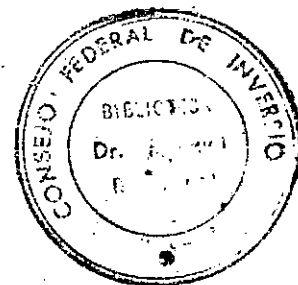


0
N. 311
M 11 m
II

OG

LV3

27448



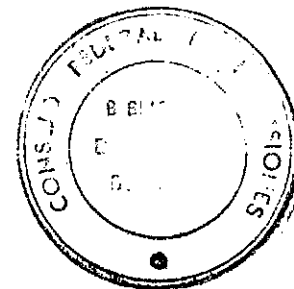
MODELOS E INSTRUMENTOS PARA LA FORMULACION DE
DIAGNOSTICOS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS Y PARA LA
PROGRAMACION, DISEÑO Y EVALUACION DE
ACCIONES DE REFORMA ADMINISTRATIVA

INFORME CORRESPONDIENTE AL CUMPLIMIENTO DE LA ETAPA I

0
N. 311
M 11 m
II

ROBERTO MARITNEZ NOGUEIRA

INTRODUCCION



- Objetivo y contenido del informe
- Alcance del informe
- Complementación con los informes de etapas posteriores
- Inserción de los contenidos de este informe en los procesos de reforma administrativa y cambio organizacional
- Concepción general que orienta la selección de las dimensiones para el análisis
- Dimensiones y variables

MARCO ANALITICO PARA EL ANALISIS Y EL DIAGNOSTICO

- Carácter de la concepción adoptada
- Concepto de administración pública
 - La perspectiva política
 - La perspectiva de tratamiento de la administración pública como institución social
 - La perspectiva de tratamiento de la administración pública como materialización de un orden jurídico de alcance específico
 - La perspectiva organizacional
 - La perspectiva económico-financiera
- Consecuencias de las perspectivas anteriores
 - Para la perspectiva política
 - Para la perspectiva social
 - Para la perspectiva jurídica
 - Para la perspectiva organizacional
 - Para la perspectiva económica-financiera

Ambitos y planos de análisis

Niveles de análisis

- la administración pública en su conjunto
- sectorial
- organizacional
- sistemático

Relaciones entre niveles

El diagnóstico organizacional

Noción organizacional

- Descripción
- Explicación
- Previsión
- Evaluación

Modelos que intervienen en la formulación del diagnóstico
Grado de explicitación y formalización de los modelos
Las perspectivas para el análisis y la elaboración de los modelos

- El modelo normativo
- El modelo analítico

Carácter del diagnóstico resultante

Marco político de la acción administrativa

Análisis del papel de la administración pública

- Modos de determinación del papel de la administración pública

- Papeles alternativos de la administración pública

Análisis de las políticas sustantivas para la determinación de sus requerimientos organizacionales

Definición de las políticas sustantivas

Impactos organizacionales de las políticas sustantivas

Las políticas públicas como procesos

La implementación de políticas públicas

Análisis contextual

Descripción de las dimensiones contextuales

Variedades del contexto

Análisis del contexto real

Alternativas para la reconstrucción del análisis del contexto

Análisis de problemas

1 Agregación de diagnósticos de cobertura parcial

Agregaciones informadas

Elaboración desde la propia organización

COMPRENSION HISTORICA

Génesis organizacional

El desarrollo institucional

Etapas principales en el desarrollo de la institución

Contenidos y eventos básicos que conforman cada etapa

Inferencias derivadas de la comprensión histórica

Comprensión del diagnóstico dentro de la trayectoria histórica de la organización

Los participantes

Los antecedentes

Las expectativas

La naturaleza de los problemas

Los determinantes estructurales

Formalización de procedimientos

Descripción de cargos

Análisis de tareas

Resultado del análisis formal

Conclusiones sobre la estructura formal

Juicios evaluativos sobre la estructura formal

Identificación de restricciones impuestas por la estructura formal

ANALISIS DE LAS TECNOLOGIAS

Fundamentación del análisis

Variables referidas al análisis de la tecnología

Impacto de las variables referidas a la tecnología sobre la estructura organizacional

Hipótesis sobre las relaciones entre tecnología y estructura

ANALISIS DE LOS RECURSOS HUMANOS

Marco normativo y sistema de administración de personal

Normas generales

Políticas organizacionales con respecto a la administración de personal

Estructura y atributos del personal

La problemática social

Cuestiones básicas

Percepciones organizacionales

Aspectos a relevar

Consecuencias

Conocimiento a disposición de los miembros de la orga
nización

Aspectos a relevar

Consecuencias

Actitudes

Aspectos a relevar

Consecuencias

Relaciones grupales

ANALISIS DE LOS RECURSOS FINANCIEROS

Impacto de los recursos financieros

Vinculación con objetivos y metas

Aspectos a relevar

Consecuencias del relevamiento

Vinculación con los recursos humanos

Vinculación con el manejo de los recursos
materiales

Vinculación con la tecnología

El proceso de asignación de recursos

El presupuesto

Sistemas de control de gestión

Análisis presupuesto

Evolución presupuestaria

Análisis de los programas

Relevamiento de las consecuencias operacionales
de las apropiaciones de recursos

LA INFORMACION Y LA DECISION COMO PROCESOS

Información

- Localización de los centros de información

- Administración de la información

Centros de decisión

- Estructura

- Características de la información requerida por los centros de información

- Naturaleza de las decisiones

IDENTIFICACION DE NUCLEOS PROBLEMATICOS Y DE REDES DE RELACIONES

Matriz de problemas

- Génesis de los núcleos problemáticos y de las redes de relaciones

- Previsiones del desarrollo de tendencias

- Evaluación de la situación y de las tendencias previsibles

- Evaluación de la situación en cada una de las dimensiones.

ANALISIS DE OBJETIVOS Y METAS

- Sistema de fines y medios

- Sistemas administrativos de agregación de desagregación de objetivos y agregación de políticas sustantivas

 - análisis de los sistemas de planificación

 - órganos y unidades de planificación

 - características de la planificación

- Análisis de objetivos organizacionales

 - Los objetivos formales u oficiales

 - Los objetivos operacionales

 - Análisis conjunto de objetivos formales y operacionales

- Análisis agregado de objetivos para la administración pública

MARCO JURIDICO INSTITUCIONAL

- Legislación que corresponde al nivel superior al considerado

- Legislación propia del nivel considerado

- Legislación sobre acciones sustantivas

ANALISIS DE LA ESTRUCTURA

- Análisis macroestructural

- Análisis de las estructuras organizacionales

 - Análisis formal

 - Organigrama

 - Interpretación del organigrama

 - Concepción dinámica del organigrama

 - Focalización en aspectos específicos

II. MARCO ANALITICO PARA EL ANALISIS Y EL DIAGNOSTICO

II.1 Carácter de la concepción adoptada

El objetivo de este capítulo es la presentación del marco que orienta el trabajo.

Su contenido es conceptual y de alcance general. Pretende consti-
tuir la base de interpretación de los instrumentos de diagnóstico.

Para ello, se expone la concepción de la administración pública
adoptada. La misma da fundamento a la perspectiva posteriormente
desarrollada y a las dimensiones incorporadas para el análisis.

Esa concepción es comprensiva. Es decir, aspira a incluir aque-
llos aspectos de la realidad política y organizacional que son más
relevantes para la función de conducción administrativa y para el
diseño de estructuras y sistemas.

Además, esa concepción trata de conciliar las demandas sociopolí-
ticas a que la administración pública debe responder, con las exi-
gencias técnicas y operacionales de su funcionamiento como instru-
mento de la acción de gobierno.

II.2 Concepto de administración pública

La administración pública es un fenómeno multidimensional y comple-
jo.

Su carácter multidimensional deriva del hecho de constituir una
realidad susceptible de ser analizada desde distintas perspectivas.

Cada una de estas perspectivas atiende a algunos aspectos particulares, pero cada uno de ellos no agota la realidad diversa y variada que constituye la administración.

La delimitación analítica de cada una de estas perspectivas tiene por propósito, entonces, ilustrar las distintas facetas que el trabajo se propone explotar.

La administración pública es concebida de este modo como una entidad compleja integrada y caracterizada por esos aspectos y susceptible de ser analizada distinguiendo las facetas mencionadas.

Las perspectivas, entonces, son las siguientes:

II.2.1 La perspectiva política

Esta perspectiva atiende a las siguientes cualidades de la administración pública:

a. integrante del Estado

El Estado, referente central de lo político, es una realidad asentada sobre ciertas nociones que infunden a la administración pública de características que la diferencian de otros fenómenos organizacionales y administrativos.

El carácter público de la administración subordina su estructuración y acción a un orden cuya legitimidad es una resultante de fenómenos y procesos políticos, expresión de una determinada relación entre el Estado y la sociedad.

b. instrumento para la ejecución de decisiones

La razón de ser de la administración pública está en su carácter instrumental para la ejecución de decisiones adoptadas en el seno del estado, respaldadas por una intencionalidad política y orientadas hacia la realización de una concepción particular del bien común.

c. actor en procesos decisorios de relevancia política

La administración pública participa en los procesos decisorios referidos a la formulación, sanción y concreción de objetivos políticos.

La identificación de problemas, la búsqueda de alternativas para la acción, la responsabilidad en la implementación y su intervención en los procesos de captación de demandas sociales y de evaluación de los impactos de la actividad pública sobre la sociedad confieren a sus cualidades operativas una extraordinaria significación política.

d. sujeto de evaluación política

Las actividades de la administración pública son susceptibles de evaluación política, tanto en lo referido a las modalidades particulares que asume su acción, a la adecuación de los medios utilizados a los objetivos propuestos, como a los impactos provocados sobre la comunidad.

II.2.2 La perspectiva de tratamiento de la administración pública como institución social

La administración pública es un ámbito social, que, además de su relación con los procesos de formulación, sanción, ejecución y evaluación de políticas públicas, puede ser visualizada como un conjunto de estructuras y recursos movilizados por decisiones y acciones dentro de un marco normativo determinado que lo diferencia y distingue del resto de las instituciones sociales.

II.2.3 La perspectiva de tratamiento de la administración pública como materialización de un orden jurídico de alcance específico

El marco normativo se encuentra parcialmente expresado en un orden jurídico de alcance específico, como es el derecho administrativo, y las restantes normas de aplicación para regular los comportamientos de sus funcionarios y las relaciones con la comunidad.

II.2.4 La perspectiva organizacional

La administración pública está constituida por una multiplicidad de organizaciones, cada una de las cuales presenta características propias derivadas de sus misiones específicas, de su particular forma de vincularse con la comunidad y con otras entidades, públicas o privadas, de sus estructuras y de sus procesos internos.

Esta perspectiva hace referencia a:

a) la organización como instrumento

Las unidades de la administración pública tienen fines derivados, es decir, desagregaciones de los fines del estado y de los objetivos de gobierno perseguidos.

En este sentido, toda organización integrante de la administración pública es una concentración de medios para tales objetivos. Esta perspectiva focaliza la adecuación de esos medios a los objetivos fijados.

b) las estructuras organizacionales

Dichos medios están estructurados conforme a la naturaleza de la actividad desarrollada. Esta actividad requiere contribuciones diversas y tareas diferenciadas. La coordinación y el control en su ejecución son funciones de la autoridad desplegada a lo largo de la línea jerárquica.

Estos aspecto, directamente vinculados a la capacidad de la organización pública para el logro de la misión asignada, dan lugar a un análisis particularizado centrado en la distribución de atribuciones y responsabilidades y los sistemas de tareas.

c) los recursos organizacionales

Esas actividades exigen la utilización de recursos de diverso tipo: materiales, financieros, humanos, etc. El análisis de la adecuación entre éstos y la naturaleza de actividades y objetivos constituye un insumo para las tareas de diseño y de planificación organizacional.

d) las tecnologías

Cada organización hace uso de conocimientos establecidos y de técnicas específicas para la realización de sus acciones. La eficacia organizacional está directamente vinculada a la naturaleza de los mismos, por lo que el análisis sistemático de organizaciones públicas incorpora la indagación de las relaciones entre esta dimensión y las referidas a estructuras, procesos y calidad de la toma de decisiones.

e) las normas y los procedimientos

Constituyen restricciones a los miembros de la organización, directrices para la realización de las acciones y criterios para la evaluación de desempeños. Vinculados a las estructuras y a las tecnologías utilizadas, estas normas y los procedimientos constituyen la articulación entre lo jurídico y lo administrativo en el seno de la organización.

f) los procesos

En la organización se dan procesos decisorios, de comunicación, de liderazgo, etc., todos ellos conformando la dinámica de la administración. Tanto los objetivos, como las estructuras, los recursos, las tecnologías y los procedimientos adquieren su carácter instrumental cuando la conducción ejerce un efectivo liderazgo, con la información adecuada y adoptando las decisiones requeridas en cada situación.

g) las relaciones

Cada organización integrante de la administración pública interviene en innumerables relaciones. Estas se establecen:

- a) con los públicos a cuyas acciones se dirigen
- b) con otras organizaciones del sector público por razones de dependencia jerárquica, provisión de recursos, relaciones de coordinación y funcionales, etc.
- e) con otras organizaciones frente a las que es responsable de acciones y de los impactos producidos.

II.2.5 La perspectiva económico-financiera

Esta perspectiva focaliza en los procesos de captación, asignación y uso de recursos para el desarrollo de las actividades a cargo de la administración pública.

En particular, esta perspectiva hace referencia a:

- a) los criterios para la asignación de los recursos,
- b) las decisiones concernientes a la utilización de los recursos
- c) la distribución de recursos entre unidades organizacionales conforme a la aplicación de los criterios anteriores.
- d) la distribución temporal de la captación, asignación y uso de los recursos.

II.3 Consecuencias de las perspectivas anteriores

Cada una de estas perspectivas da fundamento a distintas dimensiones que deben ser incorporadas a todo intento de formulación de diagnósticos y evaluaciones organizacionales.

II.3.1 Para la perspectiva política

Estas dimensiones deben hacer referencia a aspectos tan variados como los siguientes:

- a) contribución de la acción organizacional al cumplimiento del rol previsto para el estado.
- b) correspondencia entre la acción organizacional y los contenidos derivados de los objetivos explícitos de las políticas públicas.
- c) carácter de la participación de la organización en los procesos de desagregación de dichos objetivos, identificación y evaluación de alternativas y ejecución de las decisiones resultantes.
- d) impactos sociales provocados por la acción de la organización pública
- e) naturaleza de la significación política de las acciones realizadas por la organización, en términos de los recursos a movilizar, los apoyos requeridos, los impactos sobre el conjunto de políticas estatales y la movilización de la capacidad decisoria requerida.
- f) capacidad de la organización para minimizar las consecuencias negativas de su acción y para anticipar las mismas.

II.3.2 Para la perspectiva social

Las dimensiones deben cubrir aspectos que hacen tanto a la signifi
cación social de sus acciones como a la naturaleza socio-institucional
de la organización.

a) con respecto al primer campo problemático:

- i. identificación de los públicos a quienes la acción debe di-
rigirse conforme a los objetivos propuestos.
- ii. relaciones entre distintos públicos o sectores generadas a
partir de los procesos vinculados a la acción organizacio-
nal.
- iii. impacto distributivo previsto a través de las acciones orga-
nizacionales.

b) con respecto al carácter de institución social

- i. grado de institucionalización de la organización, es decir,
identificación de la actividad realizada por la organización
pública.
- ii. legitimidad de la intervención de la organización pública
en la prestación de servicios y en la producción de bienes
ante los públicos a los éstos van dirigidos.
- iii. legitimidad de la intervención de la organización pública
en la prestación de servicios y la producción de bienes an-
te otros públicos, ya sea pertenecientes al sector público
como al privado.
- iv. grado de internacionalización del papel y significación de
la acción de la organización pública entre sus miembros.
- v. medida en que las modalidades operativas, las normas, polí-
ticas y procedimientos de la organización se encuentran ex-
presados a través de sus actividades y de los comportamien-
tos de sus miembros.

II.3.3 Para la perspectiva jurídica

La consideración de la administración pública como materialización de un orden jurídico de alcance específico hace referencia a:

- a) alcance de las normas de aplicación
- b) coherencia entre las normas
- c) correspondencia entre los contenidos de las normas y la naturaleza de la actividad pública.

II.3.4 La perspectiva organizacional

Desde esta perspectiva corresponde el análisis y la evaluación de aspectos que hacen a las siguientes dimensiones:

- a) objetivos, políticas y metas
- b) marco jurídico-institucional
- c) misiones y funciones a nivel institucional
- d) estructura y composición funcional
- e) áreas de integración y conflicto entre unidades
- f) dotación de recursos
- g) tecnologías de organización y gestión
- h) tecnologías requeridas por las actividades sustantivas
- i) mecanismos decisorios
- j) procesos de coordinación
- k) procesos sociales
- m) información
- n) relaciones
- o) actividades

II.3.5 La perspectiva económico-financiera

Comprende a:

- a) los procesos de articulación entre programas y presupuestos
- b) los procesos presupuestarios
- c) la determinación de recursos por unidades
- d) la asignación por actividades
- e) la gestión de los recursos
- f) el control posterior

II.4 Ambitos y planos de análisis

El diagnóstico puede referirse a distintos niveles de análisis. Cada uno de estos niveles, a su vez, puede dar lugar a análisis de distintas unidades y de sus relaciones. A esto último se denominará el ámbito del diagnóstico.

II.4.1 Niveles de análisis:

Los niveles a los que el análisis organizacional se refiere son los siguientes:

1. la administración pública en su conjunto

En este caso se entiende por administración pública a un complejo de organizaciones, ligadas por su común pertenencia al estado, por estar sometidas al mismo universo normativo y por constituir medios para el logro de objetivos sociales definidos políticamente.

I. INTRODUCCION

I.1 Objetivo y contenido del informe

El objetivo del presente trabajo es la elaboración de instrumentos metodológicos que permitan el diagnóstico de situaciones organizacionales en el ámbito de las administraciones públicas provinciales y municipales.

El mismo forma parte de un esfuerzo mayor dirigido a contar con una batería de herramientas conceptuales y operaciones para el análisis de dichas situaciones, la consideración sistemática de acciones de cambio organizacional y la evaluación posterior de los resultados alcanzados.

Es por ello que este informe constituye una entrega parcial y preliminar. Sus contenidos están sujetos a una revisión posterior con el propósito de integrarlos a los restantes instrumentos a elaborar en las etapas siguientes de la tarea convenida.

En este sentido, los capítulos que siguen constituyen anticipos de una labor que aún debe ser enriquecida con los aportes que suministren análisis de experiencias provinciales de reforma administrativa, tanto a nivel macro como microorganizacional. Estos análisis están programados para una etapa posterior a esta primera que aquí concluye.

Los contenidos aquí presentados -si bien tienen el carácter preliminar mencionado- han sido sometidos a una primera contrastación en actividades de captación realizadas como parte de los planes que en ese campo desarrollo el Consejo Federal de Inversiones. Experiencias de este tipo llevadas a cabo en las provincias de Entre Ríos, Chaco, Tucumán y Salta han permitido someter a prueba el en-

foque utilizado, discutir las dimensiones incorporadas y verificar la viabilidad de su comprensión por funcionarios que eventualmente serán los primeros involucrados en la utilización de los instrumentos elaborados.

Esos contenidos están constituidos básicamente por el listado de dimensiones y variables que deben ser consideradas en el diagnóstico. La articulación entre ellas será elaborada en la segunda parte del trabajo, en la que se exploran las relaciones causales operantes y se formulan los pasos para la definición y la evaluación de estrategias de reforma administrativa y cambio organizacional.

1.2 Alcance del Informe

La labor desarrollada y de la que este informe es su producto principal pero parcial estuvo orientada a la identificación de las dimensiones a incorporar al análisis.

Estas dimensiones pretenden ser comprensivas, aún cuando se han dejado todo lo específico de cada tipo de actividad sustantiva desarrollada por los diferentes sectores o unidades integrantes del sector público.

En este sentido, la enunciación de esas dimensiones constituye el alcance que debería tener el trabajo de análisis organizacional para cada uno de esos sectores o unidades, tal como se explicará en etapas posteriores de la tarea.

I.3 Complementación con los informes de etapas posteriores

Conforme a lo establecido en el convenio que dio origen a la tarea, esta primera entrega contiene las dimensiones para el análisis. Las restantes tendrán por contenido:

- al análisis para la formulación y selección de estrategias
- los procesos de implementación
- la evolución de resultados

La final tendrá por contenido la articulación global de trabajo.

En esta etapa final se incorporará la parte doctrinaria que da fundamento a la noción de reforma administrativa y cambio organizacional adoptada.

Además, en ella se dará forma homogénea a los instrumentos que se elaboran.

I.4 Inserción de los contenidos de este informe en los procesos de reforma y cambio organizacional

El contenido de este informe pasará a constituir la base para la redacción final de los instrumentos de análisis organizacional, en particular:

- las dimensiones que orientarán la búsqueda e identificación del estado de situación y su génesis.
- la formulación del diagnóstico estructural y de funcionamiento (a complementar con el resultado de la segunda etapa)

- la apreciación y evaluación de los factores operantes y su ponderación en función de la viabilidad e impacto de su manipulación (segunda etapa)
- la definición de la estrategia a seguir y su desagregación en grandes líneas de acción (segunda y tercera etapas)
- el diseño de las acciones específicas de reforma y cambio (tercera etapa)
- la identificación de las secuencias, tácticas y operaciones vinculadas a la ejecución de ese diseño (tercera etapa)
- la evaluación de resultados e impactos (cuarta etapa).

Por consiguiente, los contenidos de esta etapa (así como de los informes de las etapas siguientes) pretenden ser instrumentales para un estudio evaluativo de las actividades y de sus resultados realizados por las organizaciones públicas integrantes de los sectores públicos, provinciales y municipales.

Ese carácter instrumental se expresa en los aportes que realicen para la identificación y conceptualización de problemas administrativos y organizacionales, así como en el auxilio en la elaboración, definición y puesta en marcha de programas sistemáticos de perfeccionamiento administrativo.

La modalidad adoptada para la presentación de las dimensiones a utilizar en los instrumentos que posteriormente se elaboren consiste en su agrupamiento por naturaleza de actividades, insumos y relaciones requeridos por la acción administrativa.

En este informe se explicita el concepto de diagnóstico utilizado, válido tanto para el análisis de situaciones globales como sectoriales y organizacionales. Los instrumentos que después se elaborarán deberán tener el carácter de integrales por su cobertura temática por ser de aplicación en el conjunto de unidades organizacionales de las administraciones públicas.

También se presenta la conceptualización adoptada sobre la administración pública. La misma tiene por propósito derivar, a partir de las distintas perspectivas que pueden seguirse para el análisis, las grandes líneas que determinan las dimensiones elegidas.

I.5 Concepción general que orienta la selección de las dimensiones para el análisis

La selección de las dimensiones enunciadas a lo largo de este informe se ha realizado procurando:

- que contribuyan a una evaluación integral.

Las dimensiones deben permitir orientar la tarea de relevamiento de manera de alcanzar una comprensión global de la administración pública. Para ello se tendrá particularmente en cuenta la relación existente entre las distintas actividades con las características estructurales y de funcionamiento de las unidades de la organización pública dentro del marco establecido por las políticas de gobierno.

- que permitan diseñar acciones de cambio organizacional de manera que conviertan a la administración en un instrumento más efectivo y eficaz.

Por ello se focalizará en los impactos de la acción de gobierno realizarán del análisis organizacional que subordine los recursos y procesos al logro de objetivos establecidos.

- orientada hacia la toma de decisiones

El diagnóstico que deberá resultar del análisis de las relaciones incorporadas tiene que posibilitar el diseño de acciones viables sobre núcleos problemáticos relevantes de la administración, pero, además, debe permitir evaluaciones parciales que ayuden a apreciar situaciones que requieren decisiones políticas y administrativas en las que los factores organizacionales intervienen como posibilidades o como restricciones.

-contribuir al aprendizaje organizacional

Las dimensiones seleccionadas deben servir de guía para el aprendizaje de las organizaciones en el autoanálisis de su situación, problemas y potencial.

I.6 Dimensiones y variables

A lo largo de este informe aparecen listadas variables e items para la mediación de las mismas.

Con el propósito de permitir referencias posteriores, en particular para la fase analítica del diagnóstico y la elaboración de las estrategias, se presenta su numeración correlativa.

En términos más estrictos, se entiende por administración pública al conjunto de entidades públicas que corresponden a lo que convencionalmente se denomina administración central.

Este es el plano macro-organizacional. Las cuestiones básicas a él vinculadas se refieren a la distribución de funciones entre unidades diferenciadas.

2. Sectorial

La acción de gobierno se dirige al logro de distintos objetivos políticos. Estos objetivos se refieren a diversos planos de la actividad, de la comunidad (educativo, productivo, cultural, etc.)

Cada uno de estos planos puede considerarse como una parte distinguida analíticamente de una realidad única: la realidad social.

Esta distinción analítica da lugar a los sectores. Los sectores son, entonces, creaciones convencionales que suponen:

- homogeneidad en las actividades realizadas o a las que se dirigen las acciones de gobierno.
- homogeneidad en los beneficiarios de las mismas.
- articulación de las acciones de gobierno.

Estos sectores suelen coincidir con la definición de funciones del estado, de las que la administración pública es ejecutora.

La noción del sector, entonces, remite a la idea del producto de la actividad administrativa. Un sector se define como tal a partir de los productos generados.

El diagnóstico de la administración pública puede realizarse adoptando como nivel de análisis al sectorial. Esta elección tiene diversas consecuencias:

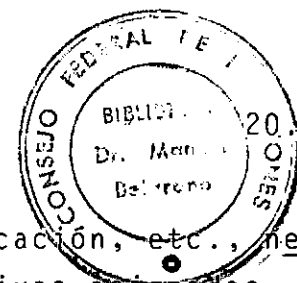
- el análisis se realiza a partir de la identificación de las acciones que la administración pública realiza.
- esta identificación lleva a indagar la relación entre ellas y su impacto combinado o conjunto sobre un aspecto de la realidad de la comunidad (social, económico, etc.).
- el análisis administrativo se lleva a cabo con una doble dirección: de los objetivos globales a los sectoriales y sus consecuencias administrativas, y de los impactos sociales deseados a las relaciones organizacionales generadas para producir los.

3. Organizacional

El nivel de análisis puede ser el de la organización pública particular. En este caso, se analizan sus estructuras y sus procesos, la correspondencia de los mismos con sus objetivos y con las demandas específicas de las actividades a su cargo.

4. Sistémico

Aquí se trata de conjuntos de actividades no vinculadas directamente con la satisfacción de una necesidad social, sino con requerimientos del funcionamiento de la organización pública.



Son tareas de apoyo, suministro de insumos, planificación, etc., necesarias para el desempeño de las funciones sustantivas asignadas a la administración pública.

Estas actividades son de naturaleza horizontal, en el sentido que sus productos pasan a ser insumos de la administración pública en su conjunto.

El análisis puede concentrarse entonces en estos conjuntos de actividades, en las relaciones entre ellas y las de naturaleza sustantiva y en su asignación a unidades especializadas de la administración pública. Estos conjuntos, con sus relaciones y asignaciones de responsabilidad jerárquica y funcional, son los que constituyen los sistemas.

II.4.2 Relaciones entre niveles

Estas relaciones son de inclusión:

La problemática del nivel general de la administración pública afectará a los sectores componentes, a las organizaciones involucradas en éstos y a los sistemas horizontales establecidos.

A la vez, el conjunto de nivel superior asumirá características que serán producto de la agregación de atributos, particularidades y fenómenos propios de los niveles inferiores.

Esta separación en niveles tendrá consecuencias para la identificación de estrategias alternativas de cambio organizacional, tal como será tratado en la sección respectiva. No obstante, puede anticiparse que esas estrategias podrán categorizarse según vayan de lo general a lo específico, o viceversa, o se dirijan a las relaciones sectoriales-organizacionales o jerárquicas-sistemáticas.

III. EL DIAGNOSTICO ORGANIZACIONAL

III.1 Noción de diagnóstico

Un diagnóstico es una descripción, una explicación, una previsión de desenvolvimiento y una evaluación.

III.1.1 Descripción

Esta descripción consiste en la identificación del estado de la situación, integrada por la medición o estimación de los valores asumidos por los hechos, dimensiones o elementos considerados como más significativos.

Este estado de la situación debe ponerse en la perspectiva de las condiciones que le dieron origen. Es decir, debe apoyarse en una descripción retrospectiva que permita identificar las tendencias registradas y los acontecimientos más importantes que han dado lugar a la situación presente.

III.1.2 Explicación

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

Esta explicación también suministra la estructura de relaciones entre los hechos, los elementos y las dimensiones a que la descripción hace referencia.

III.1.3 Previsión

En base a la explicación, es decir, a la identificación de las relaciones causales operantes, el diagnóstico contiene los elementos para la formulación de proyecciones sobre el desenvolvimiento futuro de los hechos, de los elementos o de los valores de cada dimensión incorporadas en la descripción y en la explicación.

III.1.4 Evaluación

Todo diagnóstico supone algún juicio sobre la situación diagnóstica. Ese juicio es el que permite identificar los problemas, dimensionarlos y asignarles prioridad en función de la importancia que se les concede.

III.2 Modelos que intervienen en la formulación del diagnóstico

En toda formulación de un diagnóstico intervienen dos modelos, cualquiera sea el grado de explicitación o formalización de los mismos.

Por modelo se entiende aquí algún tipo de representación sobre:

- a) las características deseadas con respecto a la realidad que se diagnostica, en este caso, las características estructurales y operativas de las organizaciones públicas.

- b) los factores o elementos que son más significativos en cada situación, las relaciones entre ellos y alguna interpretación sobre los procesos de desarrollo que llevan a situaciones como la analizada.

Como se observa, el primer modelo tiene carácter normativo. De la comparación entre esas características deseadas sobre la estructuración y el funcionamiento de la organización y la identificación de la situación presente, surge la posibilidad de realizar la evaluación de ésta.

El segundo modelo sirve para orientar la búsqueda de datos relevantes sobre la realidad organizacional, para analizarlos, para la indagación de las relaciones entre los mismos y para estimar el curso futuro de la situación. Este es el modelo analítico.

III.3 Grado de explicitación y formalización de los modelos

Estos modelos están siempre presentes en los juicios sobre las organizaciones.

Estos juicios, ya sean los referidos a su eficiencia, a su impacto sobre la comunidad, a su estructuración interna, a su sensibilidad para servir como instrumento de la acción de gobierno, etc. están basados en alguna noción de la eficiencia estimada como deseable, sobre el impacto buscado, sobre las características más adecuadas para su estructuración interna o sobre las respuestas que la organización pública debe suministrar como medio para el logro de cierto conjunto de objetivos.

Mientras que esos juicios pueden estar fundados en marcos normativos no explicitados o no claramente formulados, los diagnósticos sistemáticos deben apoyarse en "representaciones", "modelos" o "imágenes" sobre aquello que se considere óptimo o satisfactorio que cuenten con el mayor grado de elaboración posible.

De la misma manera, aquellos juicios pueden estar basados en supuestos sobre los elementos más significativos en cada situación, sobre el carácter crítico o estratégico de algunos factores, sobre la posibilidad o no de manipulación de los mismos, etc. Por ello también, la formulación de diagnósticos sistemáticos debe apoyarse en modelos analíticos explícitos y de elaboración rigurosa.

Los modelos a utilizar no cuentan con una formalización acabada. La razón está en el carácter multidisciplinario de la problemática, así como en la naturaleza de la información a utilizar. Esta naturaleza condiciona el tipo de procesamiento factible y, por lo tanto, la posibilidad misma de someter a verificación rigurosa las hipótesis a indagar derivadas de esos modelos.

III.4 Las perspectivas para el análisis y la elaboración de los modelos

Cada una de las perspectivas se caracteriza por focalizar su atención en aspectos, factores o dimensiones diferentes. Es decir, de cada una de ellas surgirán distintas "representaciones" o "modelos", las que no necesariamente suponen conflictos, tensiones o contradicciones entre ellos.

Cada uno de estos modelos o representaciones son distintas imágenes de la misma realidad, surgidas por una visión particular por la distinta ubicación del observador o por los tonos o matices producidos por la distinta luz proyectada sobre la misma realidad por los focos de cada una de esas perspectivas.

El diagnóstico formulado sistemáticamente sobre una realidad compleja y multidimensional como es la administración pública debe conciliar esas distintas perspectivas, de manera de atender simultáneamente a la naturaleza política, socio-cultural, jurídica, organizacional y económica de la organización del estado.

III.4.1 El modelo normativo

Este modelo es una enumeración de los atributos políticos, institucionales y organizacionales deseados para contar con una administración técnicamente eficiente, instrumentalmente eficaz, organizacionalmente efectiva y socialmente responsable.

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

a) Eficiencia técnica

Se entiende por eficiencia a una relación técnica entre insumos y productos, entre los recursos utilizados y las acciones realizadas.

La eficiencia, entonces, aumentará si con los mismos insumos se obtiene un mayor número de productos, o cuando se logra el mismo producto con un requerimiento menor de insumos.

El patrón normativo derivado de esta definición de eficiencia es la aspiración de lograr el máximo volumen de producto posible da-dos los recursos afectados, conforme a las posibilidades ofrecidas por la tecnología en uso, o a las que se tenga acceso.

b) eficacia

La eficacia hace referencia al logro de los objetivos propuestos. Es, por lo tanto, una dimensión vinculada al carácter instrumen-
tal de la acción.

Un requisito para la evaluación de la eficacia es la determinación de los objetivos a lograr. De este modo, la posibilidad de esta evaluación está determinada por la capacidad de la administración pública para fijarse metas cuantificables y acotadas temporalmente.

A su vez, la eficacia hace referencia a dos aspectos vinculados pero a la vez separables para el análisis por las distintas consecuencias de ambos:

- el logro del objetivo en unidades de producto o servicios a suministrar

Es la producción de la organización conforme a las metas definidas.

- el impacto producido

Son las consecuencias de la acción administrativa sobre la situación social que constituye el objetivo último de la acción de gobierno.

c) efectividad

La dimensión efectividad tiene que ver con los aspectos incluidos en las dimensiones anteriores, pero considerados en conjunto.

La efectividad así definida hace referencia a la capacidad política, técnica, económica y organizacional de la administración para responder a los requerimientos y oportunidades de la acción, hacer y contar con la flexibilidad suficiente para realizar los ajustes necesarios en su estructura y modos de funcionamiento de manera de realizar de la mejor forma posible su papel instrumental.

d) responsabilidad ante la sociedad

Esta dimensión hace a la capacidad de la administración de dar respuesta a las demandas sociales conforme a los lineamientos de política formulados.

Además, es la aptitud para dar cuenta a la sociedad del uso de los recursos puestos a su disposición, de los productos generados y de los impactos producidos.

e) legitimidad política

Si bien la legitimidad es un atributo del régimen político, la administración pública, como entidad instrumental para la ejecución de una voluntad política, debe preservar la legitimidad a través de sus acciones, expresada por medio de la adhesión, los apoyos y el consentimiento generados.

III.4.2 El modelo analítico

El marco analítico utilizado responde a la conceptualización de la administración pública presentada; es decir, reconoce su carácter complejo, multidimensional y abierto a la participación en procesos sociales.

El análisis que resulta de la adopción de tal marco analítico debe satisfacer, entonces, los requerimientos de las distintas ópticas que fueron presentadas. Para ello, el listado de dimensiones incorporado en los capítulos siguientes constituye la primera explicitación del modelo analítico. En los informes resultantes de las siguientes etapas, en los que se avanzará en la identificación de las relaciones entre las variables aquí enumeradas, se irá terminando de delinear el modelo subyacente.

III.5 Carácter del diagnóstico resultante

El diagnóstico es un medio para el conocimiento de la realidad organizacional que permite fundar la acción dirigida a su diseño y perfeccionamiento.

Ese diagnóstico debe tener ciertas características:

1 - rigurosidad

El diagnóstico debe estar fundado en el mejor de los conocimientos disponibles, de manera de asegurar que las relaciones postuladas sean susceptibles de verificación empírica y que estén lógicamente articuladas.

2 - sistematicidad

El diagnóstico debe ser realizado siguiendo procedimientos explic
tados, integrantes de un método que asegure la corrección lógica de
las proposiciones que integrarán el diagnóstico y haciendo uso de
técnicas que den garantías de confiabilidad a los datos analizados.

3 - objetividad

Resultado de los atributos anteriores, la objetividad debe ser un
requisito a satisfacer para que el diagnóstico pueda convertirse
en un instrumento de validez en la administración pública, no sus-
ceptible de cuestionamiento por el carácter de las apreciaciones
que contiene.

4 - comprensividad

El diagnóstico debe tener carácter comprensivo, incorporando to-
dos los aspectos que contribuyen a la comprensión y a la explica-
ción de la situación observada, así como aquellos que permiten pro
nosticar la tendencia a seguir por la introducción de acciones deli
beradas de cambio.

5 - operacionalidad

El diagnóstico debe permitir identificar elementos o variables ma-
nipulables de manera de lograr aquellos cambios deseados en los mo-
dos de funcionamiento y en los resultados de la organización. Las
cuatro condiciones anteriores son requisitos para la correcta ope-
racionalidad del diagnóstico.

IV. MARCO POLITICO DE LA ACCION ADMINISTRATIVA

IV.1 Análisis del papel de la administración pública

La administración pública es un instrumento de la acción de gobierno.

Su verdadera significación está dada, por lo tanto por la orientación asumida por esa acción de gobierno.

Postulado el carácter instrumental de la administración pública, su estructuración, modos de funcionamiento y criterios de evaluación deben responder a las necesidades y a las demandas impuestas por los objetivos de la acción de gobierno.

En otros términos, el análisis de la administración pública debe comenzar por la determinación del papel que se le asigne dentro de esa acción de gobierno.

IV.1.1 Modos de determinación del papel de la administración pública

a) análisis a partir de la formulación explícita de objetivos y planes de acción de gobierno.

Este es un análisis formal. Su carácter ex-ante privilegia la intencionalidad de la acción de estado. Interpreta que esta intencionalidad es la que da origen a las actividades efectivamente realizadas y a los impactos buscados.

Además, es un análisis que parte del supuesto de una racionalidad del estado compartida en todos los ámbitos encargados de la ejecución de las acciones derivadas de los objetivos postulados.

Puesto en estos términos, la administración pública es un instrumento al servicio de propósitos que remiten a las funciones del estado: preservar el orden público; promover el bienestar general; etc.

Cada actividad efectivamente desarrollada debe, conforme a este modo de determinación del papel del estado, remitirse a alguna de esas funciones.

La consecuencia de este modo de determinación consiste en la siguiente secuencia en el análisis:

- 1) explicitación de las características o atributos deseados en la realidad social, económica, política, etc. en el ámbito de interés para la administración: provincial, municipal, etc. (1)
- 2) explicitación de los objetivos perseguidos para cada uno de esos aspectos. (2)
- 3) determinación del papel que le cabe al estado en el logro de esa situación deseada. (3)
- 4) derivación del papel de las distintas organizaciones de la administración pública a partir de la asignación de ese rol del estado. (4)

Como se observa, este modo de aproximarse a la determinación del papel de la administración pública plantea exigencias de tipo político y de disponibilidad de información que raramente pueden ser satisfechas. Esto hace que el responsable de la conducción de un nivel de gobierno subordinado o el analista administrativo deban recurrir a otros medios para identificar a qué papeles efectivos de la administración deberá responder la tarea de diseño organizacional.

b) análisis a partir de las actividades efectivas de la administración pública.

Este análisis privilegia el impacto efectivo de la acción administrativa.

Se basa en la identificación de los beneficiarios de la actividad pública.

Procura también la determinación de los recursos efectivamente movilizados para el logro de ese impacto.

El supuesto en que se base este modo de aproximación es el siguiente: la acción de la administración pública es el resultado de múltiples factores, entre los que se cuentan la propia inercia administrativa, las iniciativas a nivel subordinado de gobierno, la respuesta a presiones localizadas, etc.

Este modelo de aproximación tiene requerimientos menores sobre la capacidad de la administración pública para explicitar los objetivos perseguidos y desagregarlos por área de actividad de manera de asignar responsabilidades a las distintas unidades que la integran.

El papel efectivo resulta así de los actos realizados, más que de las previsiones planteadas a partir de la enunciación de propósitos. Esos actos son el resultado de aquella complejidad de factores, cuya verdadera naturaleza deberá ser puesta de manifiesto por el análisis administrativo.

La secuencia en el análisis es, entonces:

- 1) identificación de las acciones realizadas. (5)
- 2) localización de los impactos producidos. (6)
- 3) detección de los procesos generados (7)
- 4) identificación de los beneficiarios (8)
- 5) sentidos asignados por los beneficiarios a la acción de gobierno. (9)
- 6) evaluación de las transferencias de recursos de todo tipo producidas por la acción de gobierno (10)

IV.1.2 Papeles alternativos de la administración pública

Existen clasificaciones usuales de esos papeles. Las mismas se vinculan a lo que habitualmente se denomina funciones del estado dentro de la literatura político-institucional o a las distintas formas de intervenir el estado en la vida económico-social trata da por la literatura de origen económico.

Recurriendo a los aportes de esta última (Ver R. Cibotti y E. Sierra, El sector público en la planificación de la economía, Siglo XXI, 1972) se puede plantear la siguiente clasificación de las acciones del estado.

- 1) acciones de regulación del comportamiento de los agentes económicos. (11)
- 2) acciones de producción de bienes y servicios. (12)
 - a) acciones de producción de servicios esenciales a la naturaleza del estado.
 - b) acciones de producción de bienes y servicios que se realizan en forma alternativa o paralela al sector privado.
- 3) acciones de acumulación. (13)
 - a) acciones de instalación de capital para realizar sus acciones de producción.
 - b) acciones de instalación de capital que constituyen por sí mismas economías externas
- 4) acciones en el campo del financiamiento (14)
 - a) acciones que proporcionan al estado recursos para cumplir sus funciones de producción y de acumulación.
 - b) acciones dirigidas a transferir ingresos dentro del sector privado.

Esta clasificación de las acciones del estado constituye la base para el análisis político-institucional. Central en éste es la de terminación de las modificaciones en las posiciones relativas de los distintos actores sociales, tanto en materia de recursos (incluyendo entre éstos a los recursos de poder) como de ingresos.

Es decir, el análisis político de las funciones del estado conduce a la identificación de las consecuencias de esas acciones y, por lo tanto, de los beneficiarios de las mismas. En este sentido, se debe recurrir al segundo modo de análisis enunciado en el punto anterior.

Por otra parte, la clasificación de las acciones con un criterio económico no permite determinar el verdadero sentido de algunas de ellas pues el mismo no se expresa en movilización de recursos presupuestarios. En particular, esto es especialmente significativo en los ámbitos provincial y municipal.

- 1) acciones de promoción de grupos a partir de la facilitación de su capacidad de organización y movilización (ejemplo: institucionalización de mecanismos de participación social que aseguran una mayor presencia de ciertos grupos en la toma de decisiones públicas) (15)
- 2) acciones de contenido simbólico tendientes a promover apoyos, ganar legitimidad y facilitar la labor de gobierno. (16)

La resultante de la combinación de los análisis desde la perspectiva económica y política debe permitir elaborar un instrumento que podría asumir la forma de matriz. Del cruzamiento de grupos beneficiados y tipo de acciones resultaría la definición del papel efectivo asumido por la administración pública.

Debe notarse que dicho papel difícilmente es único.

La administración pública, debido a sus diferenciaciones internas, puede asumir distintos papeles simultáneamente conforme a las articulaciones que el estado establezca con la sociedad.

La consecuencia organizacional de esta pluralidad de papeles es que cada organización o unidad de la administración pública asumirá características congruentes con el papel específico que le toque desempeñar. De allí que corresponda desagregar el análisis hasta el nivel del tipo de actividad realizado.

IV.2 ANALISIS DE LAS POLITICAS SUSTANTIVAS PARA LA DETERMINACION DE SUS REQUERIMIENTOS ORGANIZACIONALES

La administración pública, y por lo tanto las unidades organizacionales que la integran, tiene asignado un conjunto de actividades derivadas de los objetivos de la acción de gobierno.

En las secciones anteriores se ha hecho mención a la complejidad de la problemática vinculada a la determinación de esos objetivos y de las actividades resultantes. En ésta se atiende a la relación entre la actividad administrativa y el contenido sustantivo de las políticas de gobierno.

IV.2.1 Definición de las políticas sustantivas

Las políticas públicas -o políticas de gobierno- son susceptibles de ser definidas de distintas formas. Cada una de ellas tiene un nivel de especificidad diferente:

- 1) una orientación genérica o el conjunto de criterios que orientan la toma de decisiones presente o futura entre distintas alternativas dados ciertos objetivos y condiciones enfrentadas,
- 2) una decisión o un conjunto de decisiones dirigidas a establecer un curso de acción para el logro de un objetivo,
- 3) el conjunto de metas y medios integrados sistemáticamente.

Como se observa, cada una de estas definiciones supone un grado de explicitación creciente en cuanto a la articulación entre objetivos, medios y actividades. En el contexto del diagnóstico, corresponde identificar las políticas públicas conforme a la primera de las definiciones, es decir, a las orientaciones, criterios y decisiones referidas al impacto que la acción del estado pretende producir en la sociedad.

IV.2.2 Impactos organizacionales de las políticas sustantivas

Esa identificación y el análisis posterior deben conducir a:

- 1) delimitación de los problemas o cuestiones sociales a las que las políticas están dirigidas (18)
- 2) clarificación de los objetivos y metas relevantes a esos problemas o cuestiones (19)
- 3) identificación de las alternativas sobre cursos de acción para ubicar la política elegida dentro del conjunto de posibilidades (20)
- 4) determinación de los medios y/o recursos movilizables (21)
- 5) asignación de esos medios y/o recursos a actividades comprendidas dentro del curso de acción (22)
- 6) adjudicación de actividades a unidades organizacionales encargadas de la implementación (23)
- 7) determinación de los impactos previstos (24)
- 8) identificación de las relaciones causales postuladas (efectos a que conduce cada acción) (25)
- 9) requerimientos en materia de información, capacidad decisoria y control social de cada política. (26)

Como se observa, este análisis es semejante al que debe ser realizado para la determinación del papel de la administración pública. Su diferencia consiste en que el ámbito del análisis es más restringido (sectorial), geográfico, organizacional).

IV.3 Las políticas públicas como procesos

El análisis del impacto organizacional de los contenidos de las políticas debe enmarcarse en la consideración de los procesos que en su torno se desencadenan:

La consideración de esos procesos requiere:

- 1) identificación de los actores o participantes en los mismos (27)
- 2) clasificación de las posiciones de estos actores o participantes con respecto a la cuestión que da lugar al proceso, (28)
- 3) recursos de cada uno de estos actores que son movilizados a lo largo del proceso, (29)
- 4) relaciones entre esos actores y carácter de las mismas (colaboración, competencia, conflicto), (30)
- 5) mecanismos de acción de cada uno de esos actores sobre los niveles de decisión política, (31)
- 6) articulación entre esos actores y niveles administrativos; en particular: (32)
 - en la identificación del problema que da lugar al proceso.
 - en la conceptualización del problema
 - en la vinculación del problema a otros problemas (agregación de problemas)
 - en la generación de alternativas

- en la determinación de los criterios para el análisis de las alternativas.

- 7) respuestas de distintos niveles y unidades administrativas a esas articulaciones, relaciones e intentos de instrumentación, (33)
- 8) significación de las interpretaciones de las políticas de gobierno dadas por las unidades administrativas durante el proceso de implementa-ción, (34)
- 9) relaciones entre los actores considerados y los procesos de evaluación política y social de los impactos de la acción administrativa, (35)

La consideración de estos procesos debe incorporar algunas cuestiones cuyo tratamiento más específico se hace en capítulos posteriores.

IV.4 La implementación de políticas públicas

Las políticas públicas pueden implementarse en forma directa por la administración o a través de mecanismos indirectos.

Este aspecto es particularmente válido en los niveles locales de gobierno. En este caso tiene una referencia específica en la participación de organizaciones comunitarias en la ejecución de actividades de impacto social.

Es decir, deben analizarse los distintos actores -públicos o privados- que con sus acciones pueden contribuir al logro del impacto deseado.

Para ello debe seguirse la siguiente secuencia:

- 1) identificación de los impactos sociales buscados (36)
- 2) determinación de las acciones (37)
- 3) evaluación de los distintos actores capaces de realizar esas acciones (38)
- 4) papel resultante para la organización pública (39)

V. ANALISIS CONTEXTUAL

V.1 Descripción de las dimensiones contextuales

La administración pública opera en un contexto social.

La definición de este contexto plantea algunos problemas que deben ser considerados con particular atención en el diseño de la actividad de análisis.

Por contexto puede entenderse todo aquello que es exterior a la administración pública pero cuyos estados, conductas o tendencias afectan o pueden llegar a afectar a las organizaciones que componen la administración pública.

V.1.1 Variedades del contexto

En este sentido, es posible distinguir:

El contexto real constituye la identificación objetiva de aquellos elementos de la realidad social con incidencia sobre la administración pública, tanto a través de las demandas planteadas, los apoyos recibidos, la provisión de insumos, como por los productos a él volcados.

El contexto percibido es aquel conjunto de la realidad visualizada por distintas unidades integrantes de la administración pública como de importancia para su accionar, tanto por aspectos políticos como meramente operacionales.

El contexto relevante es aquella parte del contexto cuyos es tados, conductas o tendencias son las que contribuyen a expli car las acciones, las estructuras y los procesos internos de las organizaciones administrativas.

De lo anterior puede derivarse lo siguiente:

- el análisis del contexto real, en toda su complejidad, esca pa a la capacidad de captación y procesamiento de la infor mación de cualquier organización pública.

Por ello, la organización pública realiza una selección de la información sobre ese contexto. La misma se realiza dentro del campo contextual percibido, que, por cierto, no neces ariamente debe coincidir con el contexto real.

- el análisis del contexto percibido: la identificación de cuáles son los elementos del contexto que la organización visualiza, percibe o interpreta como importante es de extre ma importancia pues es hacia ellos que orientará la búsque da de la información, con referencia a ellos establecerá sus estrategias y sobre ellos efectuará la apreciación de los impactos alcanzados.
- el análisis del contexto relevante: es un análisis realiza- do con propósitos analíticos o evaluativos. Ese contexto puede coincidir con el percibido, pero su delimitación pre cisa es consecuencia de la identificación de las relaciones causales operantes, es decir, de los hechos o circunstan- cias que son efectivamente productoras de las condiciones que se desenvuelve la administración y de los impactos pro ducidos.

V.1.2 Análisis del contexto real

El contexto real está constituido por la problemática de la provincia o municipalidad, con los fenómenos que le son propios como aquellos que inciden sobre ella.

Esa problemática está integrada por distintos aspectos o planos. Estos aspectos o planos son los que suelen ser incluidos en los diagnósticos de área.

En ese sentido, el análisis organizacional debe basarse en diagnósticos de la situación en que opera la administración pública.

Esos diagnósticos pueden ser los que se realizan con propósitos orientados a la formulación de planes provinciales y municipales.

El siguiente es un listado de elementos, factores o dimensiones que deben estar incorporados en el análisis del contexto real.

Este listado es de orden muy general. Su especificación depende del caso particular en estudio y del nivel de gobierno (provincial o municipal) de que se trate.

a) condiciones ambientales

- características del medio ambiente físico (40)
- restricciones y demandas impuestas a la activi
dad de las organizaciones públicas (41)

b) condiciones del medio físico construido

- infraestructura existente (42)
- infraestructura bajo control del sector
público (43)

c) Factores económicos

- actividad productiva
 - tipo de actividad y tecnologías (44)
 - estructura de la actividad (45)
 - relaciones con los mercados (46)
 - transacciones con otras áreas (47)
- patrones de financiamiento y de los flujos financieros (48)
- distribución de los beneficios de la actividad productiva (49)
- actores de la actividad productiva (50)
 - localización y distribución espacial (51)
 - localización de sus centros decisorios

d) Factores demográficos y sociales

- composición y estructura de la población (52)
- distribución espacial (53)
- flujos demográficos (54)
- ocupación y empleo (55)
- estructuras de dominación y dependencia (56)
- integración social y comunitaria (57)
- pautas y modalidades de organización social (58)
- patrones de liderazgo (59)
- fracturas sociales existentes (60)

e) Factores culturales

- patrones culturales predominantes (61)
- subgrupos culturales (62)
- relaciones entre subgrupos culturales (63)
- valores y actitudes con respecto a actividades del sector público (64)

f) Factores políticos e institucionales

- condiciones políticas generales (65)
- condiciones políticas locales (66)
- marco institucional de la acción pública (67)
- capacidad de decisión de las organizaciones públicas en relación a distintas áreas o públicos (68)
- red institucional a nivel local (provincial o municipal) (69)
- actores participantes (70)
- sistemas de representaciones (71)
- relaciones de colaboración y conflicto entre actores (72)
- sistemas de articulación y agregación de intereses (73)

g) Factores históricos

- trayectoria histórica del área (74)
- participación de la administración pública en esa trayectoria (75)
- percepción y evaluación de las experiencias históricas por parte de los actores relevantes (76)

V.2 Alternativas para la reconstrucción del análisis del contexto

Lo habitual es que las organizaciones públicas no cuenten con diagnósticos con el grado de elaboración implícito en el listado anteriores.

En ese caso, la información contextual debe ser sustituida por métodos alternativos, procurando preservar su confiabilidad.

Varios son los métodos que pueden ser utilizados:

V.2.1 Análisis de problemas

Este método consta de las siguientes etapas:

- listado de los distintos grupos de la comunidad en relación con la organización pública (77)
- listado de los problemas percibidos por dichos grupos (78)
- relación entre esos problemas (interdependencias, secuencias, resoluciones necesarias y contingentes) (79)
- identificación de factores que operan para determinar esos problemas (80)
- relación entre esos factores (81)
- factores que alimentan u obstaculizan la manifestación de esos problemas (82)
- hechos o circunstancias que precipitan tales factores (83)
- públicos asociados con esos hechos o circunstancias (84)
- actitudes de esos grupos frente a distintas alternativas de resolución (85)

Conforme a lo descripto, se reconstruye la problemática a partir de los actores. Obsérvese que éstos son internos o externos a la administración pública.

En realidad, es un modo de aproximarse al contexto real a través de la agregación de las percepciones de distintos grupos sociales de la problemática local.

Los ítems que componen este análisis tienen una lógica superposición con los numerados (27) a (35).

V.2.2 Agregación de diagnóstico de cobertura parcial

Es frecuente que se cuente con diagnósticos sobre aspectos específicos de la problemática local: infraestructura, educacional, sanitario, etc.

Estos diagnósticos suelen estar estructurados según diferentes modelos analíticos y normativos, reflejando sus distintos propósitos.

El análisis administrativo debería comenzar con la recopilación de tales diagnósticos y con la comprensión de sus diferencias en enfoques y alcances.

Esa agregación da un cuadro no exhaustivo de la problemática enfrentada por la administración pública. Varios son los vacíos que pueden quedar.



- áreas específicas de la problemática provincial o local
- individualización de los procesos decisorios en torno a cada área diagnosticada.
- carencias en la especificación de los actores involucrados

Este último punto es particularmente relevante.

Los diagnósticos sectoriales con frecuencia descuidan los aspectos de la problemática social vinculada con el área estudiada, en especial cuando han sido formulados con propósitos restringidos o para la fundamentación de proyectos de inversión.

V.2.3 Apreciaciones informadas

En situaciones de carencias generalizadas de información sistemática puede recurrirse al relevamiento de apreciaciones relativamente informadas de personas a quienes se les confiere cierta autoridad y confiabilidad en sus juicios.

Estos informantes brindan sus apreciaciones de la situación, de los procesos a ella vinculados y de los actores relevantes.

V.2.4 Elaboración desde la propia organización

Puede plantearse como tarea de la propia organización la identificación del contexto relevante y de sus características y modalidades que inciden sobre la tarea sustantiva y administrativa.

Esta elaboración requiere ámbitos de análisis y procesos de elaboración organizacional que serán desarrollados en la parte correspondiente a estrategias de cambio.

VI. COMPRENSION HISTORICA

El análisis organizacional debe estar encabezado por una comprensión de la génesis y el desarrollo de las estructuras administrativas a diagnosticar.

VI.1 Génesis organizacional

Las unidades de la administración pública suegen como respuestas a problemas o demandas que tienen una significación histórica particular.

Esa significación puede modificarse a lo largo del tiempo, cambiando el sentido real de la actividad organizacional.

Ese sentido es sólo parcialmente reflejado por el listado de misiones y funciones. El mismo tiene vinculación, fundamentalmente, con el papel asumido por la administración provincial o municipal.

Ejemplo: una organización puede nacer orientada a realizar una actividad asistencial o reparadora, para tornarse de prevención con cambios importantes en sus recursos y modalidades operativas, pero sin por ello alterar sus estructuras.

Aquel sentido es de naturaleza política. Su comprensión adecuada sirve para la evaluación de desempeño y de los impactos producidos.

Tras su origen, existen grupos o clientes que demandan sus actividades o servicios, o a quienes éstos van dirigidos. Esos grupos o clientes generan procesos que pueden determinar la naturaleza de la actividad administrativa desarrollada.

VI.2 El desarrollo institucional

Toda organización tiene, a lo largo de su existencia, episodios que van conformando tradiciones institucionales, una imagen pública determinada y modalidades particulares de realizar sus acciones.

La adecuada comprensión de la realidad presente exige, por lo tanto, una revisión de ese desarrollo. En otros aspectos, debe visualizarse lo siguiente:

VI.2.1 Etapas principales en el desarrollo de la institución

La organización pública atraviesa por diversas etapas durante su existencia. Algunas conforman una historia particular, que es propia en el sentido que no es compartida por otras organizaciones integrantes de la administración pública. Las restantes están determinadas por acontecimientos que inciden sobre todo el sector público.

A su vez, estas etapas pueden identificarse a través de distintos medios.

a) Identificación por los miembros de la organización

Son los miembros los que en primer lugar experimentan los cambios en la organización. Es importante ubicar, a través de informantes claves, cuales son los contenidos de las distintas etapas, los sucesos que precipitaron el tránsito de unas y otras y las consecuencias denunciadas.

b) Identificación por personas ajenas a la organización

Los distintos públicos con los que la organización interactúa, ya sea dentro del sector público como fuera de él, constituyen también fuentes de información para identificar estas etapas.

El contenido de esta información puede coincidir con la primera, pero, en particular, será más surgente en lo referido al papel que se le asigna dentro del conjunto de actividades de la administración pública y al impacto de sus acciones.

c) Identificación a través del análisis documental

Esta identificación es producto de la búsqueda sistemática a través del análisis de documentos que reflejen la evolución de los recursos, las actividades y los procesos organizacionales.

En este caso, debe tenerse especial cuidado en la selección de dichos documentos. En particular, las organizaciones suelen ejercer cierta selectividad sobre los documentos que registran instancias críticas de su existencia, a la vez que éstos son poco explícitos en el reflejo de procesos organizacionales y, de especial sobremanera, en las consideraciones tenidas en cuenta en la toma de decisiones sobre aquellas instancias.

VI.2.2 Contenidos y eventos básicos que conforman cada etapa

El tránsito entre etapas suele realizarse a través de situaciones que constituyen modificaciones sustanciales en algunos aspectos de la organización.

Estos aspectos pueden ser el resultado de causas externas o internas.

a) Hechos externos

Modificaciones en lo político, social o económico que remiten al diagnóstico contextual y a la evaluación de sus impactos sobre el sector público.

b) Hechos internos

Se refieren a hechos internos a la organización, aún cuando su origen se encuentre en el exterior a la organización. Estos cambios son en:

- la conducción superior
- la composición de su personal técnico
- la dotación de recursos
- la naturaleza de los insumos
- su estructura
- sus tecnologías básicas
- sus procesos

VI.2.3 Evolución de las actividades

El perfil básico de cada organización está constituido por la relación existente entre actividades desarrolladas y servicios o productos suministrados a la comunidad. Esta evolución atiende a los cambios ocurridos en ese perfil básico.

- 1) determinación de los cambios explícitos en los objetivos o misiones asignadas (86)
- 2) identificación entre las actividades efectivamente realizadas y esos objetivos o misiones (87)
- 3) beneficiarios de esas actividades (88)
- 4) alcance de esas actividades (por naturaleza, ámbito geográfico, etc.) (89)
- 5) vinculaciones con otros ámbitos del sector público (90)

VI.3 Inferencias derivadas de la comprensión histórica

El análisis de la génesis organizacional y de su desarrollo debe llevar a la comprensión de los siguientes aspectos:

- i) identificación del papel asignado externamente a la organización.

Esta asignación se refiere tanto al interior del sector público como a su exterior, es decir,

- a los niveles superiores de gobierno (91)
- a otras organizaciones del sector público con las que tiene distinto tipo de relaciones (92)
- a públicos externos relevantes, en particular los destinatarios de sus actividades y aquellos actores políticos que participan en los procesos de evaluación de las mismas (93)

ii) identificación del papel percibido desde el interior
de la organización (94)

Esta percepción se refiere a las distintas interpretaciones dadas a sus objetivos, a las relaciones establecidas y a los servicios prestados.

iii) identificación de las estrategias institucionales

El tema de la estrategia institucional debe ser considerado como uno de los elementos centrales del diagnóstico.

Aquí pueden anticiparse las grandes líneas de la misma, lo que supone la identificación de:

- selección de las modalidades de realización de las actividades asignadas a la organización pública (95)
- selección o interpretación de los beneficiarios o receptores de esas actividades (96)
- selección de los públicos -actores dentro del estado o fuera de él- con los que se pretende establecer relaciones para promover apoyo político o complementaridad en las acciones (97)
- selección de criterios para la asignación de recursos entre las distintas actividades a cargo de la organización (98)

VI.4 COMPRESION DEL DIAGNOSTICO DENTRO DE LA TRAYECTORIA HISTORICA DE LA ORGANIZACION

El estudio diagnóstico es el resultado de un proceso que lleva a proceso que lleva a problematizar algunas de las características estructurales y de funcionamiento de la organización, o sus impactos sobre el área de actividad que integra su competencia.

Esa problematización supone algún tipo de comparación entre la realidad de la organización y lo deseado. Es decir, pone en juego al denominado "marco normativo" por menos elaborado que éste esté. La adecuada comprensión del sentido de esta comparación es fundamental para la elaboración del diagnóstico.

Esa comparación es un proceso. En este es necesario distinguir:

VI.4.1 Los participantes

Las preguntas relevantes al respeco son:

- quiénes, dentro o fuera de la organización, identifican los problemas que generan la necesidad del diagnóstico y la eventual acción de cambio (99)
- cuáles son los criterios que llevan a identificar las situaciones presentes como problemáticas (100)
- cuáles son los objetivos que orientan los comportamientos de estos participantes (101)
- cuál es la relación establecida entre esos participan-tes con los afectados o beneficiados con la situación problemática identificada (102)

- estructurales o procesuales
- de recursos o de diseño de actividades (113)
- cuál es la relación postulada entre las dimensiones mencionadas (114)

VI.4.4 Los determinantes estructurales

Estos determinantes se refieren a aquellas condiciones de la organización que inciden sobre la capacidad de la misma para analizar su propio funcionamiento y el impacto producido por sus actividades.

En particular:

- existencia de mecanismos para el análisis sistemático de la organización (grupos de planificación control de gestión evaluación, etc.) en sus aspectos sustantivos (115)
- existencia de grupos para el análisis administrativo (organización y sistemas) (116)
- existencia de grupos asesores sin asignación precisa de funciones (117)

Para cada uno de estos aspectos, deberá establecerse la inserción real de los grupos en los procesos de búsqueda, captación, procesamiento y análisis de la información utilizada en la toma de decisiones.

- cuál es la ubicación de esos participantes dentro de la estructura de decisiones de la administración o de la organización (103)
- quiénes deciden con respecto al diagnóstico (104)

VI.4.2 Los antecedentes

- cuáles son los determinantes inmediatos de la demanda de diagnóstico (105)
- cuáles son las consideraciones puestas en juego al decidir la realización del diagnóstico (106)
- cuáles son los problemas o demandas específicas que generan el impulso hacia la realización del diagnóstico (107)

VI.4.3 Las expectativas

- con respecto a la iniciación de la labor diagnóstica (108)
- con respecto al desarrollo del trabajo (109)
- con respecto a los resultados (110)
- con respecto a los procesos posteriores (111)

VI.4.3 La naturaleza de los problemas

- de qué modo los problemas denunciados se vinculan con las etapas de la evolución institucional y las circunstancias actuales (112)
- cuál es el sentido de los problemas identificados con respecto a las siguientes dimensiones:
 - circunstanciales o persistentes
 - recientes o de larga data
 - político-institucionales o administrativos

Pueden señalarse otros aspectos de la estructura de la organización que inciden sobre esta capacidad de problematización cuyo papel específico deberá establecerse a lo largo del diagnóstico:

- grado de centralización en la toma de decisiones (118)
- niveles de desagregación de actividades existentes (119)
- grado de complejidad de las tareas y requerimientos técnicos de las mismas (120)
- localización de centros decisorios a partir de la diferenciación de las actividades por tipo de servicio, público beneficiario, localización geográfica, etc. (121)

VII. ANALISIS DE OBJETIVOS Y METAS

VII.1 Sistema de fines y medios

La administración pública puede ser concebida como un sistema de fines y medios.

Los primeros resultan de decisiones políticas resultantes del papel asignada al estado de la orientación de gobierno asumida.

Esos fines se desagregan en objetivos para las distintas áreas de acción gubernamental. Estos a su vez, en metas, la responsabilidad de cuyo logro se adjudica a las distintas unidades organizacionales.

El análisis de objetivos y metas se referirá, entonces, a estos diferentes niveles, tratando de comprender la complejidad de esa desagregación y de los resultados de esta adjudicación.

VII.2 Sistemas administrativos de desagregación de objetivos y de agregación de políticas sustantivas

La acción de gobierno es el resultado de una multitud de políticas sustantivas dirigidas a muy diversas problemáticas.

Es decir, la acción del gobierno provincial o municipal responderá a un conjunto de políticas asumidas en función la concepción del papel asumida para este nivel de gobierno.

Esas políticas constituyen un conjunto que debería ser coherente, mutuamente compatible y resultante de esa concepción. Esta sería la situación óptima.

La realidad dista de este óptimo. La explicación están en complejidad de los factores que las distintas ópticas de análisis ponen de manifiesto y que fueron enumerados en una sección anterior.

Es por ello que en las administraciones suelen existir mecanismos para la articulación de las políticas, procurando que respondan a orientaciones comunes y que para su ejecución se haga una asignación adecuada de los recursos disponibles.

La planificación es uno de estos mecanismos.

VII.2.1 Análisis del sistema de planificación

Este análisis del sistema lleva en primer lugar a la identificación de sus características y atributos fundamentales.

Debe señalarse que el análisis no parte del supuesto de la existencia de un sistema formalmente estructurado de planificación. Atiende, en primer lugar, al desempeño de la función.

Para aclarar el alcance de lo dicho, deben hacerse algunas consideraciones previas que, si bien tienen alguna aspiración teórica, contribuirán a orientar la labor analítica.

a) Concepto de planificación

La idea de la planificación está asentada en las siguientes nociones:

- futuro: se prevén estados a alcanzar en el tiempo y se señalan los caminos para ello.
- acción: la planificación supone alguna acción dirigida al logro del estado futuro deseado.
- previsión: anticipación del curso futuro de los eventos, tanto si se produce la acción como si no se produce.
- explicación: identificación de los factores operantes y determinación de las causalidades presentes
- voluntad; la planificación es el resultado de una actividad consciente dirigida a un fin.
- incertidumbre: la presencia en la situación en que se opera de factores no controlados o controlables.
- alternativas: exige la elección entre cursos alternativos.
- recursos escasos que requieren su adjudicación según una evaluación de su eficiencia e impacto.

Puede observarse que estas nociones están presentes en todas las decisiones que conducen a la acción. Por lo tanto, la planificación debe ser visualizada como una modalidad particular del proceso decisorio.

La indagación diagnóstica debe atender a este proceso decisorio y a la modalidad particular que asume. Una de esas modalidades es la planificación formalizada.

b) la planificación como proceso

La planificación tiene un resultado, que es el plan. Pero a la vez es un proceso que consiste en:

- identificación de futuros posibles y deseables
- apreciación de la situación presente
- explicación de esa situación
- previsión sobre su desarrollo
- identificación de alternativas
- evaluación de las mismas
- anticipación de los impactos probables
- estimación de recursos demandados
- selección conforme a los criterios de decisión establecidos.
- adjudicación institucional para la implementación

Este proceso no concluye con la implementación. Esta a la vez es el inicio de un ciclo de revisión y evaluación que alimenta nuevamente el proceso en las etapas señaladas.

c) la planificación explícita e implícita

Los pasos que integran el proceso descripto pueden estar altamente formalizados y explicitados, asignados a distintos niveles y unidades de gobierno, o pueden realizarse en forma no diferenciada con respecto a otras modalidades decisorias dentro de la administración de gobierno.

d) la jerarquía de la planificación

Dentro del mismo esquema de fines y medios, la planificación puede obedecer a un ordenamiento jerárquico en el que lo establecido en un nivel constituye restricciones para el nivel más bajo.

El análisis deberá comenzar determinando la existencia y contenidos de esta jerarquía desde los planes nacionales hasta los locales.

VI.2.2 Organos y unidades de planificación

a) Grupos

- existencia de grupos destinados específicamente a la planificación y programación del gobierno y del sector (122)
- existencia de grupos orientados específicamente a la planificación y la programación de las organizaciones (123)

b) Carácter de esos grupos

- grado de formalización de esos grupos (124)
- carácter de los grupos
 - grupos permanentes (125)
 - grupos circunstanciales

c) Integración

- dimensión del grupo (126)
- tecnologías de planificación utilizadas (127)
- recursos humanos afectados a la tarea (128)

d) Jerarquía

- nivel jerárquico dentro de la administración pública (129)
- nivel jerárquico dentro de la administración del sector (130)
- nivel jerárquico dentro de la organización (131)

e) Relaciones funcionales

- relaciones con los órganos centrales de planificación (132)
- relaciones con las autoridades sectoriales o de la organización (133)
- relaciones con las otras áreas funcionales dentro de la organización (134)

f) Concentración de la capacidad decisoria

- grado de centralización en el desempeño de la función de planificación (135)
- distribución entre unidades subordinadas jerárquicamente o vinculadas funcionalmente de las tareas vinculadas a la planificación (136)

g) Coordinación

- mecanismos existentes para coordinar las labores vinculadas a las distintas facetas de la planificación (137)

h) Unidades colaboradoras

- identificación de las unidades con relaciones de colaboración en el proceso de planificación (138)
- naturaleza de esas relaciones (suministro de información, apoyo técnico, prestación de servicios, soporte de legitimación, etc.) (139)

i) Participación

- participantes en las distintas etapas del proceso (140)
- modalidades de la participación (141)
- localización de la participación (142)
- aportes brindados a través de la participación (143)

VI.2.3 Características de la planificación

a) Plazo

- proyección temporal de las decisiones procesadas en la planificación (144)
- desagregación en plazos en unidades componentes (145)

b) Oportunidad de revisión

- revisión al final del período incorporado en esa proyección temporal de la decisión (146)
- revisiones periódicas y parciales (147)
- revisión permanente e integral (148)

c) Flexibilidad

- existencia de previsiones para afrontar cambios en la situación o contingencias (149)
- existencia de márgenes dentro de las previsiones (150)

d) Cuantificación

- grado en que los objetivos están expresados en metas cuantificadas o cuantificables (151)

e) Comprensividad

- alcance de las acciones de gobierno incorporadas al proceso de planificación (152)

f) Desagregación

- grado en que los planes se desagregan al nivel de programas, proyectos y actividades (153)

VI.3 ANALISIS DE OBJETIVOS Y METAS

A partir del análisis de las políticas públicas se cuenta con la información básica sobre los objetivos adjudicados a cada organización.

Estos objetivos deben interpretarse considerando:

- 1) la enunciación formal
- 2) los objetivos operacionales

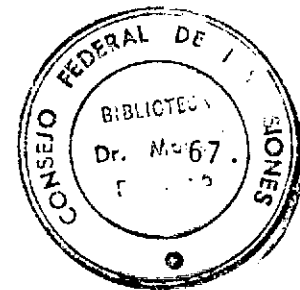
VI.3.1 Los objetivos formales u oficiales

Son los objetivos explícitamente asignados a cada unidad de la administración pública. (154)

Usualmente están expresados a través de las misiones organizacionales.

Esa expresión suele ser insuficiente, ya que sirve en primer lugar para asignar ámbitos de competencia. Carece de precisión para la evaluación de logros y no están circunscriptos en el tiempo.

Esa precisión -a veces expresada cuantitativamente- está dada por las metas. En la situación óptima, estas metas forman parte de una planificación organizacional derivada o integrada a la planificación del sector público.



VI.3.2 Los objetivos operacionales

Son los objetivos efectivamente perseguidos en la actividad cotidiana de la organización (155)

Estos objetivos deben ser inferidos a partir del análisis de esas actividades.

En ocasiones estos objetivos resultan de las restricciones impuestas a través del presupuesto. Es decir, los recursos adjudicados y su afectación real son los que determinan los objetivos efectivamente perseguidos.

VI.3.3 Análisis conjunto de objetivos formales y operacionales

Identificadas ambas categorías de objetivos, corresponde su comparación para determinar:

- correspondencia entre los objetivos oficialmente establecidos y los efectivamente perseguidos (156)
- áreas no cubiertas de los objetivos oficiales por los operacionales (157)
- áreas de no coincidencia: (158)
 - identificación de las mismas
 - descripción (naturaleza y carácter)
 - explicación (determinantes extraorganizacionales y organizacionales)
- consecuencias de la no coincidencia (159)
- indagación particular de las áreas de objetivos operacionales que exceden las misiones oficialmente asignadas (160)

VI.4 ANÁLISIS AGREGADO DE OBJETIVOS PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA

Lo anterior se refiere al nivel de cada organización.

Este análisis debe realizarse también para el conjunto de organizaciones que integran la administración pública.

Este análisis agregado permite:

- a) identificar la correspondencia entre las misiones (objetivos) organizacionales y los requerimientos que en materia de actividades plantean las políticas públicas. (161)
- b) la falta de correspondencia indicará la existencia de políticas cuyas consecuencias administrativas no están claramente determinadas, lo que suministrará elementos que deben ser indagados al evaluar.
 - los sistemas de planificación administrativa
 - la estructura macroorganizacional de la administración pública
- c) detectar áreas de superposición (162)
- d) plantear interrogantes sobre las relaciones de colaboración, competencia o conflicto entre unidades de la administración pública
- e) sugerir elementos para el análisis de la problemática política de la administración pública. En particular:
 - relación entre distintas organizaciones con actores externos que promueven u obstaculizan la coincidencia entre los objetivos formales con los operacionales

- mecanismos internos al sector público que promueven o dificultan la coherencia de las actividades de las distintas unidades que lo integran.
- f) identificar distintas interpretaciones sobre el papel y los objetivos de la administración pública dentro de la orientación de gobierno establecida.

VII. MARCO JURIDICO-INSTITUCIONAL

El diagnóstico debe contar con una adecuada apreciación del marco jurídico-institucional de la administración.

En este capítulo se establecerá una gran división de los temas a considerar.

El tratamiento particularizado de cada uno de los instrumentos debe obedecer a técnicas usuales a las que el analista deberá recurrir. Basta para el propósito de este trabajo señalar el alcance y propósito del análisis.

Este análisis se refiere al conjunto de normas que gobiernan el desempeño de la administración -provincial o municipal-.

El relevamiento tiene por propósito identificar las normas generales y específicas que tienen consecuencias sobre la estructuración, la disposición de recursos y el funcionamiento de cada unidad de la organización.

VII.1 Legislación que corresponde al nivel superior al considerado.

Se refiere a las disposiciones constitucionales, de los códigos y leyes orgánicas para el caso de las municipalidades.

En cada caso deberá determinarse:

- Restricciones establecidas (163)
- Delimitación de la capacidad decisoria
 - ámbitos exclusivos (164)
 - ámbitos comparativos (165)
 - ámbitos de inhibición (166)

VII.2 Legislación propia del nivel considerado (provincial o municipal) que sirve como norma genérica de ordenamiento

Se refiere a los cuerpos normativos que : 1) estructuran la administración a nivel macroorganizacional (167), y 2) establecen los regímenes funcionales y procesuales comunes para todas sus unidades (168).

En particular, para el nivel municipal ese relevamiento debe comprender, (Ver Manual de Gobierno y Administración Municipal, CFI 1979)

- a) organización y procedimiento administrativo municipal
 - ordenanza de estructura u organización de todas las unidades (167)
 - reglamento orgánico-funcional de los organismos de la administración general (168)
 - reglamento orgánico-funcional para cada organismo de acción sustantivo (169)
 - manual de procedimientos de administración general (170)
 - manual operativo de cada actividad sustantiva (171)
 - códigos de recursos administrativos (172)
- b) personal (173)
- c) gestión financiera (174)
- d) contratos administrativos (175)
- e) regímenes de prestación de servicios públicos (176)

VII.2 Legislación propia del nivel considerado vinculada a actividades sustantivas de la administración con consecuencias sobre los administrativos

Para el caso municipal:

- urbanismo
- edificación
- tránsito
- higiene pública
- moralidad
- uso de bienes municipales
- tributación

VIII ANALISIS DE LA ESTRUCTURA

La realización de la acción de gobierno exige que la administración pública desempeñe un conjunto muy diverso de actividades.

Estas actividades se agrupan de manera de adjudicar la responsabilidad de la ejecución a distintos niveles y ámbitos organizacionales.

De ese agrupamiento resulta la estructura organizacional de la administración.

En ella hay que distinguir:

- la diferenciación de estructuras particulares
- especialización funcional asignada a cada una de esas estructuras particulares (unidades u organizaciones específicas)
- los mecanismos de integración de las actividades especializadas asignadas a esas estructuras diferenciadas.

Estos mecanismos de integración tienen a su cargo:

- la coordinación: la articulación entre las funciones especializadas y asignadas a esas unidades diferenciadas
- el control sobre esas unidades par que sus actividades se correspondan con los lineamientos de la acción de gobierno.

VIII.1 Análisis macro estructural

El análisis macroorganizacional de la estructura de la administración pública consiste en el estudio de:

- los criterios que determinan la diferenciación estructural existente (organizaciones específicas, sectorialización, etc.) (177)
- la adjudicación de actividades especializadas a esas unidades u organizaciones (178)
- la correspondencia entre esas estructuras y funciones con los objetivos y políticas de gobierno (179)
- la adecuación de los arreglos estructurales a los requerimientos operacionales de objetivos y políticas (180)
- la distribución de la capacidad decisoria para el ejercicio de la coordinación y el control (181)
- la correspondencia entre la distribución de esa capacidad decisoria y la atribución de competencias (182)
- la adecuación del grado de formalización existente a nivel estructural con los requerimientos de las distintas actividades a cargo de cada organización (183)

VIII.2 Análisis de las estructuras organizaciones

Este análisis se refiere a la distribución de funciones y a la adjudicación de capacidad decisoria en cada una de las organizaciones que integran la administración pública.

La distribución y esa adjudicación pueden tener distinto grado de formalización y explicitación.

El análisis deberá comenzar por las enunciaciones formales para pasar luego a identificar las relaciones efectivamente establecidas en la organización.

VIII.2.1 Análisis formal

Se refiere al conjunto de definiciones de la organización sobre sus organigramas, manuales de procedimiento, descripciones de cargos y especificación de tareas.

a) Organigrama

- 1) distribución de funciones conforme a la diferen
ciación en unidades subordinadas (184)
- 2) distribución de capacidad decisoria entre nive-
les (185)
- 3) existencia de unidades de apoyo y asesoramiento (186)
- 4) relaciones jerárquicas (187)
- 5) relaciones funcionales (188)
- 6) grado de articulación entre niveles y unidades
para cada nivel (189)
- 7) grado de detalle en la formulación del organi-
grama para la especificación de funciones y re
laciones (190)

b) Interpretación del organigrama

- 1) comparación de la distribución de funciones con el conjunto de actividades a cargo de la organi
zación (191)
- 2) determinación de áreas de superposición o actividades no claramente reflejadas en el organigrama (192)
- 3) identificación de la relación existente entre la diferenciación estructural interna y las ac
tividades adjudicadas a cada unidad (equilibrio o balance entre unidades) (193)
- 4) determinación de la adjudicación de capacidad decisoria entre niveles (correspondencia con la capacidad de coordinación y control) (194)

c) Concepción dinámica del organigrama

- 5) proyección de las relaciones jerárquicas y funcionales postuladas formalmente por el or
ganigrama en función de los flujos de tareas de la organización para determinar
 - equilibrio temporal en la distribución de funciones y capacidad decisoria (195)
 - equilibrio en las contribuciones de cada nivel y unidad al desempeño de la tarea (196)
- 6) reinterrpetación del organigrama como sistema de relaciones de manera de identificar interdependencias efectivas en función de las misio
nes de la organización y las funciones a cargo de cada unidad.

d) Focalización en aspectos específicos

1. Ordenamiento de las actividades a cargo de la organización, el que se base sobre los resultados de los análisis ya realizados:

- a) análisis de misiones asignadas (197)
- b) análisis de las funciones derivadas de esas misiones (198)
- c) identificación de actividades para el cumplimiento de esas funciones (199)
- d) identificación de la asignación de esas actividades a cada nivel y unidad (200)

Consiste en establecer las actividades centrales o sustantivas para la organización, y las periféricas o de apoyo.

Las primeras son las directamente contribuyentes al desempeño de la misión. Las segundas son contribuyentes o auxiliares, que hacen al mejor desempeño (planificación, programación) o a la administración de los recursos específicos movilizados para ello (personal, presupuesto, servicio administrativo).

2. Identificación de la adecuación del organigrama a esta clasificación de actividades en centrales y periféricas o de apoyo. (201)
3. Correspondencia entre los criterios utilizados en la confección del organigrama con:

- i. los criterios de diferenciación de unidades y conforme a especializaciones funcionales utilizados a nivel superior al de la organización considerada (202)
 - ii. los criterios de organización establecidos en normas de carácter específico (en particular las normas de creación de sistemas administrativas -de planificación, presu-puestarios, de personal, etc.-) (203)
 - iii. los criterios generales de política de gestión del sector público (descentralización, delegación, participación, flexibilidad, etc.) (204)
-
- 4. Determinación de la adecuación de los criterios utilizados para la definición de niveles y uni-dades a los requerimientos de las estrategias de la organización. (205)
 - 5. Determinación de la adecuación de los criterios utilizados para la definición de niveles y uni-dades a la naturaleza particular de las relaciones establecidas con los públicos a los que van dirigidos sus servicios o productos. (206)
 - 6. Determinación de la adecuación de los criterios utilizados para la definición de niveles y uni-dades a la naturaleza particular de las activi-dades desarrolladas (207)
 - 7. Identificación de áreas de superposición o du-plicación susceptibles, en principio, de conso-lidación o eliminación. (208)

8. Relaciones entre las unidades de línea y las de apoyo, en particular dirigiendo el análisis a la identificación de líneas de colaboración previstas y de confusión entre ambos planos (209)
9. Relaciones con las adjudicaciones presupuestarias (Ver análisis de recursos) (210)

e) Formalización de procedimientos

1. relevamiento de los procedimientos formalizados bajo la forma de
 - manuales administrativos (211)
 - descripciones de procedimientos específicos (212)
 - circulares con especificación de directivas sobre la ejecución de actividades y la distribución de responsabilidades y atribuciones que completen lo establecido en el organigrama o en la distribución de funciones (213)
 - cuadros de flujos de tareas (214)
2. identificación de instancias de revisión y aprobación a través de la línea jerárquica (215)
3. normas sobre la elaboración y procesamiento de información sobre el desempeño de las tareas (216)
4. identificación de la correspondencia entre capacidades decisorias y procedimientos establecidos (217)
5. identificación de la identidad o correspondencia entre los procedimientos establecidos y los sistemas de información (218)

f) Descripción de cargos

1. Relevamiento de las descripciones de cargos existentes (219)
2. Determinación de la naturaleza de las tareas asignadas a cada cargo (220)
3. Análisis de sus atribuciones y responsabilidades (221)
4. Análisis de las relaciones de subordinación y supervisión existentes (222)
5. Determinación de las relaciones generadas por la realización de las tareas (interdependencias y relaciones horizontales por flujo de trabajo) (223)

g) Análisis de tareas

Este análisis deberá hacerse conforme a las metodologías específicas que, por su grado de sistematización y su nivel desagregado, no corresponde desarrollar en este trabajo. No obstante, la siguiente es una enumeración de los requerimientos informativos que este análisis debe satisfacer:

1. propósito o necesidad de cada componente de la tarea (224)
2. requerimientos de personal (225)
3. requerimientos en materia de habilidades y experiencia (226)
4. secuencia en la realización de la tarea (227)
5. formalización de la tarea (228)
6. insumos para la ejecución (229)
7. origen de los insumos (230)
8. descripción del procesamiento de esos insumos (231)
9. discriminación entre actividades regulares y especiales (232)

10. regularidad de la carga de tareas	(233)
11. distribución de la carga de tareas	(234)
12. estándares existentes	(235)
13. equipamiento requerido	(236)
14. naturaleza de los productos de la tarea	(237)
15. cuantificación y especificación del producto	(238)
16. destino del producto de la tarea	(239)

VIII.2.2 Resultado del análisis formal

El resultado del análisis formal debe llevar a:

a) conclusiones sobre la estructura formal

- determinación de las restricciones sobre la estructura adoptada por leyes, reglamentos o disposiciones de orden superior. (240)
- 1. Criterio de estructuración: misión y funciones (241)
- 2. Correspondencia con los procesos, actividades, localización geográfica, etc. (242)
- 3. Persistencia de pautas organizacionales resultantes de marcos normativos en desuso o no vigentes o de tipos y modalidades de realización de actividades superadas (243)
- 4. Correspondencia entre estructura y naturaleza y dimensión de las actividades realizadas efectivamente (244)
- 5. Posibilidad de establecer patrones para la medición de cumplimiento de la actividad a partir de los arreglos estructurales existentes (245)
- 6. Correspondencia entre la estructuración entre niveles y unidades y los centros de información (246)

b) Juicios evaluativos sobre la estructura formal

1. Grado de centralización existente (247)
2. Grado de concentración de la autoridad (248)
3. Énfasis en la formalización (249)
4. Grado de diferenciación entre unidades existentes (exceso o no de especialización de unidades) (250)
5. Niveles jerárquicos (adecuación a los requerimientos de las tareas en materia de coordinación y control) (251)
6. Relación entre las asignaciones de funciones y las cargas de tareas (252)
7. Equilibrio entre cargas de tareas y atribuciones y responsabilidades (253)

c) Identificación de las restricciones impuestas por la estructura formal

1. Sobre la flexibilidad de la acción administrativa (254)
2. Sobre las respuestas a las demandas sociales que debe atender en función de sus actividades (255)
3. Sobre la capacidad innovadora (256)
4. Sobre la posibilidad de actuar con celeridad frente a contingencias. (257)

IX. ANÁLISIS DE LAS TECNOLOGÍASIX.1. Fundamentación del análisis

Cada organización integrante de la administración pública tiene asignado un conjunto de funciones que dan lugar a las actividades realizadas.

Estas actividades suponen la presencia de una diversidad de tecnologías. El análisis de éstas como capítulo especial del diagnóstico se justifica por las demandas que plantean sobre los esquemas de división de tareas, sus requerimientos de coordinación y control sobre los conocimientos necesarios en aquellos que las manipulan. Es decir, tienen consecuencias directas sobre las estructuras y los procesos organizacionales.

La noción de tecnología aquí utilizada es amplia. Su comprensión requiere considerar:

- un problema a resolver, un producto o un resultado
- el conjunto de tareas, medios o métodos a través de los cuales se logra el resultado deseado.

Por lo anterior, se advierte que en toda organización del sector público coexisten diversas tecnologías.

Aquí basten señalar las vinculadas con:

- la actividad propia, sustantiva, de la unidad de la administración pública considerada. Estas son tecnologías de producción (de bienes o servicios): tecnologías médicas, educativas, de construcción de caminos, de fabricación de los bienes cuya producción está a cargo de unidades públicas, etc.
- la actividad de organizar y dirigir las actividades dirigidas a la realización de la tarea sustantiva de la unidad de la administración pública considerada. Estas son las tecnologías de organización (tecnologías de diseño organizacional, de estructuración de los recursos, etc) y de gestión (tecnologías de conducción de grupos, de toma de decisiones, etc)

Entre esas diversas tecnologías, se entiende por tecnología básica aquella que es utilizada para la producción del bien o servicio que constituye la misión asignada.

IX.2. Variables referidas al análisis de la tecnología

Diversas son las variables que podrían ser utilizadas para el análisis de la tecnología. Baste señalar las siguientes para una aproximación:

- 1) Grado de automaticidad de las operaciones o tareas que componen la actividad (258)
- 2) Rigidez del flujo de tareas: (259)
- 3) Continuidad en la realización de las tareas (260)
- 4) Especificidad de los resultados de las tareas (261)
- 5) Homogeneidad de las situaciones tratadas (262)
- 6) Programabilidad en la resolución de las situaciones tratadas (263)

IX.3. Impacto de las variables referidas a la tecnología sobre la estructura organizacional

Desde distintas perspectivas organizacionales se ha tratado el tema de las vinculaciones entre las tecnologías y la estructura organizacional.

La labor de diagnóstico deberá tener en cuenta esas relaciones, procurando establecer la incidencia efectiva de la naturaleza de la tecnología básica de la organización sobre:

- 1) La discrecionalidad del ejecutante de la tarea en la resolución de ésta (264)
- 2) Las demandas de control a ejercer por la autoridad debido a la discrecionalidad del ejecutante de las tareas (265)

- 3) Las exigencias de coordinación entre los responsables de la ejecución de las tareas (266)
- 4) Los mecanismos para asegurar esa coordinación y la posibilidad de someterla a planificación y formalización (267)
- 5) Las interdependencias entre las distintas unidades de la organización creadas por la tecnología (268)
- 6) Las consecuencias sobre el grado de centralización o descentralización más adecuada para el eficiente desempeño de las tareas (269)
- 7) Las consecuencias sobre la posibilidad de formalizar el desempeño de las tareas a través de manuales reglamentos y especificaciones (270)
- 8) El número de niveles jerárquicos para asegurar la coordinación y el control por sobre el nivel de operación de la tecnología básica de la organización (271)
- 9) La dimensión y naturaleza de los grupos o unidades de apoyo a los operadores de la tecnología básica (272)

X. ANALISIS DE LOS RECURSOS HUMANOS

El análisis de los recursos humanos debe comprender:

- marco normativo
- sistema de administración de personal
- estructura y atributos del personal

Además de esa información, el diagnóstico debe abarcar la problemática psicológica, psicosocial y sociológica de la organización.

X.1. Marco normativo y sistema de administración de personal

X.1.1. Normas generales

Identificación de las normas generales que determinan el régimen de relación jurídica entre la administración y el personal.

a) naturaleza de regímenes por tipo de personal	(273)
b) caracterización normativa de la carrera administrativa	(274)
c) mecanismos de reclutamiento	(275)
d) normas, procedimientos y criterios de selección	(276)
e) ingreso y orientación	(277)
f) derechos y deberes	(278)
g) sistema de retribución	(279)
h) formación posterior al ingreso	(280)
i) evaluación y calificación	(281)
j) promoción	(282)
k) régimen disciplinario	(283)
l) cese	(284)
m) relaciones con las organizaciones laborales	(285)

X.1.2. Políticas organizacionales con respecto a la administración de personal

a) criterios de adjudicación de posiciones	(286)
b) papel de la capacitación y de la calificación en la adjudicación de posiciones	(287)
c) modalidades de supervisión del desempeño de las tareas	(288)
d) ámbitos de delegación	(289)
e) sistemas de comunicación	(290)
f) políticas de participación	(291)
1. tipos de participación	(292)

- informativa
- consultiva
- decisional

2. nivel de la participación (293)

- institucional
- en las unidades
- en la definición y ejecución de las tareas

X.2. Estructura y atributos del personal

- a) número de personal (294)
- b) descripción por:
 - estructura de edades (295)
 - distribución por sexos (296)
 - nivel educacional (297)
 - antigüedad en el servicio (298)
- c) distribución de los atributos anteriores por naturaleza de la actividad (299)
 - nivel jerárquico (300)
- d) correspondencia entre los atributos del personal y los requerimientos del cargo (301)
- e) identificación de los niveles de habilidades efectivos (302)
- f) identificación de carencias en materia de aptitudes y conocimientos (necesidades) (303)

X.3. La Problemática Social

X.3.1. Cuestiones básicas

La selección de las cuestiones básicas debe responder a hipótesis

sobre las variables que contribuyen en mayor medida a explicar los comportamientos de los funcionarios.

Estas se refieren al impacto sobre aspectos cognoscitivos (información y capacitación, afectivo-evaluativos (grado de participación e incentivos utilizados) y la pertenencia a grupos específicos y su estímulo por la organización.

Las cuestiones que deben estructurar la búsqueda sistemática de información son las siguientes:

a) Información

1. información a los funcionarios sobre los objetivos organizacionales (304)
2. mecanismos regulares y permanentes de suministro de información (305)
3. mecanismos adicionales de tránsito de la información (306)
4. niveles en que transita la información (307)
5. normas o requisitos para la elaboración y tránsito de la información (308)
6. flujos verticales de información: tratamiento y estímulos organizacionales (309)
7. mecanismos de elaboración colectiva de la información (310)

b) Participación

1. participación en la formulación de objetivos y metas (311)
2. participación en la elaboración de normas (312)
3. relevamientos de niveles de aceptación o crítica sobre el funcionamiento organizacional (313)
4. mecanismos para el ejercicio de la capacidad de iniciativa (314)
5. formalización de la participación (315)

c) Incentivos

1. existencia de sistemas de incentivos (naturaleza material o simbólica) (316)
2. factores que afectan la motivación de los miembros de la organización (317)
3. políticas para movilizar esos factores (318)
4. utilización de la información como incentivo (319)
5. utilización de la participación como incentivo (320)
6. utilización del diseño de la tarea como incentivo (321)

d) Relaciones

1. existencia de mecanismos regulares de intercambio de información y de opinión entre distintos niveles jerárquicos y entre los miembros del mismo nivel jerárquico o área de actividad (322)
2. contribución de las relaciones informales al logro de los objetivos de la organización (323)
3. incidencia de afiliaciones externas (grupos sindicales) sobre la problemática organizacional (324)
4. políticas de la organización con respecto a las actividades sindicales (325)

e) Capacitación

1. correspondencia entre niveles de capacitación y demandas de las actividades (326)
2. correspondencia entre demandas de los procesos decisorios y las aptitudes y los conocimientos disponibles (327)
3. impacto de los sistemas de decisión sobre los incentivos para la capacitación (328)
4. necesidades de capacitación genérica y específica en particular en los niveles y cargos vinculados a los procesos de toma de decisiones (329)

X.3.2. Percepciones organizacionales

Se refiere a la forma particular de visualizar la realidad de la organización presente en sus diferentes niveles.

Esa forma de visualizar la realidad tendrá consecuencias sobre la búsqueda de información, sobre la adjudicación de significados a la misma y sobre la identificación y conceptualización de los problemas enfrentados.

a) Aspectos a relevar

1. Identificación de la orientación predominante con respecto a:
 - i. objetivos y políticas (330)
 - ii. actividades (331)
 - iii. estructuras y procedimientos (332)
 - iv. políticas referidas a los recursos organizacionales (333)
 - v. relaciones (334)
2. Identificación de las percepciones que gobiernan las relaciones sociales de la organización
 - i. del nivel superior de la organización con respecto a los niveles subordinados (335)
 - ii. de los niveles de supervisión sobre los niveles operativos (336)
 - iii. de los niveles operativos con respecto a los niveles de conducción y supervisión (337)
 - iv. del nivel de supervisión con respecto al nivel superior (338)
 - v. entre unidades funcionales (339)

3. Identificación de las percepciones con respecto al medio externo de la organización
 - i. determinación de los aspectos externos visualizados como relevantes para el funcionamiento de la organización (340)
 4. Identificación de las orientaciones temporales predominantes
 - i. orientación de largo plazo (341)
 - ii. percepción del corto plazo (342)
 5. Identificación de los criterios de selección de los aspectos de la realidad organizacional o extra organizacional susceptible de concentrar la atención sistemática. (343)
- b) Consecuencias de la identificación de las percepciones organizacionales.

Las identificaciones mencionadas tienen por objeto captar información sobre la interpretación dada a los distintos aspectos mencionados en los diferentes niveles y unidades funcionales.

De esa manera pueden obtenerse datos que permitan encontrar la explicación a comportamientos no convergentes o coherentes de esos niveles o unidades en diferencias relevantes o interpretaciones no consensuales.

El resultado del análisis es la demarcación de los distintos modos de visualizar la realidad existentes dentro de la organización, así como las diferencias en los focos hacia los cuales se dirige la atención de sus miembros.

X.3.3. Conocimiento a disposición de los miembros de la organización

Se refiere a los contenidos de información a disposición de los miembros de la organización.

Es la dimensión sustantiva de la información procesada por la organización, así como aquella de la que son portadores los miembros de la misma y que puede ponerse al servicio de la realización de actividades y tareas.

Toda organización realiza actividades de búsqueda, selección, procesamiento y utilización de información. La tarea de diagnóstico debe incorporar una apreciación de esta dimensión pues la misma está íntimamente vinculada a la efectividad organizacional.

a) Aspectos a relevar

Esta apreciación debe comprender:

1. Adquisición del conocimiento

- i. métodos de incorporación de conocimiento
 - fuentes del conocimiento incorporado (344)
 - internas
 - externas
 - canales de incorporación del conocimiento a la organización (entradas de conocimiento (345)
 - mecanismos para la incorporación del conocimiento a las actividades (346)
 - .por sus miembros en el desempeño de las tareas
 - .por agentes o consultores externos
 - .por unidades especializadas de captación y análisis de la información
 - .por sistemas formalizados de disposición de la información

ii. Receptividad al nuevo conocimiento

- discriminación por niveles (347)
- discriminación por materiales (348)
- discriminación por tipo de actividad de aplicación (349)

iii. Contenidos de conocimiento

- referidos a el contexto organizacional (350)
- las políticas que gobiernan a la organización (351)
- sus tecnologías (352)
- sus clientelas (353)
- los impactos de sus actividades (354)
- los procesos sociales generados por sus actividades (355)

2. Utilización del conocimiento

i. Articulación del conocimiento para su utilización en procesos organizacionales

- niveles de integración de los conocimientos disponibles (356)
- niveles de previsión y planificación de esa articulación (357)

ii. Organización y sistematización del conocimiento (358)

iii. Mecanismos para la canalización interna de las demandas de conocimiento para la realización de actividades específicas (359)

- identificación de quienes demandan conocimiento (360)
- identificación de quienes suministran conocimiento (361)
- identificación de los mecanismos de articulación de oferta y demanda (362)

iv. ámbito de utilización del conocimiento

- niveles (363)
- unidades (364)
- mecanismos ad-hoc (365)

3. Diseminación del conocimiento

- i. condiciones organizacionales que estimulan o inhiben la utilización del conocimiento (366)
- ii. mecanismos establecidos para poner el conocimiento disponible a disposición de los distintos niveles y unidades (367)

b) Consecuencias del análisis del conocimiento organizacional

Este análisis no debe confundirse con la evaluación de los sistemas de información.

Se refiere al conocimiento sobre las condiciones sociales y políticas en que opera la organización, sobre las técnicas para el desarrollo de sus actividades y sobre la propia dinámica organizacional.

Este análisis debe permitir identificar los supuestos que movilizan las acciones de cada nivel y unidad de la organización. La hipótesis que orienta ese análisis es que a mayor homogeneidad en ese conocimiento, más integrada la organización. A la vez, cuanto mayor, más elaborado y con mayor articulación con nivel de abstracción, más eficaz será la organización y más racional su toma de decisiones

X.3.4. Actitudes

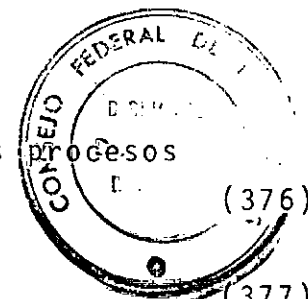
La identificación de las actitudes presentes entre los miembros de la organización da lugar a la realización de investigaciones específicas con la utilización de un instrumental particular.

El diagnóstico organizacional puede no hacer uso de esas investigaciones. No obstante, el analista debe recoger información suficiente para permitirle inferir los mapas actitudinales presentes.

Esta inferencia permitirá alcanzar una comprensión -si bien no acabada- mayor de los determinantes y sentido de los comportamientos organizacionales.

a) Aspectos a relevar

1. Identificación de los principales rasgos actitudinales presentes con respecto a:
 - i. los objetivos y políticas (368)
 - ii. las actividades (369)
 - iii. las clientelas (370)
 - iv. las relaciones establecidas (371)
 - v. las estructuras y procedimientos (372)
 - vi. las políticas referidas a los recursos organizacionales (373)
2. Distribución de esas actitudes por niveles y unidades (374)
3. Coincidencia de esas actitudes con los fundamentos dados a la acción organizacional (ideología explícita) (375)



4. Identificación de las actitudes sobre los procesos organizacionales (376)

- i. información (377)
- ii. participación (378)
- iii. ejercicio de la autoridad (379)
- iv. colaboración y solidaridad (380)

b) Consecuencias del análisis actitudinal

Este análisis debe permitir aportar elementos para evaluar el sentido de las explicitaciones de los objetivos y las estrategias organizacionales para sus miembros. De esta forma podrán anticiparse las consecuencias de ellas como orientadoras efectivas de conductas

X.3.5. Niveles de satisfacción

Con respecto a la determinación de los niveles de satisfacción puede afirmarse lo mismo que con respecto a las actitudes. Es decir, es objeto de investigaciones específicas.

No obstante, conviene subrayar aquellos elementos que deben ser tenidos en cuenta por su importancia para la determinación del clima organizacional y de sus consecuencias sobre la efectividad y los comportamientos.

- 1. Satisfacción en general (381)
- 2. Realización de expectativas
 - satisfacción con la aplicación de las capacidades (382)
 - satisfacción con la responsabilidad y autoridad asignada (383)
 - satisfacción con la posibilidad de desarrollar las propias capacidades (384)
- 3. Satisfacción con el ejercicio de la autoridad

- satisfacción con la capacidad técnica de la autoridad (385)
 - satisfacción con los estilos de autoridad (386)
 - satisfacción con las modalidades de control (387)
 - satisfacción con el nivel de información suministrado (388)
 - satisfacción con los criterios decisorios aplicados por la autoridad (389)
4. Satisfacción con las condiciones y régimen de empleo (390)
 5. Satisfacción con el régimen económico del empleo (391)
 6. Satisfacción con el clima organizacional (392)
 7. Satisfacción con el diseño de tareas (393)
 8. Identificación con la organización (394)

X.3.6. Relaciones grupales

Esta parte del relevamiento debe conducir a la identificación de los grupos existentes en la organización, las relaciones entre ellos, sus estructuras y procesos.

En particular:

1. Características de los grupos
 - tamaño (395)
 - composición (396)
 - cohesión (397)
 - permeabilidad (398)
 - homogeneidad de los grupos (399)
 - grado de homogeneidad interna a los grupos (400)

2. Identificación de la coincidencia de los grupos existentes con las diferenciaciones funcionales y jerárquicas (401)
3. Relaciones entre grupos (402)
 - de colaboración
 - de competencia
 - de conflicto
4. Estructura de liderzgo de los grupos (403)
5. Orientaciones funcionales de los liderazgos (404)
6. Relaciones entre los liderazgos grupales y la jerarquía (405)
7. Relaciones externas de cada grupo (406)
8. Orientaciones predominantes de cada grupo con respecto a:
 - objetivos y políticas
 - actividades
 - clientelas
 - relaciones
9. Impacto de los procesos grupales sobre las actividades organizacionáles (407)

XI. ANALISIS DE LOS RECURSOS FINANCIEROS

El análisis de los recursos financieros debe estar orientado hacia la identificación de los factores organizacionales operantes en los procesos de asignación y utilización. De la misma manera, debe indagarse sobre las restricciones impuestas por la escasez de recursos sobre las condiciones estructurales y de funcionamiento de la organización.

XI.1 Impacto de los recursos financieros

XI.1.1 Vinculación con objetivos y metas

a) Aspectos a relevar

- 1) determinación de la relación entre los mecanismos de asignación de recursos y la planificación y programación de actividades. (408)
- 2) Existencia de directivas para la articulación entre misiones, funciones y objetivos con la asignación de recursos. (409)
- 3) Vinculación entre recursos asignados y metas organizacionales. (410)
- 4) Capacidad para relacionar productos, resultados e impactos con los recursos efectivamente utilizados. (411)

b) Consecuencias del relevamiento

- 1) papel efectivo de los órganos de planificación y programación en la asignación de recursos. (412)
- 2) rol de los centros de elaboración presupuestaria en la determinación efectiva de prioridades. (413)
- 3) adecuación y flexibilidad de los mecanismos de asignación de recursos (programación y presupuestación). (414)
- 4) capacidad efectiva para el seguimiento en la ejecución presupuestaria en términos sustantivos. (415)
- 5) información utilizada a lo largo del proceso de elaboración presupuestaria. (416)
- 6) información utilizada para el análisis de la gestión presupuestaria. (417)
- 7) adecuación entre las demandas de las actividades en materia de insumos (materiales, tecnológicos, de información, humanos) y las disponibilidades financieras. (418)

XI.1.2 Vinculación con los recursos humanos

- 1) dimensión de los planteles de las organizaciones (419)
- 2) los niveles de remuneración, su estructura y los beneficios acordados (420)
- 3) la capacidad de reclutar y seleccionar personal (421)
- 4) las perspectivas de carrera ofrecidas (422)
- 5) asignaciones extraordinarias por tareas especiales o localización (423)
- 6) desarrollo y perfeccionamiento del personal (424)
- 7) existencia y significación de los incentivos económicos (425)

- 8) el medio físico de trabajo (426)
- 9) la prioritación de las tareas y su ordenamiento secuencial (427)
- 10) los niveles de motivación (428)
- 11) el estado de estructuras y procesos por restricciones a la captación, procesamiento y disponibilidad de información (429)

XI.1.3 Vinculación con el manejo de los recursos materiales

- 1) políticas de aprovechamiento (430)
- 2) regularidad del aprovechamiento (431)
- 3) costo del aprovisionamiento (432)
- 4) confiabilidad del aprovisionamiento (433)
- 5) posibilidad de programación del mantenimiento (434)
- 6) ejecución del mantenimiento (435)

XI.1.4 Relación con el tipo de tecnologías incorporadas (436)

XI.2 El proceso de asignación de recursos

1. etapas (437)
2. participantes (438)
3. instancias decisorias (439)
4. políticas (440)
5. criterios (441)

XI.3 El presupuesto

1. análisis de su cobertura (442)
2. clasificaciones adoptadas (443)
3. relaciones con la gestión organizacional (444)
4. susceptibilidad de aplicación para el control de gestión (445)
5. vinculación con las mediciones de impacto y resultados (446)

XI.4 Sistemas de control de gestión

1. participantes (447)
2. Alcance (448)
 - organizacional
 - temático
3. formalización (449)

XI.5 Análisis presupuestario

El análisis presupuestario tiene por propósito obtener información sobre las actividades, los procesos decisorios y los recursos de la organización.

No tiene por propósito una evaluación económico-financiero. Simplemente es un medio para el análisis administrativo-organizacional.

XI.5.1 Evolución presupuestaria

- a. Análisis de los presupuestos y cuentas de inversión de los últimos períodos.
 - 1) discriminación por rubros y actividades (450)
 - 2) identificación de cambios significativos (451)
- b. Determinación de la capacidad de gasto (asignación de recursos y erogaciones efectivas) (452)
- c. Apreciación de la importancia y evolución de cada rubro o actividad (453)
- d. Determinación de las restricciones operantes sobre la ejecución presupuestaria que hayan determinado esa importancia y evolución (454)
- e. Relación entre gasto y actividades realizadas
 - 1) determinación de tipo de actividades (455)
 - 2) cuantificación de las actividades (productos o servicios) (456)

- 3) identificación de superposiciones o ambigüedades en la imputación del gasto para referirlo a actividades específicas (457)

XI.5.2 Análisis de los programas de actividades y de las estimaciones presupuestarias

- a. Análisis de los requerimientos de apropiación de recursos. (458)
- b. Identificación de los montos efectivamente asignados (459)
- c. Determinación de las causas invocadas para los ajustes efectuados (460)
- d. Diferencias entre asignaciones de años anteriores y requerimientos actuales (461)
- e. Definición de los programas o actividades a realizar (462)
- f. Identificación de unidades de medida para la evaluación (463)
- g. Determinación de los criterios utilizados y los cálculos realizados para la estimación de los requerimientos presupuestarios (cálculos de insumos, cálculos de costos) (464)
- h. Comparación de la carga de trabajo prevista para las unidades organizacionales con respecto a performance y capacidad de años anteriores (465)

i. Identificación desagregada de las razones de las modificaciones propuestas

- | | |
|---|-------|
| 1) expansión de actividades | (466) |
| 2) personal adicional | (467) |
| 3) mayor volumen de tareas | (468) |
| 4) funciones adicionales | (469) |
| 5) nuevas reglas a satisfacer | (470) |
| 6) aumento en los costos de operaciones por incrementos en los niveles de precios | (471) |
| 7) cambios en la eficiencia | (472) |

XI.5.3 Relevamiento de las consecuencias operacionales de las apreciaciones de recursos

- | | |
|---|-------|
| a. Impacto sobre políticas de las unidades organizacionales | (473) |
| b. Consecuencias sobre las operaciones previstas | (474) |
| c. Efectos sobre el cumplimiento estimado de metas | (475) |

XII. LA INFORMACION Y LA DECISION COMO PROCESOS

El objetivo del relevamiento y del análisis subsiguiente es investigar la incidencia de los procesos decisorios sobre la naturaleza, el desarrollo y las características de las actividades de las unidades integrantes de la administración.

Por ello, es básico estudiar en primer lugar las características del flujo de información como elemento fundamental del proceso decisorio.

Una conceptualización corriente de ese proceso lo remite a un sistema de comunicación en el que la información se recoge, se almacena, se procesa y se pone a disposición de los agentes de decisión que la requerían. Estos la reciben, la seleccionan de acuerdo con sus necesidades y formulan un modelo -implícito o explícito- de análisis. De este modelo surgirán distintas alternativas y la aplicación del criterio de decisión preferido dará lugar a la selección de una de ellas.

Esa conceptualización debe complementarse con el análisis de los actores intervinientes, de los recursos de poder que movilizan -capacidad decisoria- y de los procesos sociales generados en su torno.

XII.1 Información

XII.1.1 Localización de los centros de información

- a) origen de la información (476)
- b) destino de la información (477)

XII.1.2 Administración de la información

- a) recepción de la información (478)
- b) almacenamiento
 - 1. modalidades (479)
 - 2. selección para el almacenamiento (480)
 - 3. criterios de selección (481)
 - 4. duración (482)
- c) procesamiento
 - 1. unidades de procesamiento
 - ubicación (483)
 - características (484)
 - relaciones formales (485)
 - productos o servicios suministrados (486)
- d) distribución
 - procedimientos y técnicas (487)

XII.2 Centros de decisión

XII.2.1 Estructura

- a) identificación de los centros de decisión por niveles y unidades de la organización (488)
- b) individuos o grupos con autoridad formal para la toma de decisiones (489)
- c) individuos o grupos con incidencia en el proceso decisorio (490)

XII.2.2 Características de la información requerida por los centros de decisión

- a) contenido (491)
- b) características de detalle y calidad (492)
- c) oportunidad (493)
- d) confiabilidad (494)

XII.2.3 Naturaleza de las decisiones

a) Análisis por centro decisorio

1. Tipo de problemas atendidos

- planificación (495)
- operación (496)
- control (497)
- seguimiento (498)
- relaciones institucionales (499)

2. Naturaleza de las decisiones

- programadas (500)
- no programada (501)

3. Orientación funcional (502)

- b) Horizonte temporal (503)
- c) Ambito organizacional abarcado (504)

XIII. IDENTIFICACION DE NUCLEOS PROBLEMATICOS Y DE REDES DE RELACIONES ENTRE ELLOS

El análisis realizado de distintas dimensiones debe conducir a la identificación de los núcleos problemáticos.

Esa identificación, así como el establecimiento de las relaciones causales operantes, constituye en sentido estricto el contenido descriptivo y analítico del diagnóstico.

Ese contenido descriptivo y analítico puede transformarse en una matriz de relaciones que semeje a las de insumo-producto utilizadas en el análisis económico.

XIII.1 Matriz de problemas

Esta matriz de relaciones contendrá en sus filas y columnas las dimensiones que hasta aquí fueron analizadas. Cada una de esas dimensiones es susceptible de desagregación hasta donde sea requerido para la especificación de estrategias y la determinación de las acciones a emprender.

Esas dimensiones son:

- objetivos y políticas
- planes y programas
- actividades
- estructuras
- tecnologías
- recursos
 - . financieros
 - . materiales
 - . humanos

- normas
- procesos
 - . decisorios
 - . información
 - . de coordinación e integración
 - . de dinámica social
- relaciones
 - . jerárquicas
 - . de suministro de recursos
 - . de tareas o funciones
 - . de legitimidad

La desagregación de las mismas podría realizarse conforme a las diferentes variables que en cada sección fueron enumeradas.

El llenado de la matriz debe permitir visualizar las "relaciones" o "transacciones" entre dimensiones. Para la confección debe seguirse un procedimiento que permita:

- visualizar la naturaleza de las relaciones
- especificar la dirección de la relación
- establecer impactos múltiples de alguna variable si los hubiera
- graficar las relaciones de reciprocidad existentes.

Debe tenerse en cuenta que la matriz de relaciones es la primera de una serie de matrices, cada una de las cuales permitirá luego ir avanzando en el proceso de identificación de alternativas estratégicas y de diseño y selección de acciones.

En particular, esta matriz debe posibilitar con posterioridad:

- diferenciar núcleos problemáticos y reales de relaciones
 - por su efectos multiplicador
 - por su impacto y difusión
 - por sus consecuencias sobre la efectividad de la acción de gobierno
 - por los problemas que puedan anticiparse a lo largo de la implementación de acciones de cambio (viabilidad)
 - por la demanda de recursos exigidos por esas acciones
 - por las oportunidades abiertas a lo largo de su superación (efecto sinérgico)
- posibilitar la construcción de alternativas estratégicas que consistirán en la determinación de las áreas (celdas de la matriz) y secuencia del ataque conforme a la evaluación de los aspectos anteriores.

La matriz tiene un formato que está dado por los impactos de cada dimensión correspondiente a cada fila sobre la dimensión perteneciente a las columnas.

Cada una de las celdas de la matriz contendrá así una relación de los problemas encontrados como consecuencia de la operación de una dimensión sobre la otra.

XIII.2 Genésis de los núcleos problemáticos y de las redes de relaciones entre ellos

El análisis debe llevar a determinar los factores (relaciones causa-efecto) que han operado para determinar la situación actual. En esto consiste la explicación que integra el diagnóstico.

Esa explicación debe contener además la dimensión temporal. Es decir, debe permitir formular afirmaciones sobre el desarrollo histórico de los problemas identificados.

Ese desarrollo histórico debe permitir diferenciar entre

- hechos aleatorios
- hechos derivados del desarrollo de tendencias

Ese desarrollo a su vez permite visualizar las respuestas dadas por la organización a los desafíos y situaciones que debió enfrentar. En particular:

- la visualización de la situación organizacional
- la conceptualización de la misma
- la evaluación de esa situación
- las decisiones consiguientes adoptadas
- los cursos de implementación de las mismas
- los efectos de esas acciones

Ese desarrollo histórico permite, por lo tanto, apreciar la capacidad adaptativa, la flexibilidad, la racionalidad y el potencial de autoanálisis de la organización.

XIII.3 Previsión del desarrollo de tendencias

La tarea de análisis debe conducir o anticipar el desarrollo futuro de la organización, siempre que no se adopten decisiones correctivas ni se alteren significativamente las condiciones en que opera.

Debe tenerse en cuenta que la estrategia de cambio debe diseñarse no en función de la situación actual sino como respuesta a los problemas que se anticipen como consecuencia del desarrollo de las tendencias actuales.

XIII.4 Evaluación de la situación y de las tendencias previsi- sobre la capacidad de la organización para el desempeño del papel político desempeñado

Esta evaluación es el eje central del análisis. No obstante, debe concluirse con la ponderación de los factores operantes de las restricciones enfrentadas y de las posibilidades abiertas.

Esta evaluación será la base para el diseño de las estrategias de cambio.

Parte de la misma es la anticipación de las respuestas del contexto (social, político, etc.) a la organización en vista de los impactos actuales y futuros de la situación y de las tendencias detectadas.

XIII.5 Evaluación de la situación en cada una de las dimensiones analizadas. Etapa de síntesis

Constituye la síntesis evaluativa de la situación analizada.

Esa síntesis debe estructurarse por dimensiones.

La misma no es más que la articulación de las conclusiones evaluativas a las que se arribó a lo largo del análisis de cada dimensión.