



Buenos Aires, 15 de noviembre 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 Parcial 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, III y IV del mencionado Estudio. Sin embargo, las entregas efectuadas deben considerarse en los tres casos como "Versiones preliminares" de capítulos que se integrarán en una versión más completa en el Informe Final.

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

Delse
con O/N. 311.1
626
O/N. 311.1
626 m
O/N. 311.1
632
O/N. 311.1
715 p

Lic. Norberto H. Góngora

35712

DESARROLLO E IMPLEMENTACION
DE UNIDADES DE
GESTION Y RESULTADOS

PROVINCIA DEL NEUQUEN

- INFORME PARCIAL -

O/W.311.1
626d
II

Lic. Norberto H. Góngora

Noviembre de 1991

INTRODUCCION.

Este Informe Parcial contiene tres partes de acuerdo a lo establecido en el Plan de Tareas del Estudio de referencia. Estas tres partes son las siguientes:

- 1) Caracterización de las Unidades de Gestión y Resultados (UGR).
- 2) Anteproyecto de creación de las Unidades de Gestión y Resultados.
- 3) Criterios para seleccionar y prioritar la creación de UGR.

En todos los casos son versiones preliminares de capítulos que integrarán el Informe Final, por lo que, luego de la discusión con las autoridades y técnicos de la Provincia y del Consejo Federal de Inversiones, los contenidos aquí presentados pueden sufrir alteraciones.

CARACTERIZACION DE LAS
UNIDADES DE GESTION Y RESULTADOS
(U. G. R.)

Lic. Norberto H. Góngora

Versión
preliminar.

Octubre de 1991..

I N D I C E

0. PRESENTACION

1. INTRODUCCION.

2. CARACTERIZACION DEL MODELO DE GESTION POR NORMAS.

2.1. Racionalidad del Modelo.

2.2. Las Normas y el Control.

2.3. Consecuencias derivadas de la aplicación del modelo de gestión por normas.

3. HACIA UN MODELO ALTERNATIVO. CARACTERIZACION DEL MODELO DE GESTION POR RESULTADOS.

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

3.2. Rol de la Administración Descentralizada.

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

3.3.1. Caracterización.

3.3.2. Funcionamiento de las Unidades de Gestión y Resultados.

4. REFERENCIAS

O. PRESENTACION

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 es presentar resumidamente una caracterización del modelo organizativo que pivotea alrededor de las unidades de Gestión y Resultados (U.G.R.) y compararlo con el modelo tradicional de gestión por normas.

Debemos aclarar antes de entrar en materia, que la implementación de las UGR, 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.

La experiencia de varias décadas de Reforma Administrativa en América Latina señala que para que ésta sea exitosa, se necesitan entre otras cosas, una voluntad política de las mas altas autoridades del Estado Provincial de llevar a cabo la Reforma; una concepción global de la Reforma; una serie de instrumentos o tecnologías administrativas y de cambio organizacional; personal local técnicamente capacitado en los nuevos enfoques; y posibilidades de implementar un programa de cambio administrativo a largo plazo pero con continuidad.

En este marco las UGR son sólo un instrumento.

1. INTRODUCCION

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, debèn considerarse elementos de importancia.

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 instrumentada en una normativa anacrónica y disfuncional, que genera obstáculos insalvables a cualquier intento de modernización.

Llamaremos a este esquema organizativo que predomina actualmente en la Administración Pública: Modelo de Gestión por Normas (3).

2. CARACTERIZACION DEL MODELO DE GESTION POR NORMAS

2.1. 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 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 el desarrollo de las potencialidades organizacionales.

2.2. 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 y cuánto, 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 procederes 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 conciente de la ineficiencia del sistema, eleva los precios de sus ofertas "para cubrirse".

2.3. 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.

3. 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.

3.1. 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 cuales 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 de capacidades y recursos: consistentes en suministrar determinados recursos y servicios tecnológicos, financieros, etc., requeridos por los distintos actores del sistema.

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 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.

3.2. 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.

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

3.3.1. Caracterización

La administración descentralizada estará compuesta por un conjunto de organizaciones que se denominarán unidades de gestión y resultados.

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. Como combinar adecuadamente los recursos asignados, para alcanzar las metas previstas es un problema a resolver dentro de los límites de la propia UGR, 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 análisis 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 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).

3.3.2. 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 UGR 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) Tendrán 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 UGR;

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

4) Las UGR 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 UGR 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 programáticas 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 UGR 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 el área de central, al área descentralizada, a los órganos legislativos 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 UGR confeccione un plan plurianual.

11) Teniendo como base el plan plurianual, las UGR 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.

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

14) La gestión de compras será administrada por cada UGR, 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 UGR no será interferida con controles previos, salvo casos excepcionales en cuanto a importancia o monto.

16) La gestión de cada UGR 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 UGR:

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 UGR deberá elaborar un Balance que sea auditado, dictaminado y certificado por un Contador Público.

19) Se debe facultar a las UGR 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 UGR estarán sujetas a dos tipos de controles:

a) de auditoría externa por parte de la Administración Central y del Poder Legislativo.

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 UGR deberán rendir cuentas de su gestión anualmente al Poder Legislativo, en audiencia pública y en presencia de organizaciones intermedias y representativas y de los usuarios y ciudadanos en general.

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

ANTEPROYECTO DE CREACION
DE LAS
UNIDADES DE GESTION Y RESULTADOS

Versión
preliminar.

DESCENTRALIZACION DE UNIDADES ORGANIZACIONALES PRESTADORAS DE BIENES Y SERVICIOS(1)

Unidades de Gestión y Resultados (UGR).

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 (UGR) cuyas características orgánico-funcionales básicas se establecen en la presente.-

Artículo 2.- Las UGR 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 Vocal, ad honorem, en representación y a propuesta de los trabajadores del organismo y

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

Ambos Vocales 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 UGR en todos los actos públicos y privados, incluidas las acciones judiciales que esta promueva o sean promovidas.

b.) Orientar programáticamente la UGR conforme a 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 Acuerdo Programático.

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 Acuerdo Programático 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 UGR dentro del marco del Acuerdo Programático.

k.) Aprobar el Acuerdo Programático en representación de la UGR.

l.) Firmar el Acta Compromiso en representación de la UGR.

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 Acuerdo Programático.

Artículo 5.- La conducción técnico administrativa de la UGR 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 UGR.

b.) Proyectar el Acuerdo programático.



c.) Proyectar la estructura orgánico-funcional.

d.) Recibir y entregar bajo inventario los bienes de la UGR.

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 UGR.

g.) Entender en la recopilación, elaboración y análisis de información referente a la producción y rendimiento de la UGR 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 Acuerdo Programático.

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 UGR y elevarlos para su aprobación.

j.) Ejecutar el presupuesto de la UGR, 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 UGR 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 UGR 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 UGR. 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 UGR para su reelaboración.-

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

- a.) Denominación y domicilio de la UGR
- 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.
- i.) Regímenes de otorgamiento de concesiones dentro del Acuerdo Programático .

El Poder Ejecutivo aprobará dentro de los noventa días un Modelo Tipo de Estatuto de las UGR.

CAPITULO IV: De la Autarquía.

Artículo 10.- Las UGR tendrán autarquía económica-financiera en lo programático y operativo.

Las facultades de ejecución de fondos serán definidas según niveles de autorización establecidos en el Acuerdo Programático.-

Artículo 11.- Los recursos de cada UGR se integrarán por:

- a.) Créditos provenientes del presupuesto provincial. Estos créditos en caso de no ser comprometidos dentro del período presupuestario al cual fueron asignados, caducarán con la finalización del ejercicio presupuestario correspondiente.
- b.) Aportes, subvenciones o subsidios provenientes de convenios con entidades públicas y privadas, sean ellas provinciales, nacionales, extranjeras o internacionales.
- c.) Herencias, legados y donaciones.

d.) Los fondos de reserva que cree el organismo con el producido de sus operaciones.

e.) Ingresos producidos por contraprestación de servicios.

f.) Los fondos que se obtengan por créditos gestionados en el país, en el extranjero o de organismos internacionales.

g.) Cualquier otro recurso que se resuelva incorporar por ley o por ordenanza.

Los recursos indicados en los incisos b.) a g.) podrán acumularse y no caducarán con la finalización del ejercicio presupuestario correspondiente.

CAPITULO V: Del Acuerdo Programático.

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

Artículo 13.- El Programa 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.

Artículo 14.- Este Programa constituirá la base del Acuerdo Programático entre la UGR 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.- Aquella UGR que no hubiese presentado en tiempo y forma su correspondiente Programa Anual de Actividades será excluida del proyecto de presupuesto provincial que el Poder Ejecutivo debe elevar anualmente al Poder Legislativo. El Poder Legislativo no votará fondos provinciales y el Poder Ejecutivo no podrá autorizar operación alguna de aquellas UGR que no acompañen su Programa de

Actividades a sus correspondientes pedidos de presupuesto.

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 Acuerdo Programático.-

Artículo 18.- El Poder Ejecutivo instrumentará todas las medidas necesarias para que las UGR 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 UGR serán confeccionados por el sistema técnico de partida doble y deberán reflejar la situación económico-financiera y patrimonial de la UGR 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 UGR, 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 UGR 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 UGR 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 UGR.-

Artículo 24.- El Poder Ejecutivo designará un síndico en cada UGR 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 UGR 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 Acuerdo Programático.-

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 UGR frente a circunstancias extremas y al solo efecto de regularizar su situación.-

Artículo 28.- El Poder Legislativo recibirá anualmente una exposición oral y pública de los resultados de la gestión de cada UGR. El Poder Ejecutivo pondrá en vigencia dentro de los noventa días de sancionada esta ordenanza un régimen general de transparencia que involucre al Municipio en su conjunto y a las UGR en particular, garantizando la publicidad de los actos y de las cuentas.

CAPITULO IX: Disposiciones Transitorias

Artículo 29.- A los efectos presupuestarios, la presente entrará en vigencia a partir del ejercicio correspondiente al año 1993.-

Referencias.

(1) 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.

CRITERIOS PARA SELECCIONAR Y
PRIORITAR LA CREACION DE UGR

Lic. Norberto H. Góngora

Versión
preliminar.

CRITERIOS PARA SELECCIONAR Y PRIORITAR LA CREACION DE UGR

La creación de las UGR 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 una 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 UGR. Estos elementos los clasificamos en varios tipos o grupos para facilitar su categorización. Los grupos determinados serían los siguientes:

1. Elementos referidos al contexto organizacional.
2. Elementos referidos a aspectos estructurales y de procedimientos.
3. Elementos referidos a las características de los recursos humanos de las unidades.
4. Elementos referidos a la experiencia y a la cultura organizacional.
5. Elementos referidos a las posibilidades de motorización interna del cambio.
6. Elementos referidos al medio político.
7. Elementos referidos al manejo de tecnologías que serán utilizadas en las UGR.
8. Elementos referidos a los productos de las UGR.

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

1. Elementos referidos al contexto organizacional.

1.1. Cambios contextuales "drásticos" (1). 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".

1.2. Presiones externas (1). 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.

2. Elementos referidos a aspectos estructurales y de procedimientos.

- 2.1. Complejidad (2). 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.
- 2.2. Descentralización (2). 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 implimentar un proceso de cambio.
- 2.3. No formalización (2). 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 descrita. Existe un 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.
- 2.4. No estratificación (2). 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 descrita. 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.
- 2.5. 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.

2.6. 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.

3. Elementos referidos a las características de los recursos humanos de las unidades.

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

3.2. Madurez de los grupos internos (1). 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.

3.3. 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.

4. Elementos referidos a la experiencia y a la cultura organizacional.

4.1. Moral o compromiso de trabajo (2). 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.

- 4.2. Cultura organizacional (3). Se refiere a las normas, valores, creencias, artefactos y presunciones básicas (4) 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 (5).
- 4.3. Experiencia de situaciones de competencia con otras organizaciones (3). Una de las ideas subyacentes dentro de este proyecto de creación de UGR 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.
- 4.4. Experiencia de relación con proveedores diversos (3). 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 UGR 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.

5. Elementos referidos a las posibilidades de motorización interna del cambio.

- 5.1. Existencia de un grupo de agentes de cambio en la unidad administrativa a convertir (1). 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.
- 5.2. Compenetración de los miembros de la unidad con el proceso de cambio (1). 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.

6. Elementos referidos al medio político.

- 6.1. Medio político favorable (1). 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 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.



6.2. Medio político interno dentro de la unidad (1). 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.

6.3. 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.

7. Elementos referidos al manejo de tecnologías que serán utilizadas en las UGR.

7.1. Experiencias en la medición de la producción organizacional (3). 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.

7.2. 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.

7.3. 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".

8. Elementos referidos a los productos de las UGR.

- 8.1. Ineficiencia (2). 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.
- 8.2. Tipo de producto que genera la organización. La experiencia que se propone es mucho más factible en aquellas entidades que producen bienes y servicios claramente identificables y cuantificables.
- 8.3. 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.

Referencias

- (1) Salinas Alberto : "La Reforma Administrativa", FCE, México, 1975.
- (2) 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.
- (3) Lippitt, Gordon; Langseth, Petter y Mossop, Jack : "El cambio en las organizaciones empresariales" , Desclée de Brouwer, Bilbao, 1989.
- (4) Schein, Edgar : "La cultura empresarial y el liderazgo", Plaza y Janes, Barcelona, 1988.
- (5) Deal, Terrence y Kennedy, Allan : "Las empresas como sistemas culturales", Sudamericana, Bs. As., 1985.