Este equipo estará integrado por cinco profesionales con una dedicación a determinar y las siguientes especialidades: desarrollo organizacional, sistemas contables, sistemas administrativos y un abogado.

#### 6.4.2. Caracterización de los equipos de las U.G.R.

Estos equipos se ocuparán de brindar apoyo administrativo y técnico en cada una de las U.G.R. con el propósito de ponerlas en funcionamiento.

Sus actividades principales serán las siguientes:

1) Asesorar a las U.G.R. en la elaboración del Estatuto para su constitución.

2) Asesorar en la preparación del Plan Plurianual;

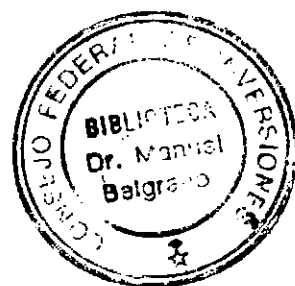
3) Asesorar en la preparación del Plan Anual de Actividades;

4) Coordinar a nivel de las respectivas U.G.R., las actividades con los grupos provinciales y/o contratados que se ocupen de llevar a cabo los inventarios de los bienes que serán transferidos a las UGR mencionadas.

5) Coordinar a nivel de las respectivas U.G.R., las actividades con los grupos provinciales y/o contratados que se ocupen de la elaboración de los sistemas administrativos a ser implantados en las UGR y las respectivas estructuras funcionales.

Cada equipo estará constituido por tres profesionales con las siguientes especialidades: uno en sistemas administrativos, uno en sistemas contables y un especialista en los sistemas productivos de la respectiva U.G.R.





7. APROXIMACION A UN PLAN DE IMPLEMENTACION DE LAS  
UNIDADES DE GESTION Y RESULTADOS.

7. APROXIMACION A UN PLAN DE IMPLEMENTACION DE LAS UNIDADES DE GESTION Y RESULTADOS.

La implementación del modelo de gestión por resultados a través de la creación de las Unidades de Gestión y Resultados (U.G.R.) conlleva dos cambios significativos en la Administración Pública:

a) un cambio en la gestión en las unidades a descentralizar y

b) un cambio en el funcionamiento de los sectores de la Administración Central con los que las U.G.R. se relacionan.

Es decir, que para que el sistema de U.G.R. funcione adecuadamente es necesario también un cambio de rol de la Administración Central. Por ello nos referiremos a ambos aspectos al listar las tareas necesarias para poner en funcionamiento el sistema de U.G.R.

### 7.1. ACTIVIDADES VINCULADAS A LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

El objetivo fundamental es implantar la descentralización administrativa en el ámbito de la Provincia del Neuquén.

Se trata de delegar las atribuciones decisorias asociadas a la provisión de servicios en los organismos que tiene a su cargo la ejecución de las prestaciones (por ejemplo: hospitales, escuelas, centros culturales, etc), constituyéndolos así en Unidades de Gestión y Resultados (U.G.R.).

El núcleo básico de la descentralización administrativa reside en la constitución de las Unidades de Gestión y Resultados que, a partir de acuerdos programáticos con el nivel central, disponen de autonomía decisoria en la gestión de los recursos que se les asignan para la concreción de los resultados convenidos en la prestación de servicios a la sociedad.

Dado que la estructura y la cultura administrativa predominantes en la Administración Pública están hoy condicionadas por el prolongado imperio del modelo de gestión por normas, la introducción de un modelo de gestión por resultados requiere operar paralelamente sobre diversas dimensiones: la normativa, las estructuras, los procedimientos y las tecnologías administrativas, así como la estructura de recursos humanos.

Dada la inercia del centralismo y burocratismo existente, cabe reconocer que si no se produjeran transformaciones simultáneas en los referidos aspectos que favorezcan el genuino funcionamiento de las unidades de gestión y resultados, la descentralización administrativa resultaría altamente vulnerable.

A partir de estas previsiones, el diseño del programa de descentralización administrativa deberá contemplar cuidadosamente las transformaciones requeridas en cada uno de los aspectos pertinentes.

Un listado tentativo de las actividades a desarrollar puede ser el siguiente:

a) Diseñar el programa de descentralización administrativa en el ámbito de la Provincia del Neuquén.

- Identificar las U.G.R. y seleccionar las unidades para la pruebas piloto de funcionamiento.

- Elaborar proyectos de régimen de funcionamiento y relaciones con el nivel central.

- Elaborar modelos de dirección, administración y operación de las U.G.R.

- Diseñar la prueba piloto.

- Implementar, controlar y evaluar la prueba piloto.
- Incorporar a los modelos las modificaciones emergentes de las pruebas piloto.

b) Ejecutar los programas para la puesta en marcha de la primera etapa del proceso de descentralización administrativa.

- Elaborar las normas jurídicas y gestionar su sanción para la implementación de la descentralización administrativa.

- Adaptar las estructuras de los organismos a descentralizar.

- Generar instancias de participación ciudadana en el proceso de transferencia, programación de actividades y control de las prestaciones.

- Inducir y proveer capacidades para la programación, dirección y control descentralizados.

- Ampliar la prueba piloto de descentralización administrativa.

- Transferir a las U.G.R. los recursos financieros requeridos por los programas de actividades.

## 7.2. ADECUACION DE LA ADMINISTRACION CENTRAL DE LA PROVINCIA DEL NEUQUEN A LAS NUEVAS CONDICIONES.

El objetivo fundamental es potenciar las capacidades estratégicas de la administración central de la Provincia para adecuarla a las nuevas funciones y actividades en el marco de la descentralización.

A partir de la descentralización administrativa, la Administración Central de la Provincia podrá asumir un rol sustancialmente distinto al que desempeña en la actualidad, dada su intervención directa e ingerencia en múltiples aspectos vinculados con la prestación de servicios.

Para promover la asunción de ese nuevo rol por parte de la Administración Central, será necesario operar paralelamente sobre dos ejes.

Por un lado, deberán eliminarse de su ámbito el conjunto de tareas asociadas a su actual ingerencia e intervención en las funciones y actividades descentralizadas.

Por el otro, deberán incorporarse a su ámbito las tareas asociadas al control y evaluación de la eficacia, eficiencia, efectividad y calidad con que se ejecutan las funciones y actividades descentralizadas.

Es necesario ahora redefinir el rol estratégico que deberán asumir los organismos de la Administración Central de la Provincia, y que a través del tiempo ha resultado notablemente desdibujado por la cultura burocrática imperante en la organización.

Como primera aproximación, puede postularse que el sistema de gestión provincial requiere una característica esencial: la gobernabilidad. La gobernabilidad del sistema está en función de dos capacidades:

- a) capacidad de "agregación" de intereses provinciales y
- b) capacidad de "articulación" de dichos intereses.

La agregación depende de mecanismos que, al interior del propio sistema, sean eficaces para constituir modalidades cada vez más eficaces de representación de los intereses sectoriales involucrados.

En cuanto a la articulación, ésta dependerá de :

- a) la capacidad de negociación y concertación de políticas, programas y acciones con los distintos actores en juego; y
- b) la capacidad de formular políticas directrices que, proveyendo de coherencia al sistema, sean posibles ejecutarlas por el mismo.

Un listado tentativo de las actividades a desarrollar puede ser el siguiente:

a) Eliminar del ámbito de la Administración Central de la Provincia el conjunto de tareas asociadas a su anterior ingerencia e intervención en las funciones y actividades.

- Identificar las redes de tareas asociadas a la ingerencia e intervención de los niveles centrales en las funciones y actividades a descentralizar administrativamente.

- Analizar las modificaciones en los cargos, procedimientos, rutinas, formularios y circuitos de decisión e información que implicaría la eliminación de las tareas.

- Concretar la eliminación de las tareas asociadas a la ingerencia e intervención de los niveles centrales en los servicios y actividades a descentralizar y administrativamente.

b) Definir e incorporar al ámbito central de la Administración Pública Provincial las tareas asociadas al control y evaluación de la eficacia, eficiencia, efectividad y calidad de las funciones y actividades descentralizadas.

- Identificar cuestiones y aspectos claves relativos a la cobertura, eficacia, eficiencia, efectividad y calidad para cada una de las funciones y actividades descentralizadas administrativamente.

- Establecer criterios e indicadores de cobertura, eficacia, eficiencia, efectividad y calidad para cada uno de las funciones y actividades descentralizadas.

- Acordar con las U.G.R. las metas y estándares para los respectivos indicadores de cobertura, eficacia, eficiencia, efectividad y calidad.

- Constituir un sistema de información para el control y evaluación de la cobertura, eficacia, eficiencia, efectividad y calidad de las funciones y actividades descentralizadas.

- Implantar un sistema de evaluación y control de la gestión de las U.G.R.

c) Implantar en el nivel central de la Administración Pública y de la Provincia las capacidades y estructuras requeridas para la agregación de los intereses sectoriales de la comunidad.

- Identificar categorías de actores relevantes para la gestión de la Administración Pública (por ejemplo: actores del contexto político, prestadores de servicios, organizaciones intermedias, usuarios-contribuyentes).

- Identificar las instancias de representación de intereses para cada categoría.

- Diseñar estructuras y modalidades para inducir la agregación de instancias de representación.

- Realizar y evaluar pruebas piloto de estructuras y modalidades para la agregación de instancias de representación.

- Implantar estructuras y modalidades para inducir la agregación de instancias de representación de intereses en la gestión pública provincial.

d) Implantar en el nivel central de la Administración Pública de la Provincia las capacidades y estructuras requeridas para la articulación de intereses comunales, a través de la constitución de un sistema integrado de planeamiento, control y evaluación estratégica de la gestión pública provincial.

- Elaborar documento de base sobre la "articulación de intereses sociales como rol estratégico esencial de la Administración Central de la Provincia y una propuesta de sistema participativo que integre el planeamiento, el control y la evaluación estratégica de la gestión pública.

- Presentar el documento de base a las distintas partes involucradas y obtener críticas y elementos de juicio adicionales.

- Diseñar especificaciones para la constitución de un sistema participativo que integre el planeamiento, el control y la evaluación estratégica de la gestión pública.

- Elaborar un programa de detalle para la constitución del sistema participativo-integrador.

- Poner en marcha la implementación del sistema participativo-integrador.

- Realizar el monitoreo de la implementación del sistema participativo-integrador y prestar asistencia técnica en los aspectos que lo requieran.

8. ANALISIS PRELIMINAR DE LAS IMPLICACIAS DE LA CREACION DE LAS  
UNIDADES DE GESTION Y RESULTADOS.



## 8. ANALISIS PRELIMINAR DE LAS IMPLICANCIAS DE LA CREACION DE LAS UNIDADES DE GESTION Y RESULTADOS.

El proceso de transformación de diversos organismos de la administración pública provincial, a los efectos de su conversión en Unidades de Gestión y Resultados tendrá diferentes implicancias según sea la situación inicial de cada unidad en el momento de la puesta en marcha de dicho proceso.

Las decisiones que se adopten para producir el cambio deberán tener en cuenta las características que han ido adquiriendo cada dependencia en sus diferentes dimensiones, en su evolución histórica. Este aspecto constituye lo que denominamos "experiencia organizacional".

Con el propósito de realizar una primera aproximación a tal estado de situación, se relevó información en una muestra de organismos con factibilidad de ser convertidos en U.G.R. en tanto y en cuanto poseen la condición de producir bienes y servicios para satisfacer necesidades públicas.

A continuación resumimos algunas de las conclusiones extraídas del análisis de la información para cada una de las dimensiones relevadas:

1. **Conducción:** el esquema básico que se considera para las U.G.R. en lo que se refiere a la administración y gestión está estructurado en un sistema de carácter colegiado con representación tripartita: Departamento Ejecutivo, trabajadores y comunidad.

Esta modalidad de conducción no se encuentra en los organismos relevados con excepción de algunos casos como el de la Policía, en el cual se menciona que existen dos órganos de conducción colegiada: la Junta de Calificaciones y la Plana Mayor Policial.

La primera está compuesta por Oficiales Superiores de la Institución y la segunda por el Subjefe de Policía y seis (6) Oficiales Superiores. La Plana Mayor es el órgano permanente y asesor del Jefe de Policía.

Asimismo, en el sector salud, si bien no hay ningún tipo de conducción colegiada en los organismos que lo componen, existen algunas experiencias cuando se crearon, a nivel de dos unidades administrativas menores, los Consejos Comunitarios de Salud donde estaban representados los trabajadores, la comunidad, y otras entidades representativas del lugar. Dichos consejos funcionaron menos de un año y fueron revitalizados en distintos períodos de gobierno.

Por otro lado en la Zona Sanitaria IV, que comprende San Martín de los Andes, Junín de los Andes, La Angostura, Aluminé y Los Colorados, existe un Consejo Asesor Técnico Administrativo, constituido por el Director del Hospital y Coordinadores de las distintas áreas que asesoran al jefe de zona, no tienen poder de

decisión y no hay términos legales de mandato.

En lo referente a los mecanismos de designación y reemplazo de actividades en la mayoría de los casos se realiza por decreto y resolución de los funcionarios de nivel superior.

En el caso de la Policía Provincial, las autoridades son de carrera y se los reemplaza generalmente luego de dos años como mínimo de ejercicio en el cargo.

En el área de salud hay un proyecto de Ley de Carrera Sanitaria que subsanaría los problemas relacionados con el ingreso, evaluación, promoción y desarrollo del personal, en la actualidad solamente algunos directores de hospitales y jefes de servicio son designados por concurso.

En resumen la experiencia organizacional de conducción que no sea unipersonal es baja y la participación de los usuarios es casi nula.

**2. Presupuesto.** La elaboración del presupuesto se efectúa en la mayoría de los organismos en base a gastos históricos y posteriormente elevan la propuesta al Ministerio de Economía quien decide la partida presupuestaria para cada unidad.

En el caso de unidades como Policía el presupuesto lo elabora la Dirección de Administración según requerimientos de las diferentes reparticiones y se envía el proyecto al área de gobierno quien decide el monto correspondiente para cada institución.

Las unidades relevadas dentro del MQSP: Administración Provincial de Agua, Dirección Provincial de Transporte, de Telecomunicaciones y de Arquitectura, manifiestan que elevan el anteproyecto de presupuesto al nivel político del organismo y la Dirección de Finanzas con el nivel político superior resuelven la asignación.

Tanto en la Administración Provincial del Agua como en la Dirección de Telecomunicaciones y de Arquitectura incluyen en la elaboración del presupuesto los productos y resultados de la unidad: las obras y los trabajos de mantenimiento.

Este ítem también es contemplado en algunos servicios prestados por el Ministerio de Bienestar Social como por ejemplo las Unidades de Atención Familiar, que deben prever sus gastos de acuerdo al número de beneficiarios existentes.

Como puede observarse, en los organismos relevados, la práctica más común es la del presupuesto incremental, que se aprueba sobre bases históricas y que se distribuye por objeto del gasto sin tener clara su aplicación a programas y su vinculación con la obtención de resultados concretos. La implementación de las Unidades de Gestión y Resultados pretenden revertir esta situación por medio del Presupuesto por Programas y Resultados, el cual será considerado como verdadera herramienta de gestión.

**3. Aspectos Financieros:** al definir las U.G.R. como entidades autárquicas se les confiere capacidad amplia para disponer de su presupuesto y recursos, como así también aceptar donaciones,

herencias, legados, etc..

En la actualidad la mayoría de los organismos tienen serias restricciones en este sentido.

Así por ejemplo en el sector salud, si bien las unidades pueden aceptar objetos (bienes de capital o de financiamiento), no pueden recibir donaciones en dinero; la Institución policial sólo puede hacerlo a través de las cooperadoras.

Los objetos que se reciben en carácter de donación, herencia o legado, son incorporados al inventario de la unidad por un trámite realizado por el Poder Ejecutivo, Ministros o Subsecretarios según sea el monto de valuación de los mismos.

En cuanto a la solicitud de préstamos o créditos, los organismos no pueden efectuarla directamente, debe hacerlo el Poder Ejecutivo y según sea el monto y la condición de la operación puede requerir una ley para su aprobación.

En general puede afirmarse que los organismos que perciben ingresos en concepto de cobro de tarifas comunes, aranceles, etc., por los servicios que prestan, los montos de facturación ingresan a rentas generales y solamente una proporción queda para gastos de la unidad.

En el área de salud algunas unidades administrativas tienen arancelados servicios y el destino de estos recursos es el 70% para la unidad prestadora del servicio y el 30% restante para gastos administrados por el nivel central. Estos ingresos representan un muy bajo porcentaje con respecto a los gastos, se estima que el presupuesto mensual para el Hospital de Neuquén es de un millón de dólares y el monto de aranceles que ingresa mensualmente es de 40 mil dólares. Esos ingresos sólo pueden ser asignados a gastos en bienes de uso y de consumo.

Asimismo, la Administración Provincial del Agua y la Dirección Provincial de Transporte. Terminales de omnibus manifiestan que la facturación prevista para el año 1991 representa entre el 15 y el 20% de los gastos. Mientras que la Dirección Provincial de Transporte: Aeropuerto de Neuquén, prevé que la facturación en el período enero/septiembre de 1991 representa el 166% de gastos de la unidad.

En el caso de la Dirección Provincial de Telecomunicaciones y de Arquitectura que no perciben ingresos en concepto de cobros por servicios, opinan que sí podrían hacerlo, porque producen bienes y servicios profesionales.

Con referencia a la modalidad para determinar los montos de aranceles y tarifas, ésta varía según el sector. En salud se utiliza un nomenclador globalizado a nivel nacional. La Administración Provincial del Agua fija el canon de acuerdo con un cálculo basado en el costeo del mantenimiento y operación de los servicios. Las tarifas en la Dirección de Transporte en lo que respecta al transporte terrestre son unidades de boletos mínimos por movimientos de vehículos y en el transporte aéreo las tasas y valores se fijan de acuerdo con el boletín de tasa aeronáutica de la Fuerza Aérea.

Por último, el caso de las cooperadoras escolares, en el área educación primaria, fijan una cuota determinada por los integrantes

de las mismas y que se utilizan para la compra de materiales escolares.

En general la facturación no ha sido la preocupación central de los funcionarios, incluso en algunos casos, se convierte en un problema para ellos.

Este es uno de los puntos centrales de las U.G.R. por lo que habrá que implementar acciones que cambien estos valores.

4. Organización Interna: la transformación de un modelo de gestión por normas en un modelo de gestión por resultados, exige llevar a cabo un amplio programa de desburocratización a través de la derogación de normas que entorpecen y dilatan los procesos decisorios, como así también requieren de la implementación de un sistema de premios y castigos que oriente el comportamiento hacia objetivos de eficacia y eficiencia.

En este sentido se pretende que cada U.G.R. elabore su respectivo Estatuto, que será aprobado por el Poder Ejecutivo y que contendrá las especificidades de su organización y regímenes de funcionamiento en lo referido a los recursos y tecnologías administrativas.

Con respecto al sistema de premios y castigos, éste no es contemplado en la mayoría de los organismos relevados. En la Dirección de Telecomunicaciones se mencionó que el personal tiene bonificaciones por tareas específicas riesgosas, según lo determina la Ley de Remuneraciones.

Con referencia a la conformación interna de cada organismo, puede mencionarse que en su mayoría no tienen autonomía para designar su personal y que la aprobación de las estructuras está centralizada en el Poder Ejecutivo, hasta nivel de Dirección y para las unidades menores, se aprueban por resolución ministerial.

En el sector salud, la estructura orgánica-funcional del Ministerio es aprobada también por el Gobernador y la de los servicios por el nivel inmediato superior, por ejemplo la estructura del hospital la aprueba el Jefe de Zona y la de un servicio el Director del Hospital.

Asimismo, se señala en este sector que existen manuales de procedimientos de descripción de puestos y de los servicios de atención médica para cada uno de los agentes según el nivel de complejidad en que se desempeñen. Hay también normas de procedimientos técnicos de atención a grupos específicos, embarazadas, niños, de enfermería, estadísticos, etc..

En lo que respecta a la designación del personal en casi la totalidad de los organismos la realiza el Gobernador, generalmente por propuesta del Ministro.

5. Aspectos productivos: la gestión de cada U.G.R. será evaluada por los resultados obtenidos y conforme a las metas establecidas en el Plan de actividades. Para ello se tomarán en cuenta: la efectividad en términos de la satisfacción de demandas de la comunidad; la eficacia cuantitativa y cualitativa en el cumplimiento de los objetivos y metas preestablecidas y la

eficiencia en la administración y asignación de los recursos. Así, la medición de los resultados pondrá el énfasis no sólo en la cantidad de servicios brindados sino y fundamentalmente en su calidad.

La información relevada muestra que los organismos producen en su mayor parte servicios y que generalmente no existe medición de las cantidades producidas en forma sistemática, como así tampoco se efectúan controles de calidad.

Con respecto al control sobre las cantidades en el caso del sector salud, se menciona que en algunos servicios éste se realiza quedando liberado al personal de conducción de las distintas áreas. En el Ministerio de Bienestar Social se señala que dicho control se efectúa según necesidades coyunturales a nivel de Subsecretario y Ministro.

En estos organismos no se estima el costo de producción unitaria, salvo aspectos puntuales como el costo de mantenimiento de un menor en el Ministerio de Bienestar Social. Tampoco se realizan estudios sobre productividad.

Relevamiento realizado en el Ministerio de Obras y Servicios Públicos muestra que en algunos organismos como en la Administración Provincial de Agua y Dirección Provincial de Telecomunicaciones se realiza algún tipo de control de las cantidades producidas y de evaluación de la calidad.

Asimismo en la Administración Provincial de Agua se efectúa programación de la producción anualmente pues, se dice, los trabajos de mantenimiento deben encuadrarse según el ciclo biológico de los cultivos. En este organismo también se calculan costos, pero a nivel global, no por unidad de producción.

En la Dirección Provincial de Telecomunicaciones, se señala que se realiza control de la calidad, a través de la medición del tiempo entre fallas.

En ninguno de los organismos relevados dependientes del MOSP se realizan estudios de productividad.

Con respecto a la Policía en este organismo se manifiesta que el control de la cantidad de los servicios lo realiza el nivel superior a las comisarias, la Unidad Regional, y el Control de la Calidad se efectúa a través del seguimiento de la conducción de cada comisaría por la Unidad Regional, órgano que realiza inspecciones periódicas.

Asimismo esta Institución desarrolla programación operativa coordinada a nivel de Unidades Regionales y tomarán como indicadores de producción a las estadísticas de hechos producidos, intervenciones policiales y sus resultados y a los índices de esclarecimiento delictivo.

6. Planificación: está previsto implementar en las U.G.R. el sistema de planificación participativa involucrando de esta manera al área central, el área descentralizada y a la comunidad en general. Este proceso de planificación implementará la confección de un plan plurianual en el cual se halla claramente explicitados: las estrategias, los objetivos, las políticas y las rentas. A su vez el

plan deberá estar abierto en programas que contengan: sub-programas, proyectos, actividades, tareas y recursos necesarios.

En este sentido tanto el sector salud como el MOSP, con excepción de algunas áreas, mencionan que no se planifica lo que hacen las unidades. En el sector salud existe una excepción referente a la programación de actividades prioritarias que la realizan las áreas técnicas involucradas por el lapso de un año. Son programaciones centrales, adecuados por los niveles locales según la población a cubrir por el programa.

En el caso del MOSP, la Acción Provincial de Transporte, Aeropuertos, manifiesta que la planificación la efectúa la Dirección a requerimiento de los aeropuertos y que el plan de acción se elabora pero no se escribe ni se aprueba.

Asimismo en la Dirección Provincial de Arquitectura del MOSP programan las compras en función de las necesidades de las obras y realizan algo parecido a un "plan plurianual", para las obras que duran más de un periodo y un "plan anual de actividades", que es el plan de trabajos públicos, para la operación y el mantenimiento del servicio, las obras y las compras. Con respecto al Ministerio de Bienestar Social, se realiza una planificación en forma general y se desarrollan Programas Operativos en la Subsecretaría de Acción Social y la del Menor, Mujer y Familia, en los cuales se explicitan los objetivos, actividades y requisitos.

La información relevada en la Policía muestra que en este organismo cada nivel superior de la organización planifica para sus unidades de línea y se está tratando de implementar un sistema de planificación descentralizado. Solamente para algunas áreas de la institución se realiza un plan de actividades.

En el área de educación la Dirección de Escuelas Primarias con sede en San Martín de los Andes, se explicita que se planifican todas las actividades anualmente por parte de los docentes.

7. Compras y Ventas: de acuerdo con las normas que se establezcan cada U.G.R. administrará su propia gestión de compras. En este sentido la gestión de compras se descentralizará, interviniendo los niveles centrales en pocos casos de compras que impliquen montos significativos o especial interés público.

Con referencia a este punto, la información relevada muestra que en todos los organismos las compras las efectúa la Dirección General de Administración de cada Área ministerial.

En el área de salud, educación, policía y MOSP, las unidades administrativas disponen de caja chica para compras menores.

Los organismos manifiestan no estar autorizados para vender directamente bienes y/o servicios como así tampoco comprar, vender o alquilar muebles o inmuebles.

Asimismo, en todos los casos relevados, se afirma que el inventario lo llevan los sectores patrimoniales de las Direcciones de Administración de cada organismo.

administrativa también requiere un cambio en los sistemas de control. Resulta necesario eliminar los controles formales y previos, para general controles basados en la evolución de resultados. Se deberán implementar auditorías internas y externas y el control de la comunidad, los cuales reemplazarán con mayor eficacia y menor costo los actuales controles formales.

Las actuales características del control en los organismos relevados varían según el área de que se trate.

En el Ministerio de Bienestar Social el control ex-post se realiza según normas de contaduría y tribunal de cuentas. Otros aspectos del control se realizan muy puntualmente y por necesidades coyunturales, por ejemplo el análisis de la evolución de variables claves por medio de indicadores. La auditoría la efectúa el Tribunal de Cuentas y en caso de recibir fondos nacionales, el control lo realiza este nivel de gobierno.

En control de gestión es un concepto no contemplado en el Ministerio de Bienestar Social y se señala que los indicadores de gestión más usuales son los referidos al efecto que causa en la comunidad la acción que desarrolla cada repartición, sin establecer costos, plazos, calidad en la ejecución, etc..

En el sector salud, no hay un sistema de control de gestión. Se realizan evaluaciones de proceso, es decir de las actividades realizadas por cada unidad administrativa, como de resultados a través de indicadores de impacto, por ejemplo: análisis de la mortalidad y morbilidad en distintas áreas.

En este sector, las auditorías las realiza el nivel ministerial y la Contaduría General de Gobierno.

Con referencia al MOSF, la Dirección de Administración Provincial del Agua y de Arquitectura, manifiestan que el control se realiza sobre los trámites, los cronogramas de actividades y de obras y que las auditorías las realiza el Tribunal de Cuentas. No tienen sistema de control de gestión.

En la Dirección Provincial de Transporte, sector terrestre y aeropuertos, el control se realiza sobre la facturación y el Tribunal de Cuentas verifica los depósitos y efectúa las auditorías. Además, se ha creado un departamento de gestión y resultados que controla la gestión de los aeropuertos del interior.

Con respecto al control de gestión, en esta Dirección Provincial, se efectúa mediante la hoja de novedades diarias en la ciudad de Neuquén y semanal del interior.

La Dirección de Escuela Primaria de San Martín de los Andes expresa que el sistema de control utilizado son los cuadernos de circulares internas y las reuniones de personal a fin de año.

Además, mencionan que el jefe de zona controla los aspectos administrativos y las supervisiones los pedagógicos.

10. Sistema Contable: el proyecto de puesta en marcha de U.G.R. establece la necesidad de reformular el sistema contable siguiendo criterios técnicos de partida doble y principios contables generalmente aceptados. Cada U.G.R. deberá formular un Balance en el

cual se registren no sólo movimientos económicos, financieros y patrimoniales, sino también resultados de gestión.

El sistema contable utilizado, actualmente por los organismos, es el establecido por la ley de contabilidad que rige a toda la Administración Pública Provincial, que no contempla la partida doble.

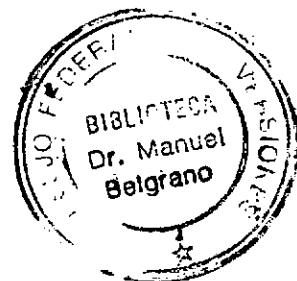
No existe contabilidad de costos, ni balances en las unidades administrativas de los organismos relevados.

Resumidamente podríamos señalar que, teniendo en cuenta lo relevado en las entrevistas realizadas, algunas de las posibles dificultades que deberían afrontarse en la implementación de las U.G.R. serían las siguientes:

- carencia de experiencias organizacionales de conducciones colegiadas.
- falta de experiencias de representación de los usuarios en la conducción de las unidades administrativas.
- falta de experiencias de representación de los trabajadores en la conducción de las unidades administrativas.
- el presupuesto se construye sobre bases históricas y no sobre productos a obtener o costos reales.
- falta de experiencia de las unidades administrativas en la negociación de fondos con la Administración Central.
- falta de costumbre en la "facturación" de muchos servicios estatales.
- ausencia de experiencia en la fijación de precios de los servicios.
- inexperiencia en la gestión de fondos, por ejemplo: tesorería y cobranzas.
- dificultades en el funcionamiento y en casos, inexistencia de los sistemas administrativos requeridos para el funcionamiento de las U.G.R.
- carencias de contabilidad de costos.
- carencias sobre los productos que generan las unidades.
- inexistencia de estudios de productividad.
- poca experiencia en programación de las actividades.
- carencia de experiencia en gestión de compras.
- falta de sistemas de control de gestión.
- falta de experiencia en sistemas contables por partida doble y en presentación de balances.



Asimismo queremos destacar que en algunas dependencias habría carencia del equipamiento de procesamiento electrónico de datos mínimo necesario y en otras, si bien se tiene en equipamiento, se carece de los programas para procesar la información o el personal capacitado para su operación



9. COMENTARIOS FINALES.

## 9. COMENTARIOS FINALES.

La implementación de las Unidades de Gestión y Resultados (U.G.R) es una solución no tradicional al problema de la ineficiencia de la Administración Pública. Trata de no repetir experiencias ya efectuadas y que resultaron fallidas en la mayor parte de los casos.

El eje del cambio es el modelo de gestión como un todo y fundamentalmente los criterios de evaluación del desempeño de las organizaciones públicas y de los funcionarios que la integran.

En este sentido las U.G.R. deben concebirse como un instrumento más dentro de una estrategia de cambio de la Administración Pública, esta estrategia maneja un conjunto de instrumentos que asociadamente pueden llevar a una mejora en la eficiencia, eficacia, efectividad y calidad del servicio de las organizaciones públicas.

El cambio del modelo de gestión por normas a un modelo de gestión por resultados implica un cambio en los supuestos teóricos, en las metáforas organizacionales dominantes y en las estrategias y metodologías del cambio organizacional.

En el punto 2. de este documento se desarrolla con bastante claridad las características y especificidades de los dos modelos de gestión, el que está basado en las normas (punto 2.1.) y el que está basado en los resultados (punto 2.2.), por lo que no abundaremos en más consideraciones, pero si nos interesa destacar que la adopción de uno y otro modelo implica adoptar modelos referenciales contrapuestos de las teorías organizacionales. Recientemente en otro trabajo ya nos hemos referido detalladamente a estos aspectos, que ahora sólo mencionaremos. (20)

Resumidamente el modelo de gestión por normas se vincula con un conjunto de teorías "tradicionales" de la organización que sostienen entre otros aspectos : las organizaciones funcionan como sistemas cerrados (el contexto no influye), que tienen certidumbre respecto al futuro, que las fronteras de las organizaciones son claras (la consecuencia es que sólo pueden participar de la dirección aquellos que están dentro de la institución), que las organizaciones públicas tienen iguales características, poseen estructuras mecánicas, que hay igualdad de intereses entre los integrantes de la organización, que no existen conflictos, que hay una organización ideal, la única medida de evaluación es la eficiencia, el hombre es perezoso y por ende debe ser controlado permanentemente, lo único que motiva al trabajador es el dinero, la estructura es vertical y jerárquica, no hay participación de los miembros menores de la institución ni de los clientes o usuarios, etc.

Mientras que el modelo de gestión por normas se relaciona con un conjunto de teorías "renovadoras" de los conocimientos organizacionales que sostiene entre otros aspectos que: las organizaciones funcionan como sistemas abiertos (el contexto influye), que tienen incertidumbre respecto al futuro, que las fronteras de las organizaciones son difusa (la consecuencia es que

pueden participar de la dirección aquellos que están dentro de la institución y los que están vinculados a los servicios que brinda), que las organizaciones públicas tienen iguales características, poseen estructuras orgánicas, que no hay igualdad de intereses entre los integrantes de la organización, que existen conflictos, que no hay una organización ideal, hay múltiples medidas de evaluación donde la eficiencia es sólo una de ellas, el hombre puede ser creativo y puede buscar su autorrealización si así se lo permiten, la motivación del trabajador puede ser múltiple, la estructura debería fomentar los intercambios horizontales, hay participación de los miembros menores de la institución ni de los clientes o usuarios, etc.

Para facilitar, aunque sea en parte la comprensión de este aspecto teórico pero medular, se adjunta en anexos un cuadro comparativo de las principales discrepancias entre los dos modelos teóricos. Ver Anexo I.

Para aquellos iniciados en la teoría organizacional, la cuestión sería, en lenguaje moderno, pasar de la metáfora mecánica a la metáfora orgánica de la organización (21)

De un modo más simple el modelo de gestión por resultados sostiene:

- Unidad de gestión: unidades de gestión y resultados diferenciados unos de otros
- Especificidad - Heterogeneidad: cada organización del sector público es diferente de las demás
- Autonomía decisoria: el acento se pone en qué y cuánto hacer, es decir en los resultados.
- Descentralización decisoria
- Estilo simple, ágil y controlable.
- Transparencia en los actos.
- Participación
- Planificación estratégica, programación
- Control social
- Horizontalidad
- Gestión equipo-grupo
- Aumento de la recaudación del estado
- Responsabilidad en el funcionario
- Idea de costos de los servicios

En el actual contexto argentino trata de dar una respuesta a la pregunta, y después de las privatizaciones qué ?

Es un intento de hacer eficiente el Estado en aquellos sectores que no serán privatizados ni concesionados.

Por otro lado, al aproximarse el modelo de gestión por resultados a la lógica empresarial, podría establecer condiciones para un futuro transpaso de servicios estatales a los trabajadores, mediante el sistema de propiedad participada u otro similar.

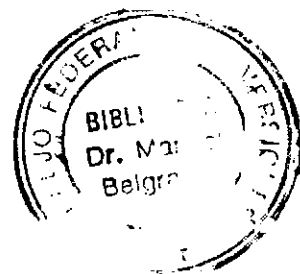
Asimismo si el proceso de privatización y concesiones avanza en la Provincia, las U.G.R. se pueden convertir en unidades que permitan a las autoridades disponer de precios testigo que posibiliten negociar en mejores condiciones con el sector privado.

Implica un cambio en profundidad en la racionalidad, la cultura organizacional y la concepción del funcionario público. Pero conlleva una idea de reformulación del poder organizacional, de cambios en las tecnologías de gestión que utiliza la Administración Pública, de cambio en los conocimientos, habilidades y actitudes del personal y de los usuarios de los servicios del Estado..

Por último no debe olvidarse que las estrategia de cambio organizacional para los modelos organizacionales por normas y por resultados son diametralmente diferentes. En el punto 6.1. ya nos referimos a este aspecto. En este sentido no debería utilizarse la metodología de cambio del modelo por normas para implantar las U.G.R.

## 10. REFERENCIAS

## 10. REFERENCIAS.



(1) Góngora Norberto y otros: "Prediagnóstico de la Administración Pública de la Provincia del Neuquén". CFI. Julio de 1989.

(2) Góngora Norberto H.: "Propuesta para la Reforma de la Administración Pública de la Provincia del Neuquén" (Versión preliminar). Septiembre de 1991.

(3) Queremos dejar constancia del reconocimiento a nuestros colegas Licenciados Mario Krieger e Isidoro Felcman que fueron los que primero desarrollaron la idea de las UGR. Sus trabajos, especialmente los del mencionado en segundo término, han servido de base para la redacción de este documento. Este ha sido enriquecido con las experiencias en la implementación de las UGR en un proyecto dirigido por el Lic. Felcman y del que participó el autor.

(4) Felcman Isidoro: "La Reforma Administrativa y el cambio en el modelo de gestión: del modelo de gestión por normas al modelo de gestión por resultados" (Mimeo). Bs. As. 1989.

(5) Proyecto MEJ/BIRF. Subproyecto Nro. 2: Redefinición de la estructura y funciones del Ministerio de Educación de la Nación". Documento de trabajo Nro.4. Bs.As., febrero de 1990 (Mimeo).

(6) Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires - Programa de Desarrollo Institucional - Proyecto: Descentralización de la Acción en el ámbito del Municipio. Bs. As., julio de 1989 (Mimeo).

(7) Con referencia a los fundamentos teóricos del nuevo modelo de gestión puede consultarse: Góngora Norberto H.: "Repercusiones organizacionales de los cambios en los modelos de planificación educativa". Diciembre de 1990.

(8) Felcman Isidoro y Góngora Norberto: "Propuesta de una nueva estructura organizacional para la Secretaría". Programa de Desarrollo Institucional de la Secretaría de Salud. Ministerio de Salud y Acción Social. Bs. As., julio de 1989 (Dactilografiado).

(9) Dszlak Oscar: "Políticas Públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". CEDES. Bs. As. 1980.

(10) La implantación del Presupuesto por Resultados (P.P.R.) es una poderosa herramienta que induce a aumentar la productividad del gasto público. Este objetivo se logra mejorando la asignación de recursos, para lo cual es necesario producir un cambio no sólo en el instrumento asignador, el presupuesto, sino en una serie de áreas y sectores que deben actuar como facilitadores y no como freno.

El Presupuesto por Resultados posibilitará:

- aumentar los ingresos del Estado.
- racionalizar el gasto del Estado.

- priorizar las realizaciones del Estado.
- saber qué se hace en la A.P.
- saber quién hace y quién es responsable.
- saber cuánto hace la A.P.
- saber dónde se hace.
- saber qué compra, a cuánto se compra y a quién se compra.
- saber cuánto cuesta cada producto del Estado.
- saber, a través de indicadores, los resultados de la gestión de Gobierno.
- saber cuánto stock tiene la Administración en los distintos insumos requeridos.

(11) Una versión previa de este ordenamiento legal se elaboró en el segundo semestre de 1989 por un equipo técnico que coordinó el Lic. Isidoro Felcman y que sirvió de base para la redacción de una ordenanza del Consejo Deliberante de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires que creó las unidades de gestión y resultados en esa entidad.

(12) Salinas Alberto : "La Reforma Administrativa", FCE, México, 1975.

(13) Michael, Stephen : "El cambio organizacional y el enfoque de contingencia en la administración" en Michael, Stephan; Luthans, Fred y otros : "Técnicas para el cambio organizacional", McGraw-Hill, México, 1983.

(14) Lippitt, Gordon; Langseth, Petter y Mossop, Jack : "El cambio en las organizaciones empresariales", Desclée de Brouwer, Bilbao, 1989.

(15) Schein, Edgar : "La cultura empresarial y el liderazgo", Plaza y Janes, Barcelona, 1988.

(16) Deal, Terrence y Kennedy, Allan : "Las empresas como sistemas culturales", Sudamericana, Bs. As., 1985.

(17) Provincia del Neuquén: "Presupuesto de la Provincia del Neuquén - 1991." Marzo de 1991.

(18) Los datos han sido extraídos de la Estructura Orgánico-Funcional de la Provincia del Neuquén vigente en noviembre de 1991. Información suministrada por la Dirección de Planificación Administrativa del COPADE.

(19) Nascimento, Kleber: "Reflexiones sobre la estrategia de Reforma Administrativa: La experiencia brasilera" en "Revista de Administracao Publica" Fundacion Getulio Vargas. Primer semestre de 1967.

(20) Góngora, Norberto: "Repercusiones organizacionales de los cambios en los modelos de planificación educativa", Ministerio de Educación y Justicia - BIRF, Bs.As, Diciembre de 1990.

(21) Morgan, Gareth: "Imágenes de la organización". Alfaomega-Ra-Ma, México, 1991.



## 11. ANEXOS

## ANEXO I.

### MODELOS ORGANIZACIONALES ALTERNATIVOS(\*)

ASPECTOS	MODELO TRADICIONAL	MODELO RENOVADO
Elemento básico de las organizaciones	La organización está integrada por individuos Las organizaciones son monolíticas La existencia de grupos es patológica	La organización está integrada por grupos Las organizaciones están segmentadas en varios grupos con intereses y culturas que pueden ser disimiles
Objetivos	Existen objetivos comunes a toda la organización Los objetivos son impuestos por las autoridades superiores  Atención a la determinación de objetivos que rigen la organización	Diversidad de objetivos entre los grupos que integran la organización Los objetivos reales son producto de relaciones de poder internos y externos de la organización Atención al proceso de construcción de objetivos por los miembros de la organización
Concepción del hombre	Teoría "X": el hombre evita el trabajo y las responsabilidades Hace falta amenazas de castigo para que se dirija a los objetivos (normas que rijan comportamientos) Priman las recompensas económicas	Teoría "Y": el trabajo es una fuente de satisfacción y creación Puede dirigirse a los objetivos por si solo si los acepta Existen otras recompensas
Racionalidad	El hombre y las organizaciones actúan con una sola racionalidad  Optimización	Existen múltiples racionalidades entre los miembros y grupos que actúan en una organización Satisfacción

(\*) Extraído de Góngora Norberto: "Repercusiones organizacionales de los cambios en los modelos de planificación educativa".

Hombre económico u hombre complejo	El hombre se motiva a través de los incentivos económicos  El hombre economicus es inalterable	El hombre es complejo. Puede motivarse por lo económico, por los aspectos sociales y en la búsqueda de su autorrealización  El hombre puede cambiar
Aproximación a las organizaciones	Organizaciones como sistemas cerrados Organización orientada hacia adentro (hacia sí)	Organizaciones como sistemas abiertos Organización orientada hacia afuera (hacia los cambios externos)
Certidumbre-incertidumbre	No consideración del contexto en consecuencia, certidumbre contextual  Homogeneidad Límites organizacionales claros y fijos	Contexto elemento esencial para las organizaciones pero le genera múltiples incertidumbres Heterogeneidad Límites organizacionales difusos y móviles
Planeamientos	Planeamiento con metas; interno; corto plazo; actividades repetitivas; ocasional, determinación de recursos, etc.	Planeamiento direccional y externo; largo plazo; actividades únicas, creativas; permanente, identificación de políticas y prioridades, etc.
Tecnologías	Tareas rutinarias (siempre las mismas tareas) Formas organizativas burocráticas  Ideal burocracia - weberiana	Tareas no rutinarias (tareas cambiantes) Formas organizativas no burocráticas  Hay muchas clases de burocracias
Estructura	Modelo mecánico. La organización se asimila a una máquina. Los individuos son engranajes. Conveniente para condiciones estables. Organización vertical y jerárquica	Modelo orgánico. La organización se asimila a un organismo. Propicia para condiciones inestables y continua redefinición de las tareas. Organización con múltiples comunicaciones horizontales

Intereses	Igualdad de intereses entre los participantes mayores y menores Inexistencia de actores contextuales en la fijación de objetivos	Intereses divergentes entre los distintos grupos de la organización Existencia de actores externos que disponen o manejan recursos críticos para la organización
Conflicto	El conflicto es patológico, de existir no debería subsistir  Ocultamiento de los conflictos	En la organización existen múltiples conflictos en cierto grado inevitables Los conflictos pueden ser funcionales Explicitación de los conflictos
Evolución y crisis organizacional	Se valora el crecimiento lineal del tamaño y recursos de la organización (evolución)	La organización está expuesta a "crisis" y algunas de ellas pueden llevar al "achicamiento" en el tamaño y cambio del rol
Concepción del poder	Autoridad y poder coinciden con la jerarquía formal (interna) Disciplina Único instrumento de coordinación	Hay distintos recursos de poder además del formal  El poder de las organizaciones que proveen recursos o están interesados en los productos puede ser considerable Hay varias formas de coordinación
Participación	Los clásicos no prevían ninguna participación en la organización. Posteriormente se pensó en esquemas de participación manipulativa (pseudoparticipación)	La participación es una forma de redistribución del poder. Hay variadas formas de participación (beneficios, decisiones, consultivas, informativas, etc.)
Liderazgo	Autocrático, fundado en la autoridad formal	Hay varias formas de liderazgo. Muy importante el participativo y el situacional

Estilo de dirección	Un solo estilo gerencial posible, el autocrático	Variados estilos gerenciales. Importante el estilo participativo.
Estado de los conocimientos	Existe una ciencia de la administración u organización (conocimiento científico). Elaboración de principios, normas y técnicas. Existe una teoría de la organización. Teoría normativa. Simplicidad de los fenómenos organizacionales. No consideración de la historia organizacional Estaticidad de los problemas organizacionales.	Utilización relativa del método científico. Existen teorías de la organización.  Teorías explicativas. Complejidad de los problemas organizacionales. Relevancia de la historia organizacional y de sus participantes Dinamicidad de los problemas organizacionales.
Tipo de soluciones	Hay un modo óptimo de organizar (panaceas o recetas).  Esas soluciones sirven para todo tipo de organizaciones (soluciones uniformes o universales)  Hay una organización ideal	No existe un modo óptimo de organizar y administrar (no hay recetas que sirvan para todas las organizaciones).  Las soluciones dependen de las circunstancias específicas de cada organización (soluciones múltiples o particularizadas)  Hay organizaciones reales no ideales.
Evaluación	Única medida, la eficiencia (rentabilidad). Corto plazo.	Múltiples medidas depende de la posición y preferencia de los evaluadores.
Cultura	Analíticamente no se tenía en cuenta. Se presupone que la cultura organizacional es monolítica (existe una sola cultura)	Variable muy relevante para el cambio organizacional. Existencia de subculturas y culturas dominantes en las organizaciones.