

EXPEDIENTE N° 522  
Agregado N°  
73589 16 NOV 1981  
FECHA

Buenos Aires, 16 de noviembre de 1981

26773

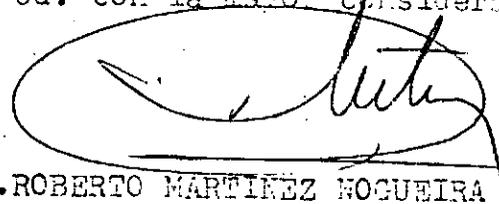
CATALOGADO

Señor  
Cnel.(R) Carlos Benito Pajarifo  
Secretario General  
Consejo Federal de Inversiones  
S / D

De la mayor consideración:

Adjunto elevo para la consideración de ese organismo el primer informe de la Etapa I correspondiente a la realización del estudio "Modelos e instrumentos para la formulación de diagnósticos de las administraciones públicas y para la programación, diseño y evaluación de acciones de reforma administrativa".

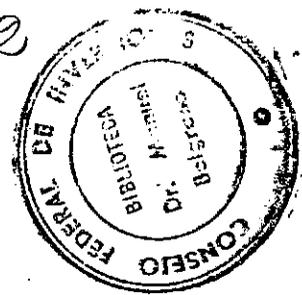
Saludo a Ud. con la mayor consideración



Dr. ROBERTO MARTÍNEZ NOCUEIRA

CP  
N. 311  
M 11 m  
I

N. 311  
N. 311.2



ESTUDIO: MODELOS E INSTRUMENTOS PARA LA FORMULACION DE  
DIAGNOSTICOS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS  
Y PARA LA PROGRAMACION, DISEÑO Y EVALUACION  
DE ACCIONES DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Informe de las tareas realizadas durante el mes de octubre  
de 1981

1. Diseño definitivo del trabajo

Durante el período se completó el diseño definitivo de la tarea a realizar.

Este diseño formará parte del informe I de la primera etapa del estudio.

2. Recopilación de antecedentes

Se inició la búsqueda de antecedentes para la realización de la tarea.

Se solicitó el envío de documentación a órganos de reforma administrativa de América Latina. La misma se refiere a:

-instrumentos de diagnóstico macro-organizacional,

-cuadros de indicadores

-sistemas de seguimiento de acciones de reforma administrativa

3. Búsqueda bibliográfica

Se ha procedido a identificar los títulos vinculados a temas relevantes para la ejecución del proyecto, tanto libros como artículos.

4. Identificación de diagnósticos de unidades de la administración pública y globales

Se está procurando identificar los diagnósticos que hubiesen sido realizados sobre administraciones públicas para determinar los marcos analíticos y metodologías utilizados.

5. Instrumentos de diagnóstico macro-organizacional

Se ha comenzado la preparación y redacción del contenido del primer informe de la etapa I.

El contenido de esta etapa es la redacción de instrumentos de diagnóstico macro-organizacional.

Se está trabajando en la redacción

3

del marco analítico para el  
análisis y el diagnóstico.

Se están elaborando los  
listados de las dimensiones a  
utilizar para cada ámbito y  
plano de análisis.

El primer informe de la eta-  
pa I consistirá en una descrip-  
ción del avance de las tareas en  
estos aspectos.



Roberto Martínez Nogueira

Buenos Aires, Noviembre 10 de 1981

4

MODELOS E INSTRUMENTOS PARA LA FORMULACION DE  
DIAGNOSTICOS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS  
Y PARA LA PROGRAMACION, DISEÑO Y EVALUACION  
DE ACCIONES DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Informe correspondiente al cumplimiento de la  
Primera Parte de la Etapa I (Estado de avance)

ROBERTO MARTINEZ NOGUEIRA

Buenos Aires, 15 de noviembre de 1981

I. INTRODUCCION

Este informe es una relación de las tareas realizadas hasta la fecha.

Las mismas, por el carácter del trabajo, aun no constituyen la conclusión de los contenidos previstos para su primera etapa.

Por ello, el contenido de este informe sólo hace referencia a los lineamientos que se están siguiendo para el diseño definitivo de la tarea y para la ejecución de la primera etapa.

El modelo de diagnóstico y los instrumentos que resultarán de esta etapa constituyen una unidad que no puede ser desarticulada. De ahí que ambos conformarán el segundo informe de esta etapa, a entregar a los cinco meses de iniciada la tarea.

II. CONTENIDO DE LA PRIMERA ETAPA DEL ESTUDIO

La primera etapa del estudio consiste en la elaboración de instrumentos para el diagnóstico macro-organizacional de la administración pública.

Su contenido particular es el siguiente:

1. marco analítico para el análisis y el diagnóstico,
2. descripción de las dimensiones a incorporar al diagnóstico,
3. ámbitos y planos de análisis,
4. variables referidas a cada dimensión,
5. indicadores para la medición,
6. criterios de interpretación y explicación,
7. marco normativo para la evaluación,
8. vinculaciones del modelo normativo con el papel asumido por la administración provincial y municipal,
9. interpretación del papel asumido por el estado provincial o la municipalidad según los contenidos de sus políticas y acciones.
10. contrastación entre el modelo normativo y la descripción y explicación de la realidad administrativa,
11. identificación de núcleos problemáticos,
12. identificación de redes de relaciones entre núcleos problemáticos.

### III. TAREAS REALIZADAS

Tal como se detalló en el primer informe de avance, las tareas realizadas durante el período fueron las siguientes:

#### 1. Diseño definitivo del trabajo.

Se completó el diseño definitivo de la tarea a realizar. El mismo consiste en una explicitación mayor de los contenidos y de las modalidades de la tarea a la incorporada al convenio de realización del estudio.

#### 2. Recopilación de antecedentes.

Se inició y concluyó la recolección de antecedentes básicos para la tarea.

Se solicitó el envío de documentación a órganos de reforma administrativa de América Latina. Esta información se refiere a:

-instrumentos de diagnóstico macro-organizacional,

-cuadros de indicadores,

-sistemas de seguimiento de acciones de reforma administrativa.

Se considera que esta información puede ser interés como referencia, aún cuando se anticipa que diferirán en el alcance, la orientación y los resultados previstos con los del estudio en realización.

Esos instrumentos suelen estar muy escasamente formalizados. No obstante, en México y Ecuador se han hecho esfuerzos por lograr una mayor sistematicidad. Se procurará aprovechar lo que resulte adecuado de tales esfuerzos.

### 3. Búsqueda bibliográfica

Se ha procurado identificar los títulos vinculados a temas relevantes para la ejecución del estudio.

Se ha procedido a fichar esas referencias y a evaluar sus contenidos.

Como apreciación preliminar puede afirmarse que no existen antecedentes de estudios con el alcance y el grado de articulación del en ejecución. Por ello, esas referencias bibliográficas servirán para la fundamentación de los enfoques e instrumentos a utilizar y elaborar.

### 4. Identificación de diagnósticos de unidades de la administración pública y globales

Se procuró identificar y analizar los diagnósticos

que hubiesen sido realizados sobre administraciones públicas para determinar los marcos analíticos y las metodologías utilizados.

El análisis se realiza a la luz de los propósitos operacionales del estudio y en vista a evaluar las consecuencias efectivas de esos marcos y metodologías para la formulación, ejecución y evaluación de acciones.

#### 5. Instrumentos de diagnóstico macro-organizacional

Se ha comenzado la redacción del modelo de diagnóstico y de los instrumentos resultantes.

Esa redacción estuvo precedida de una explicitación del marco analítico utilizado.

Los lineamientos generales de esta tarea se exponen en este informe.

#### IV. DISEÑO DE LAS TAREAS

Para el diseño definitivo de las tareas se ha partido del objetivo buscado. Este es:

-elaborar instrumentos que permitan

-la identificación de los estados de situación macro-organizacional,

-la conceptualización de las situaciones proble-

máticas identificadas,

- la evaluación de la significación de las mismas,
  - la estimación de sus impactos sobre la capacidad de gestión de políticas públicas,
  - la identificación de las alternativas de acción
  - la ponderación y selección de las mismas
  - el seguimiento y evaluación de acciones de reforma administrativa.
- contar con medios a disposición de las autoridades políticas y de las unidades con funciones de análisis y planificación administrativa para una adecuada acción en materia de estructuración y funcionamiento de las administraciones provinciales.

Dicho objetivo requiere que el trabajo se concentre en los aspectos operacionales con la explicitación preliminar de los marcos teóricos, analíticos y normativos.

1. Marco analítico

Seguidamente se exponen los elementos fundamentales que componen el marco analítico.

a. concepto de administración pública

El concepto de administración pública utilizado hace referencia a las dimensiones políticas, institucionales y organizacionales.

- Políticas: la administración pública es conceptualizada como un instrumento para la ejecución de políticas públicas, participante en procesos decisivos referidos a la formulación, sanción y concreción de objetivos políticos y sujeto de evaluación política por sus actividades.

-Institucionales: la administración pública es un ámbito social que, además de estar involucrado en los procesos de formulación, sanción, ejecución y evaluación de políticas públicas, puede ser visualizado como un conjunto de estructuras y recursos movilizados por decisiones y acciones dentro de un marco normativo determinado que lo distingue y diferencia del resto de las instituciones sociales. Aquí se hace referencia a la particular realidad socio-cultural de la administración pública y al ordenamiento jurídico que la regula.

-Organizacionales: la administración pública está constituida por un conjunto de organizaciones, cada una de las cuales presenta características propias derivadas de su particular forma de vincularse con su medio externo, de sus estructuras y de sus procesos internos. Esta dimensión hace referencia a los aspectos específicamente instrumentales, a sus cualidades operacionales, a las relaciones administrativas efectivamente establecidas y los impactos de su acción.

b. consecuencias de las conceptualizaciones anteriores.

Esas conceptualizaciones llevan a privilegiar la evaluación de las administraciones públicas para convertirse en instrumento eficaz en la labor de gobierno, tanto por su significación política, social y económica, como por sus actividades de prestación

de bienes, servicios, actos de regulación o promoción.

Esa evaluación que deberá ser posible a través de los instrumentos a diseñar, sólo será posible si el diseño de la tarea incorpora dimensiones referidas a:

- las dimensiones de la realidad provincial o municipal más relevantes para explicar las características estructurales y de funcionamiento de las administraciones públicas.
- los objetivos de gobierno, sus programas y actividades sustantivas.
- las relaciones que cada unidad administrativa debe establecer para el desempeño de sus misiones y funciones.

Teniendo en cuenta las condiciones particulares del medio de que la administración participa, se incorpora en el diseño de la tarea la determinación de las distintas opciones abiertas para estructurar sus unidades conforme a los contenidos de sus planes de acción, a los recursos disponibles y a la posibilidad de alcanzar una mayor eficacia en la articulación con la comunidad en la ejecución de sus actividades.

### c. concepto de diagnóstico

Es abundante la literatura sobre diagnóstico organizacional. La misma ofrece las bases analíticas suficientes para la realización de una adecuación a las necesidades del estudio.

El diagnóstico supone la presencia de:

- a) un modelo normativo
- b) un modelo analítico

Con ambos modelos se debe llegar a una descripción, una explicación y una previsión de la situación.



El modelo normativo está siendo elaborado. Es una enumeración de atributos políticos, institucionales y organizacionales deseados para contar con una administración técnicamente eficiente, instrumentalmente eficaz, organizacionalmente efectiva y socialmente responsable.

Esos atributos y su enunciación precisa y medible servirán como patrones de medida para evaluar la situación actual.

El modelo analítico procura incorporar dimensiones y variables que permitan identificar y explicar:

- los objetivos y políticas del gobierno provincial o municipal,
- las estructuras, a partir de las misiones y funciones, la distribución de la capacidad decisoria y los mecanismos de asignación de atribuciones y responsabilidades entre unidades, niveles y posiciones.
- los recursos a disposición de cada una de las grandes unidades de la administración en sus aspectos macro-organizacionales, tanto humanos como materiales y financieros.
- las tecnologías de organización y gestión - planificación, programación, análisis de políticas, control de gestión, etc. - y su desempeño en cada una de las unidades,
- los procesos decisorios y los requerimientos particulares sobre las estructuras, los recursos y su asignación y las tecnologías de organización y gestión. En particular, las demandas de información.
- las relaciones establecidas por cada una de las grandes unidades para identificar la naturaleza, dinámica y consecuencias de las mismas sobre sus cualidades operativas y para las estrategias de acción en sus áreas de competencia.

d. contenido del diagnóstico

La información recogida a través de la utilización del marco analítico permitirá formular el estado de situación. Este tendrá un carácter descriptivo.

Las explicaciones causales conformarán el diagnóstico: contan-

do con el estado de situación, el diagnóstico deberá permitir la evaluación de la administración pública considerando sus cualidades dinámicas, su potencial y las posibilidades de acción. En particular, el análisis deberá permitir brindar insumos para las etapas posteriores y los instrumentos que en cada una de ellas se formule.

El contenido específico del diagnóstico resultante será:

- grado de adecuación de las misiones asignadas a la administración pública con el papel que la misma debe desempeñar para el cumplimiento de los objetivos de gobierno y la realización de planes, programas y proyectos.
- la organización efectivamente existente y los factores que la generan, con las respectivas interacciones,
- + incidencia de los factores contextuales sobre las características y modalidades de funcionamiento,
- determinación de las posibilidades y las restricciones ofrecidas e impuestas por los factores contextuales,
- adecuación de la estructura orgánico-funcional al conjunto de actividades de la administración,
- incidencia de los distintos factores referidos a la distribución de actividades, atribuciones y responsabilidades en la eficiencia y la eficacia de la administración pública, en particular sobre los procesos decisivos y de evaluación de la gestión,
- adecuación de los niveles de toma de decisiones a los requerimientos funcionales y a la disponibilidad de recursos y de información,
- carácter y necesidades en materia de normas para el desempeño de las funciones establecidas.
- evaluación de los factores de carácter estructural y funcional que producen ineficiencias por falta de coordinación, por superposición o por dilución de responsabilidades.
- incidencia efectiva de los mecanismos y unidades de plani-

ficación, presupuesto y personal sobre la actividad administrativa,

- capacidad de la administración para la identificación, planteamiento, análisis y resolución de problemas de orden organizacional.

## 2. Descripción de las dimensiones

Las dimensiones que integrarán el capítulo 2 del informe a elevar en oportunidad de la finalización de la primera etapa del trabajo serán-

### a) contextuales

- dimensiones referidas a la naturaleza del contexto de la administración.

Se prestará particular atención a los grupos o clientelas que son receptoras de la actividad administrativa.

- grado de organización
- fuentes de demandas
- naturaleza de demandas
- mecanismos de canalización de las demandas

- criterios para la delimitación del universo de la administración

- puntos de vinculación de la administración con su contexto

- según tipo de actividad
- según tipo de clientela
- según nivel de la organización pública

### b) objetivos, políticas y metas

- identificación de las grandes líneas de política que

orientan al gobierno, tanto explícitas como implícitas

- determinación de los mecanismos, instrumentos e instituciones involucrados en los procesos de formulación, sanción, ejecución, seguimiento y evaluación de esas políticas, objetivos y metas.
- localización de las funciones de planificación, programación y articulación entre la fijación de objetivos y la tarea administrativa.

c) marco jurídico-institucional

- normas que regulan la estructuración y funcionamiento de la organización a nivel macro-organizacional,
- inventario de las unidades que constituyen la administración
- normas sobre asignación de misiones y funciones
- identificación de las principales relaciones institucionales existentes.

d) misiones y funciones a nivel institucional

- identificación de las funciones desagregadas por niveles a partir de la definición de misiones por unidad de la administración
- compatibilidad entre objetivos, misiones y funciones

e) estructura y composición funcional

- adecuación de la estructura formal de la organización a sus objetivos, misiones y funciones
- distribución de la capacidad decisoria y de actividades dentro de la administración y dentro de las unidades que la integran.

f) áreas de integración y conflictos entre unidades

- unidades integrantes de cada gran unidad a través de las relaciones de colaboración, coordinación o complementación establecidas,
- relaciones de línea y de apoyo o asesoramiento
- mecanismos formales de integración

- relevamiento de situaciones con relaciones jerárquicas o funcionales múltiples.

g) dotación de recursos

- relevamiento de la dotación de recursos para cada gran unidad,
- correspondencia entre la asignación de recursos y las demandas de los procesos decisivos y de la ejecución de las actividades encomendadas.
- relevamiento de los regímenes existentes para la incorporación, administración y disposición de recursos

h) tecnologías de organización y gestión

- conocimientos, técnicas y criterios a disposición de la administración para la adjudicación de funciones, actividades y tareas.
- tecnologías de planificación y programación
- tecnologías de articulación entre programación, presupuestación y ejecución de actividades
- capacidad gerencial

i) tecnologías requeridas por las actividades sustantivas

- identificación de estas tecnologías y los requerimientos de las mismas sobre la actividad administrativa,
- distribución de capacidad decisoria para la gestión de la tecnología sustantiva.

j) mecanismos decisivos

- identificación de los mecanismos decisivos
- correspondencia con las prescripciones formales (identificación de la organización formal existente como diferente de la formal y la presunta)
- localización de los centros decisivos

k) procesos de coordinación

- coordinación interna
- coordinación entre unidades
- coordinación de actividades y por programas

l) procesos sociales

- relaciones con clientelas
- núcleos organizacionales
- distribución de la información y del poder
- percepciones predominantes

m) información

- localización de los centros que generan, procesan, usan y almacenan información,
- administración de la información y su adecuación a las necesidades de los centros decisivos,
- información para el seguimiento de la acción administrativa,
- relación con las tecnologías de información

m) relaciones

- maturaleza de la relación
  - funcional
  - jurisdiccional
  - de recursos
    - financieros
    - de personal
    - de información
    - de productos y servicios
- características de la vinculación
  - intensidad
  - frecuencia
  - dirección
  - formalidad
  - duración

n) actividades

- objetivos específicos
- naturaleza de las actividades
- vinculación con normas y tecnologías
  - regularidad
  - frecuencia
  - previsibilidad
  - complementaridad
- destino de la actividad
- requerimientos
  - recursos
  - programación
  - apoyo
- características de la demanda
  - origen
  - regularidad
  - previsibilidad

IV. VERSION PRELIMINAR DE LOS INSTRUMENTOS Y PRETEST

Durante este primer período se realizó una actividad encomendada por el sector de Recursos Humanos del CFI. La misma consistió en la conducción de un seminario-taller con los señores intendentes municipales de la provincia de Tucumán.

Esta experiencia replicó otra realizada con anterioridad con los señores comisionados municipales de la provincia del Chaco.

En ambas oportunidades se trabajó en forma activa, sometiendo a consideración de los participantes instrumentos para la formulación de diagnósticos de las administraciones municipales.

La experiencia sirvió de pretest del enfoque y lineamientos de los instrumentos en proceso de formulación.

El taller-seminario se organizó en las siguientes etapas:

1. identificación de problemas contextuales.

-realizado sobre la base de grandes categorías suministradas:

- medio físico y recursos
- actividad productiva y empleo
- poblamiento
- infraestructura
- distribución de los beneficios de la actividad económica
- servicios comunitarios
- acceso a los servicios comunitarios
- organización social

-el resultado fue un listado de problemas a los que la administración social de la municipalidad debe volcarse.

2. identificación de problemas de gestión municipal

-se realizó sobre la base de un listado de las dimensiones mencionadas en III.2

-para cada una de esas dimensiones se identificó un conjunto de problemas.

3. relación entre problemas.

-se hizo un cruzamiento de dimensiones y se pidió la discriminación entre

- relaciones fuertes y débiles
- relaciones importantes y no importantes
- relaciones de atención urgente y de atención diferible.

-se estableció el ordenamiento de los problemas a atender según

- la viabilidad de la acción
- los recursos disponibles
- la viabilidad estimada

20

El resultado fue un prediagnóstico conforme a lo señalado en iii.1.

#### 4. tareas posteriores

A partir de lo anterior se pasó a diseñar estrategias y cursos de acción, aspectos éstos que pertenecen a otras etapas de este estudio.

La experiencia sirvió para anticipar la ductilidad de las categorías a incorporar en el instrumento de diagnóstico, su carácter comprensivo y su capacidad para identificar problemas y causas.

#### V. CONCLUSION DE LA PRIMERA ETAPA

Se está trabajando en la preparación del instrumento de diagnóstico para ser aplicado a distintos niveles:

- global: se refiere a la administración pública considerada como unidad.
- sectorial: se refiere a conjuntos de organizaciones con actividades comunes con respecto a la materia tratada o la necesidad pública atendida.
- organizacional: se refiere a cada unidad de la administración pública.
- de sistemas: en particular, se refiere a los sistemas de apoyo.

Estos instrumentos estarán concluidos, en su versión preliminar, al cabo del quinto mes de iniciadas las tareas.