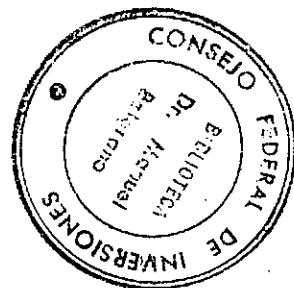


27987



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

0.

11.34

11.11m

III.

ROBERTO MARTINEZ NOGUEIRA

P R I M E R A P A R T E

DIAGNOSTICO PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA
Y EL CAMBIO ORGANIZACIONAL

INTRODUCCION

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

MARCO ANALITICO PARA EL ANALISIS Y EL DIAGNOSTICO

7. Carácter de la concepción adoptada
8. Concepto de administración pública
 9. La perspectiva política
 10. La perspectiva de tratamiento de la administración pública como institución social
 10. La perspectiva de tratamiento de la administración pública como materialización de un orden jurídico de alcance específico
 11. La perspectiva organizacional
 12. La perspectiva económico-financiera
- Consécuencias de las perspectivas anteriores
 14. Para la perspectiva política
 15. Para la perspectiva social
 16. Para la perspectiva jurídica
 16. Para la perspectiva organizacional
 17. Para la perspectiva económica-financiera

Ambitos y planos de análisis

17. Niveles de análisis

- 17. la administración pública en su conjunto
- 18. sectorial
- 19. organizacional
- 19. sistemático

20. Relaciones entre niveles

El diagnóstico organizacional

21. Noción organizacional

- 21. Descripción
- 21. Explicación
- 22. Previsión
- 22. Evaluación

22. Modelos que intervienen en la formulación del diagnóstico

Grado de explicitación y formalización de los modelos

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

- 25. El modelo normativo
- 28. El modelo analítico

28. Carácter del diagnóstico resultante

30. Marco político de la acción administrativa

30. Análisis del papel de la administración pública

- 30. Modos de determinación del papel de la administración pública

33. Papeles alternativos de la administración pública

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

- 36. Definición de las políticas sustantivas
- 37. Impactos organizacionales de las políticas sustantivas
- 38. Las políticas públicas como procesos
- 39. La implementación de políticas públicas

41. Análisis contextual

- 41. Descripción de las dimensiones contextuales
 - 41. Variedades del contexto
 - 42. Análisis del contexto real
- 46. Alternativas para la reconstrucción del análisis del contexto
 - 46. Análisis de problemas
 - 47. Agregación de diagnósticos de cobertura parcial
 - 48. Agregaciones informadas
 - 48. Elaboración desde la propia organización

COMPRESION HISTORICA

- 49. Génesis organizacional
- 50. El desarrollo institucional
 - 50. Etapas principales en el desarrollo de la institución
 - 52. Contenidos y eventos básicos que conforman cada etapa
- 53. Inferencias derivadas de la comprensión histórica
- 55. Comprensión del diagnóstico dentro de la trayectoria histórica de la organización
 - 55. Los participantes
 - 56. Los antecedentes
 - 56. Las expectativas
 - 56. La naturaleza de los problemas
 - 57. Los determinantes estructurales

ANALISIS DE OBJETIVOS Y METAS

- 59. Sistema de fines y medios
- 59. Sistemas administrativos de agregación de desagregación de objetivos y agregación de políticas sustantivas
 - 60. análisis de los sistemas de planificación
 - 61. órganos y unidades de planificación
 - 65. características de la planificación
- 66. Análisis de objetivos ^{y metas} organizacionales
 - 66. Los objetivos formales u oficiales
 - 67. Los objetivos operacionales
 - 67. Análisis conjunto de objetivos formales y operacionales
- 68. Análisis agregado de objetivos para la administración pública

70. MARCO JURIDICO INSTITUCIONAL

- 70. Legislación que corresponde al nivel superior al considerado
- 71. Legislación propia del nivel considerado
- 72. Legislación sobre acciones sustantivas

73. ANALISIS DE LA ESTRUCTURA

- 74. Análisis macroestructural
- 74. Análisis de las estructuras organizacionales
 - 75. Análisis formal
 - 75. Organigrama
 - 76. Interpretación del organigrama
 - 76. Concepción dinámica del organigrama
 - 77. Focalización en aspectos específicos

- 79. Formalización de procedimientos
- 80. Descripción de cargos
- 80. Análisis de tareas
- 81. Resultado del análisis formal
 - 81. Conclusiones sobre la estructura formal
 - 82. Juicios evaluativos sobre la estructura formal
 - 82. Identificación de restricciones impuestas por la estructura formal

83. ANALISIS DE LAS TECNOLOGIAS

- 83. Fundamentación del análisis
- 84a. Variables referidas al análisis de la tecnología
- 84a. Impacto de las variables referidas a la tecnología sobre la estructura organizacional
- 84b. Hipótesis sobre las relaciones entre tecnología y estructura

84b. ANALISIS DE LOS RECURSOS HUMANOS

- 84b. Marco normativo y sistema de administración de personal
 - 85. Normas generales
 - 85. Políticas organizacionales con respecto a la administración de personal
 - 86. Estructura y atributos del personal
 - 86. La problemática social
 - 86. Cuestiones básicas
 - 89. Percepciones organizacionales
 - 89. Aspectos a relevar
 - 90. Consecuencias

91. Conocimiento a disposición de los miembros de la orga
nización

91. Aspectos a relevar

92. Consecuencias

94. Actitudes

94. Aspectos a relevar

95. ⁹⁵ Consecuencias
Notas de satisfacción

96 Relaciones grupales

98. ANALISIS DE LOS RECURSOS FINANCIEROS

98. Impacto de los recursos financieros

98. Vinculación con objetivos y metas

98. Aspectos a relevar

99. Consecuencias del relevamiento

99. Vinculación con los recursos humanos

100. Vinculación con el manejo de los recursos
materiales

100. Vinculación con las tecnologías (?)

101. El proceso de asignación de recursos

101. El presupuesto

101. Sistemas de control de gestión

102. Análisis presupuestario

102. Evolución presupuestaria

103. Análisis de los programas

104. Relevamiento de las consecuencias operacionales
de las apropiaciones de recursos

105. LA INFORMACION Y LA DECISION COMO PROCESOS

105. Información

105. Localización de los centros de información

106. Administración de la información

106. Centros de decisión

106. Estructura

107. Características de la información requerida por los centros de información

107. Naturaleza de las decisiones

108. IDENTIFICACION DE NUCLEOS PROBLEMATICOS Y DE REDES DE RELACIONES

108. Matriz de problemas

111. Génesis de los núcleos problemáticos y de las redes de relaciones

112. Previsiones del desarrollo de tendencias

112. Evaluación de la situación y de las tendencias previsibles

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

NO (Falta:)

Indice de 2ª parte (p. 114 y ss.)

V. 2 114 -



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.

Sus 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.

I.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 comprendivas, aún cuando se ha dejado de lado lo específico a cada tipo de actividad sustantiva desarrollada por los distintos 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 parte 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

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 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.

- 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 parte (así como de los informes de las partes 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 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.

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.

1.5 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 ítems 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.

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 constituir 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 comprehensiva. Es decir, aspira a incluir aquellos 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 sociopolíticas a que la administración pública debe responder, con las exigencias técnicas y operacionales de su funcionamiento como instrumento de la acción de gobierno.

II.2 Concepto de administración pública/

/La administración pública es un fenómeno multidimensional y complejo/

/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

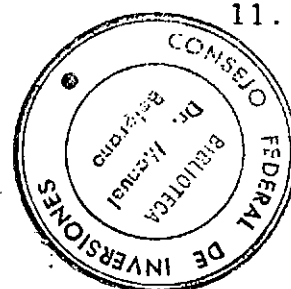
La administración pública es un ámbito social, que además de su relación con los procesos de formulación, sanción, ejecución y evaluación de políticas públicas, puede ser visualizada como un conjunto de estructuras y recursos movilizados por decisiones y acciones dentro de un marco normativo determinado 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 finés 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 con forme 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 significación social de sus acciones/ como a la naturaleza socio-institucional de la organización.

a) *a significación de sus acciones*
/con respecto al primer campo problemático:/

- i. /Identificación de los públicos/ a quienes la acción debe dirigirse conforme a los objetivos propuestos.
- ii. /relaciones entre distintos públicos o sectores/ generadas a partir de los procesos vinculados a la acción organizacional.
- iii. /impacto distributivo previsto/ a través de las acciones organizacionales.

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 ^{que} éstos van dirigidos. *dientes*
- iii. /legitimidad de la intervención/ de la organización pública en la prestación de servicios y la producción de bienes ante 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, políticas y procedimientos de la organización se encuentran expresados a través de sus actividades y de los comportamientos 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) /tencologías de organización y gestión /
- h) /tencologías 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./

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., ne cesarias 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 diagnosticada. 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 con
ciliar esas distintas perspectivas, de manera de atender simultánea
mente a la naturaleza política, socio-cultural, jurídica, organiza-
cional y económica de la organización del estado.✓

III.4.1 /El modelo normativo/

Este modelo es una enumeración de los atributos políticos, institu-
cionales y organizacionales deseados para contar con una administra-
ción técnicamente eficiente, instrumentalmente eficaz, organizacio-
nalmente efectiva y socialmente responsable.

Estos atributos y su enunciación precisa y mediable servirá como pa
trones 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 dados 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 instrumental 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 7

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. 7

d) /responsabilidad ante la sociedad 7

Esta dimensión hace a la capacidad de la administración de dar respuesta a las demandas sociales / conforme a los lineamientos de política formulados. 7

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. 7

e) /legitimidad política 7

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 explicados, 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 susceptible de cuestionamiento por el carácter de las apreciaciones que contiene.

4 -/comprensividad/

El diagnóstico debe tener carácter comprensivo, incorporando todos los aspectos que contribuyen a la comprensión y a la explicación de la situación observada, así como aquellos que permiten pronosticar la tendencia a seguir por la introducción de acciones deliberadas de cambio./

5 -/operacionalidad/

El diagnóstico debe permitir identificar elementos o variables manipulables, de manera de lograr aquellos cambios deseados en los modos de funcionamiento y en los resultados de la organización./ Las cuatro condiciones anteriores son requisitos para la correcta operacionalidad 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 forma/. Su carácter /ex-ante/ privilegia la intencionalidad de la acción del 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 pués 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 ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS SUSTANTIVAS PARA LA DETERMINACIÓN 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 movilizados (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 implementación, (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. ANÁLISIS CONTEXTUAL

V.1 Descripción de las dimensiones contextuales

2. 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.

c 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:

2. 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.

6. 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.

- c. El contexto relevante es aquella parte del contexto cuyos estados, conductas o tendencias son las que contribuyen a explicar las acciones, las estructuras y los procesos internos de las organizaciones administrativas.

De lo anterior puede derivarse lo siguiente:

- a. el análisis del contexto real, en toda su complejidad, escapa a la capacidad de captación y procesamiento de la información de cualquier organización pública.
- b. 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 necesariamente debe coincidir con el contexto real.
- c. 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 extrema importancia pues es hacia ellos que orientará la búsqueda de la información, con referencia a ellos establecerá sus estrategias y sobre ellos efectuará la apreciación de los impactos alcanzados.
- d. el análisis del contexto relevante: es un análisis realizado con propósitos analíticos o evaluativos. Ese contexto puede coincidir con el percibido, pero su delimitación precisa es consecuencia de la identificación de las relaciones causales operantes, es decir, de los hechos o circunstancias que son efectivamente productoras de las condiciones que se desenvuelve la administración y de los impactos producidos.

V.1.2 ✓Análisis del contexto real✓

- a 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✓
- b Esa problemática está integrada por distintos✓aspectos o planos✓. Estos aspectos o planos son los que suelen ser incluidos en los diagnósticos de área.
- c En ese sentido, ✓el análisis organizacional debe basarse en diagnósticos de la situación en que opera la administración pública✓
- d Esos diagnósticos pueden ser los que se realizan con propósitos orientados a la formulación de planes provinciales y municipales.
- e El siguiente es un ✓listado de elementos, factores o dimensiones que deben estar incorporados en el análisis del contexto real.✓
- f 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.

g a) ✓condiciones ambientales✓

- ✓características del medio ambiente físico✓ (40)

- ✓restricciones y demandas impuestas a la actividad✓ de las organizaciones públicas (41)

h b) ✓condiciones del medio físico construido✓

- ✓infraestructura existente✓ (42)

- ✓infraestructura bajo control del sector público✓ (43)

2 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

3 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)

e 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 in-
tereses (73)

e 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 Aggregación 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. /COMPRESION 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 surgen 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, cuáles 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./

- *Cambios en el perfil básico de actividad:*

- 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:

- I - a los niveles superiores de gobierno (91)
- a otras organizaciones del sector público con las que tiene distinto tipo de relaciones (92)
- E - 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 (95)

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 complementariedad 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 éste es necesario distinguir:

VI.4.1 Los participantes

Las preguntas relevantes al respecto 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 participantes con los afectados o beneficiados con la situación problemática identificada? (102)

-/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/

- /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.

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. ANÁLISIS 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 ^{fines} (primeros) resultan de decisiones políticas resultantes del papel asignada al estado de la orientación de gobierno asumida.

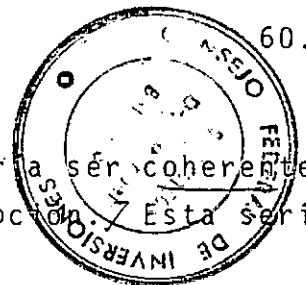
Esos fines de desagregan en objetivos para las distintas áreas de acción gubernamental. Estos a su vez, en metas, la responsabilidad de cuyo logro se adjudica a las distintas unidades organizacionales.

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 responde rá a un conjunto de políticas asumidas en función ^{de} 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 no 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 /ANÁLISIS 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.7

f) identificar distintas/interpretaciones sobre el papel y los objetivos de la administración pública/dentro de la orientación de gobierno establecida.7

VII. MARCO JURÍDICO-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 ANÁLISIS 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 para que sus actividades se correspondan con los lineamientos de la acción de gobierno.

VIII.1 ✓Análisis macroestructural✓ :

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 organizacionales✓

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 diferenciación en unidades subordinadas (184)
- 2) distribución de capacidad decisoria entre niveles (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 organigrama para la especificación de funciones y relaciones (190)

b) Interpretación del organigrama

- 1) Comparación de la distribución de funciones con el conjunto de actividades a cargo de la organización (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 actividades 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 organigrama 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) reinterpretación del organigrama como sistema de relaciones de manera de identificar interdependencias efectivas en función de las misiones 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.

centrales

Las primeras son las directamente contribuyentes al desempeño de la misión. Las ^{*periféricas*} 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 administrativos -de planificación, presupuestarios, 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 unidades 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 unidades 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 unidades a la naturaleza particular de las actividades desarrolladas (207)
 7. Identificación de áreas de superposición o duplicación susceptibles, en principio, de consolidación 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 pre vistas 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)

- 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. ANÁLISIS 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

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

Desdó 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)

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 conocimientoi. 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 liderazgo 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: (407)
 - objetivos y políticas
 - actividades
 - clientelas
 - relaciones
9. Impacto de los procesos grupales sobre las actividades organizacionales (407)

XI. ANÁLISIS 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 priorización 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-financiera. 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)

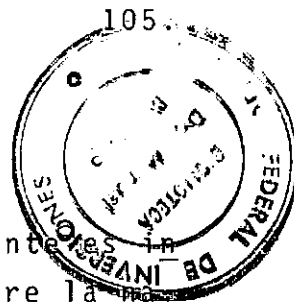
i. Identificación desagregada de las razones de las modificaciones propuestas

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

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

- | | |
|--|-------|
| a. <u>Impacto sobre políticas de las unidades organizacionales</u> | (473) |
| b. <u>Consecuencias sobre las operaciones previstas</u> | (474) |
| c. <u>Efectos sobre el cumplimiento estimado de metas</u> | (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 suministra
dos (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) Ámbito 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 1-4
- planes y programas 5-10
- actividades 11-14 / 15-16 (17 P)
- estructuras 18-26 / 27-35 / 36-39
- 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 previstas 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.

S E G U N D A P A R T E

✓ ESTRATEGIAS PARA LA ^{*}REFORMA ADMINISTRATIVA
Y EL ^{*}CAMBIO ORGANIZACIONAL ✓

ESTRATEGIAS DE REFORMA ADMINISTRATIVA Y CAMBIO ORGANIZACIONAL

I. INTRODUCCION

- I.1 Objetivo y contenido de la segunda parte
- I.2 Antecedentes para la selección estratégica

II. EL PLANTEAMIENTO ESTRATEGICO

- II.1 Fundamentación de la necesidad de un planteamiento estratégico
- II.2 Articulación de la estrategia de reforma administrativa y cambio organizacional con la estrategia de la acción general de gobierno.

III. ENFOQUES ALTERNATIVOS PARA LA FORMULACION DE ESTRATEGIAS

- III.1 En cuanto a la concepción general
- III.2 En cuanto a la concepción instrumental
- III.3 En cuanto a las modalidades de realización
- III.4 En cuanto a los elementos a ser manipulados

IV. DEFINICION DEL CARACTER DE LA ESTRATEGIA

V. ASPECTOS A CONSIDERAR PARA LA SELECCION DE LA ESTRATEGIA

VI. CRITERIOS PARA LA SELECCION DE LA ESTRATEGIA

- VI.1 Estrategias comprensivas
- VI.2 Estrategias restringidas
- VI.3 Estrategias complejas
- VI.4 Estrategias simples
- VI.5 Estrategias planificadas
- VI.6 Estrategias desencadenadoras de procesos
- VI.7 Estrategias centradas en lo sustantivo
- VI.8 Estrategias centradas en lo instrumental

VII. SELECCION DE LOS COMPONENTES FUNDAMENTALES DE LA REFORMA

- VII.1 El ámbito de la reforma
- VII.2 Elementos a ser manipulados
- VII.3 Diferenciación de núcleos, problemáticas

VIII. OPERACIONALIZACION DE LOS CRITERIOS PARA LA SELECCION DE LA ESTRATEGIA

- VIII.1 Dimensiones y variables
- VIII.2 Estimación y ponderación.

1. INTRODUCCION

I.1 Objetivo y contenido de la segunda parte

Esta segunda parte está dedicada a la identificación, análisis y selección de estrategias de reforma administrativa y cambio organizacional.

En su primera sección, se plantean algunos aspectos conceptuales, metodológicos y analíticos sobre los que se fundamenta el contenido de los puntos siguientes.

En segundo lugar, se discuten estrategias alternativas, presentando los elementos definidores de sus características y contenidos.

Luego, se presenta una elaboración más profunda de los contenidos de la primera parte de este trabajo referidos a las relaciones entre núcleos problemáticos y la evaluación de la relevancia y de la controlabilidad de los mismos.

Cuarto, se presentan conjuntos de criterios alternativos y/o complementarios para la evaluación de las distintas estrategias.

Por último, se intenta construir instrumentos útiles para las etapas de diseño de acciones de reforma administrativa y cambio organizacional.

I.2 / Antecedentes para la selección estratégica /

Esta parte del trabajo constituye una etapa en el desarrollo conceptual de una actividad de reforma administrativa o de cam
bio organizacional.

En la primera parte se han dado los elementos para el diagnós
tico. Este concluye con la identificación de los núcleos pro
blemáticos y de las redes de relaciones entre ellos.

/ La elaboración de las alternativas para la superación de esos
núcleos problemáticos / y / los criterios para la selección de
los mismos / constituye el objeto de esta segunda parte.

II. EL PLANTEAMIENTO ESTRATEGICO

II.1 Fundamentación de la necesidad de un planteamiento estratégico

El diagnóstico de las situaciones organizacionales y administrativas habrá brindado información suficiente que permite la identificación de áreas problemáticas, la detección de las relaciones entre ellas y la anticipación de cursos futuros de desarrollo en caso que no se adopte ninguna acción correctiva.

En esas áreas problemáticas intervendrán un conjunto de factores. Distintos aspectos de la realidad organizacional y administrativa aparecerán provocando consecuencias no deseadas, adoptando características disfuncionales para los objetivos buscados o resultando de la presencia de elementos o fuerzas no directamente controlables desde el interior del sector público.

Frente a esas situaciones problemáticas, la acción de reforma o de cambio organizacional deberá movilizar diferentes recursos -humanos, materiales, financieros, de conocimiento, de poder, etc.- todos ellos sometidos a restricciones de magnitud o de calidad.

Además, esa acción debe basarse en un conocimiento confiable en cuanto a las relaciones de causa-efecto postuladas. Es decir, toda actividad dirigida a lograr un cambio en la realidad organizacional y administrativa supone cierta capacidad de anticipar resultados a partir de la manipulación de ciertos elementos o la adopción de ciertas decisiones. Esta posibilidad de anti-

cipar resultados está sujeta a límites / impuestos por la imperfección de los instrumentos teóricos y conceptuales disponibles, así como por la escasez de análisis críticos y rigurosos de la experiencia acumulada en acciones de reforma.

Ambos aspectos, la escasez de recursos y el carácter limitado de la capacidad de anticipar resultados de las acciones emprendidas, determinan la necesidad de renunciar a la aspiración de atacar simultáneamente todas las áreas problemáticas, así como de centrar las acciones de reforma en cambios en todas las dimensiones del fenómeno organizacional y administrativo. La formulación de estrategias es una respuesta a esta necesidad.

Las estrategias suponen, entonces, abordajes selectivos a áreas prioritarias elegidas en función de distintos criterios: efecto multiplicador, importancia en función de los requerimientos de la actividad de gobierno, visibilidad, disponibilidad de recursos, etc.

II.2 Articulación de la estrategia de reforma administrativa y cambio organizacional con la estrategia de la acción general de gobierno

La acción de gobierno supone atacar ciertos problemas sociales conforme a objetivos de naturaleza política.

/Esa acción de gobierno es selectiva, no procura superar simultáneamente todos aquellos problemas, sino que privilegia algunos con respecto a otros.

Los determinantes de este criterio de selectividad están en el plano de los recursos sociales movilizadas ante el Estado y en los procesos políticos a que dan lugar.

Conforme sean los problemas enfrentados y privilegiados, así serán las demandas específicas planteadas sobre las distintas unidades organizacionales del sector público.

Es por ello que la problemática administrativa emerge como consecuencia de la acción sustantiva del Estado.

/Los intentos por superar esta problemática están condicionados, entonces, por los contenidos de los objetivos perseguidos, por las políticas públicas, y por las modalidades particulares adoptadas por la acción del sector público y por la naturaleza de las relaciones por éste establecidas con la sociedad.

Esos intentos son el resultado, también, de políticas administrativas específicas. Estas políticas tienen consecuencias sobre los destinatarios de los servicios prestados por el estado de manera indirecta y mediatizada, ya que están dirigidas a la estructuración de los recursos de la actividad administrativa y a la ordenación y regulación de su funcionamiento.

En este sentido las políticas administrativas son un conjunto amplio que está integrado por las políticas de incorporación y procesamiento de insumos, por las políticas que dirigen la

producción de los bienes y servicios provistos por el estado, por las políticas de asignación de recursos dentro del sector público, por las políticas de administración específica de es tos recursos (humanos, materiales, financieros, etc.) y, por último, por las políticas dirigidas a lograr su perfecciona-
// miento constante.

∠ Dentro de este último subconjunto se ubican las políticas de reforma administrativa y de cambio organizacional. ∠ Las mis-
mas consisten en criterios y orientaciones generales para la toma de las decisiones dirigidas a lograr ese objetivo, gober-
nadas por una estrategia de acción.

III. ENFOQUES ALTERNATIVOS PARA LA FORMULACION DE LAS ESTRATEGIAS

A continuación se presentan algunas posibilidades que deben ser evaluadas al formular la estrategia de reforma administrativa o cambio organizacional.

III.1 En cuanto a la concepción general

a. Comprensivas frente a las restringidas

comprensivas
Las primeras son aquellas que tratan de atacar al conjunto completo de problemas, tanto de los llamados sistemas sustantivos como de los de apoyo. Su acción se extendería a todos los ámbitos de la administración pública y procuraría perfeccionar los modos operativos de todos sus niveles.

restringidas
Las segundas implican una selección, restringiendo la atención a ámbitos delimitados de la administración pública. En sentido estricto, son éstas las que plantean el problema de la definición estratégica.

b. Complejas frente a estrategias simples

complejas
Se entiende por las primeras aquellas que hacen uso de conjuntos variados de instrumentos orientados a introducir modificaciones múltiples en la realidad organizacional y administrativa (cambios en las estructuras, normas capacitación del personal, etc.).

Simple
 [Las segundas, por el contrario, son las que procuran, a través de la manipulación de un factor (planificación, presupuesto, capacitación, etc.) precipitar cambios en las modalidades de funcionamiento de la administración.]

c. [Planificadas] frente a las [desencadenadoras de procesos]

Planificadas
 [Las primeras son aquellas que prevén y determinan los encadenamientos y las secuencias de las acciones a emprender.] [Los resultados buscados son, entonces, el impacto de acciones predefinidas y predeterminadas.] [Las consecuencias no anticipadas son identificadas a partir del seguimiento de las acciones y serán incorporadas como nuevas áreas problemáticas en la replanificación que oportunamente se realice.]

desencadenadoras...
 [En las segundas, se procura identificar potenciales de cambio.] La movilización de recursos y la realización de acciones tiene por propósito liberar ese potencial, de manera que la reforma está basada en actividades relativamente autónomas gobernadas por un propósito común, resultantes de un impulso pero no planificadas centralmente.]

d. [Centralizadas] frente a las [descentralizadas]

[Las centralizadas son aquellas estrategias cuya concepción, definición, ejecución y seguimiento están localizados en algún ámbito que gobierna todas las acciones a

emprender. / Estas acciones, cuando se realizan en las distintas instituciones que integran la administración pública, no responden a las conducciones de éstas, sino al núcleo central de la reforma, el que da las normas y las orientaciones funcionales para su ejecución.

descentralizadas

Las segundas son las que depositan en esas instituciones la responsabilidad de identificar los medios más adecuados y las modalidades de acción más convenientes en la circunstancia particularmente enfrentadas, respondiendo a un propósito y a una estrategia general común, pero cuyas acciones especificadas son dictadas y dirigidas en cada ámbito circunscripto de la administración. /

e. / Centradas en aspectos sustantivos o instrumentales /

...sustantivos

Las primeras son las definidas a partir de requerimientos precisos de la prestación de servicios o la producción de bienes orientados a satisfacer necesidades sociales. / En éstas la identificación de las demandas por acciones de cambio organizacional se realiza a partir del impacto esperado sobre la sociedad, y desde allí se procura detectar al conjunto de factores y relaciones operantes. De este modo, las acciones resultantes trascenderán ámbitos institucionales o actividades de apoyo particulares, centrándose en las interdependencias detectadas, cualquiera sea su origen y ubicación.

...instrumentales

Las segundas se apoyan en definiciones de ámbitos institucionales existentes (ministerios, organismos descentralizados, etc.) o de sistemas de apoyo (planificación,

presupuesto, personal etc.) concentrando en ellos su acción. Se entiende, desde esta perspectiva, que la superación de los problemas institucionales hará que mejoren las interdependencias anteriores y, por ende, se perfeccione el impacto global alcanzado.

f. Políticas frente a las eficientistas

La reforma administrativa puede ser concebida como un medio político de reconstrucción del Estado para que éste sirva más adecuadamente dentro de un cambio de régimen político o de cambio sustancial en los ocupantes de las posiciones de gobierno.

Conforme a esta concepción, lo que fundamenta a la reforma es la necesidad de contar con un aparato administrativo más sensible a los objetivos políticos y a las modalidades de relación con la sociedad o con la comunidad propios del régimen y del gobierno.

Las concepciones eficientistas de la reforma se basan en la necesidad de perfeccionar el funcionamiento de las organizaciones públicas dentro de un marco ya establecido de acción de gobierno y para el que son funcionales y congruentes con sus objetivos y modalidades de relación con la sociedad, pero cuyo nivel técnico de operación dista de satisfacer los requerimientos de la conducción del Estado.

III.2 / En cuanto a la concepción instrumental /

Se entiende por tal a la concepción que rige la selección de elementos constitutivos de la administración / a los que se atribuye un carácter determinante para explicar las modalidades de estructuración y de funcionamiento de la administración y, por lo tanto, aquellos sobre los que debe centrarse la acción para introducir cambios significativos. /

a. / Sociales / frente a lo técnico

Se entiende por la ^{Social} primera aquella concepción que privilegia la problemática social de la administración, entendida en sentido amplio de manera que incorpore a los aspectos motivacionales, actitudinales y valorativos de sus miembros, a la naturaleza de las relaciones interpersonales y grupales y su dinámica, así como las dimensiones referidas a los conocimientos manipulados y su aplicación a la resolución de problemas y la toma de decisiones. / Esta concepción dará lugar a estrategias basadas en la movilización y la actualización del potencial de los funcionarios, abriendo oportunidades para su crecimiento y para el ejercicio de su iniciativa. /

^{técnica} Por la segunda se entiende la concepción por la que la problemática administrativa puede ser abordada de manera más adecuada y eficaz a través de la atención a la asignación de funciones y tareas, a la determinación de las normas que gobiernan su desempeño y a los perfeccionamientos tecnológicos que puedan introducir mayor eficiencia. / Desde esta concepción los componentes de la estrategia serán los cambios macroestructurales, las modi-

ficaciones en las normas y regímenes, la utilización de técnicas de organización y sistemas, la incorporación de sistemas de información, nuevos equipos, etc.

b. Lo formal frente a lo emergente

forma

Conforme a la primera aproximación, la estrategia de reforma se basa en cambios en las normas y regulaciones, en la distribución de atribuciones y responsabilidades y en la delimitación de competencias. Se entiende que la calidad del funcionamiento administrativo es consecuencia de la precisión, coherencia y compatibilidad mutua de esos mecanismos formales.

emergente

Por la segunda de las concepciones, la tarea de reforma debe centrarse en las relaciones efectivamente establecidas, en los comportamientos concretos y en las reinterpretaciones de esos mecanismos formales que se hacen durante los procesos de formulación, ejecución y evaluación de las decisiones políticas y administrativas.

c. Lo manifiesto frente a los significados asignados a la realidad administrativa

La concepción de la reforma que atiende a lo manifiesto se preocupa por la identificación de normas, hechos y consecuencias que por su importancia para el funcionamiento administrativo deben ser modificados o alterados. Esas normas tienen que ver con lo técnico y lo formal de las

concepciones anteriores, los hechos con las manifestaciones observables y susceptibles de medición de la actividad administrativa, y las consecuencias con los productos del sector público.

La concepción que se orienta hacia la indagación de los significados acordados a la realidad administrativa tiene puntos en común con las aproximaciones sociales y referidas a lo emergente. Las normas pueden dar lugar a distintas interpretaciones, desnaturalizándose la intención perseguida en su sanción, y obrando en sentido contradictorio con los propósitos buscados. Los hechos pueden ser identificados y evaluados desde distintas perspectivas, pero despojados de su significación social y política. Las consecuencias pueden medirse con referencia a distintos patrones, siendo posible que brinden la oportunidad para poner en juego propensiones ritualistas o burocráticamente patológicas. Esta perspectiva procuraría llegar a una identidad de significados a lo largo de la administración de manera que exista competración de los objetivos perseguidos y coherencia en los procesos de implementación.

III.3 En cuanto a las modalidades de realización

Se entiende por modalidad de realización la determinación de los agentes o protagonistas centrales del proceso de reforma o cambio organizacional, la relación establecida con cada unidad administrativa particular y el carácter de las acciones prescriptas.

a. Agentes especializados en acciones de reforma frente a la movilización de todos los recursos de la administración

La reforma administrativa puede concebirse como un proceso a cargo de un grupo de especialistas que, por su dominio de técnicas específicas, determinan los problemas a superar, identifican los modos para esa superación y administran el proceso de cambio.

Por el contrario, puede concebirse como un proceso que, dada una cierta orientación, utiliza los aportes de todos los miembros de la administración a través de su iniciativa y participación. El núcleo central sería un orientador y de apoyo técnico para las acciones que en forma localizada y según consideraciones de viabilidad y oportunidad, se lleven a cabo en cada unidad administrativa.

b. Agentes internos a la administración frente a especialistas externos

La tarea de reforma administrativa puede realizarse contando con consultores externos que formularían el diagnóstico de las situaciones, analizarían las posibles vías de acción y presentarían las recomendaciones estimadas pertinentes. Estos consultores podrían, a su vez, estar involucrados o no en el proceso de puesta en marcha o implementación.

En forma alternativa, la reforma puede ser realizada por agentes internos a la administración, ya sean éstos oficinas especializadas (núcleo de reforma administrativa, unidades de organización y sistemas, etc.) o a través de mecanismos institucionales e interinstitucionales (comités, comisiones, grupos de trabajo ad hoc, etc.) que permitan la consulta y la participación dentro del sector público.

c. Tarea puramente interna a la administración frente a mecanismos de participación social en la tarea de reforma

La tarea de reforma puede concebirse como un problema interno al sector público, es decir, como un perfeccionamiento en los modos de asignar, combinar y procesar recursos dentro de una perspectiva de administración para la producción de bienes y servicios. Pero también puede visualizarse como un proceso social, en el que la comunidad interviene y participa a través de diversos mecanismos para supervisar la racionalidad de la acción de gobierno, tanto en lo referido a los objetivos perseguidos como a la correcta aplicación de los medios. Esos mecanismos consisten en la integración de representantes de la comunidad en órganos de reforma, desde la creación de roles específicos para la fiscalización de la actividad administrativa, ajenos a las líneas de responsabilidad jerárquica, hasta formas menos orgánicas de canalización de inquietudes e iniciativas o la puesta en funcionamiento de sistemas de información que suministren mayor transparencia social a la actividad administrativa.

d. Reformas jerárquicas y directivas frente a reformas promotoras e inductoras de cambios

jerárquica y directiva

Conforme a la primera modalidad, las reformas se impulsan, deciden y sancionan de manera jerárquica y directiva. Es decir, su implementación está apoyada en la eventual sanción de aquellos comportamientos que no se correspondan con las previsiones de la reforma.

promotora e inductora

La segunda concepción enfatiza el consenso, la aceptación y el compromiso de aquellos que deberán actuar dentro del nuevo marco establecido por la reforma. Esta alternativa supone mayor información a lo largo del proceso de concepción y ejecución de la reforma, algún mecanismo de consulta y participación y la aplicación de técnicas específicas que atiendan a los procesos sociales y organizacionales que toda reforma desencadena.

III.4 En cuanto a los elementos a ser manipulados

Se refiere, a un nivel de desagregación mayor que aquellos señalados en las alternativas anteriores, a las dimensiones específicas que son utilizadas como precipitantes en los modos de estructuración y funcionamiento de la administración pública, así como en lo referido a los productos y resultados alcanzados.

Siguiendo la enumeración presentada en secciones anteriores, esas dimensiones son las siguientes:

a. Objetivos y metas

Consiste en privilegiar la definición lo más precisa posible de los objetivos y de las metas del gobierno y su posterior desagregación para las distintas unidades que componen la administración pública.

El instrumento es la formulación de planes y programas y la asignación de responsabilidades de ejecución.

b. Marco jurídico-institucional

Se considera que la clara enunciación de objetivos y metas no es suficiente para un adecuado funcionamiento administrativo. Es entonces cuando se incorpora la revisión de los marcos normativos que regulan la acción para el logro de tales objetivos.

El instrumento utilizado es la reforma de la legislación referida a la acción administrativa.

c. Estructuras formales

Se refiere tanto a los planos macro como micro-organizacionales.

El instrumento es la modificación de los organigramas y de los procedimientos a ellos asociados.

d. Tecnologías

La incorporación de nuevas tecnologías puede ser visualizada como el medio para producir o precipitar cambios en los comportamientos y en los resultados administrativos.

e. Recursos humanos

La disponibilidad actual y el potencial de los recursos humanos puede ser considerada la restricción básica a superar a través de la reforma administrativa. A veces se suele considerar a esta dimensión como la condición necesaria y hasta suficiente para el éxito de estos programas.

Los instrumentos son los regímenes de reclutamiento, selección, incorporación, carrera, perfeccionamiento, remuneración, retiro, etc. Los cambios en estos regímenes son complementados por actividades dirigidas a la motivación y a la capacitación permanente del personal, a su participación y al ejercicio de sus aptitudes creativas e innovadoras.

f. Recursos financieros

La asignación de recursos suele ser concebida como un medio directo de reforma administrativa, con consecuencias inmediatas sobre estructuras, modos de funcionamiento y formas de realización de las actividades. Es así como es frecuente encontrar centrado el proceso de reforma en torno a las apropiaciones presupuestarias, en

particular por medio de las programaciones presupuestarias o el presupuesto con base cero.

g. Sistemas de información y procesos decisorios

Los sistemas de información y los procesos decisorios pueden ser concebidos como los medios estratégicos para la identificación y la resolución de problemas.

Los instrumentos serían la puesta en marcha de sistemas de información de mayor comprensividad, relevancia y oportunidad, así como mecanismos decisorios que permitan una mejor evaluación de perspectivas, alternativas y anticipación de resultados.

Estos distintos modos de entrada suelen estar combinados en el diseño de las acciones de cambio administrativo. La selección instrumental, empero, es función de las elecciones que se hubiesen realizado en cuanto a los aspectos anteriormente tratados. A su vez, puede señalarse que estas opciones instrumentales no son neutras, sino que condicionan y determinan la naturaleza y viabilidad de los procesos de reforma emprendidos.

IV. DEFINICION DEL CARACTER DE LA ESTRATEGIA

Las alternativas anteriores se refieren a distintos niveles de la acción de reforma, la que en definitiva se adoptará deberá incorporar componentes referidos a esos diferentes niveles

Esos componentes, no son independientes Sus relaciones lógicas dan lugar a grandes tipos de estrategias conformados por concepciones, modos de abordaje de la problemática y baterías de instrumentos internamente coherentes y a la vez, excluyentes de las alternativas que para cada uno de ellos han sido identificadas.

Algunos de estos grandes tipos pueden ser los siguientes:

- a. Centralizada, formal, focalizada en aspectos técnicos, totalmente planificada, limitada en cuanto a los instrumentos utilizados, directiva, no participativa, sin intervención de fuerzas sociales externas.
- b. Descentralizada, centrada en los aspectos sociales, desencadenadora de procesos, planificada en cuanto a las orientaciones generales, focalizada en los significados acordados a la acción administrativa, participativa, gobernada por cuestiones finalistas y abierto a la iniciativa, impulso y supervisión de actores sociales no propiamente administrativos.

Debe señalarse que instrumentos como los delineados en este trabajo son elementos útiles dentro de ambos grandes tipos, pero en particular relevancia para la orientación de acciones de autodiagnóstico, y participación en torno al cambio organizacional.

CUADRO N° 1 - ALTERNATIVAS ESTRATEGICAS

Concepción general

Comprensiva	Restringida
Compleja	Simple
Planificada	Desencadenadora
Centralizada	Descentralizada
Centrada en lo sustantivo	Centrada en lo instrumental
Política	Eficiencia

Concepción instrumental

Social	Técnica
Formal	Emergente
Centrada en lo manifiesto	Centrada en los significados

Modalidad de realización

Agentes especializados	Movilización de recursos existentes
Agentes internos	Agentes externos
Tarea interna	Participación social
Jerárquicas	Promotoras

Elementos a manipular

Objetivos y metas
 Marco jurídico institucional
 Estructuras formales
 Tecnológicas
 Recursos humanos
 Recursos financieros
 Sistemas de información
 Procesos decisorios

V. ASPECTOS A CONSIDERAR PARA LA SELECCION DE LA ESTRATEGIA

La selección de la alternativa estrategia deberá realizarse en función de la presencia de una serie de elementos o requerimientos que aseguren viabilidad de los esfuerzos a emprender.

La siguiente es una lista de esos elementos o requerimientos.

La verificación de la presencia o ausencia de los mismos constituye el primer paso para el análisis de esa viabilidad.
Esta lista constituye, de este modo, un instrumento para la evaluación de las alternativas.

- Decisión política de emprender la reforma.
- Comprensión por parte de la conducción política de la naturaleza y demandas de la reforma.
- Compromiso de la conducción política con la tarea de reforma.
- Capacidad para articular la capacidad política expresada en las políticas sustantivas de gobierno con las decisiones vinculadas a la reforma administrativa (relación entre lo sustantivo de la acción de gobierno con lo operacional)
- Interés social en la reforma administrativa, visualizada ésta como medio para una más eficaz, eficiente y responsable acción del Estado.
- Existencia de mecanismos por los que se expresa ese interés social y se articula con las actividades de diseño y ejecución de la reforma administrativa.
- Capacidad de decisión asignada a la unidad de conducción de la reforma.
- Participación de la unidad de conducción de la reforma en la planificación de la acción de gobierno de manera de contar con la aptitud suficiente para introducir consideraciones organizacionales y administrativas en el diseño de los cursos de acción.

- /Relaciones entre la unidad de conducción de la reforma administrativa con los centros decisorios de las unidades operativas de la administración pública/
- /Localización del núcleo central de reforma y relaciones con la capacidad de decisión y el acceso a la información/
- /Vinculaciones entre las decisiones de reforma y la asignación de recursos/(consideraciones de reforma administrativa en los procesos presupuestarios).
- /Existencia de procesos de planificación de la acción de gobierno/para articular con ellos la reforma administrativa./
- /Capacidad en las distintas unidades integrantes de la administración pública para identificar necesidades y anticipar tendencias en la prestación de servicios y la producción de bienes conforme a la problemática particular que atienden./
- /Posibilidad de superar restricciones legales e institucionales para la reasignación de recursos y la introducción de cambios macroorganizacionales/(disposiciones constitucionales, regímenes referidos al personal que impiden su reasignación o redefinición de tareas que demandan cambios susceptibles de generar conflictos no manejables desde el ámbito de la reforma, restricciones de tipo tecnológico, etc.).
- /Disponibilidad de recursos técnicos para contar con:
 - . diagnósticos de la administración pública, a niveles macro y micro organizacional
 - . políticas administrativas comprensivas
 - . análisis de estructuras y procedimientos en función de requerimientos sustantivos de la acción de gobierno
 - . unidades de reforma administrativa en cada organismo integrante de la administración pública
 - . acciones de capacitación que acompañen la ejecución de los programas de cambio.

- . información adecuada sobre la ejecución de los programas
 - . evaluaciones de los impactos logrados.
- Presencia de niveles motivacionales y de compromiso acordes con las aspiraciones del programa de reforma.
- . apoyo en los mandos superiores de las unidades de la administración pública.
 - . conocimiento y comprensión de la naturaleza y alcance del programa de reforma en esos mismos niveles.
 - . compromiso de los niveles intermedios con el programa de reforma.
 - . comprensión en los niveles subordinados de los objetivos, procedimientos y resultados esperados de la reforma.

VI. /CRITERIOS PARA LA SELECCION DE LAS ESTRATEGIAS/

Los siguientes son aspectos a considerar para la selección de la estrategia. Se hace referencia a requerimientos de cada una de las posibilidades abiertas. Asimismo, se señalan oportunidades y obstáculos previsibles y riesgos resultantes de las mismas. El análisis se refiere a las distintas estrategias resultantes de la concepción general adoptada.

VI. 1/ Estrategias comprensivas/

- a)/Requerimientos/
- gran disponibilidad de recursos técnicos.
 - personal entrenado
 - especialistas en todas las disciplinas demandadas por los cambios administrativos,
 - información abundante que permita establecer la especificidad de cada problema.
 - dominio teórico suficiente como para conceptualizar las situaciones problemáticas, sus vinculaciones y los impactos de cada acción sobre las diferentes dimensiones de la realidad administrativa.
 - posibilidad de realizar planificaciones a largo plazo, debido a la complejidad y vastedad de las reformas a emprender.
 - poder suficiente como para contar con los instrumentos y la capacidad de sanción necesaria para implementar las reformas dentro del conjunto del aparato administrativo.

- homogeneidad de motivación y compromiso en todos aquellos cuyos comportamientos sean críticos para el éxito del programa, tanto en las etapas de formulación como de ejecución, seguimiento y evaluación.

b) Oportunidades:

- desencadenamiento de fuerzas y recursos como consecuencia de la movilización general de la administración que esta estrategia supone.
- aprendizaje a través de la acción, permitiendo identificar y hacer uso de posibilidades no previstas en las etapas de planificación. Esto implica una reprogramación para la que deben adoptarse los mecanismos adecuados.
- permite aprovechar demandas sociales dirigidas al perfeccionamiento administrativo existentes, así como la decisión política de ser receptivo a ellas.

c) Obstáculos y riesgos:

- en general, los derivados de las carencias o deficiencias en la satisfacción de los requerimientos anteriores.

VI.2 Estrategias restringidas

a) Requerimientos:

- limitados a la naturaleza y carácter de las acciones que se implementen. En particular, tienen demandas menos exigentes en materia de recursos, información, poder y motivación.

- b) Oportunidades: - de por sí, estas estrategias son situacionales y hacen uso de las oportunidades identificadas. Al ser menos exigentes, permiten optimizar en el uso de los recursos disponibles y de la capacidad de decisión que pueda respaldar a la reforma.
- c) Obstáculos y riesgos : - su propio carácter localizado y puntual; hace que se enfrente el riesgo de que sus impactos sean neutralizados por la persistencia de problemas en otros ámbitos no alcanzados por la reforma.

VI.3 Estrategias complejas

- a) Requerimientos: - adecuada comprensión de las interrelaciones entre los elementos manipulados
- capacidad técnica suficiente para el manejo de esos elementos y para la anticipación de los efectos derivados de la complejidad del programa.
 - apoyo político suficiente como para resolver las cuestiones que se planteen entre distintos ámbitos de competencia y en diversos niveles por el carácter múltiple de los instrumentos utilizados y la localización de las acciones.
 - sistemas de información eficientes para contar con un seguimiento adecuado del proceso
 - capacidad de coordinación de las diversas acciones que componen el programa

- posibilidad de planificar con un horizonte temporal que supere el corto plazo por las articulaciones entre acciones y los impactos diferidos de éstas.

b) Oportunidades:

- encadenamiento de efectos por acciones múltiples
- refuerzo de las orientaciones hacia el cambio por la liberación de iniciativas múltiples y la acción concertada sobre obstáculos y restricciones operantes.
- posibilidad de construir apoyos y alianzas entre diversos interesados, tanto internos como externos a la administración, en función de intereses particulares que se armonizan a través de la acumulación de los efectos esperados.

c) Obstáculos y riesgos:

- limitación en los marcos analíticos para anticipar efectos múltiples de acciones combinadas.
- dificultades en la coordinación y concertación de acciones en diversos ámbitos institucionales.
- carencia o limitaciones derivadas de la utilización de códigos diversos entre los especialistas encargados del manejo de acciones particulares de la reforma.

VI.4 / Estrategias simples /

- a) / Requerimientos : /
- diagnósticos correctos que permitan asegurar la viabilidad de acciones emprendidas a través de la manipulación de un reducido número de instrumentos.
 - apoyo político o institucional circumscripto a la problemática o área de la reforma.
 - conocimientos especializados en el manejo de los instrumentos de la reforma.
- b) / Oportunidades : /
- posibilidad de actuar en situaciones de recursos limitados.
 - capacidad para aprovechar situaciones excepcionales de acceso, disponibilidad de recursos o para satisfacer demandas puntuales.
 - demostración del impacto producido por acciones de reforma que incrementen la legitimidad de programas más ambiciosos.
- c) / Obstáculos y riesgos : /
- carencias de estas estrategias frente a la complejidad de los problemas administrativos.
 - riesgos derivados de la visión especializada de los técnicos con escasa capacidad para el diagnóstico integrado de organizaciones.
 - incertidumbre sobre la existencia de fuerzas neutralizadoras del esfuerzo de reforma.

- imposibilidad de extender la reforma a dimensiones ajenas o a otros ámbitos de los originalmente previstos en el diseño del programa.

VI.5 /Estrategias planificadas/

- a) /Requerimientos/:
- elevada información sobre la situación administrativa.
 - clara definición de los problemas a abordar.
 - apoyo político.
 - capacidad para traducir los contenidos de la planificación en acciones.
 - identidad de propósitos entre planificadores y ejecutores.
 - sistemas de información que permitan el seguimiento de la acción.
 - intervención de la unidad de planificación de la reforma en los procesos de asignación de recursos de manera de asegurarse la disponibilidad de aquellos requeridos por el programa.
 - capacidad adaptativa a nuevas circunstancias.
 - articulación entre la planificación del programa y la ejecución a través de líneas funcionales claramente establecidas y del esclarecimiento y la precisión en las relaciones de autoridad.

- b) Oportunidades:
- delimitación de la acción de reforma de manera de hacer el mejor uso de los recursos disponibles.
 - reducción de la incertidumbre enfrentada en el desarrollo del programa.
 - mejor posibilidad de anticipar los apoyos requeridos y de generarlos a partir de metas claramente especificadas.
 - anticipación de los costos y beneficios esperados de manera más sistemática y precisa.
- c) Obstáculos y riesgos:
- rigidez conforme al grado de detalle contenido en la planificación.
 - dificultades para atender oportunidades abiertas por procesos generados.

VI.6 Estrategias desencadenadoras de procesos

- a) Requerimientos:
- buena capacidad para la conceptualización y la conducción del proceso.
 - apoyo político dispuesto a afrontar la incertidumbre propia de este tipo de estrategia.
 - habilidad para el seguimiento y la orientación permanente de los procesos.
 - coincidencia en las motivaciones e intenciones de los participantes críticos del proceso.
 - posibilidad de extender la reforma a aquellos ámbitos no previstos pero en los que los procesos desencadenados impactan de manera de generar demandas o provocar problemas que exigen pronta atención.

- capacidad técnica para realizar el seguimiento y dar orientación a aquellos procesos que se desencadenan conforme a lo anterior.

- capacidad técnica para atender las diversas demandas que se planteen.

Esas demandas son múltiples y se refieren a dimensiones administrativas y organizacionales muy diversas.

b) Oportunidades:

- posibilita una reforma extensa con recursos escasos.
- utiliza los recursos localizados en cada organización.
- permite la participación de niveles y ámbitos diversos.
- tiene exigencias limitadas en materia de diagnósticos previos al programa en la medida que su formulación es parte del proceso desencadenado.
- permite hacer frente a contingencias no susceptibles de previsión en una planificación de mediano plazo.
- da cauce a los comportamientos dinámicos e innovadores.

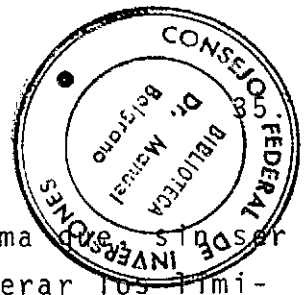
c) Obstáculos y riesgos:

- supone una gran incertidumbre acerca de la naturaleza de los procesos generados
- plantea problemas severos para la medición de impactos y el seguimiento del programa.

- requiere mecanismos institucionales relativamente complejos para que las distintas acciones mantengan una cierta coherencia y orientación común.
- exige conincidencias de intereses y motivaciones de difícil logro.

VI.7 Estrategias centradas en lo sustantivo

- a) Requerimientos:
- adecuada precisión en la definición de las políticas a que debe responder la acción administrativa.
 - coincidencia entre la prioridad política y la prioridad de la reforma.
 - posibilidad de actuar en ámbitos organizacionales diversos pero vinculados por la naturaleza de sus actividades o el área problema a que éstas están dirigidas.
 - capacidad para coordinar acciones en distintos ámbitos organizacionales.
 - apoyo político para resolver las cuestiones de competencia que se susciten.
 - capacidad técnica para identificar requerimientos administrativos de las actividades sustantivas.
- b) Oportunidades:
- orientar la reforma conforme a criterios de relevancia política y social.
 - utilizar criterios de efectividad organizacional, eficacia social y responsabilidad política para la evaluación del impacto.



- realizar acciones de reforma comprensivas, permitan superar los límites de organizaciones particulares.
- ganar apoyo para el programa de reforma a partir de sus contribuciones a la resolución de problemas extrarorganizacionales.

c) Obstáculos y riesgos:

- el programa puede alterar sólo algunos de los factores que explican el impacto de las políticas sustantivas.
- vincula el programa de reforma a la correcta identificación del área prioritaria a la cual se vincula.
- tiene exigencias muy severas en materia de apoyo político y de coordinación interinstitucional.
- plantea requerimientos técnicos que superan el campo de conocimiento de las disciplinas vinculadas a lo organizacional y administrativo.
- requiere una adecuada coordinación con los órganos de política y planificación sectorial.

VI.8 Estrategias centradas en lo instrumental

- a) Requerimientos
- correcta apreciación del impacto de lo instrumental sobre la eficacia administrativa.
 - capacidad técnica para el manejo de las herramientas e instrumentos de reforma.
 - comprensión de la conducción política de la relación entre lo administrativo e instrumental con lo sustantivo de la acción de gobierno.
- b) Oportunidades
- delimita el campo de aplicación de la reforma.
 - adecuación a exigencias puntuales y específicas del funcionamiento organizacional.
 - permite hacer uso focalizado de los recursos técnicos disponibles.
 - facilita la labor de evaluación del impacto de la reforma.
- c) Obstáculos y riesgos
- posibilidad de focalizar recursos en áreas y organizaciones de baja prioridad sustantiva.
 - escasa capacidad de ganar apoyos fuera del ámbito administrativo.
 - riesgo de no percibir la complejidad del área-problema abordada, en particular en sus dimensiones políticas y sociales.

VII. /SELECCION DE LOS COMPONENTES FUNDAMENTALES DE LA ESTRATEGIA/

/Las distintas alternativas estratégicas enumeradas y analizadas difieren entre sí básicamente en dos aspectos:

- a) /el ámbito comprendido por el programa de reforma
- b) /los elementos a ser manipulados como parte del programa./

Cada uno de estos aspectos presenta problemáticas particulares. Seguidamente se presentan las características centrales de éstas y las cuestiones que plantean.

VII.1 /Ambito de la reforma/

/Consiste en la determinación de las unidades de la administración pública, que participarán en los esfuerzos de reforma/

/Esta determinación puede realizarse atendiendo a:

- a) /Su intervención en la implementación de ciertas políticas o en la prestación de servicios específicos/ La selección se hace, en este caso, /a partir de un impacto buscado por la acción de gobierno./

Ejemplo: si la política considerada se refiere a la promoción de la comunidad, la reforma abarcaría a aquellas unidades de gobierno cuyas acciones tienen consecuencias directas sobre asentamientos poblacionales en sus dimensiones ambientales, físicas, de prestación de servicios so-

ciales y de movilización y organización popular. La reforma sería así multiinstitucional, orientando la selección de las unidades involucradas la identificación de los servicios o actividades gubernamentales vinculadas a la población-objetivo.

- b) /Su pertenencia a conjuntos organizacionales encargados de políticas sectoriales/ conforme a la distribución de funciones reflejada en la macroestructuración de la administración pública.

Ejemplo: existen políticas cuya ejecución corresponde a conjuntos claramente delimitados de instituciones públicas, aún cuando existan aspectos marginales de las mismas cuya implementación sea compartida con otras que pertenecen a otros ámbitos sectoriales. Tal es el caso de las políticas cuyo referente es una actividad social específica y no el conjunto de necesidades de una población determinada. Un ejemplo podrían ser las políticas industriales o agropecuarias.

- c) /Su participación en procesos con repercusiones administrativas en toda administración pública/ Estas características son propias de los llamados /sistemas de apoyo/

Ejemplo: el perfeccionamiento de los sistemas de planificación constituye un medio para una mejor precisión en la definición de las actividades de las distintas unidades que componen la administración pública, con consecuencias sobre la asignación de recursos y la determinación de responsabilidades institucionales. Otro tanto puede anticiparse en lo referido a los sistemas presupuestarios, de personal o de abastecimientos.

- ✓ El primer criterio se centra en los receptores de la actividad de gobierno y en la complementariedad de las acciones públicas.✓
- ✓ El segundo es un criterio institucional que atiende a la distribución de funciones prevalecientes dentro del sector público.✓
- ✓ El tercero, hace referencia a elementos o actividades interinstitucionales.✓

VII.2 ✓ Elementos a ser manipulados ✓

- ✓ Consiste en la identificación de las dimensiones organizacionales y administrativas en las que los cambios a producir pueden tener el mayor impacto sobre las cualidades operativas y la eficacia de la administración.✓

Al respecto, cabe señalar que esta selección supone la resolución de una tensión planteada por la alternativa entre:

a) ✓ lo más general / o ✓ lo más preciso.✓

- ✓ La operación sobre los sistemas de planificación, la enunciación de los objetivos de gobierno, la reforma de la macroestructura del sector público, son acciones que van dirigidas a enmarcar intentos más circunscriptos.✓ En sentido contrario, ✓ Las actividades de organización y métodos consistentes en revisiones de procedimientos o los cambios en la distribución de funciones a nivel institucional, tienen una especificidad que sólo puede ser abordada localizadamente.✓

En este sentido, puede identificarse una secuencia necesaria que, partiendo de lo más general, introduzca en forma gradual una mayor racionalidad en los niveles operacionales.

b) La manipulación de un elemento o la acción conjunta sobre una variedad de ellos.

El programa de reforma puede centrarse en acciones sobre algunos de los elementos que componen la organización del sector público, tales como los mencionados sistemas de planificación, las reformas en las macroestructuras o los regímenes de personal, etc. En forma alternativa, puede concebirse una acción articulada sobre el conjunto de estos elementos en función de objetivos y actividades específicas.

En el primero de los casos, podrá trabajarse considerando a la administración pública como unidad. En el segundo, la unidad será la organización particular con su problemática específica. Aquel es el enfoque generalmente asociado con las llamadas macroreformas; éste, con los cambios organizacionales.

VII.3 Diferenciación de núcleos problemáticos

Conforme a lo señalado en una sección anterior, la matriz de problemas constituye un primer instrumento para la identificación de situaciones que demandan atención y acciones de cambio.

Además de esa identificación, la matriz es un instrumento para sistematizar la evaluación diagnóstica del sector público. Cada uno de los problemas puede ser categorizado conforme a diferentes dimensiones. Las siguientes son aquellas que deberán ser particularmente consideradas para la elaboración de la estrategia:

1. Efectos multiplicador

Se entiende por efecto multiplicador la característica de un problema que hace que sus consecuencias e impactos se difundan a ámbitos de la administración a través de las relaciones particulares establecidas con algunas de las variables que determinan la calidad de la estructuración y del funcionamiento de las distintas unidades organizacionales.

Algunos ejemplos de problemas de alto efecto multiplicador son los siguientes:

- a) Las normas generales que regulan el funcionamiento de las unidades organizacionales de la administración pública, en particular en lo referido a recursos humanos, procesos decisorios y mecanismos de planificación.

RH

- i) en cuanto a los primeros, las normas sobre selección, promoción, calificación y remuneración del personal suelen ser restricciones que, en caso de no estar debidamente formuladas y de no ser adecuadas a los requerimientos sustantivos de los servicios, introducen disfuncionalidades por rigidez, falta de motivación, problemas de ajuste entre las aptitudes de los funcionarios y la naturaleza de las tareas, etc.

- ii) las normas referidas a los procesos decisivos pueden introducir una burocratización excesiva, el desaliento al ejercicio de la iniciativa y la centralización. Todo sistema administrativo debe salvaguardar la adjudicación de la responsabilidad por los actos y las decisiones, con un adecuado equilibrio con la necesidad de delegación, la flexibilidad en la acción y la atención a las particulares circunstancias que deben ser enfrentadas durante la actividad administrativa.
 - iii) los mecanismos de planificación son medios para la desagregación de objetivos, la asignación de recursos y la adjudicación de responsabilidades institucionales. La carencia de éstos o la difusa definición de objetivos, metas y directivas para la acción tiene efectos sobre la orientación de la actividad administrativa.
- b) Los recursos a disposición de la actividad administrativa tienen un impacto determinante sobre su naturaleza y calidad. Tanto es así que la enumeración de los problemas enfrentados por las organizaciones del sector público suele siempre estar encabezada por denuncias referidas a la escasez, precariedad y falta de continuidad en la disponibilidad de recursos.
- Entre estos recursos, los niveles de capacitación de los recursos humanos, tanto en lo genérico que hace a la capacidad de comprensión, aprendizaje y reflexión, como a lo específico vinculado al manejo de determinadas tecnologías, tienen un alto impacto multiplicador sobre el que se basan distintas estrategias de reforma administrativa.

- c) Ciertos sistemas tienen igualmente un alto poder multiplicador: los sistemas de presupuestación y de control de gestión, así como los restantes sistemas de apoyo. Estos sistemas tienen la característica de cortar horizontalmente a la administración, incidiendo sobre todas las unidades que la integran. Acciones de mejoramiento en ellos establecen tensiones y presiones que exigen reacomodamientos en esas unidades. Constituyen de este modo estrategias indirectas para precipitar cambios a nivel macroorganizacional.

2. Impacto y visibilidad

A más del efecto multiplicador, ciertas acciones sobre los problemas identificados tienen un impacto y visibilidad mayores que otros.

Impacto y visibilidad son de extrema relevancia para aumentar la legitimidad y la aceptación de la acción de reforma. Constituyen, por ello, consideraciones importantes cuando debe reforzarse la institucionalización del programa.

Este impacto será menor cuando se emprendan acciones microorganizacionales, en organizaciones que atienden servicios muy específicos y dirigidos a públicos cuyas necesidades se diferencian significativamente de las del grueso de la población.

Debe señalarse que ninguna de estas dimensiones, consideradas in dividualmente, sirve para el análisis del impacto de una acción de reforma administrativa. 7 Modificaciones en los trámites de las mesas de entrada, si bien son de tipo microorganizacional, pueden tener un gran impacto por cuanto estas actividades tienen un alto grado de visibilidad y, por tanto, contribuyen a la generación de la imagen que el público tiene de la eficiencia administrativa. Poblaciones con necesidades muy específicas -co mo podría ser el caso de grupos de discapacitados- son merecedoras de tratamientos especiales aún cuando su número sea relativa mente reducido. La especificidad de los servicios, por otra par te, debe ser combinada con su carácter crítico para el desenvolvimiento de actividades sociales.

Es por lo anterior que el análisis de impacto deberá considerar simultáneamente estas dimensiones, 7 teniendo en cuenta, además, que aquellas acciones de mayor impacto suelen ser a la vez las más riesgosas. 7 La evaluación de impacto deberá, por lo tanto, realizarse en conjunto con la estimación de los riesgos en fun ción de los recursos disponibles y las situaciones enfrentadas. 7

3. Efectividad de la acción de gobierno

La acción de gobierno debe reconocer prioridades. 7 En función de éstas, la reforma debe articular las propias. 7 En este senti do, el análisis que precede al diseño de la reforma debe privi legiar la comprensión de aquellas situaciones problemáticas con mayor incidencia en los campos a los cuales las prioridades po líticas se dirigen. 7

4. Viabilidad de la reforma

Como se señala en una sección específica de este informe, la viabilidad debe ser considerada en sus diferentes aspectos:

- a) Viabilidad técnica, la que es dependiente de la efectiva disponibilidad de recursos, tanto en cantidad como en calidad, así como de la recepción prevista a las acciones de reforma.
- b) Viabilidad política, la que es función del apoyo recibido, del compromiso de los niveles políticos con sus objetivos y del apoyo y legitimidad que la reforma puede ganar.

5. Incertidumbre y riesgo

Toda acción de reforma o cambio genera problemas a lo largo de su implementación. Esto implica la existencia de incertidumbre sobre la naturaleza de los procesos que tendrán inicio durante esa implementación, así como riesgos con origen en las problemáticas técnicas y políticas mencionadas en el punto anterior.

En este sentido, deberán ser evaluadas positivamente aquellos núcleos y redes problemáticos que ofrezcan menor número de fuentes de incertidumbre y riesgo, o aquellos en que las mismas ofrezcan mayores obstáculos para su control o anticipación.

6. Oportunidades desencadenadas

✓ Cada camino de reforma, además de incertidumbres y riesgos, ofrece oportunidades que deben ser aprovechadas. ✓ De la misma manera, ✓ algunas tecnologías de reforma y cambio organizacional son propias a la apertura de esas oportunidades. ✓

✓ En particular, tienen esos efectos los procesos de desarrollo organizacional, la capacitación formadora, la participación social y el perfeccionamiento de los procesos decisorios en torno a la planificación. ✓

7. Programabilidad

✓ Las acciones de reforma deben tener un nivel de planificación y programación ✓ que está vinculado a la concepción general adoptada y a la disponibilidad de recursos técnicos y políticos. ✓

La consideración de esta dimensión, por la relación señalada con las tecnologías y las modalidades de reforma, debe incorporarse sistemáticamente al decidir los ámbitos a abarcar y los elementos a ser manipulados.

8. Exigencias situacionales y coyunturales

✓ Diversas circunstancias pueden hacer necesario o conveniente atender a exigencias situacionales o responder a demandas coyunturales. ✓

✓ Entre estas circunstancias están las vinculadas a ✓ la necesidad de consolidar apoyos, ganar legitimidad o negociar recursos y tácticas. ✓

9. Proyección futura

La tarea de seleccionar los ámbitos y los elementos de la reforma debe tener particularmente en cuenta las necesidades que puedan ir desarrollándose como consecuencia de procesos que se evidencian en el presente o que se anticipan para el futuro. Es decir, el diseño de la reforma debe estar ilustrado por una visión prospectiva del desarrollo de la sociedad y de las respuestas de la administración.

10. Capacidad institucional

Se refiere a la aptitud disponible para conducir, administrar, ejecutar y supervisar la ejecución de la reforma. Es decir, esta consideración se dirige a la capacidad, a la vez de orden político y técnico, de institucionalizar la reforma.

VIII. OPERACIONALIZACION DE LOS CRITERIOS PARA LA SELECCION DE LA ESTRATEGIA

En la sección V. se señalaron distintos aspectos a considerar para la selección estratégica. En la sección VI. se realizó una enumeración de restricciones, oportunidades, obstáculos y riesgos enfrentados por cada una de las concepciones generales que fundamentan las distintas alternativas. En la sección VII. se especificaron aún más algunas dimensiones que deben ser analizadas y ponderadas para la evaluación. En esta sección se concluye el tratamiento de estos aspectos, operacionalizando dichos criterios.

VIII.1 Dimensiones y variables

El cuadro siguiente presenta las variables referidas a cada dimensiones tratadas en la sección anterior.

Consideración general	Dimensiones	Variables
Articulación con la estrategia de la acción de gobierno.	Efectividad de la acción de gobierno.	Necesidades socioeconómicas generales. Necesidades sectoriales. Necesidades regionales y locales.
Verificación de la viabilidad de la reforma.	Viabilidad política.	Apoyo político. Liderazgo. Comprensión de la unidad de reforma. Ubicación de la unidad de reforma. Capacidad de decisión. Acceso.

	Viabilidad técnica,	Metodologías. Recursos humanos: capacidad número distribución apoyo. Otros recursos: financieros equipos tecnologías. Información.
Condiciones de diseño.	Programabilidad.	Capacidad para la planificación. Información. Capacidad de deci sión. Capacidad de coor dinación. Poder de convocato ria. Participación.
	Incertidumbre y riesgo.	Apoyo teórico. Investigaciones diagnósticas. Sistemas de infor mación. Coherencia en las políticas. Normas. Capacidad de lider azgo. Capacidad adminis trativa. Apoyo social.
	Oportunidades.	Participación. Información. Apoyo social. Aprendizaje. Efecto-demostración. Iniciativas locali zadas.

Condiciones de ejecución.	Impacto	Definición de metas. Programación de actividades. Relaciones causales y apoyo teórico. Públicos alcanzados. Instituciones involucradas. Relaciones interinstitucionales.
	Efecto multiplicador.	Coordinación. Creación de sistemas. Vinculaciones interinstitucionales. Capacitación en la reforma. Formación de técnicos. Aprendizaje institucional. Generación de participación. Creación de información.
	Visibilidad.	Información. Participación. Selección de clientelas y públicos. Efecto - demostración. Iniciativa de los funcionarios.
	Capacidad institucional.	Capacidad decisoria. Recursos. Información. Ubicación de la central de reforma.
Importancia temporal del programa.	Proyección futura.	Diagnósticos socioeconómicos. Análisis prospectivo. Formación de recursos humanos. Información.

Situaciones coyuntu- rales que requieren atención.	Exigencias coyuntura- les y situacionales.	Emergencias a ser atendidas por la ac- ción de gobiernos.
		Problemas tecnológi- cos o de disponi- bilidad de insumos críticos.
		Oportunidades abier- tas por la coopera- ción técnica.
		Oportunidades desen- cadenadas por la participación so- cial y la acción de gobierno.

VIII.2 Estimación y ponderación

/Puede asignarse un valor a cada una de estas variables conforme el grado en que el requerimiento es satisfecho, utilizando para ello una escala simple que permita discriminar situaciones de inequívoca disponibilidad del recurso, /de la decisión o del apo-
yo de aquellas de ambigua o parcial disponibilidad y de las de ausencia absoluta.

/La combinación de los valores asignados a cada una de las varia-
bles permite lograr una estimación para la dimensión respectiva.

/Un procedimiento semejante puede utilizarse para la determina-
ción de una medida agregada que posibilite realizar comparacio-
nes entre alternativas programáticas.

✓ Esa medida supone alguna ponderación entre criterios. Esa ponderación debe ser el producto de la aplicación de juicios de valor cuya elaboración corresponde a una decisión política en la que deben estar involucrados tanto los niveles de conducción de gobierno como, dando su apoyo técnico, los responsables del programa de reforma.

VIII.3 ✓ Análisis de fuerzas ✓

✓ A lo largo del proceso de reforma o cambio se desencadenan fuerzas que pueden facilitar u obstaculizar el logro de los objetivos propuestos.

✓ Un aspecto que debe constituir el análisis de viabilidad es el referido al sentido y dirección de esas fuerzas. ✓ Para ello es preciso identificar los actores relevantes que, de una manera u otra, pueden desempeñar algún papel durante el proceso.

✓ Este análisis es conjetural; es decir, ✓ consiste en la anticipación de comportamientos a partir de la proyección de comportamientos pasados (respuestas a intentos anteriores, manifestaciones de interés sobre los planes actuales, perjuicio o beneficio previsto de las acciones, etc.).

✓ El resultado de esas conjeturas debería ser volcado en un instrumento que podría adoptar la forma de una matriz en cuyas columnas estuvieran reflejados los actores, y en las filas los comportamientos previstos y su orientación positiva o negativa con respecto a la reforma.

CUADRO N° 2 - ANÁLISIS DE FUERZAS

		A C T O R E S						
		Conducción política	Conducción de la reforma	Conducción de organi- zaciones	Org. profe siona les	Org. Sociales	Org. Finan cia- miento	Otras
C O M P O R T A M I E N T E S		x						
		y						
		.						
	Positivos	.						
		.						
		.						
N E G A T I V O S		z						
		x						
		y						
		.						
	Negativos	.						
		.						
		z						

Entre los actores los siguientes deberían estar necesariamente incluidos:

- el liderazgo político y su compromiso a la reforma.
- el liderazgo de la tarea de reforma.
- el liderazgo de las organizaciones o sectores en las que la reforma se llevará a cabo.
- Las organizaciones profesionales (de muy particular interés cuando se tratan servicios basados en el despliegue de técnicas propias de profesiones, tales como las médicas, educativas, contables, etc.)
- Las organizaciones de trabajadores públicos
- Las organizaciones de los grupos sociales interesados directamente en la prestación de los servicios
- Otras unidades del sector público que de una manera u otra puedan verse involucradas en la reforma o en sus consecuencias.
- Los miembros de las organizaciones

Los comportamientos previstos deberían indicarse, estableciendo particularmente:

- La fuerza que esos comportamientos implican como apoyos o resistencias a la reforma
- La significación de la reforma para esos grupos en términos de importancia o centralidad para sus intereses o perspectivas.
- La importancia relativa dentro del conjunto total de apoyos o resistencias a desplegar en torno a la reforma.

✓ Este análisis debería permitir la identificación de las posibilidades de concertación de esfuerzos y comportamientos, así como la necesidad de definir acciones que lleven a satisfacer las inquietudes de los que plantean resistencias a la reforma o a neutralizar los comportamientos negativos.✓

T E R C E R A P A R T E

[/ PROCESOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA
Y CAMBIO ORGANIZACIONAL]

PROCESOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA Y CAMBIO ORGANIZACIONAL

✓ I. INTRODUCCION

✓ I.1 Objetivo y contenido de la tercera parte

2. I.2 Antecedentes para el diseño de los procesos

II. ARTICULACIONES DEL DISEÑO CON DISTINTOS NIVELES DE DECISIONES ESTRATEGICAS

II.1 Relaciones con la estrategia de reforma

II.2 Relación con el planeamiento estratégico de organizaciones

III. LA REFORMA COMO PROCESO

III.1 El concepto de proceso

III.2 La planificación y la administración del proceso

IV. LOS MODELOS DE PROCESO

IV.1 Modelos empírico-racionales

IV.2 Modelos basados en normas sociales, en la socialización y en la educación

IV.3 Modelos basados en el despliegue de la capacidad de decisión y sanción

V. LA PLANIFICACION DEL PROCESO

VI. Contenidos de la planificación

V.2 La planificación del apoyo para la transición

V.3 Instrumentos adicionales para asegurar la viabilidad del proceso.

VI. ORGANIZACION PARA EL CAMBIO ORGANIZACIONAL

VI.1 La autoridad en el proceso

VI.2 Relaciones jerárquicas y funcionales

VI.3 Relaciones entre el diseño del cambio organizacional y la conducción administrativa de la organización

VII. EL SEGUIMIENTO DEL PROCESO

VII.1 Referentes del seguimiento

VII.2 Variedades de control del proceso

VII.3 Regularidad, ámbito organizacional y proyección temporal del seguimiento del proceso

I. /INTRODUCCION/

I.1 /Objetivo y contenido/ de la tercera parte

El objetivo de esta parte del trabajo es/suministrar los elementos conceptuales y operativos para el diseño y el seguimiento de procesos de reforma administrativa y cambio organizacional/.

En primer lugar, se presenta una/introducción a la problemática de los procesos de cambio/, procurando establecer las peculiaridades de aquellos referidos a reformas en el ámbito del sector público.

Luego, se describen/modelos alternativos de procesos/, se discuten/sus vinculaciones lógicas con las estrategias adoptadas/ y se exploran las/consecuencias de los procesos en función de los componentes básicos/ que contribuyen a definir su calidad y la efectividad resultante.

I.2 /Antecedentes para el diseño de los procesos de reforma administrativa y cambio organizacional/

Las partes anteriores de este trabajo constituyen los antecedentes lógicos de los contenidos de las secciones que siguen./ La naturaleza, contenidos y requerimientos de los procesos de reforma administrativa y cambio organizacional se definen en función de objetivos de una apreciación de la situación y de opciones estratégicas/ cuyos aspectos particulares y modalidades específicas ya fueron tratados.

II. ARTICULACIONES DEL DISEÑO DEL PROCESO CON LOS DISTINTOS NIVELES DE DECISIONES ESTRATEGICAS

El diseño del proceso de reforma administrativa y cambio organizacional se articula necesariamente con dos niveles, uno de generalidad mayor y otro correspondiente a cada unidad particular del sector público.

El primero de esos niveles es el referido a la definición misma de la estrategia de reforma. El proceso subsiguiente a esa definición está determinado por las elecciones realizadas en esa instancia.

El segundo nivel corresponde a las decisiones adoptadas sobre las misiones y funciones del sector público y al planeamiento estratégico a que responden sus actividades.

En las secciones siguientes se tratan estas articulaciones.

II.1 Relaciones con la estrategia de reforma

La definición de la estrategia de reforma tiene requerimientos y características diferentes a la conducción de las actividades concretas de implementación

Algunas de esas diferencias son las siguientes:

1. La estrategia de reforma debe ser formulada en algún ámbito central del sector público, involucrando a la conducción superior de la administración pública. En este sentido, esta estrategia es un capítulo específico de la estrategia general de gobierno.
2. La formulación centralizada de la reforma no debe ser confundida con la conducción centralizada de la misma. Puede concebirse un arreglo estructural tal que la conducción de la reforma se realice descentralizadamente, con algún núcleo central que realice la coordinación y el seguimiento, informando a la autoridad máxima de la administración pública.
3. La actividad de definición de la estrategia no es regular, aún cuando sí puedan hacerse evaluaciones periódicas de su ejecución y ejercicios de revisión. En cambio, la conducción de la reforma en cada ámbito de la administración pública exige actividades programadas, etapas predefinidas y evaluaciones sistemáticas.
4. La formulación de la estrategia de reforma implica la operacionalización de valores sobre el papel de la administración pública, sobre sus modalidades de acción y sobre prioridades a atender. En cambio, la ejecución de esa estrategia está dominada por consideraciones referidas a la viabilidad y corrección técnica de los instrumentos, de su aplicación a casos concretos y a su eficiencia en función de los objetivos de política administrativa buscados.

5. La definición de la estrategia enfrenta mayores alternativas de elección/que la tarea en cada institución de la administración pública. Las opciones señaladas en una sección anterior ilustran al respecto. En este sentido, la ejecución de las acciones de reforma en los distintos sistemas o ámbitos institucionales supone menos incertidumbres y un menor rango de alternativas, debiendo sujetarse a los parámetros impuestos por la decisión política reflejada en la estrategia asumida.

6. En el nivel de la definición de la estrategia, los problemas se manifiestan en primer lugar por su incidencia sobre la eficacia de la acción de gobierno, contándose con una apreciación genérica de los mismos, con una escasa estructuración de sus características y de sus componentes. En el nivel de la ejecución, la relación se invierte: aparecen más claramente formulados estos problemas, pero el grado de concreción alcanzado en su diagnóstico suele traer aparejado un distanciamiento de la perspectiva de su significación social y política.

7. La dimensión temporal a tener presente en la formulación de la estrategia es mayor que las de las acciones particulares que de ella se desprenden. La misma va acompañada de una necesaria visualización mayor de las consecuencias de la reforma sobre dimensiones extra-administrativas, desde aquellas referidas a las relaciones entre las organizaciones públicas y la comunidad, hasta las vinculadas a las restricciones que para el futuro pueden derivarse de las tecnologías adoptadas o de los regímenes jurídicos establecidos.

II.2 Relación con el planeamiento estratégico de organizaciones

La estrategia de la reforma administrativa o del cambio organizacional tiene una estrecha relación con lo que ha dado en llamarse "planeamiento estratégico de organizaciones".

Dentro del sector público, los objetivos y las estrategias de cada organización constituyen restricciones definidas jerárquicamente, por un nivel superior conforme a la planificación general de la acción de gobierno.

En este sentido, la planificación estratégica dentro del sector público presenta características marcadamente diferentes a las propias de esta actividad en el ámbito privado.

No obstante, las directivas originadas en aquellos niveles superiores no eliminan la necesidad de realizar tareas y de establecer procedimientos para la explicitación de sus consecuencias sobre la organización. Su comprensión y desagregación en términos operativos es, de este modo, una condición para que las contribuciones de cada unidad del sector público se correspondan con el papel jerárquicamente asignado.

El planeamiento estratégico es una actividad que procura alcanzar esa correspondencia entre mandato superior y adecuación situacional. El diseño de las estructuras y de los procedimientos organizacionales debe seguir el análisis estratégico.

La relación entre la estrategia de reforma y el planeamiento es estratégico de organizaciones es de dos tipos: en primer lugar
 1 por la naturaleza de la actividad, y en segundo término, por su
 2 carácter secuencial y de articulación lógica.

En cuanto a lo primero, ambas actividades responden a supuestos semejantes sobre la necesidad de definir prioridades, actuar con recursos escasos y procurar el mejor uso de los mismos en función de la efectividad buscada. En cuanto a lo segundo, la estrategia de reforma debe considerar los modos en que las distintas organizaciones puedan desarrollar mecanismos para el análisis de sus propias estrategias, estableciendo de este modo un orden temporal y lógico en el que éstas resultan de una visión de perfeccionamiento de la administración pública integrada y orientada prospectivamente.

Conforme a lo anterior el problema estratégico a nivel organizacional consiste en la selección de la combinación de servicios a suministrar y de públicos a alcanzar, dentro de los parámetros definidos por la fijación de sus misiones y funciones.

Esa selección es la base para la asignación de los recursos organizacionales y se traduce en la especificación de metas, la articulación de productos y de servicios producidos, la adjudicación de recursos a cada unidad integrante de la organización y la definición de los criterios para la toma de decisiones vinculadas a la implementación.

Es por ello que la reforma administrativa, en la medida en que procura alterar y perfeccionar los modos en los que se estructura y funciona la administración, tiene impactos sobre las variables básicas incorporadas en el análisis del planeamiento estratégico.

De la misma manera, el diseño del proceso de reforma debe ser coherente con esas cualidades que se procura institucionalizar. Es decir, debe ser un proceso que facilite el logro de aquellas condiciones sustantivas e instrumentales que hagan de cada organización una unidad más efectiva, con capacidad para realizar sus actividades conforme a las previsiones establecidas en su planeamiento estratégico.

III. /LA REFORMA COMO PROCESO/

En esta sección se presentan algunos aspectos conceptuales referidos a la reforma administrativa y al cambio organizacional.

Los mismos, se fundamentan en la naturaleza temporal de las acciones de reforma, en la necesidad de establecer una secuencia en el desarrollo de éstas y en el encadenamiento de los impactos buscados.

III.1 /El concepto de proceso/

El proceso supone una consideración longitudinal de la reforma, Es decir, /una situación inicial evaluada como insatisfecha, /una actividad dirigida a superarla/ y /objetivos cuyo logro corresponden a un futuro preciso./

En este sentido, /visualizar a la reforma como proceso/ implica:

- /conceptualizarla como algo más comprensivo que la decisión de llevarla a cabo.
- /percibirla como problema que se manifiesta:
 - . /en la identificación misma de la situación a superar
 - . /en la elección de los medios
 - . /en la articulación de esos medios
 - . /en la incertidumbre sobre las consecuencias de esos medios
 - . /en los riesgos derivados de los aspectos no considerados.

-/esos problemas, en general, son producto de la no disponibilidad plena de poder suficiente o de información completa?

Por otra parte, esta manera de conceptualizar la reforma lleva a subrayar/otros aspectos de particular relevancia?

- en las acciones de reforma/coinciden múltiples actores, cada uno de los cuales tiene contribuciones y comportamientos que pueden distar de los previstos./
- la planificación de la reforma puede establecer las actividades básicas a realizar, pero/a lo largo de la implementación surgirán contingencias que obligan a su revisión permanente./
- De ahí que se la deba concebir como un ciclo continuo en concepción-planificación-acción-seguimiento-evaluación, pero en el que estas tareas no se realizan secuencialmente sino en forma interdependiente./
- /a lo largo de este ciclo se acumula aprendizaje y se perfeccionan las hipótesis sobre las que se basa la planificación de la reforma./ De esta manera/la reforma es acumulativa./
- /ese aprendizaje implica una disponibilidad creciente de información, así como una mejor apreciación de los recursos a disposición de la tarea de reforma./en particular los referidos a las capacidades de decisión, de impulsión y de control de acciones.

III.2 La planificación y la administración del proceso

El cambio o la reforma no deben ser concebidos como la sanción del plan que explicita los modos estructurales y de funcionamiento deseados para la organización, los que serán alcanzados cuando la implementación culmine.

Esos cambios y reformas llevan períodos de tiempo que constituyen de por sí etapas altamente problemáticas para la organización. Nuevas tareas son incorporadas, nuevos criterios decisivos son introducidos en los procesos, nuevas distribuciones funcionales resultan, nuevos comportamientos deben aprenderse e institucionalizarse, etc.

Estas etapas deben, por lo tanto, ser objeto de atención particular. No se trata exclusivamente de la formulación de un plan en el que se definen las secuencias de las actividades a realizar, sino que deben tratarse como objetos mismos susceptibles de organización, que requieren aptitudes de conducción y administración específicas y tecnologías de seguimiento y evaluación particulares. A estos aspectos están dedicadas algunas de las secciones siguientes.

IV. LOS MODELOS DE PROCESO

Si bien están íntimamente vinculados a las estrategias adoptadas, es posible diferenciar modelos de procesos basados en la relación particular establecida entre los participantes en la tarea de reforma o cambio, en la utilización de información y en el despliegue del poder y la capacidad de sanción.

Esos modelos son los siguientes:

IV.1 Modelos empírico-racionales

En estos modelos ^sde parte del supuesto ^{de}que, una vez definidos los fines u objetivos buscados, la determinación de los medios más adecuados para lograrlos es un problema de cálculo de costos y de beneficios.

Además, una vez encontrada la alternativa más conveniente, la racionalidad de los actores hará que éstos se comporten de manera adecuada siempre que cuenten con la información pertinente y necesaria.

Conforme a estos modelos, varios son los mecanismos a utilizar en el proceso de cambio:

- producción de conocimiento sobre la realidad organizacional a través de la investigación aplicada y la formulación de diagnósticos y evaluaciones.
- diseminación de la información así obtenida para su utilización en los procesos decisorios.
- capacitación en nuevos conocimientos a aplicar en la organización conforme a la racionalidad postulada.

- Selección de personal y ubicación del mismo de manera que haya correspondencia entre requerimientos de la tarea y aptitudes, haciendo posible de esa forma la mejor aplicación del conocimiento producido y disponible.
- Creación de mecanismos para la transferencia de ese conocimiento a la operación de la organización.
- Asistencia técnica, consultoría, unidades técnicas de apoyo, etc.
- Aplicación de tecnologías de análisis organizacional en materia de estructura y procedimientos (análisis de sistemas, investigación de operaciones, etc.) cuyos resultados se transfieren a través de los mecanismos anteriores.

VI.2 Modelos basados en normas sociales, en la socialización de los miembros de la organización y en la educación

En estos modelos se postula un conjunto más complejo de elementos que intervienen en los procesos de cambio. Entre esos elementos están las fuerzas sociales, los elementos motivacionales, las capacidades cognoscitivas, las relaciones interpersonales, etc.

Estos modelos, por lo tanto, no establecen la diferenciación de los anteriores entre los poseedores o depositarios de la información y aquellos que la deben recibir para perfeccionar el desempeño de sus tareas. En éstos la relación es de comunicación, persuasión e interdependencia.

Las modalidades asumidas por estos modelos son las siguientes:

- actividades de capacitación en diagnóstico organizacional y resolución de problemas para que los miembros de la organización actúen como los promotores y ejecutores de los cambios.
- desarrollo de grupos y de las estructuras de liderazgo a través de laboratorios de entrenamiento, grupos operativos, experiencias de sensibilización, etc.
- adocctrinamiento
- socioanálisis institucional
- métodos de diseminación de la información
- consultoría en procesos
- métodos de confrontación
- desarrollo de esquemas de participación.

IV.3 Modelos basados en el despliegue de la capacidad de decisión y sanción

Estos son los modelos que se fundan en la capacidad de las normas de provocar comportamientos en función de las sanciones establecidas por su incumplimiento.

También pueden incorporarse a esta categoría, aquellas situaciones en que se pretende una modificación del funcionamiento de la organización por medio de una modificación en los ocupantes de las posiciones con capacidad decisoria.

Además, son modalidades particulares aquellas técnicas propias de situaciones en que no se cuenta con concentración de poder en la cúspide de la organización, tales como las comisiones, los mecanismos de concertación, los esquemas de negociación y representación, etc.

V. /LA PLANIFICACION DEL PROCESO/

V.1 /Contenidos/ de la planificación

Conforme a lo planteado, /la transición es susceptible de planificación./ Esa planificación /contendrá:/

a) en materia de las actividades:

- la determinación de las etapas dentro de la transición
- las actividades dentro de cada etapa
- la secuencia de esas actividades

b) en materia de recursos:

- los recursos necesarios para cada etapa
- la articulación de los recursos dentro de cada etapa
- la naturaleza de esos recursos
- las demandas de recursos externos a la unidad organizacional

c) en materia de organización para la transición

- determinación de roles y responsabilidades
- determinación de las relaciones en que intervendrán los distintos roles establecidos
- la duración temporal del arreglo organizacional definido para la transición

d) en materia de información

- determinación de la información para el seguimiento de la acción
- diseminación y análisis de esa información.

Debe señalarse que esa planificación debe darse a conocer entre los involucrados por la tarea de cambio, en particular aquella referida a la organización adoptada.

V.2 La planificación del apoyo para la transición

Además de la planificación de las tareas que constituyen el proceso de cambio, debe preverse la realización de acciones encaminadas a asegurar el éxito social de la actividad técnica.

Se ha anticipado que la programación de la reforma debe ir precedida de un análisis de los comportamientos previsibles de aquellos actores que son de alguna relevancia en las etapas de formulación y diseño, ejecución, seguimiento e institucionalización.

Esos comportamientos previsibles pueden constituirse en objetivos de acciones específicas. Estas estarán dirigidas a evitarlos, modificarlos o a crear condiciones en las que los mismos queden neutralizados.

Esta planificación comprende:

- identificación de los grupos sobre los que se puede realizar alguna acción de interesamiento, de logro de apoyo o de convencimiento.

- ✓ determinación de la naturaleza y dirección de esas acciones ✓
- ✓ evaluación del volumen de acciones (masa crítica) necesaria para el logro del objetivo buscado ✓
- ✓ programación de esas acciones ✓
- ✓ desarrollo de un sistema de seguimiento y de medición del resultado de esas acciones ✓

V.3 ✓ Instrumentos adicionales ✓ para asegurar la viabilidad del proceso

Las siguientes son algunas posibilidades a tener en cuenta al realizar la planificación anterior:

a) ✓ Información ✓

El suministro de información puede ser un medio para esclarecer a grupos relevantes del proceso de reforma.

Esa información puede referirse a la naturaleza de los problemas a atacar, de los objetivos buscados, de los medios a utilizar y de las consecuencias derivadas del logro de las metas.

El suministro de esta información se puede realizar con distinto grado de formalización, dependiendo la opción más adecuada de las circunstancias enfrentadas.

Esta información debe satisfacer los requerimientos de credibilidad así como estar enmarcada en condiciones que permitan la verificación de la misma.

b) Participación

Esta participación consiste en la intervención activa de esos grupos en la elaboración, la ejecución y el seguimiento de la reforma o el cambio organizacional.

La participación puede darse a diferentes niveles y con referencia a distintos problemas.

En cuanto a los ^{niveles} primeros, la participación varía desde la integración de representantes de grupos interesados o miembros de la organización en los ámbitos superiores de formulación de políticas, seguimiento y evaluación de la reforma. Las comisiones de reforma suelen ser una expresión de esta modalidad de participación.

La participación puede darse a niveles más bajos: desde aquellos referidos a cuestiones propias de unidades subordinadas de la organización que atraviesa el proceso de reforma hasta la intervención en el rediseño de actividades de aquellos que son responsables de su ejecución.

Con respecto a los problemas en torno a los que se da la participación éstos pueden ser generales y estar vinculados al diagnóstico global o más específicos referidos a áreas-problemas determinados.

La modalidad definitiva de participación adoptada deberá corresponderse con la concepción general a que responde la reforma, tal como se especificó en el capítulo referido a estrategias.

c) Capacitación

Otra modalidad seguida para el logro de estos propósitos es la capacitación de los miembros de la organización.

Todo proceso de reforma o cambio requiere algún grado de adecuación cognoscitiva y de adquisición de nuevas aptitudes conforme a la profundidad de las modificaciones introducidas en las tecnologías o de las esperadas en los comportamientos. Aquí se hace referencia específica a la actividad de capacitación como modificadora de actitudes y como generadora de apoyos al programa de reforma o cambio.

1. Esa capacitación puede tener distintos objetivos:

- i) sensibilizadora: crear una apreciación mayor de la situación y de las necesidades.
- ii) movilizadora: desarrollar orientaciones activas frente a esa situación y necesidades.
- iii) informativa: transmitir conocimientos sobre la situación y sobre los modos y las tecnologías adecuadas para la satisfacción de las necesidades.
- iv) formativa: generar una conciencia mayor, activa e informada, para que, junto a una capacidad técni-

ca adecuada y dentro de una comprensión de la problemática en que la organización se halla inmersa, de sus posibilidades y de la naturaleza y requerimientos del programa de reforma, pueda contarse con nuevos recursos al servicio de sus objetivos y para su perfeccionamiento constante.

2. A su vez, la capacitación puede tener distinta amplitud, tanto referida a los ámbitos de la organización a que va dirigida como a los contenidos de la actividad.

los ámbitos

Con respecto a ~~lo primero~~, la elección debe depender de la estrategia asumida por la reforma. Es preciso considerar lo siguiente:

- i) capacitación de personas o de unidades organizacionales

La capacidad puede concebirse como un medio para enriquecer a los miembros de la organización o como actividad que desencadena cambios organizacionales. Cuanto mayor sea la capacidad de decisión movilizada tras la reforma o el cambio, más adecuado será plantear la actividad de capacitación según la segunda modalidad.

- ii) capacitación sensibilizadora o formadora

La capacitación sensibilizadora y movilizadora puede estar dirigida a núcleos más amplios de miembros de las organizaciones, requiere actividades de menor duración y su contenido informativo es más general. La formadora exige una disponibilidad de recursos técnicos mayor, una duración más larga y una rigurosa selección de los participantes.

iii) capacitación sobre las tareas o sobre los fundamentos de las tareas.

Esta dicotomía se refiere a la naturaleza de los conocimientos transmitidos y atiende al grado de generalidad y abstracción de los contenidos de la capacitación.

Esta dimensión suele corresponderse con los niveles organizacionales a los que la capacitación se dirige: los más elevados, aquellos que deben hacer uso de una mayor discrecionalidad en la toma de decisiones, los que enfrentan situaciones más inciertas serán los destinatarios de una capacitación que procure aumentar y perfeccionar la aptitud para el análisis, la comprensión de las políticas y la correcta interpretación de los fenómenos políticos, sociales y económicos que afectan a la organización.

d) Reorientación de los beneficios

Toda organización puede ser visualizada como un mecanismo distribuidor de costos y beneficios. Un mecanismo para tener impacto sobre los comportamientos de aquellos actores que son relevantes para el éxito del programa de reforma o cambio ^{es} en una modificación en el balance de contribuciones y costos frente a los beneficios resultantes.

En el caso de la organización pública ambas dimensiones se encuentran sometidas a restricciones dadas por las políticas sobre prestación de servicios, determinación de grupos beneficiarios, políticas y regímenes de personal, etc. No obstante, siempre queda un margen para el ejercicio de cierta discrecionalidad gerencial. La orientación de ésta en dirección a la constitución de apoyos que aumente la viabilidad del programa debería ser planificada como parte del propósito de lograr la institucionalización de la reforma o del cambio organizacional.

e) Los proyectos demostrativos

Los proyectos piloto o demostrativos suelen ser un recurso dirigido a ganar viabilidad para intentos mayores a través de la evidencia de los logros, la significación de las acciones y la experimentación de los medios.

f) La manipulación de la significación simbólica de la reforma o del cambio organizacional

Debe tenerse en cuenta que estos programas suelen asociarse a valores como la racionalidad, la eficiencia, la responsabilidad de las organizaciones, el control social de la actividad administrativa, el desarrollo económico, etc. La manipulación de estos

valores y la asociación de la reforma a símbolos que generen adhesiones colectivas y consenso social pueden ser formas de que permitan alcanzar viabilidad social y apoyos dentro del sector público.

g) La sanción a los comportamientos negativos

Por último, puede concebirse a la sanción de los comportamientos negativos -resistencias, rechazos, indiferencia, etc. como un medio eficaz para asegurar la viabilidad y la institucionalización del cambio organizacional.

Esta concepción generalmente acompaña las conceptualizaciones formalistas, jerárquicas y centralizadas de la reforma / Supone la existencia de un conjunto de reglas y de criterios de decisión explícitos y conocidos por los diversos participantes en las acciones de reforma, la capacidad efectiva de aplicar sanciones y la disponibilidad de información suficiente como para identificar los comportamientos punibles.

Puede anticiparse que cuanto más compleja sea la situación enfrentada, mayor el número de participantes, más sofisticadas las tecnologías administrativas a las que la reforma se dirige y mayor la necesidad de toma de decisiones en el lugar de trabajo durante la realización de la tarea, más inefectivo será este método y mayor el número de consecuencias negativas desatadas.

VI. ORGANIZACION PARA EL CAMBIO ORGANIZACIONAL

Varias son las posibilidades que puede asumir la conducción del proceso de cambio organizacional. La forma recomendable será aquella que resulte de una cuidadosa evaluación de la situación enfrentada, tanto en cuanto a los factores que favorecen o dificultan las acciones, como de los recursos disponibles, en particular en materia de especialistas, información y capacidad de decisión.

VI.1 La autoridad en el proceso

La literatura sobre el tema suele sugerir distintas alternativas. Las siguientes son algunas de ellas:

a) Coincidencia entre la autoridad formal y la conducción del proceso de cambio organizacional

En este caso se asigna al responsable de la organización o de una unidad organizacional la tarea de introducir los cambios deseados. Para ello puede contar o no con el asesoramiento necesario, interno o externo.

Esta solución tiene la ventaja de eliminar las ambigüedades en cuanto a la capacidad decisoria y a la responsabilidad por el proceso.

Sus dificultades son varias.

- Las aptitudes para la conducción de un proceso de cambio difieren de las requeridas para la operación normal de la organización.

- el proceso de cambio exige un seguimiento de su conducción que puede demandar una competencia inadecuada en tiempo e información con la tarea normal.
- La inserción en la vida regular de la organización puede provocar una percepción selectiva que no permite advertir problemas visibles para la especialista en reforma.
- puede llegar a dificultar la realización de cambios en la misma cúspide de la organización, ya sea porque ésta no perciba su necesidad o porque carezca de la información suficiente para identificar la dirección correcta de los mismos.

b) Designación de un responsable del proceso de reforma o cambio

En este caso se designa a una persona que, al margen de la operación cotidiana de la organización, tiene a su cargo la conducción del proceso de reforma. Se entiende que para ello cuenta con el instrumental técnico adecuado y que puede hacer uso de recursos que, si bien pueden no estar bajo su directa dependencia, son puestos a su disposición por la organización.

Esta modalidad se semeja a la forma organizacional denominada por proyecto. El proyecto consiste en la realización de la reforma; su duración está limitada al período de la transición previsto y su función se limita a la responsabilidad asignada dentro de la capacidad de decisión acordada por una autoridad superior a la organización en la que se realiza el cambio.

c) Responsabilidad asignada a un grupo especial

En este caso hay una responsabilidad colectiva, ejercida por un cuerpo constituido especialmente y que suele integrarse por representantes de distintos ámbitos del sector público o de las organizaciones involucradas.

Estos grupos o comisiones pueden, a su vez, tener a su cargo la orientación, conducción o supervisión o también participar en la tarea técnica conforme a las distintas especialidades de sus integrantes.

b) Grupo constituido con representatividad de aquellos que deberán operar en las nuevas condiciones impuestas por la reforma

Estos esquemas son los de participación. Se procura por ellos alcanzar varias metas:

- disponer de una mayor información durante el proceso de reforma, provista por los miembros de los grupos constituidos y que se refieren a las condiciones de operación y a los requerimientos de ésta
- lograr una mayor comprensión de los objetivos y consecuencias de la reforma por parte de aquellos que deberán actuar dentro de los nuevos marcos establecidos
- realizar una aspiración de participación de los miembros de la organización

VI.2 Relaciones jerárquicas y funcionales

Toda reforma o cambio supone la introducción de aportes técnicas y la toma de decisiones con respecto a estructuras, procedimientos, políticas, etc.

Concebida como proceso, la reforma es una transición durante la que coexisten elementos propios de la organización en su estado anterior con otros que tienen características de aquella que pretende implementarse.

Los primeros están ya establecidos, con normas y líneas jerárquicas conocidas e interpretadas por todos los que comparten esa situación administrativa. Durante la transición, el aporte técnico -que puede hacerse presente a través de especialistas, a veces externos a la organización- debe colaborar con las estructuras establecidas al mismo tiempo que se constituye en un precipitante de transformaciones en ellas. De esta manera se plantea un problema de administración del proceso que debe ser atendido cuidadosamente.

La respuesta a este problema debe dar satisfacción a los siguientes requerimientos:

- debe definirse claramente la capacidad de decisión a lo largo del proceso. Es decir, no debe confundirse el rol del apoyo técnico, asignándole capacidad decisoria que puedan entrar en colisión con la línea jerárquica.
- debe respetarse la continuidad de las tareas realizadas en la unidad organizacional objeto de reforma. A lo largo del proceso, la atención demandada por actividades vinculadas a la reforma -reuniones, suministro

de información, análisis ad-hoc- suelen perturbar el normal desarrollo de las tareas que constituyen la razón de ser de la organización. Es por ello que debe programarse adecuadamente el tiempo a distraer de los miembros de la organización para no crear conflictos de esta naturaleza.

- deben definirse de antemano los criterios para la resolución de los conflictos entre las demandas de desarrollo normal de las tareas y la actividad de reforma,
así como también los mecanismos de decisión o arbitraje.

VI.3 Relación entre el diseño del cambio organizacional y la conducción administrativa de la organización.

Con propósitos analíticos pueden identificarse cuatro situaciones típicas en las relaciones entre aquel que diseña el proceso de cambio y aquel que está a cargo de la unidad en la que ese proceso se implementará. (*)

a) Funciones separadas

Esta es la situación en la que el analista administrativo o el diseñador de procesos realiza su labor y presenta, como consecuencia de la misma, sus propuestas

(*) Esas cuatro situaciones constituyen una adaptación de la llamada "matriz de implementación" desarrollada por C.W. Churchman y A.H. Schainblatt. Ver "The researcher and the manager: a dialectic of implementation", Management Science, 11. N4, 1965 pags. 69-87.

a quien debe implementarlas, acompañadas de todas las instrucciones para ello.

En esta situación, el diseño y la implementación son responsabilidad de personas distintas, la labor de la primera concluye donde se inicia la de la segunda.

b) Relación de persuasión

Esta es la situación en la que la implementación tiene como elemento importante una interacción regular entre el analista y diseñador, con el encargado de la implementación. El primero debe interpretar la problemática enfrentada por el segundo, transmitirle sus perspectivas y marcos analíticos, persuadirlo de lo adecuado y conveniente de sus recomendaciones y acompañarlo durante el proceso de modificación de tareas, comportamientos y actitudes. El rol activo corresponde al analista administrativo que diseña el cambio, pues es éste quien debe interpretar la situación y promover la adopción de sus propuestas.

c) Relación de comprensión

Esta es una situación en la que el que realiza el esfuerzo de acercamiento y comprensión es aquel que debe implementar el diseño. Este esfuerzo puede consistir en la adquisición de las capacidades técnicas para interpretar los alcances del cambio, comunicar sus apreciaciones a los analistas y transferir a la organización las aptitudes y técnicas en que el cambio se basa.

d) Ajuste mutuo

Esta es la situación en la que tanto el reformador como

el responsable de la unidad administrativa/realizan el esfuerzo conjunto de comprensión y persuasión. Para ello se establecen los arreglos estructurales adecuados para que exista una mutua participación en los procesos decisorios de formulación e implementación. En esta situación, ambos participantes realizan a la vez juicios lógico-analíticos -referidos al diseño- y sintético-intuitivos -referidos a la implementación.

VII EL SEGUIMIENTO DEL PROCESO

La atención al proceso puede realizarse desde distintas perspectivas Aquí se señalan algunas usuales para llegar a formular y presentar aquella que resulta más adecuada y a la vez congruente con el enfoque sugerido.

VII.1 Referentes del seguimiento

a) El cumplimiento de las etapas y metas establecidas para ellas

- toda planificación de la reforma o del cambio administrativo consiste en la determinación, a partir de los objetivos establecidos, de las actividades a realizar, de los recursos a movilizar, de la asignación de responsabilidades y de la fijación de los términos en los que deberán ser satisfechas las metas derivadas de esos objetivos.

Una manera de realizar el seguimiento del proceso es la comparación regular y sistemática de las previsiones contenidas en el plan con los desarrollos efectivos y los resultados alcanzados

Esa comparación supone, entonces, disponer de un referente constituido por el plan de la reforma

En ese referente deben estar definidas las variables que serán objeto de seguimiento y los valores de las mismas que constituyen la meta a alcanzar.

El control de la gestión gerencial y operativa es la modalidad típica de seguimiento del comportamiento de esas variables.

b) El seguimiento de las metas dentro de un marco de evaluación de su significación

La simple comparación de lo previsto con lo alcanzado puede llevar a errores de evaluación por el sesgo formal que supone.

Esos errores se manifiestan en dos dimensiones:

- por su cambio de significación debido a modificaciones en los datos de la situación en que se opera: nuevas oportunidades pudieron abrirse a lo largo del proceso, dificultades imprevistas, etc.
- porque la evaluación de las posibilidades brindadas por la decisión de la conducción, la respuesta entre los miembros de la organización, etc., no se correspondió con lo efectivamente presente.

De esta forma el logro de la meta puede llevar a conclusiones equívocas, por haberse sobreestimado (o subestimado) tanto las posibilidades de la situación como las propias capacidades.

El análisis, de esta manera, se extiende al marco de la acción. Es decir comprende la revisión de las metas fijadas y la consideración de las circunstancias atra-

vesadas durante la implementación para identificar la corrección y adecuación de las decisiones tomadas. El control estratégico de la gestión es la técnica particular empleada.

VII.2 Variedades de ^{*}control del proceso

Conforme a lo anterior, pueden identificarse distintos niveles para el seguimiento o control de gestión.

a) Control estratégico

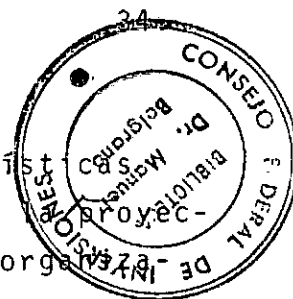
- tiene por referente básico los objetivos, las estrategias y los criterios del programa de reforma administrativa y cambio organizacional en relación a la situación y las demandas externas.

b) Control operativo

- corresponde al primero de los referentes del seguimiento señalado, es decir, a las tareas comprendidas dentro del programa.

VII.3 Regularidad, ámbito organizacional Proyección temporal del seguimiento del proceso

34
Cada uno de los niveles mencionados presenta características diversas en cuanto a la regularidad de realización, a la frecuencia temporal incorporada al control y a los ámbitos organizacionales de seguimiento y localización.



El cuadro siguiente es una presentación sinóptica de las distintas características de estos niveles. (Ver "La evaluación de proyectos y organizaciones científicas", Manuel Mari, Alberto Bialakowsky y otros, Instituto ECLA).

Nivel de Control	Insumos	Características	Actividades	Dimensión Temporal	Ambito Organizacional Analizado	Sistematización	Ambito de realización
Estratégico	Estudios e Investigaciones Análisis de contexto	Poco programable Ritmo irregular Marcada influencia de lo externo	Fijar y revisar objetivos estrategias y políticas	Mediano y largo plazo	Contexto Sector público Organización	Poco estructurado Cualitativo	Conducción política Conducción general del programa
Gerencial	Análisis programático	Semi programable Ritmo regular Perspectiva interna	Asignar recursos Ajuste de la planificación	Mediano y corto plazo	Relaciones interorganizacionales Organización Unidades Suborganizacionales	Semi estructurado Cualitativo y cuantitativo	Conducción del programa Conducción a nivel organizacional
Operativo	Registro de derechos	Programable Contemporáneo Acciones	Uso de recursos	Corto plazo	Organización Unidades Suborganizacionales	Altamente estructurado Sistemático Cuantitativo	Conducción organizacional

C U A R T A P A R T E

EVALUACION DE ORGANIZACIONES Y DE PROGRAMAS DE
REFORMA ADMINISTRATIVA Y CAMBIO ORGANIZACIONAL

EVALUACION DE ORGANIZACIONES Y DE PROGRAMAS DE REFORMA ADMINISTRATIVA Y DE CAMBIO ORGANIZACIONAL

I. INTRODUCCION

- ✓ I.1 Objetivo y contenido de la cuarta parte
- ✓ I.2 Antecedentes de la evaluación institucional

II. CARACTERISTICAS GENERALES DE LA EVALUACION

- II.1 Los presupuestos de la evaluación
- II.2 La naturaleza de la actividad de evaluación
- II.3 El concepto de evaluación

III. RELACION ENTRE LA EVALUACION Y LOS DIAGNOSTICOS ORGANIZACIONALES

IV. POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES DE LAS ALTERNATIVAS DE EVALUACION

- IV.1 Evaluación del programa de reforma
- IV.2 Evaluación organizacional

V. CUESTIONES A ESCLARECER PARA EL DISEÑO DE LA EVALUACION

- V.1. Clarificación del problema
- V.2 Identificación de las perspectivas presentes en la apreciación del problema
- V.3 Análisis de la evaluabilidad de la situación u organización

VI. PROCESO DE EVALUACION

- VI.1 Identificación de los requisitos de la evaluación
- VI.2 Análisis de objetivos y metas
- VI.3 Desarrollo de criterios
- VI.4 Diseño de la evaluación
- VI.5 Implementación de la evaluación
- VI.6 Análisis de datos
- VI.7 Formulación de conclusiones

VII. EL DISEÑO DE LA EVALUACION ORGANIZACIONAL

- VII.1 Caracter básico
- VII.2 Comparabilidad
- VII.3 El componente histórico
- VII.4 El marco normativo
- VII.5 Contenido del diseño
- VII.6 Dimensiones a incorporar en el diseño

VIII. EL DISEÑO DE LA EVALUACION DEL PROGRAMA

- VIII.1 Caracter básico
- VIII.2 Indicadores de proceso, producto e impacto

IX. UTILIZACION DE LA INFORMACION EN EL PROCESO DE CAMBIO

- IX.1. La organización como destinataria de la evaluación
- IX.2. Modalidades de utilización de la información

- IX.3 Procesos a los que debe sumarse el suministro de la información
- IX.4 Programación de la utilización de la información
- IX.5 Diseños para el suministro de la información

I. INTRODUCCION

I.1. Objetivo y contenido de la cuarta parte

En esta parte del trabajo se consideran temas vinculados a la evaluación del proceso de reforma y cambio organizacional.

En primer lugar, se presentan algunas consideraciones generales que sirven para fundar la concepción de la evaluación adoptada.

Luego, se plantean las relaciones de la evaluación con la tarea de formulación de diagnósticos organizacionales.

En tercer término, se presentan enfoques a utilizar y las dimensiones a considerar.

Por último, se abordan algunas cuestiones vinculadas a la ejecución de la evaluación institucional.

I.2. Antecedentes de la evaluación institucional

La reforma administrativa y el cambio organizacional se conciben como un ciclo que se inicia con la formulación de diagnósticos, seguida por la planificación y la ejecución de acciones.

Este ciclo, se cierra con la evaluación de los resultados logrados y de los impactos alcanzados. Dicha evaluación realimenta a su vez la actividad, permitiendo su reformulación y la reprogramación en función de la experiencia y el aprendizaje acumulados.

Esta parte del trabajo reconoce como antecedentes los capítulos anteriores. En especial, la descripción de los contenidos y las metodologías de diagnóstico constituyen elementos básicos para su comprensión, tal como aparece de manifiesto en las secciones respectivas.

II. CARACTERISTICAS GENERALES DE LA EVALUACION

El esclarecimiento de la noción y alcances de la evaluación organizacional puede realizarse desde tres perspectivas diferentes:

- por los presupuestos de la evaluación
- por la naturaleza de la actividad de evaluación
- por la denotación del concepto de evaluación

Seguidamente se hace una breve exposición de cada una de estas perspectivas, procurando poner de manifiesto aquellos aspectos de mayor relevancia para la comprensión de la significación y de la mecánica de la evaluación.

II.1. Los presupuestos de la evaluación

- i) La evaluación supone la existencia de una acción deliberada que procura una innovación.

Esta acción deliberada es consecuencia de la aplicación de un juicio de valor sobre la realidad y expresa un intento de transformarla.

Esta transformación es el producto del impacto esperado y buscado de decisiones explícitas, fundadas en: 1) las relaciones de causa-efecto operantes.

- ii) Por lo anterior, la evaluación es una aplicación de conocimientos propios de las ciencias sociales. La evaluación es un modo de determinar si las relaciones de causalidad postuladas han operado conforme a lo previsto. En caso contrario, la evaluación debe conducir a la generación de hipótesis alternativas, la búsqueda de nuevos factores explicativos y la determinación de aque

llos que han participado en la conformación de la situación objeto de evaluación.

- iii) La evaluación supone un agente activo, es decir, un ejecutor movido por una cierta intencionalidad. En el caso de los programas de reforma administrativa, esta intencionalidad es la decisión política de llevarla a cabo y su expresión en los objetivos perseguidos. El agente activo es el impulsor y ejecutor de la reforma, sea éste un ente central o las unidades con esas responsabilidades específicas en cada una de las organizaciones que integran el sector público.

II.2. La naturaleza de la actividad de evaluación

La evaluación como actividad se integra con otras que constituyen en conjunto, la acción racional.

La acción racional en sentido funcional o instrumental es aquella que, dados ciertos fines u objetivos, asigna los recursos disponibles conforme a una consideración exhaustiva de las alternativas, su análisis en función de su capacidad para el logro de aquellos y la selección conforme a criterios vinculados a economía, eficiencia y eficacia.

La acción es plenamente racional cuando utiliza, para la búsqueda de las alternativas y al análisis de las mismas, el mejor de los conocimientos disponibles, tanto con respecto a la situación enfrentada como sobre la naturaleza de la realidad sobre la que se opera. Supone la existencia de algún conjunto de hipótesis explicativas (una teoría) e información sobre la situación.

Concebida en estos términos, la acción racional es continua. Es decir, constituye un ciclo que se realimenta constantemente con nueva información que da cuenta de las alteraciones sufridas en la realidad.

La planificación es una variedad de la acción racional. En este sentido, por lo tanto, también es una acción continua.

La evaluación es una etapa de este proceso continuo e integra el ciclo de la acción racional. Es la actividad tendiente a verificar el cumplimiento de las metas propuestas, a evaluar el impacto de los distintos componentes de la acción y a identificar aquellos factores o elementos operantes pero no considerados en los procesos decisivos referidos a esa acción. De este modo, la evaluación produce información que debe alimentar y enriquecer a esos procesos, perfeccionándolos por medio del suministro de una comprensión mayor de la realidad sobre la que se opera y de hipótesis causales de mayor potencial.

Puede plantearse como situación de referencia aquella en que la acción está respaldada por recursos ilimitados de poder e información. En este caso, el grado de imprevisibilidad de los comportamientos de los actores administrativos y la incertidumbre propia de estos procesos disminuirían notablemente. No obstante, la prudencia aconseja planificar la acción de manera de poder incorporar condiciones que difieren significativamente de éstas que caracterizan a una situación ideal.

Puesto en estos términos, el programa de reforma debe ser visualizado como una experiencia de aprendizaje, como un experimento social, que enfrenta grandes dosis de incertidumbre y en el que las consecuencias no anticipadas pueden llevar a resultados que

difieren pronunciadamente de los buscados. La evaluación parte de la necesidad de dar respuesta a esta necesidad de seguimiento de la acción para perfeccionarla y orientarla en forma consistente con los fines perseguidos.

II.3. El concepto de evaluación

Evaluar significa asignar valor. Esta definición deja librados márgenes de ambigüedad que es preciso explorar.

En primer lugar, se mencionó que la evaluación presupone alguna acción deliberada. Por lo tanto, esa definición se refiere a la asignación de un valor a un estado procurado a través de esa acción. Es un juicio sobre lo alcanzado.

A partir de lo anterior, puede también señalarse que la evaluación tiene como ámbitos posibles de aplicación tanto esos resultados como la acción, el proceso, que conduce a los mismos.

La comparación con el diagnóstico brinda el modo de realizar un esclarecimiento adicional de lo anterior a la vez que ilustra ciertas características particulares de la evaluación organizacional.

El diagnóstico supone la determinación de un modo de funcionamiento y su contrastación con un patrón considerado normal o deseable. De esa contrastación surgen las diferencias y, como consecuencia de algún modelo analítico utilizado, el conjunto de elementos que explican o determinan la situación encontrada.

En la evaluación ha habido un trabamiento, la acción deliberada, cuyo efecto se procura medir. La evaluación es diagnóstica pero se diferencia del diagnóstico ex-ante en que se procura determinar la eficacia de ese tratamiento o acción

Por lo anterior, la evaluación supone una clara delimitación de la realidad que será examinada y medida, la que debe coincidir con aquella planteada como objetivo por la acción o el programa bajo examen.

III. RELACION ENTRE LA ^{*}EVALUACION Y LOS ^{*}DIAGNOSTICOS ORGANIZACIONALES

Se ha dicho que la evaluación trata de indagar los impactos de una acción deliberada, en este caso un programa de reforma administrativa o de cambio organizacional.

El programa pasa a ser así el medio que produce el impacto a medir. El objeto de la medición es la determinación de la relación efectiva entre medios (el programa y los insumos movilizadas), producto (acciones efectivamente desplegadas) e impacto (consecuencias de esas acciones).

Considerada en estos términos, la evaluación se refiere básicamente a la conclusión de ciclos de acciones. El análisis de los procesos desencadenados en torno a estas acciones (formulación, sanción, ejecución) pasa a ser secundario y sólo relevante en la medida que facilita una comprensión mayor de los impactos.

Por lo anterior, corresponde diferenciar entre la evaluación del programa y la evaluación organizacional.

evaluación del programa
La primera procura identificar el grado en que los objetivos propuestos han sido alcanzados.

evaluación organizacional
La segunda tiene por objetivo apreciar las cualidades estructurales y de funcionamiento de la organización para juzgarlas por comparación a un patrón de deseabilidad previamente definido. En este sentido, la evaluación coincide con la formulación del diagnóstico, aún cuando la excede en los siguientes aspectos:

- la evaluación organizacional procura llegar a juicios sobre la estructura y los procesos en función de alguna relación privilegiada, generalmente vinculada con un objetivo específico, una población a alcanzar o una actividad determinada.
- la evaluación no tiene por propósito constituirse en el fundamento de una acción de reforma o de cambio, tal como ocurre con el diagnóstico. Puede dar lugar a un proceso dirigido a la modificación de sus atributos y modos de operación, pero no constituye la razón de la actividad de evaluación.
- La evaluación no es un medio para llegar a identificar deficiencias o carencias en la utilización de los medios a disposición de la organización, sino que corresponde al plano de apreciación política de la actividad organizacional.

IV. POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES DE LAS ALTERNATIVAS DE EVALUACION

Seguidamente se hace una referencia esquemática a las posibilidades y limitaciones que presentan la evaluación del programa de reforma y la evaluación organizacional.

IV.1. Evaluación del programa de reforma

1) Potencialidades

- a) permite identificar a preciar adecuadamente los factores que operan facilitando u obstaculizando el perfeccionamiento organizacional y la acción de las unidades administrativas. Arroja información para el análisis de las acciones realizadas y la determinación de los elementos que han incidido sobre el impacto alcanzado, tanto internos a la administración como propios del contexto de tareas de la unidad organizacional considerada. Por otra parte, permite ponderar la importancia de los aspectos técnicos de la reforma frente a los de naturaleza política o vinculados a su conducción.
- b) si el programa está circunscripto a ámbitos administrativos particulares, o si consiste en la manipulación de algunos elementos críticos, permite la acumulación de aprendizaje y su consideración para el diseño de otros programas o para su expansión a otras áreas del aparato administrativo.
- c) posibilita el perfeccionamiento del programa a partir

de la información obtenida y la realimentación a la conducción del programa.

2) Limitaciones

- a) está restringida a la consideración del impacto producido por la manipulación de un conjunto limitado de elementos de la realidad organizacional,
- b) debe necesariamente desconocer aspectos no considerados en el diseño del programa. Aún cuando la evaluación permite indagar relaciones y factores organizacionales a partir de las interdependencias previstas o puestas de manifiesto por el programa, la misma debe restringir el análisis a aquellos aspectos categorizados como relevantes en el diagnóstico que da origen a la acción, con el riesgo de omitir otros que a lo largo del proceso pudieron haber adquirido una nueva relevancia,
- c) la evaluación del programa tiene requerimientos precisos en cuanto a la estabilidad en la situación en la que el programa se desarrolla. Es decir, cuánto mayores sean los cambios producidos en el contexto político y social de la reforma, o en el medio específico en que opera la organización, mayor será la dificultad para formular evaluaciones sobre el impacto producido por las acciones desarrolladas cuando éstas se circunscriben a la manipulación de algunas variables de orden interno a la administración.
- d) la interdependencia de factores para explicar la efectividad de una organización determinada, en particu-

lar cuando ésta depende de las acciones de otras unidades administrativas, es un elemento adicional que introduce incertidumbre en la evaluación del impacto de medidas circunscriptas en cuanto al ámbito de aplicación. Es por ello que en estos casos la evaluación debe estar dirigida a características que se refieran a ese sistema de relaciones más que a dimensiones particulares de la realidad organizacional.

IV.2. Evaluación organizacional ✓

1) Potencialidades ✓

- a) Permite investigar las relaciones existentes entre la tarea a cargo de la organización, la población o área-problema a la que va dirigida y la concepción que de esa tarea y de la relación con el medio tienen los distintos niveles de la organización.

Este aspecto es de particular importancia por lo siguiente:

- i) la organización, a través de su acción, reinterpreta y hace operacionales las definiciones políticas y las metas a las que responde y que debe alcanzar. ✓
- ii) existe una asociación entre las cualidades de la organización y la forma en que ésta realiza la misión que le ha sido asignada. ✓ Organizaciones innovadoras o burocratizadas expresan esas cualidades en la forma en que conciben y desarrollan sus actividades.
- iii) esas cualidades de la organización se ponen de manifiesto también en los criterios por los cuales

selecciona las tecnologías a utilizar y asigna los recursos a su disposición. Esto es particularmente evidente en las áreas sociales de la acción de gobierno: la concepción de la educación adoptada determina la selección de las tecnologías educativas, de la misma manera que la concepción de la sa lud explica las variantes de administración sanitaria y la forma de distribuir los recursos, tanto geográfica como institucionalmente.

- b) Permite una apreciación global de la organización, pudiendo establecer sus niveles de actuación en términos de diversas dimensiones: ediciencia, eficacia, efectividad, capacidad innovadora, legitimidad social, etc.
- c) Posibilita el análisis de la realidad organizacional a partir de la misión que le fuera asignada desde los niveles políticos de gobierno.
- d) La evaluación organizacional permite indagar la significación de la acción para distintos públicos o clientelas, así como para diferentes unidades del sector público. Mientras que la evaluación del programa de reforma se hace desde la perspectiva de los objetivos buscados, la evaluación organizacional debe esclarecer las distintas perspectivas movilizadas en torno a la organización y la forma en que ésta las procesa y les da respuesta.
- e) La evaluación organizacional se centra, conforme a lo anterior, en los impactos logrados. Es por ello que

la misma debe fundarse en un análisis del contexto y en la identificación de beneficiarios o destinatarios.✓

f)✓ Cuanto mayor es la interdependencia de actividades a cargo de la unidad organizacional considerada con las de otras unidades, cuánto mayor es la turbulencia contextual, cuanto mayor es la incidencia de efectos no controlables por la reforma, cuanto mayor es el número de elementos externos operantes y cuanto mayor es la iniciativa que debe ser desplegada por la organización para el desarrollo de sus actividades, más fructífera resultará la evaluación organizacional.✓

g)✓ La evaluación de organizaciones permite un mayor aprendizaje para la unidad administrativa objeto del análisis.✓ La información recogida puede volcarse a la organización y precipitar un proceso de reflexión y cambio endógenamente estimulado. En este sentido, constituye un medio para la potenciación de recursos al nivel de organizaciones específicas y aligera la carga de la conducción central de la reforma.

g)✓ Brinda información suficiente sobre los procesos e impactos de los programas de reforma y cambio dentro de la problemática particular de la organización.✓

2)✓ Limitaciones✓

1)✓ Requiere capacidades técnicas y disponibilidad de acceso institucional suficientes.✓ Esta exigencia rara vez es satisfecha cuando se emprenden reformas administrativas que intentan modificar sustancialmente algunas moda

lidades de operación del conjunto del sector público.

- 2) Constituyen estudios de casos que, debido al carácter intensivo de la aproximación a la realidad de organizaciones específicas, sólo permiten adquirir un conocimiento cuya generalización a otras situaciones debe hacerse con extrema prudencia.
- 3) Suele poner de manifiesto problemas cuya resolución es capa a la capacidad de decisión de los órganos de conducción de la reforma. Si bien, en sentido estricto, ésta no es una limitación, su mención obedece al hecho que este tipo de evaluación puede demandar recursos en exceso con respecto a la utilización operacional de sus hallazgos.

V. ¿CUESTIONES A ESCLARECER PARA EL DISEÑO DE LA EVALUACIÓN?

Las siguientes son algunas cuestiones que deben ser esclarecidas en forma previa a la decisión con respecto al tipo de evaluación a emprender y al diseño de la misma.

V.1. ¿Clarificación del problema?

¿Toda evaluación resulta de una necesidad percibida respecto a un problema de funcionamiento administrativo o de impacto de la acción de gobierno?

En primer lugar, ¿debe clarificarse ese problema? Debe tenerse en cuenta que ¿la evaluación del programa constituye un paso en la planificación de la reforma? como parte de la acción racional ya mencionada. El ¿supuesto? de que se parte es ¿que el programa es una respuesta adecuada y viable para la superación de las deficiencias del funcionamiento administrativo?

La evaluación institucional ¿no tiene como precondition la existencia de un programa de reforma? aún cuando puede ser el inicio de actividades dirigidas al perfeccionamiento organizacional.

Por lo anterior, ¿la naturaleza del problema, ¿la urgencia que plantea para su resolución, y ¿la existencia o no de esfuerzos integrados y sistemáticos de reforma? constituyen elementos que determinarán la elección de una u otra forma de evaluación.

V.2 ¿Identificación de las *perspectivas presentes en la apreciación del problema?

Es frecuente que un determinado problema sea percibido y concep-

tualizado de manera diferente en distintos niveles del sector público. En este sentido, la presencia de juicios no coincidentes sobre la naturaleza y significación de ese problema puede hacer aconsejable la evaluación organizacional para, de ese modo, aportar elementos explicativos que clarifiquen la situación enfrentada y los fundamentos y consecuencias de dichas perspectivas.

Para identificar estas perspectivas es preciso hacer un relevamiento de los distintos "públicos", tanto internos como externos a las organizaciones, relevantes para el funcionamiento e impacto de las actividades evaluadas

La identificación de estos públicos es un paso previo para la determinación del papel desempeñado por cada uno de ellos con respecto a los productos de esas actividades, las restricciones que enfrentan y los contenidos específicos de las mismas.

V.3 Análisis de la evaluabilidad de la situación y organización

Ambos tipos de evaluación tienen exigencias diversas en materia de acceso a la organización y de información. Es por ello que debe analizarse este aspecto para decidir sobre el diseño evaluatorio a adoptar.

Al mismo tiempo, cada forma de evaluación tiene requisitos particulares en materia de recursos. La correspondencia entre los recursos disponibles y los requerimientos de la evaluación es una condición necesaria a ser satisfecha.

VI. PROCESO DE EVALUACION

El proceso de la evaluación comprende distintas fases de actividades:

VI.1. Identificación de los pre-requisitos de la evaluación

Consiste en la clarificación de las cuestiones previas al diseño y la ejecución de la evaluación.

Además de lo referido a la especificación del problema, la identificación de las perspectivas presentes con respecto al mismo y el análisis preliminar de la evaluabilidad de la organización o del programa, deberá establecerse:

- a) razones específicas o antecedentes inmediatos de la evaluación.
- b) utilización prevista de los resultados
- c) delimitación de los elementos, dimensiones o aspectos organizacionales o programáticos a evaluar
- d) destinatarios de los resultados y de las acciones subsiguientes.
- e) modalidades de conducción y realización del análisis
- f) demandas específicas de las alternativas metodológicas e instrumentales
- g) recursos a disposición de la evaluación.

VI.2. Análisis de objetivos y metas

A partir de la especificación primera de la situación que da ori-

gen a la evaluación, debe establecerse con precisión cuales son los objetivos o las metas cuyo grado de cumplimiento deberá medirse.

Para ello, puede recurrirse a diferentes procedimientos dirigidos a identificar las diferentes perspectivas presentes, su localización y la probable incidencia de ellas en los procesos decisivos.

Entre esas perspectivas están las referidas a la prioritación acordada a las diferentes metas perseguidas.

Las perspectivas identificadas, las prioridades señaladas y las menciones realizadas a objetivos y metas constituyen insumos para el análisis que, por su variedad, pueden ser susceptibles de clasificación.

Esas perspectivas y prioridades pueden subrayar aspectos vinculados a los medios utilizados, a los productos, a los impactos, a las relaciones técnicas de eficiencia, a la significación sociopolítica de la acción, etc.

De este relevamiento surgirá una primera aproximación a la problemática de la orientación de las actividades de la organización y de la significación para ésta de la información que pueda producir la evaluación.

VI.3. Desarrollo de criterios

La evaluación debe formular criterios para determinar el grado en ^{la} cada meta fue alcanzada, así como para apreciar adecuadamente las capacidades funcionales de la organización.

✓Estos criterios fundamentan la elección de las dimensiones operacionales sobre las que se realizará la medición.✓

✓Para la formulación de esos criterios se debe tener en cuenta:

- a) ✓la observabilidad de las características a que se refieren esas dimensiones,✓ las que serán utilizadas para la medición y como indicadores del logro de metas o de capacidades funcionales.
- b) ✓la posibilidad de establecer rangos de aceptabilidad para cada una de las dimensiones.✓ Es decir, decidir sobre los valores de las mediciones que serán considerados como satisfactorios o insatisfactorios en materia de logro de metas o en capacidad funcional.
- c) para los casos en que se utilicen criterios múltiples,
✓determinar la ponderación entre cada uno de ellos a efectos de la realización de juicios globales o comprensivos.✓

Además, ✓es conveniente, en esta fase, considerar lo siguiente:

- a) ✓la economía en el manejo de las dimensiones y de la información referida a ellas:✓ deberán utilizarse aquellas dimensiones que permitan captar o explicar un número mayor de criterios o dimensiones relacionadas. En este sentido, algunas dimensiones presentan altas asociaciones con otras; en esos casos, con los fines heurísticos señaladas, es conveniente proceder a utilizar el indicador que suministre la mayor riqueza.
- b) ✓La economía en la recolección de la información, preservando la confiabilidad y validez de los indicadores✓

- c) las diferenciaciones entre indicadores vinculados a distintos procesos o productos organizacionales: indicadores de utilización de insumos, de productos, de impacto, etc.
- d) las diferencias en cuanto a los niveles a que esos indicadores se refieren: la organización en su conjunto, subunidades de ella, grupos de trabajo, individuos, actividades, etc.

En el caso de la evaluación de programas de reforma o cambio, lo que procura medirse es el grado de cumplimiento de sus metas en cuanto a modificaciones de las cualidades operativas de las organizaciones y en su capacidad para el logro de los objetivos propuestos. En este sentido, se plantea una dificultad que debe ser superada y es aquella referida a la definición de cuáles son las actividades~medios y cuáles los fines perseguidos. La reforma puede provocar cambios en algunas actividades de procesamiento de recursos, -administración de personal, administración presupuestaria, normas sobre realización de actividades, etc.- sin por ello tener consecuencias directas sobre los impactos producidos.

Estas cuestiones están básicamente vinculadas al nivel de análisis adoptado para la evaluación. Los medios a un nivel organizacional son metas o fines para otro. De este modo, pueden establecerse juicios desagregados por nivel organizacional o unidad sobre el que se realice el análisis: la tarea, el grupo de trabajo, la subunidad administrativa, la organización en su conjunto, etc.

La consecuencia de lo anterior es que la evaluación del programa en su conjunto -o, en el mismo sentido, la evaluación de una orga

nización en particular- no se identifica con la sumatoria de los juicios parciales sobre niveles de análisis menos comprensivos, más localizados o de un orden de generalidad o globalidad menor.

VI.4. Diseño de la evaluación

Esta fase consiste en la formulación precisa de los pasos a seguir para realizar las observaciones y mediciones que correspondan, conforme a la definición del problema a analizar y a los criterios y dimensiones seleccionadas.

Este diseño es el producto de un proceso en el que deben tener participación aquellos que utilizarán los resultados de la evaluación. Esta participación deberá estar dirigida a esclarecer las expectativas, a relevar las prioridades y a coincidir en cuanto a los métodos y procedimientos de recolección de datos.

VI.5. Implementación de la evaluación

La evaluación es una actividad de investigación-acción semejante a la referida al tratar el proceso de reforma o cambio. Por lo tanto, pueden formularse aquí las mismas apreciaciones planteadas en las secciones respectivas.

No obstante, la evaluación genera algunas situaciones particulares que es preciso señalar y con respecto a las cuales es conveniente establecer algunas salvaguardas para preservar el carácter diferencial de la evaluación con respecto a la actividad normal y cotidiana de las organizaciones a que ella se refiere o en las que se realiza.

Esas salvaguardas están dirigidas al rol del agente de evaluación pues ocurren los siguientes fenómenos:

- a) este agente se introduce en la organización, obteniendo información sobre sus actividades y problemas. Estos últimos le son planteados como datos para su labor y como cuestiones a resolver. De esta manera, la tarea de evaluación tiende a confundirse con la asistencia para la superación de situaciones problemáticas. El evaluador debe diferenciar adecuadamente ambos papeles.
- b) durante la evaluación se va produciendo una progresiva inserción del evaluador en las organizaciones, la que tiene por consecuencia la transmisión -explícita o implícita- de marcos analíticos, de perspectivas y de orientaciones para la acción.
- c) el evaluador es a la vez juez y testigo de los procesos y de las consecuencias de la actividad organizacional. De allí que sea preciso definir con precisión cuáles son los criterios y las dimensiones a utilizar.

VI.6. Análisis de datos

El análisis de los datos puede realizarse por el equipo evaluador sin intervención de agentes de las organizaciones o con participación de éstos.

Concebida la evaluación como un proceso de aprendizaje, es conveniente planificar la participación de la organización en esta etapa.

✓ Por medio de esa participación, la evaluación ✓ transfiere modelos de análisis/ y ✓ refuerza la capacidad organizacional para el auto-diagnóstico y el perfeccionamiento endógeno ✓

VI.7. ✓ Formulación de conclusiones ✓

✓ Las conclusiones de la evaluación deben referirse a las distintas temáticas abordadas, ✓ debiendo contener: ✓

- ✓ una explicación de las modalidades de inserción contextual de la organización o del programa
- ✓ una explicitación de las estrategias seguidas
- ✓ las mediciones realizadas
- ✓ los resultados obtenidos
- ✓ los juicios evaluativos correspondientes
- ✓ las recomendaciones derivadas.

Debe tenerse en cuenta que ✓ estas conclusiones están dirigidas a distintos públicos, ✓ por lo más, ✓ es conveniente la clasificación de las mismas conforme al ✓ nivel organizacional a que se refieran, ✓ el ✓ tipo de actividad comprendido y sus ✓ destinatarios específicos ✓

VII. /EL DISEÑO DE LA EVALUACION ORGANIZACIONAL/

VII.1/Carácter básico/

La evaluación organizacional/es un estudio de casos/ es decir, procura identificar los elementos propios, específicos e idiosincráticos de la situación.

El material utilizado es, en forma fundamental, de naturaleza cualitativa. El material cuantitativo constituye un elemento importante pero de ninguna manera único o excluyente.

Se intenta alcanzar una interpretación de la realidad organizacional, en forma integrada, identificando procesos y estableciendo su significación para los distintos participantes en los mismos.

Es, en síntesis, el producto de una inmersión de tipo intensivo en la organización. Se opera con un marco conceptual que incluye numerosas variables y con hipótesis que se van enriqueciendo a lo largo del análisis.

VII.2/Comparabilidad/

El análisis que comprende la evaluación organizacional/no es susceptible de comparación estricta/con los resultados de evaluaciones de otras organizaciones/.

Por el/contrario a la evaluación del programa/ en la que pueden hacerse comparaciones interorganizacionales y con otras situaciones en las que ese programa no hubiese sido aplicado para identificar impactos y diferencias,/la evaluación organizacional permi-

te la acumulación del conocimiento en la medida en que se logre una adecuada comprensión de la realidad analizada y que ésta pueda ser comunicada a otros agentes de la reforma o de otras unidades administrativas.

VII.3/El componente histórico

Para lograr esa comprensión, el diseño de la evaluación organizacional debe incorporar la reconstrucción histórica del desarrollo de la unidad administrativa considerada. Dicha reconstrucción tendría que permitir determinar la existencia de etapas en ese desarrollo, sus determinantes básicos, las respuestas organizacionales a las modificaciones en el contexto y los criterios o las políticas que han gobernado su actividad.

VII.4/El marco normativo

La evaluación organizacional debe establecer la naturaleza de esos criterios y políticas como parte del análisis de las restricciones de tipo normativo que debió enfrentar la organización. A la vez, esas restricciones pudieron haber dado lugar a distintas estrategias de acomodación que la evaluación deberá establecer, así como indagar sus consecuencias sobre el funcionamiento organizacional.

VII.5/Contenido del diseño

El diseño, tal como se desprende de lo señalado en los puntos anteriores, debe:

1. permitir la identificación de:

- las condiciones contextuales
- las características estructurales y operativas de la organización
- los procesos de inserción de la organización dentro del sector público y con los públicos o clientelas vinculadas a los servicios que presta.
- naturaleza de las actividades desarrolladas y sus requerimientos sobre la estructuración y los procesos organizacionales
- los resultados alcanzados y los procesos desencadenados.

2. detectar las racionalidades operantes.

Las organizaciones públicas son instrumentos para el cumplimiento de objetivos políticos. No obstante, en su operación intervienen distintas perspectivas que se manifiestan en sus procesos decisorios. El diseño debe permitir identificar actores relevantes, su participación en esos procesos y las racionalidades particulares que los orientan

3. inferir las estrategias desplegadas por la organización.

Estas estrategias pueden estar explicitadas a través del planeamiento estratégico ya considerado. Pero a la vez pueden estar implícitas, requiriendo su reconstrucción a partir de las decisiones adoptadas en circunstancias en que la organización debió poner en juego su capacidad y autonomía relativa frente a opciones planteadas en el desarrollo de sus actividades.

4. interpretar las formas en las que la organización y cada uno de sus niveles o ámbitos conceptualiza sus acciones, el sentido que les asigna y la manera particular en que procesa la información generada en el exterior de la misma sobre esas acciones.

Cada organización tiene una manera peculiar de "leer la realidad". En el esfuerzo de comprensión, el diseño debe permitir la reconstrucción del código particular utilizado para traducir datos de la realidad externa e interna y procesarlos conforme a los marcos conceptuales institucionalizados en la organización.

5. detectar los modos en que la organización resuelve tensiones entre los requerimientos siguientes:
- lo permanente de su misión y funciones con las exigencias de la adecuación y acomodación a lo circunstancial y contingente.
 - la unidad de propósito que debe orientar a la organización frente a la diversidad de contribuciones que se espera de sus distintas partes integrantes.
 - la estructura piramidal propia de toda organización jerárquica con la especialización propia de la división del trabajo y sus contribuciones funcionales (autoridad de línea frente a responsabilidad funcional).
 - la visión de largo plazo de la actividad organizacional frente a los apremios del corto plazo.
 - las demandas externas por servicio, legitimidad y apoyo frente a las exigencias internas de orden, eficiencia técnica y programación de actividades.

- Los aspectos técnico-operativos frente a los requerimientos socio-emocionales de los miembros de la organización,
 - La utilización de incentivos y sanciones formales y su complementación con las gratificaciones y sanciones simbólicas e informales,
 - Los comportamientos sujetos a normas y reglas de carácter general frente a la necesidad de dar respuestas flexibles y adecuadas a cada situación,
6. Identificar la coherencia en las respuestas que la organización da a lo largo de su existencia a los diferentes problemas que se le plantean
7. Evaluar los impactos logrados sobre diferentes públicos en las distintas dimensiones comprendidas en sus objetivos.

Esta evaluación debe prestar particular atención a los siguientes aspectos:

- Los procesos de reflexión y aprendizaje de la organización sobre la base de la experiencia acumulada por su acción,
- el grado de iniciativa y dinamismo ejercido para la revisión de sus estrategias y la búsqueda de nuevas oportunidades
- las variaciones habidas en el contexto y los cambios percibidos en la significación otorgada a sus actividades.

VII.6 Dimensiones a incorporar en el diseño

Estas dimensiones, para el caso de la evaluación organizacional, coinciden con las enumeradas al presentar el diagnóstico. Por esa razón, se remite a la sección correspondiente.

VIII. /EL DISEÑO DE LA EVALUACION DEL PROGRAMA /

VIII.1/Carácter básico/

El programa de reforma administrativa o de cambio organizacional tiene características propias que deben ser tenidas en cuenta para el diseño de las actividades de evaluación de su impacto.

1. El programa/suele estar integrado por un conjunto de acciones sobre ciertas variables críticas y estratégicas que, se presupone, tendrán un impacto sustancial sobre las características estructurales y de funcionamiento de la organización/ Es decir,/son programas que dejan inmodificados ciertos aspectos, elementos o variables de la organización.
2. El programa/siempre depende de comportamientos que están fuera del control directo de la autoridad de la reforma./ En este sentido,/depende de la colaboración que puedan suscitar.
3. Como todo programa,/atraviesa distintas etapas -desde la identificación del problema hasta su implementación-, en cada una de las cuales se realizan compromisos y reinterpretaciones de sus propósitos y fundamentos./
4. El programa/Es susceptible de evaluación con respecto a dos dimensiones que se supone están vinculadas pero que será el análisis empírico el que determinará el grado preciso en que están asociadas. Esas dimensiones podrían denominarse "interna" y "externa".//La interna se refiere al cumplimiento de las previsiones y metas contenidas en el programa./ La externa comprende el

análisis de las consecuencias del programa sobre la realidad administrativa. Esta distinción es importante en la medida en que los criterios del reformador pueden obedecer a una razonabilidad técnica pero desarticulada de lo político y social de la actividad administrativa de carácter sustantivo.

VIII.2. Indicadores de proceso, producto e impacto

La literatura organizacional abunda en dimensiones e indicadores para la medición de procesos, productos e impactos.

- adaptación al medio externo
- control sobre los procesos organizacionales desde la conducción
- logro de las metas
- adaptación
- colaboración
- dinamismo
- integración
- Participación social en torno a las actividades
- Retorno sobre la inversión (para actividades productivas sujetas a relaciones de mercado)
- Crecimiento en la prestación de los servicios
- Eficiencia en la utilización de los recursos
- Percepción de los servicios por los beneficiarios
- Satisfacción de sus miembros
- Flexibilidad para la modificación de estructuras

- /Flexibilidad para la modificación de procesos/
- /Flexibilidad para la modificación de normas y programas
- /Lealtad de sus miembros a la organización/
- /Capacidad para captar recursos/
- /Conflicto entre niveles/
- /Conflicto entre unidades/
- /Calidad de los servicios o productos /
- /Productividad/
- /Optimización en la asignación de recursos/

IX. UTILIZACION DE LA EVALUACION EN LOS PROCESOS DE CAMBIO

IX.1. La organización como destinataria de la evaluación

La evaluación puede resultar útil para diferentes propósitos y por distintos usuarios.

La utilización de los resultados de la evaluación puede tener una aplicación inmediata dentro de la organización a través de la información como facilitadora de cambios.

Esta realimentación a la organización es el fundamento de algunas metodologías que corresponden a la temática tratada en la tercera parte de este trabajo. La afirmación general que puede realizarse con respecto a las mismas es la siguiente: el impacto de esta utilización de la información está determinado en gran medida por la naturaleza del planeamiento y de la preparación de la recolección de la información, por la naturaleza de esta información y por las características del proceso de realimentación a través del cual la información es puesta a disposición de la organización o de alguna de sus subpartes.

El efecto positivo de la devolución de esta información a la organización consiste en el logro de una percepción mayor de la problemática de la organización y de una mejor comprensión de sus características.

IX.2 Modalidades de utilización de la información

Esa información puede ser diseminada a través de las siguientes actividades:

- /encuentros o reuniones informativas/
- /entrenamiento sobre la base de esa información/
- /incorporación a unidades especializadas/ para el procesamiento de esa información y su articulación con la programación institucional.

/Estas tres modalidades no son excluyentes./ La organización puede utilizarlas simultáneamente o secuencialmente./ Pero lo importante es considerar que/aquellos que han suministrado información, o para los que ésta puede ser de utilidad en el desarrollo de sus tareas, deben estar informados de los resultados de la evaluación./

IX. 3./ Procesos a los que debe sumarse el suministro de la información /

/El simple suministro de la información recolectada y analizada durante la evaluación tiene efectos restringidos y de corto plazo si no se lo inserta en procesos mayores./ en particular, los de reprogramación de las actividades de la organización, la introducción de esquemas participativos para la toma de decisiones o los programas de cambio estructural./

IX.4. / Programación de la utilización de la información /

Esta programación debe basarse en algunas definiciones resultantes de las siguientes cuestiones:

- /objetivos/ a los que responde la evaluación y la diseminación de la información por ella producida
- /relación entre la diseminación de la información y los procesos de cambio que se busca generar o impulsar/

- /operación/de la diseminación de la información,
- /establecimiento del contexto en el cual se suministrará la información/(marco del suministro de la información, ámbito y dirección),
- /selección de la información a diseminar/
- /selección de los recipientes y de los suministradores de la información/
- /consecuencias de las necesidades derivadas de la diseminación de la información sobre los métodos y procedimientos de recolección y análisis/
- /criterios para la medición del impacto de la ^{diseminación} medición/
- /determinación de las acciones complementarias a la diseminación de la información.

IX.5. /Diseños para el suministro de la información/

Las características básicas de este diseño se refieren a la definición de los grupos receptores.

1. /grupo de tareas/ compuesto por aquellas personas vinculadas por el desarrollo de una actividad. Es útil para el tratamiento de cuestiones propias de esa actividad: discusión de la identificación de problemas realizada, consulta sobre modos alternativos de superarlos, etc.
2. /grupos de tareas en secuencia/ para el tratamiento de cuestiones referidas a la articulación vertical de actividades. Comprende a las líneas jerárquicas, diferenciándose del método anterior en que los resultados del

trabajo con grupos de nivel superior se traslada a los subordinados. /Particularmente apto para el tratamiento de problemas relacionados con la interpretación de objetivos y políticas y con las comunicaciones organizacionales.

3. /grupos subordinados/, semejante al anterior pero siguiendo la secuencia inversa. Los grupos subordinados discuten las cuestiones identificadas y sus productos son elevados a grupos de nivel superior.
4. /intergrupales/ procurando vincular a grupos de tareas con distintas responsabilidades funcionales y pertenencias a unidades administrativas. Particularmente apto para el tratamiento de cuestiones de coordinación.
5. /Grupos vinculados a la resolución de problemas específicos, integrados por las contribuciones que cada uno de sus miembros realiza dentro de un problema dado, superando las diferenciaciones por niveles, pertenencia o especialidad funcional./