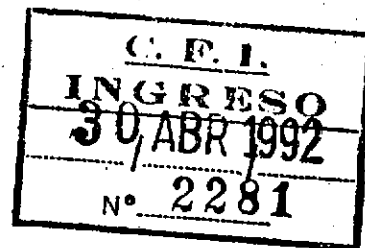


Buenos Aires, 30 de abril de 1992

Señor Secretario General del  
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Ing. Juan José Ciacera

Su despacho



Ref.: Expediente 1767

Financiamiento de la Educación Bonaerense

Diagnóstico institucional de dos Distritos escolares bonaerenses

Cumplo en presentarle Informe Final (Etapa III) del estudio de la referencia.

Saludo al Señor Secretario General muy atentamente.

Dr. Pedro Avelino Vega Márquez

Merlo 857, Moreno (1744) Buenos Aires

0228-26.042 y 21.462

36048

Consejo Federal de Inversiones

Expediente 1767

"Financiamiento de la Educación Bonaerense"

DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL

DE DOS DISTRITOS ESCOLARES BONAERENSES

Informe final

Abril de 1992

Experto: Dr. Pedro A. Vega Márquez

Colaboradores: Lic. Leticia Villalba

Sr. Daniel García

Relac con 0/0 120  
A 29 f

0/0 120  
v 15 d  
VI

"Todas las formas de organización social experimentan dos necesidades simultáneas, frecuentemente antagónicas: libertad y orden. La libertad nace de la intuición y lleva a la innovación. El orden se origina en la inteligencia y suministra eficiencia. Ambos son esenciales, pero ¿son mutuamente compatibles? Dentro de las organizaciones estos requisitos se traducen en términos estructurales que nos son relativamente familiares. La libertad se traduce en los intereses especializados de las diferentes partes de una organización: el objetivo máximo de la descentralización. El orden se traduce en la regulación e integración de todos los elementos en una acción común y armoniosa: el objetivo máximo de la centralización. Sin embargo, el problema del debate acerca de la centralización y la descentralización es que mientras más se realizan los beneficios de la una, menos se disfrutan los beneficios de la otra. El dilema de la organización es el de lo uno o lo otro, el ser jefe o subordinado. La promesa es de la liberación respecto del dilema, de la flexibilidad tanto de la centralización como de la descentralización, tanto de la especialización como de la integración. El precio, sin embargo, es real: una mayor complejidad administrativa y organizacional."

Stanley M. Davis y Paul R. Lawrence

1. DEMANDA DE INTERVENCIÓN

### 1. DEMANDA DE INTERVENCIÓN

El Director General de Escuelas y Cultura de la Provincia de Buenos Aires solicitó al Consejo Federal de Inversiones asistencia técnica el 13 de mayo de 1991 para determinar qué posibilidades existían de utilizar ciertas 'instituciones' creadas por dicha Dirección General en los Partidos de su jurisdicción como partes integrantes de una estructura descentralizada.

Más concretamente: se trataba de diagnosticar qué 'instituciones' estaban funcionando, qué grado de coordinación o de integración había entre ellas, cuáles eran y en qué medida estaban siendo cumplidas sus misiones y funciones, qué poder de decisión tenían y qué legislación y reglamentación las estaba rigiendo.

Debíase pronosticar, además, qué posibilidades había de transferir funciones y poder de decisión desde el nivel central a esas 'creaciones'.

Las personas a contratar por el Consejo Federal de Inversiones para ejecutar el estudio seleccionarían los Distritos que serían estudiados.

Los resultados y conclusiones servirían para implementar acciones de descentralización, aprovechando en principio los institutos o arbitrios que estuvieran funcionando, antes que creando otros nuevos.

## 2. MARCO TEÓRICO

### 2.1. Razones de su elección

## 2. MARCO TEÓRICO

### 2.1. RAZONES DE SU ELECCIÓN

Propiciamos seguir en este estudio un cierto marco teórico de autor.

Se lo comparta o no, juzgamos preferible disponer de un referente inequívoco, para que cuantos intervinieran supieran a qué atenerse en cuanto al sentido del trabajo.

Creemos haber esquivado así la tentación que tarde o temprano asalta a todo investigador de ver desde su propia óptica, y sólo desde ella, los fenómenos que examina. La cual no sería sino una teoría más. No explicitada, para colmo.

Creemos haber sorteado además, de esta manera, el riesgo <sup>que</sup> de quien interpretare los hechos, los datos y el texto los leyera sólo, él también, desde su propia teoría inexpresa.

Por ello recurrimos a un enfoque actualizado de corte estructural-funcionalista cuya aplicación intentamos una vez para el mismo Consejo Federal de Inversiones con motivo de la reestructuración del Consejo Provincial de Educación de San Luis y que consideramos adecuado ahora para esclarecer el tema de la desconcentración y/o descentralización de la Dirección General de Escuelas porque especula con una relación no contingente entre los procesos operativos y administrativos de toda institución administrativa pública.

En términos de Sander ("Educación, administración y calidad de Vida. Caminos alternativos del consenso y del conflicto"), dicho marco teórico, que tomamos prestado de Jiménez Nieto (\*), puede ser asimilado a una sociología, una pedagogía y una administración del consenso.

Pero, no obstante que su perspectiva de la administración sea prevalentemente integradora, no por ello está exenta de algunas notas propias de una perspectiva multidimensional.

¿Por qué integradora? Porque la organización es concebida en dicho marco como un sistema abierto. Porque, aplicado a la gestión

educativa no podría menos que ocuparse de los aspectos sociológicos y psicológicos del sistema educativo, de la interacción entre la institución y el individuo, entre el rol y la personalidad, entre las expectativas burocráticas y las necesidades y disposiciones personales, apartándose simultáneamente del reduccionismo sociologista de la administración burocrática y del reduccionismo psicologista de la administración idiosincrática.

Pero no sólo es una perspectiva integradora, sino multidimensional. Aunque equivale a una mediación entre lo institucional y lo individual, le preocupa la creación de un clima organizacional que conduzca a una satisfacción multidimensional no sólo a través del equilibrio entre la eficacia institucional y la eficiencia individual, sino, además, entre la efectividad y la relevancia.

Que tiene mucho de multidimensional queda abonado porque considera dimensiones estructurales (psicosocial y jurídica) y funcionales (económica y política), que coinciden, casi, con las dimensiones cultural, pedagógica, política y económica de una perspectiva democrática de la educación como proceso de participación colectiva.

La ambivalencia típica de toda administración integradora es morigerada, si no superada del todo, porque la administración que propone no se limita a oscilar, a modo de enfoque táctico, entre lo institucional y lo individual, recayendo o terciando en lo grupal, sino que, lejos de seguir siendo una mediación ambivalente, circunstancial, transaccional, y muy distante de apuntar a una administración dialógica, de mediación dialéctica, significa sin embargo un enfoque estratégico, interaccionista y sociopolítico.

Acepta -vale la pena puntualizarlo- la coexistencia de varias perspectivas. Prevé que no todos los administradores compartan una misma perspectiva ni un mismo interés. Y deja abierta la puerta para que dichos administradores se comprometan a mantener el status quo o se empeñen en un ejercicio crítico de transformación de la educación y de la sociedad.



Por lo demás, sería materia opinable que la utilización que en dicho marco se hace de la teoría de sistemas contrabandee paradigmas mecano u organomórficos, ignorando absolutamente los fenómenos del conflicto.

En última instancia, la adopción de este marco debe ser considerada una opción compartida por la organización cliente, el Consejo Federal de Inversiones y los responsables del estudio, que pudiere merecer tan crítica o tanta adhesión como cualquier otra elección, según quien fuere el que opinare.

Pensamos que la tal elección no entraña haber apartado para siempre todo otro tipo de abordaje, ni sostener que éste sea el único viable, ni muchos menos que exista una aproximación canónica.

\* El marco teórico a que nos referimos fue tomado de las obras de Jiménez Nieto "Teoría General de la Administración. La Ciencia Administrativa a la luz del Análisis Sistemico" y "Teoría Administrativa del Gobierno. Macroadministración", pie de imprenta Tecnos, Madrid, 1975 y 1978, respectivamente.

Dicho autor sostiene que hay una cierta manera de ver el fenómeno administrativo público cuando éste se da en los Estados-naciones, bajo regímenes políticos caracterizados por un juego de participación retroalimentadora de parte de los gobernados y de condicionamiento por razones de interés público de parte de los gobernantes.

Esa teoría sólo permite operar sistemas cuyo holismo o globalidad sea incremental o esencial. Pares de sistemas en los que el todo (el Gobierno) actúe como supersistema de un conjunto de sistemas individualizables (las instituciones administrativas), entre ellas la propia Administración Pública, como microadministración.

El todo gobierna entonces a las partes, sin detrimento de la autogestión o autonomía de cada una de éstas.

En el proceso de gobernarlas, el Gobierno es susceptible de alterar, en mayor o menor medida, los procesos administrativos diseñados por los gerentes de dichas instituciones.

Por razones de interés público, en consecuencia, podrá el Gobierno dejar en ocasiones a las gerencias institucionales en plena libertad para que decidan por sí mismas sus productos, insumos, tecnología, tipificación de roles, organización y normatividad. O podrá restringir o incentivar, prohibir o alentar, recomendar o proponer, regular o sancionar la utilización de unos y otros insumos, la obtención de unos y otros productos, la introducción de unas u otras tecnologías, la adopción de unas u otras estructuras de organización formal o la capacidad de emitir unas u otras regulaciones institucionales.

El condicionamiento podrá ser de esa manera positivo o negativo, ampliatorio o restrictivo, permanente o pasajero, adjetivo o sustantivo, superficial o profundo, más o menos compulsivo, abrumador o liviano.

Los gerentes institucionales se encontrarán a veces próximos al ideal liberal de la soberanía del consumidor, y a veces próximos a la esclavitud totalitaria. El único requisito de supervivencia de la institución gubernamental como sistema social abierto será que exista, en todo caso, una capacidad residual de decisión microadministrativa en manos de las entidades gobernadas. Sólo cuando esto sea así, gobernar será cosa distinta de microadministrar, la macroadministración no será mera suma de microadministraciones y la política consistirá en el arte de condicionar, en la medida de lo posible, las decisiones administrativas de unas verdaderas personas naturales o grupales que, por ser personas, serán fuente de un poder propio que gravite a su vez sobre las decisiones del gobernado.

## 2.2. Características del marco teórico

## 2.2. CARACTERÍSTICAS DEL MARCO TEÓRICO

Las características más notorias del marco teórico por el cual se orientó este estudio y que son las tesis básicas de su autor (Jiménez Nieto) fueron:

- Que la Administración es una ciencia de segundo grado, interdisciplinaria y globalizadora, formada a partir de la Economía, el Derecho, la Psicología Social y la Ciencia Política.

- Que el tipo ideal "institución administrativa" permite ligar los sistemas sociales básicos entre sí (grupos intermedios) y con el sistema administrativo teórico y los sistemas teóricos (señaladamente, el Gobierno y la Administración Pública en los Estados-naciones contemporáneos).

- Que el análisis sistémico resulta el mejor método para percibir el fenómeno administrativo.

Por definición, institución administrativa es toda persona jurídica organizada formal y establemente con individuos que asumen misiones definidas, interrelacionadas y orientadas a la transformación de medios en fines según pautas endógenas de optimización gerencial.

La noción de sistema implica:

- Que el sistema es entendido como un paradigma. Es decir, como una pauta para seleccionar las unidades fundamentales o primarias de un objeto de conocimiento. (En este caso, la institución administrativa.)

- Que cada investigador es libre de seleccionar, acotar y relacionar esos elementos o entidades a su antojo;

- Con lo que los sistemas aparecen como juicios de valor que recaen sobre conjuntos con vocación interactiva, a los que el investigador rotula, o no, como sistemas según entienda que cumplen ciertos requisitos.

Las condiciones mínimas para que un conjunto sea considerado como un sistema son: Elementos; Interacción; Frontera; Intercambio; Globalidad o Holismo; Pervasividad y Dinámica.

Puede decirse que existe un sistema si:

- hay un conjunto holístico o globalizador
- de elementos en interacción estable, permanente o continua,
- aislados de su circunstancia o medio ambiente por una frontera de porosidad variable,
- a través de la cual los elementos propios del sistema (todos ellos en relación de interdependencia o interacción primaria)
- influyen y son influidos a su vez por intercambio fronterizo
- sobre y por los elementos de otros sistemas paralelos o que circundan, envuelven o ambientan al tal sistema
- como parte de conjuntos más amplios o supersistemas.

La clave del análisis reside, no tanto en que existan aquellas relaciones entre entidades fundamentales o unidades primarias, sino en que esas relaciones sean perceptibles para el observador.

En consecuencia, el observador hablará, según el caso, de conjuntos a-sistémicos, de sistemas embrionarios, de sistemas maduros y plenos, o de sistemas des-integrados o ex-sistemas.

Por definición, se entenderá que un sistema administrativo es:

- un conjunto de elementos heterogéneos (individuos o grupos, conductas o roles, instituciones u organizaciones, decisiones o funciones, etcétera)
- en que es posible determinar interacción o relación entre sus partes;
- cuya intensidad permite acotarlo en torno de ciertos elementos primarios, determinando así su borde como sistema, que es a la vez el coto de dichos elementos y el límite de sus interacciones primarias, de modo tal que esa frontera lo aisle de su ambiente y lo vincule a él, con cierto grado de porosidad o permeabilidad;
- que, ello no obstante, mantiene una realimentación o intercambio a través de dicha frontera que le permite influir sobre y ser influido por otros sistemas, de modo tal de no desarraigarse del sistema social, ni derivar en un conjunto a-político, a-jurídico, extra-

económico, etcétera;

- cuyas partes tienen cada una un valor propio, agregándole un valor adicional al conjunto (holismo incremental), o cuyo conjunto tiene un valor distinto, en lugar de adicional, de los valores de sus partes (holismo esencial), o cuyo único posible valor le es atribuido al conjunto, careciendo las partes de valor autónomo, si se desvincularan de aquél (holismo radical);

- que por agregación progresiva es parte de un sistema más amplio o supersistema y cuyas partes, por desagregación, son subsistemas o subconjuntos de elementos menores, más simples o más 'elementales';

- que se comporta como una constelación de elementos en perpetua movilidad, gracias a aquella interacción endógena y a ese intercambio fronterizo, no obstante cuyo cambio mantiene su equilibrio o lo restablece mediante un nuevo equilibrio (homeostasis);

- de modo tal que siempre está en equilibrio precario, en un movimiento perpetuo de estructuración, des-estructuración y re-estructuración.

Es considerado como reforma administrativa todo progreso hacia:

- una mayor flexibilidad de las normas;
- una toma de conciencia de las motivaciones de los funcionarios;
- una mayor 'información' de las decisiones;
- una mayor eficiencia de la transformación de medios en fines;
- un mayor acoplamiento entre la organización formal y la informal;
- etcétera.

La reforma comienza siempre en un momento en que cada uno de aquellos elementos (normas, motivaciones, decisiones, etcétera) se encuentra más o menos próximo al extremo negativo del continuo. Su objetivo es hacer progresar a tal elemento en dirección positiva.

Para que haya reforma es preciso que exista cambio inducido en forma consciente y planeada y que la institución por reformar manifieste resistencia a la alteración de su statu quo.

De lo contrario, cabe hablar solamente de cambio incremental endógeno, por el mero mecanismo de los elementos endógenos del propio sistema (sus interacciones primarias) que va produciendo una variación continua, automática e imperceptible, que es absorbida sin resistencia.

Existe cambio revolucionario si son subvertidas y trastocadas las bases mismas del sistema, introduciéndole elementos primarios nuevos o suprimiendo algunos de los elementos existentes.

En cualquier posición intermedia entre aquel cambio incremental endógeno y este cambio revolucionario, habrá esfuerzo de reforma.

La institución administrativa se caracteriza por su capacidad de administrar-se o administratividad. Esa capacidad puede ser representada por un continuo que va desde el extremo cero de la des-institucionalización o la no-institucionalización hasta el extremo uno de la institucionalización plena.

En cualquier momento de la existencia de una institución administrativa es posible opinar sobre cuál es su posición en dicho continuo. Juicio de valor que se fundará en las siguientes características:

- Especialidad de los fines;
- Racionalidad de la voluntad teleológica;
- Eficacia del fin;
- Objetivación, despersonalización y desvinculación de los instrumentos respecto de la acción;
- Optimización microeconómica (escasez de los medios, alternatividad de los fines y eficiencia de la gestión);
- Organización formal;
- Consenso cooperativo;
- Autonomía.

Ese juicio de valor se referirá a uno o más de estos requisitos. Según los cumpla, o no, se dirá que la institución está más

o menos administrativizada. Así:

- cuanto más específicos, diferenciados y singularizables resulten los fines de la entidad;
  - cuanto más artificial sea el grupo que la constituya;
  - cuanto menor sea la diferencia entre el fin que persigue y el logro que obtiene;
  - cuanto más dependa para su operación de una tecnología independiente, especializada y manejable como una mercancía más;
  - cuanto más posible le resulte aislar de entre sus valores como institución el valor de un resultado económico;
  - cuanto más tipificados por la escasez sean sus insumos estratégicos;
  - cuanto más posible le resulte usar de modos diferentes sus recursos para obtener productos alternativos;
  - cuanto más capaz sea de obtener un beneficio extraordinario;
  - cuanto más procesos, roles y funciones haya podido formalizar, especializar y regular;
  - cuanto más orgánico sea el grupo que la conforme y mayor necesidad manifieste de pautas de consenso grupal distintas de las individuales;
  - cuanto más se dicte a sí misma sus propias reglas de acción,
- y
- cuanto más gobernable y capaz de maximizar la adecuación de sus medios a sus fines resulte,

más administrativizada será la organización bajo examen.

Es posible distinguir en el sistema administrativo, por noción de "pervasividad":

- un programa económico;
- un derecho microadministrativo;
- una organización administrativa;
- una conducta real, y
- un condicionamiento político.



El programa económico trata de la transformación de insumos en productos mediante la aplicación de los principios de escasez y utilidad.

Como producto institucional deben ser tenidos los propósitos, las metas o los objetivos que persigue y que constituyen su razón de ser como institución.

Cada institución tiene sus propios productos. En cambio, utiliza los mismos recursos que las demás: insumos humanos, materiales y financieros.

La relación insumo-producto opera sistémicamente en términos económicos sólo cuando todos los insumos y el producto están ligados e interactúan.

Habrà equilibrio homeostático si por las interacciones entre aquellos insumos y ese producto a la institución le resulta posible optimizar su producción mediante control homeostático a través de sistemas de equilibrio (información, planeamiento, presupuesto, contabilidad, control). Lo que supondrá informar, programar, presupuestar, contabilizar y controlar simultáneamente todos sus insumos y su producto.

Su acción administrativa no será susceptible de una solución óptima sino de un bastanteo o racionalidad limitada.

La institución administrativa sólo podrá mantener su homeostasis en la medida que arbitre un sistema de normas específicas que vaya pautando formalmente sus funciones, órganos y procedimientos.

Cuanto más se acerque al extremo de su estructuración, mayor será el predominio del control formal juridizado sobre el control informal, cultural o consuetudinario. Y, en consecuencia, podrá hablarse, por lo tanto, de una mayor institucionalización administrativa en el sentido de normatización.

Ese sistema jurídico contendrá normas microadministrativas que configurarán su derecho estatutario y normas macroadministrativas que configurarán su pirámide normativa.

Las normas micro serán segregadas por la propia institución y las macro le serán dadas desde afuera, desde la sociedad y desde el Gobierno, para pautar su vida como institución por razones de

interés público.

Existirá un continuo normativo que irá desde la pauta general hasta las pautas particulares, entre la pauta de contenido abstracto y las pautas de contenido concreto, desde la innovación total del ordenamiento hasta su actualización caso por caso.

En términos administrativos, ese sistema jurídico se comportará como la interacción de las normas que la condicionan como institución con las normas que ella misma se vaya dictando.

Sólo la institución tendrá personería jurídica. Sus órganos tendrán solamente competencia, discrecionalidad o iniciativa acotadas, en la medida en que la autoridad sea desconcentrada hacia ellos, sin que llegue a haber nunca decisión administrativa alguna que sea absolutamente discrecional.

De donde la administración como sistema jurídico estará formada por la interacción de decisiones discrecionales, en interacción con decisiones de orden superior.

Ese sistema vivirá su equilibrio homeostático a modo de un sistema de garantías recíprocas entre aquellos dos tipos de normas, para facilitar el bastanteo, si no la optimización, de su sistema productivo.

Se considerará que la entidad está más institucionalizada cuanto mayor sea su formalización, o sea el rigor de su normatividad formal.

La organización formal alojará aquellas funciones microeconómicas de insumo, producto y equilibrio entre ambas mediante la determinación de órganos o esferas de titularidades, atribuciones, competencias, potestades o capacidades adscriptas endógenamente a uno o más roles institucionalizados y la asignación de programas.

Los elementos primarios de dichos órganos estarán constituidos por sus insumos: personas que los sirvan, recursos materiales que les hayan sido asignados y competencias que les hayan sido discernidos, así como por sus productos.

Cada órgano se retroalimentará con los elementos económicos (insumos y productos) y extraeconómicos (roles y competencias) de los demás órganos de la misma institución.

En cada órgano se dará una **relación específica de insumo-producto** distinta de la relación insumo-producto a nivel institucional.

La institución administrativa será, de tal modo, un sistema administrativo de **órganos en interacción primaria** separados de la estructura social general y vinculados a ella por una frontera institucional.

Sólo dentro de su institución tendrá sentido cada órgano que la componga.

La **frontera institucional** estará determinada por el límite de las relaciones de autoridad del órgano que la dirija.

Cada órgano contará a su vez con su propia frontera, dada por el límite de sus competencias.

La **comunicación** entre los diversos órganos proveerá la interacción sistémica de la institución.

La homeostasis institucional será mantenida a través de una racionalización capaz de adecuar estructuras a funciones: **organización y métodos**.

La **dinámica** del sistema procederá de los conflictos de jurisdicción entre los órganos desconcentrados y de los compromisos consiguientes.

La interacción estructural-funcional determinará modificaciones en la organización, como consecuencia de alteraciones en la relación insumo-producto, y viceversa.

Al conectar el sistema económico con el jurídico (respectivamente, el programa económico y la organización formal), el producto se estructurará en unidades de línea u **órganos de emisión de productos (Op)**.

Los **órganos de recepción de insumos** constituirán las unidades de administración de personal (Oh), de administración de materiales y servicios no personales (Om) y de administración financiera (Of).

Los **órganos reguladores** del sistema comprenderán a las unidades de equilibrio estructural y funcional: información (Oi), planeamiento (Opl), presupuesto (Opr), contabilidad (Oco) y control (Oct).

La dirección del proceso productivo se estructurará en el **órgano de gerencia (Og)**.

El **equilibrio estructural** de la institución quedará definido a lo largo de un continuo de **desconcentración**, entre el tipo polar de la **autoridad jerárquica superior** sobre las unidades inferiores subordinadas y el otro tipo polar de la **atribución de competencias** a una pluralidad de autoridades inferiores coordinadas por una autoridad común.

La **desconcentración** progresiva de las funciones decisorias se hará mediante la atribución de competencia a los órganos inferiores para que ejerzan autoridad propia en determinados segmentos funcionales o geográficos de la acción institucional.

A medida que tal desconcentración vaya intensificándose, la interacción de los órganos (que en un extremo concentrado se limitaba a relaciones binarias del órgano directivo con cada órgano inferior, independientemente de los demás) se convertirá en condición de supervivencia del sistema.

La condición necesaria y suficiente para que un órgano o unidad sea un verdadero **órgano institucional** será que pueda funcionar por sí mismo como sistema.

Para que, a su vez, la institución funcione también como sistema será esencial que exista comunicación (información de ida y vuelta) entre todos sus órganos.

Si bien en una organización formal los órganos están compuestos por individuos que desempeñan roles institucionalizados, en la realidad la administración es un sistema de **conductas típicas y atípicas** en interacción permanente, porque cualquier desviación en el desempeño representa una tensión sobre la estructura sistémica. Esa desviación es ignorada si permanece dentro de ciertos límites de tolerancia. Pero es castigada en la persona del desviante, si excede tales límites.

Frente a la organización formal o estatutaria, es planteada una **organización informal o real**.

Junto a las funciones manifiestas, son advertidas las funciones latentes, no perseguidas ni reconocidas estatutariamente, y detectables sólo empíricamente por observación.

De donde la administración en términos sistémicos queda definida por la dinámica de las motivaciones subjetivas versus los roles tipificados.

El equilibrio de la institución queda dado por el grado de adecuación que, en cada momento, pueda existir entre las conductas subjetivas y los patrones de servicio.

La institución resulta ser así compuesta por una pluralidad de vinculaciones personales: en la organización formal se vinculan los roles; en la organización informal, las conductas reales observadas empíricamente.

La organización formal y reglamentada planea, estatuye o codifica pautas formales de conducta.

La organización como sistema social interacciona las conductas así regladas y tipificadas con las conductas espontáneas, versátiles e impremeditadas de sus miembros.

Por lo que la organización aparece como un sistema de comportamientos sociales interrelacionados de un número de personas participantes en ella y su equilibrio económico supone una adecuada dosificación de aquellas conductas tipificadas y de estas conductas aleatorias.

La institución resulta un sistema de intereses en perpetua negociación: fines explícitos, declarados o formales, u objetivos reales de la institución, más fines de los gerentes, del directorio y de los subalternos.

Sus objetivos formales pueden quedar mixtificados, confundidos, alterados, obnubilados o desplazados por los intereses de sus componentes.

El sistema pervivirá como tal en la medida en que los intereses individuales mantengan su equilibrio con los objetivos formales.

De la confrontación entre los diversos intereses derivará la dinámica del sistema, o sea las posibilidades de que preserve su

equilibrio o la amenaza de que lo rompa.

La administración ha de adecuar **funcionalmente** la conducta individual de sus miembros, teniendo en cuenta los efectos motivacionales sobre la eficacia de la fuerza de trabajo, y organizarse **estructuralmente** para encauzar, explotar, mantener o reconducir las motivaciones, administrando su personal.

Quedará definida la administración como sistema de conductas mediante su porosidad fronteriza en términos de conductas atípicas.

Así, el rol estereotipado pretende mantenerse aislado del medio ambiente institucional al estar expresamente definido en términos de su ámbito interno por la clasificación y descripción del cargo. Pero la carga emocional del individuo que desempeña dicho rol entra completa en él, de modo que a la institución ingresan, por su frontera, las tensiones, las ideologías, las crisis y las expectativas del sistema social general y de cada uno de sus posibles subsistemas (económico, cultural, religioso, familiar, etcétera).

La institución administrativa pasa a ser una de tantas como existen en el Estado-nación, y pierde su primer plano, al ser incluida en una perspectiva macro.

Una sola de estas instituciones administrativas tiene por función salvaguardar el interés de la comunidad, para que se produzca, consuma, distribuya o intercambie lo necesario en beneficio del todo social: es el **Gobierno**.

O sea que entre todas esas instituciones administrativas es posible discernir algunas **gobernantes** (que gobiernan a otras) y algunas que son **gobernadas**.

La distinción entre unas y otras se opera por el producto que cada uno produce: en tanto que las instituciones gobernantes producen condicionamiento político, al condicionar por razones de interés público las decisiones autónomas de las instituciones gobernadas, estas instituciones gobernadas producen cada una su producto específico.

Todas las instituciones gobernantes se agrupan en el ámbito del **Gobierno**. Todas las gobernadas se ubican en el espacio de

los gobernados.

Unas y otras se vinculan mediante un sistema funcional de relaciones de poder formal e informal denominado **sistema político**.

La institución Gobierno tiene como producto gobernar a los gobernados, condicionarlos en sus decisiones por consideraciones de interés público y sus correspondientes **estructuras productivas** son los ministerios sectoriales, los órganos legislativos y los órganos judiciales.

Por interacción del **condicionamiento (K)** que es el producto del Gobierno con la **participación o retroalimentación política (R)** que es el producto de los gobernados, se define el sistema político, cuyo equilibrio se logra equilibrando esas dos fuerzas (K y R).

De resultas de todo ello, la institución administrativa se convierte en gobernado. Esto es, una **entidad receptora y emisora de condicionamientos políticos**.

Gobernar, en consecuencia, es:

- condicionar las decisiones de optimización de las relaciones medio-fin que constituyen la esencia de lo administrativo y que son el quehacer preferencial de las instituciones administrativas;
- usar el poder para alterar las decisiones de equilibrio de las personas (naturales o jurídicas) modificando la cantidad, la calidad o la composición de sus insumos y o productos, sus opciones tecnológicas u organizativas, sus decisiones estatutarias o discrecionales o sus criterios de eficiencia o de eficacia;
- imponer sacrificios o crear ventajas en favor de ciertos procesos microadministrativos para optimizar la función de insumo-produco dentro del ámbito que se gobierna;
- restringir la capacidad previa de decisión -autonomía- de los gobernados;
- definir y salvaguardar el interés colectivo del sistema social general, como unidad distinta de un agregado de intereses individuales o de grupo en cuanto partes o componentes del total;
- señalar los fines últimos de la colectividad gobernada y proveer autoritariamente a su consecución, y
- crear derecho macroadministrativo y autolimitarse por él.

**Administrar**, en cambio, es:

- adecuar medios a fines (insumos a productos) mediante procesos tecnológicos conducidos en el seno de una organización formal según criterios de máxima eficiencia institucional;
- gerenciar los procesos de transformación de medios en fines dentro del radio de acción de una entidad individualizada;
- equilibrar o armonizar las conductas tipificadas con las espontáneas del elemento humano a su servicio;
- tomar decisiones hasta el límite de la capacidad institucional y ejercer la autonomía que es consubstancial a la naturaleza de toda persona (individuo o persona jurídica), dentro del marco de los condicionamientos fijados externamente por el poder social en favor del equilibrio suprainstitucional.

Toda acción humana (individual o colectiva) es administrable y gobernable, según se la realice a base de criterios de eficiencia intra o extrainstitucional.

El administrador o gerente persigue maximizar su proceso de transformación de medios en fines dentro de una organización cuyo confín o frontera es alcanzado por su autoridad y abarcado por sus decisiones, según criterios de máximo rendimiento institucional.

El político o gobernante señala el fin último de la acción institucional en razón de juicios de valor colectivo referenciados con el sistema social general.

Un mismo ámbito institucional está gobernado por quien condiciona desde fuera su acción y administrado por quien desde adentro adecua medios al logro de los fines de la institución.

El ámbito institucional queda definido como microadministrativo o gerencial: institución, microadministración, gerencia o "management". Cuanto ocurre dentro es microadministrativo, sean los objetivos o fines, sean los medios o insumos, tanto la organización como la tipificación de conductas de los miembros, la naturaleza de las decisiones, la normatividad orientada en la institución, etcétera.

Por administración institucional hay que considerar el proceso de gestión microeconómica de las relaciones de insumo-producto (E), las



pautas de organización formal (O), las conductas reales (C) y el condicionamiento exógeno (K), los cuales interactúan como elementos primarios y definitorios del grupo social intermedio denominado institución administrativa.

$$E = f (O, C, K)$$

$$O = f (E, C, K)$$

$$C = f (E, O, K)$$

$$K = f (E, O, C)$$

La relación insumo-producto (E) consiste en la interacción de los recursos humanos (Mh), los recursos materiales (Mm), los recursos financieros (Mf) y el producto institucional (P).

$$Mh = f (Mm, Mf, P)$$

$$Mm = f (Mh, Mf, P)$$

$$Mf = f (Mh, Mm, P)$$

$$P = f (Mh, Mm, Mf)$$

Si se correlacionan aquellos elementos microeconómicos con las correspondientes estructuras formales a las que se incorporan las funciones insumo-producto, se tienen los siguientes órganos:

- Organos de gerencia (Og). Deciden cómo optimizar la institución.
- Organos auxiliares (Oh, Om, Of). Administran los recursos escasos.
- Organos de línea (Op). Obtienen los productos institucionales.
- Organos de equilibrio (Oi, Opl, Opr, Oco, Oct). Producen la homeostasis institucional entre insumos y productos.

La conducta real (C) puede ser sintetizada como:

$$C = f (Rol \text{ formal}, \text{Comportamiento espontáneo})$$

derivando los fines institucionales hacia objetivos individuales.

La ecuación política puede ser sintetizada a su vez como:

$$\text{Política} = f (K, R)$$

donde (K) simboliza el condicionamiento gubernamental y (R) la retroalimentación participatoria del gobernado.

Los condicionamientos políticos derivan los fines institucionales hacia los objetivos suprainstitucionales del sistema social general.

Toda institución es susceptible de operar mediante programas administrativos que conecten directamente los insumos y el producto dentro de parámetros tecnológicos, organizativos, jurídicos, comportamentales y decisorios.

El programa es una reacción económica primaria de las relaciones cuatripartitas entre F, H, M y P que se verifica en presencia de esos catalizadores extraeconómicos que son la tecnología, la organización, la norma, el comportamiento y la decisión.

La cantidad y la calidad del producto dependen directamente de la absorción de recursos.

La intensidad, los límites y el sentido de esa funcionalidad dependen, a su turno, del grado de desarrollo tecnológico, de la eficiencia de la organización formal e informal, de la existencia, vigencia, eficacia, cohesión e integración de la pirámide jurídico-normativa, de la precisión del rol definido, del rango de variabilidad de las conductas espontáneas y de la eficaz combinación de intuición e información en la toma de decisiones.

Los programas son las células funcionales primarias de la institución, capaces de actuar por sí mismos como sistemas de relaciones económicas cuatripartitas en comunicación con sus catalizadores extraeconómicos a través de su frontera.

Todo programa institucional puede ser analizado sistémicamente determinando la interacción de sus elementos primarios, su frontera, la retroalimentación, el holismo funcional, la dinámica y el equilibrio homeostático.

En el proceso económico de equilibrio dinámico de las

relaciones cuatripartitas, toda institución

- . planea su acción a base de información e intuición (planeamiento);

- . define formalmente sus metas y compromete recursos para lograrlas (presupuesto);

- . registra continuamente la obtención progresiva de aquellas metas y la utilización paulatina de estos recursos (contabilidad);

- . y controla antes y después la adwecuación de insumos a productos para exigir responsabilidades institucionales (control de operaciones) y para enjuiciar la acción total (evaluación) con el fin de proyectar esta acción en la etapa de planeamiento ulterior y cerrar así el círculo autopropulsivo de la administración institucional.

Toda institución es un sistema administrativo, un sistema jurídico, un sistema político, un sistema económico, un sistema psicosocial y un sistema social.

Es un sistema administrativo porque persigue sus propios fines utilizando sus recursos de acuerdo a criterios de maximización institucional.

Es un sistema político porque en ella interaccionan poder, autoridad, obediencia, mecanismos de legitimación, demandas, clientelas y apoyos, normas y controles.

Es un sistema económico porque en ella interaccinan medios escasos, fines alternativos y mecanismos relativamente racionales de aplicación de aquéllosá éstos según criterios de maximización ética o utilitaria, ideal o positiva y cualitativa o cuantitativa.

Es un sistema psicosocial porque en ella interactúan seres humanos que han vendido a la institución su capacidad para desempeñar un rol formal y despersonalizado, al que constantemente sustraen o añaden los resultados de su espontaneidad.

Es un sistema social porque ella se comporta como centro de emisión y de recepción de valores sociales: condicionando en cuanto emisor decisiones ajenas y recibiendo su condicionamiento en cuanto receptor.

La definición de la microadministración como optimización de las relaciones de insumo-producto permite descomponer el análisis de la administración como sistema en dos tipos de interrelaciones: intrínsecas y extrínsecas a la acción de administrar.

Las relaciones intrínsecas son las que existen entre insumos y producto y las extrínsecas son las destinadas a optimizar la administración.

Las relaciones intrínsecas son imprescindibles porque sin insumos ni producto no hay administración, ni buena ni mala. Las relaciones extrínsecas sólo son necesarias para optimizar, porque sin ellas la administración puede ser mala o peor que con ellas, pero igual hay administración.

Si la frontera de la administración es impermeable a la acción de los órganos de equilibrio, NO SERÁN OPTIMIZADAS LAS RELACIONES DE INSUMO-PRODUCTO Y PODRÁ HABER DESPILFARRO, RECURSOS OCIOSOS, PRODUCTOS EXCEDENTES O DEFICITARIOS, ARBITRARIEDAD O PECULADO.

Si la frontera es tan permeable como para que los sistemas de equilibrio penetren a la administración, LA RELACIÓN INSUMO-PRODUCTO PODRÁ MAXIMIZAR LAS FUNCIONES INSTITUCIONALES.

Los sistemas de equilibrio pueden no existir, o existir fuera de la frontera de las relaciones de insumo-producto, o SER LOS MOTORES DE LA ACCIÓN INSTITUCIONAL, EQUILIBRÁNDOLA EN EL TIEMPO Y EL ESPACIO.

EL SUBDESARROLLO ADMINISTRATIVO ESTÁ EN RELACIÓN DIRECTA CON LA IMPERMEABILIDAD DE TAL FRONTERA: ENTONCES NO HAY PLANIFICACIÓN; EL PRESUPUESTO SÓLO BALANCEA UNOS INSUMOS CON OTROS; NO EXISTE ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS; LA CONTABILIDAD SÓLO REGISTRA TRANSACCIONES FINANCIERAS; EL CONTROL ES SOLAMENTE FINANCIERO, EXTERNO, SELECTIVO Y FORMAL.

Abrir la frontera a cualquiera de dichos sistemas de equilibrio y hacer de él la "panacea" de la reforma administrativa - mientras los demás siguen encontrando la misma resistencia fronteriza anterior- lleva a que ninguna acción administrativa tenga sentido, como no sea referida exclusivamente al sistema de equilibrio en particular que se esté privilegiando.

### 3. MODELO DE INTERVENCIÓN

#### 3.1. Razones de su elección

### 3. MODELO DE INTERVENCIÓN

#### 3.1. RAZONES DE SU ELECCIÓN

Propusimos y seguimos en la medida de lo posible el modelo que por economía llamaremos "modelo de Vollmer" y que en rigor fue explicitado en:

- Vollmer, H. (in col. with John J. McAuliffe, Richard I. Hirshberg and Kendall D. Moll), "Organizational Design. An Exploratory Study", Stanford Research Institute. Menlo Park, Ca., December 1967. (Lo citaremos en adelante como "la investigación Vollmer".)

- Vollmer, Howard M. (and col. John J. McAuliffe and Willam C. Pedersen). "Organizational Design. Process and Concepts". Stanford Research Institute, Menlo Park, Ca. December 1968. (Lo citaremos, de ahora en más, como "el manual Vollmer".)

Si bien en nuestro caso no se trataba de un estudio integral (es decir, referido a toda una organización, a la que hubiese que rediseñar completamente), sino, todo lo más, del diagnóstico, y a lo sumo algún pronóstico, de sólo uno de sus niveles, nos pareció atinado apelar a un modelo de intervención que fuera compatible con el marco teórico propuesto y, aparte la relativa experiencia que teníamos por haberlo seguido en alguna medida en intervenciones anteriores en el mismo campo educativo, nos ofreciera ciertas garantías intelectuales casi inéditas.

Porque Vollmer y asociados, contrariamente a lo que generalmente se hace en análisis organizacional, no redactaron un manual más o menos actualizado a partir de una revisión de la literatura sobre el tema. Más bien, acuciados por la inexistencia de logros sistemáticos basados en investigación empírica, se pusieron ellos mismos a investigar empíricamente en qué consistía por entonces la problemática del diseño y rediseño de organizaciones de todo tipo en su país. Para lo cual emprendieron un estudio de tres años de duración con el objetivo de desarrollar criterios de investigación para el diseño de nuevas

organizaciones y para el cambio planeado de organizaciones existentes.

Por objetivos más específicos aún de su investigación tuvieron el hallar criterios preliminares de diseño, comprobar qué efectividad tenían en la práctica, y ahora sí, sintetizar y publicar los resultados en forma de un manual que pudiera ser utilizado tanto en la actividad pública como en la práctica privada.

Como métodos para establecer dichos criterios y sus correspondientes herramientas analíticas siguieron deliberadamente - he aquí la compatibilidad que buscábamos entre marco teórico y modelo de intervención- una aproximación sistémica. Consistió, además de revisar exhaustivamente toda la literatura por entonces existente sobre Teoría de la Organización y sobre Análisis de Organizaciones, en estudiar los materiales provenientes de un trabajo anterior de cinco años de duración por el cual nada menos que Investigación Científica de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos de América había estado determinando cuánta era y en qué consistía la adaptación de los científicos a sus respectivos organismos de investigación y desarrollo. Utilizaron las entrevistas y los materiales documentales de cuatro casos reales de diseño en un instituto de investigación básica, un servicio público de emergencia, un programa de desarrollo de recursos humanos y una fábrica de producción masiva, representativos, respectivamente, de los cuatro tipos de organización humana conocidos, a saber, las organizaciones rutinaria, ingenieril, artesanal y rutinaria.

Su plan general de investigación procuró identificar los mayores problemas de organización para los que eran apropiadas las soluciones del Análisis Organizacional e identificar las principales etapas del proceso de diseño.

Los problemas detectados fueron:

- . Cómo conciliar las necesidades de los miembros de una organización con las necesidades de la propia organización como empleador;

- . Cómo diseñar organizaciones que no actuaran como consumidoras de talento; es decir, cómo solucionar el problema de la obsolescencia técnica y conductiva de su personal;

. Cómo diseñar organizaciones que no se comportaran como dilapidadoras de talento; vale decir, cómo aliviar la subutilización del talento real o potencial de los miembros de esas organizaciones, y

. 'Cómo diseñar organizaciones que promuevan la conducta innovadora y la canalicen en direcciones constructivas.

El informe final de Vollmer reseñó el proceso y los conceptos utilizando diez ejemplos de actividades, de los cuales cuatro correspondieron a dependencias gubernamentales y otro a una unidad de investigación científica a nivel universitario.

Se dejó así especificados las estrategias posibles, los pasos por seguir y las herramientas conceptuales por utilizar.

Más específicamente, recuperamos de Vollmer los siguientes elementos:

- a) Principales problemas organizacionales;
- b) Estrategias posible de diseño o rediseño organizacional;
- c) Roles posible del interviniente o diseñador;
- d) Etapas del proceso de diseño o rediseño organizacional;
- e) Conceptos básicos de evaluación organizacional;
- f) Criterios de diseño organizacional;
- g) Hipótesis sobre el éxito de esfuerzos de diseño o rediseño
- h) Variables organizacionales por manipular, y
- i) Herramientas de diseño.



### 3.2. Características del modelo de intervención

### 3.2. CARACTERÍSTICAS DEL MODELO DE INTERVENCIÓN

Los principales problemas de las organizaciones, para Vollmer y asociados, estriban en que las necesidades de los individuos que las integran se contraponen en principio a las necesidades de la propia organización:

- Las necesidades del individuo son tanto estabilidad y confianza (seguridad) como conflicto intelectual y oposición.
- Las necesidades de la organización son seguridad (automantenimiento) e innovación y cambio.

El cambio constructivo o realmente adaptativo de una organización es un delicado equilibrio entre el estímulo de los problemas y las condiciones de automantenimiento. Como mecanismos de adaptación y balance de necesidades, la organización apela al reclutamiento y al desplazamiento del personal, a los incentivos de todo orden y a la socialización organizacional.

Los problemas funcionales de las organizaciones consisten en que éstas suelen consumir talento, sin reponerlo (sobreutilización) y o lo dilapidan, al no utilizarlo suficientemente (subutilización).

Los problemas estructurales de esas mismas organizaciones residen en que suelen inhibir la innovación de variadas maneras:

- tolerando la incongruencia entre las operaciones de sus sistemas y las necesidades de desarrollo de los sistemas de personalidad de sus miembros;
- originando y manteniendo tecnología básica incongruente con el tipo de materiales que procesan (procedimientos no estandarizados para productos estandarizados y viceversa);
- no requiriendo de sus integrantes la participación debida o, antes bien, interfiriendo en sus actividades no profesionales;
- permitiendo que sus funciones estén determinadas por su estructura, cuando debiera ser al revés;
- manteniendo una distribución espacial que no preserva a su diseño organizacional, y

- no dotándose de unidades especializadas para lograr un óptimo balance entre las necesidades de comunicación y de aislamiento de sus personales, especialmente cuando de actividades innovadoras (de investigación y desarrollo) se trata.

Las estrategias de diseño conocidas difieren no sólo por sus antecedentes teóricos sino por el foco del diseño, el énfasis puesto en diversos objetivos de la organización, el papel del diseñador, los productos típicos del diseño y la ocasión más propicia para cada una. Señaladamente, las organizaciones hacen uso más bien de estrategias parciales ("ingenieril" o "comportamental"), sin advertir la ventaja que derivaría de una estrategia que las combinara (una estrategia "sistémica").

Los rasgos distintivos de una estrategia sistémica son:

- su antecedente teórico es la teoría de sistemas;
- se enfoca en los cuatro momentos del proceso de diseño: el diagnóstico, el pronóstico, la implementación y la evaluación;
- enfatiza tanto los objetivos operacionales como los objetivos de mantenimiento, balanceándolos y despejando los eventuales conflictos entre objetivos, objetivos de ellos y los objetivos de sus funcionarios claves, de sus personales y de sus clientela;
- discierne al diseñador más bien el rol de profesional en relación con los clientes de la organización;
- produce preferentemente tanto documentos cuanto procedimientos;
- resulta específicamente propicia para organizaciones cambiantes, complejas y de alta tecnología.

De los posibles roles del diseñador en el proceso de diseño o rediseño (experto consultor, técnico, artista o intelectual, profesional), Vollmer y asociados optan por este último. El diseñador es un profesional cuando los objetivos del diseño son determinados por el cliente, pero el contenido específico del diseño y los métodos para implementarlo son determinados por el propio diseñador.

El proceso del diseño consta de cuatro etapas: diagnóstico de objetivos y problemas organizacionales, análisis y resíntesis de la

estructura organizacional, implementación del diseño organizacional y evaluación del mismo.

Más específicamente, el diagnóstico consta de la identificación de los objetivos de la organización, tanto operativos como de mantenimiento; del esclarecimiento de sus correspondientes metas; de la determinación de la estructura de la organización, compuesta por políticas, funciones y roles; de la conciliación de los objetivos personales de los integrantes (perspectivas de trabajo y de carrera) con los objetivos de la propia organización y o de sus funcionarios clave; de la identificación de los procesos de integración a la organización (socialización por la organización y liderazgo en la toma de decisiones); de la definición de objetivos consensuados para un horizonte temporal determinado; de la solución de los eventuales conflictos entre objetivos operativos y de mantenimiento; de la distinción entre síntomas superficiales y perturbaciones sistémicas, así como entre meros paliativos y auténticos remedios sistémicos.

Ese diagnóstico implica la realización sucesiva de ciertos pasos principales; a saber: el acceso a las fuentes de información, la compilación de los datos, el análisis y la categorización de los hallazgos, la verificación de éstos, la realimentación o devolución de los resultados y la formulación del diagnóstico.

La etapa de análisis y resíntesis se refiere a la identificación de pautas de autoridad (administrativa, funcional, de iniciativa y de proyecto), al análisis de la diferenciación funcional (perspectiva de los funcionarios principales, de los funcionarios intermedios, de los directores de proyecto y de los clientes), al análisis del desarrollo de políticas y a la resíntesis de los arreglos estructurales.

La implementación del diseño atiende a la identificación de los posibles efectos del diseño sobre el personal (sobre su propiedad organizacional, sobre su status organizacional y sobre su posición en la red de comunicaciones), a la determinación del enfoque por seguir (directivo y o no directivo), a la asignación de responsabilidades y recursos para la implementación, a la conducción de las actividades

correspondientes y al monitoreo de realimentación de información.

La evaluación del diseño se refiere a los errores por evitar (regresión a las medidas cuantificadas, a los resultados inmediatos y o a la actuación compartimentalizada), a los conceptos por definir y aplicar (efectividad, eficiencia y oportunidad del diseño), a la información por compilar (documentos y registros, observaciones del encuestador, informes y encuestas a respondientes individuales), a los diseños de investigación y al proceso de la etapa: especificación de objetivos, desarrollo de criterios de medida, diseño de metodología, síntesis integrativa, compilación de información para evaluación, su interpretación y uso.

Como conceptos básicos de evaluación considera la efectividad de la organización (medida en que una forma dada de estructura organizacional contribuye al logro de sus objetivos) y a la eficiencia de la organización (sus costos psicológicos, económicos y de tiempo invertido). Considera, asimismo, la oportunidad de los trabajos de implementación, o sea la relación que pudiere existir entre los cambios en la estructura y otros, simultáneos, que tengan influencia sobre aquella efectividad y aquella eficiencia.

A su vez, como criterios de diseño propone la efectividad y la eficiencia (la máxima efectividad de un sistema social se caracteriza por el logro del propósito organizacional y la máxima eficiencia por la satisfacción de las necesidades individuales, de búsqueda y consecución simultáneas); la manipulabilidad (disponibilidad de medios); la parsimonia (la disponibilidad de sólo los medios necesarios); la inclusividad (la consideración de cuanta variable o interacción importante exista, de modo que el diseño sea exhaustivo) y la adaptabilidad (aplicabilidad de los criterios a una variedad de objetivos y contextos organizacionales).

En cuanto al rol del diseñador, sustenta varias hipótesis que resume en la forma de criterios tentativos: los diseños organizacionales más exitosos corresponderían a situaciones en que participasen especialistas bien entrenados que colaborasen con el personal de conducción de la organización por tratar y que fuesen reconocidos y aceptados durante toda su intervención.

Sobre las variables organizacionales por manipular, Vollmer hipotetiza que un diseño será tanto más efectivo cuanto más previsiones haya en la organización considerada en cuanto a: reclutamiento de talento y mantenimiento y desarrollo del talento potencial de sus personales; previsiones de innovación en relación con las actividades futuras de la organización; previsiones de tecnología más apropiada a los objetivos de la organización y a sus restricciones ambientales, y previsiones de estructura orgánico-funcional relacionadas apropiadamente con los objetivos de la organización, su forma de tecnología y las restricciones del contexto.

Son propuestas como herramientas de diseño: el análisis del proceso total de diseño (que sea sistémico); el análisis del papel del diseñador frente a la organización cliente (que se desempeñe más bien como profesional); el análisis de la estructura y el funcionamiento de la tecnología básica de la organización (congruencia entre el material por procesar y los métodos de procesamiento); el análisis del desarrollo del personal (si existe hiper o subutilización del mismo) y el análisis de la infraestructura en relación con la estructura orgánico-funcional (si la preserva o compatibiliza).

3.3. ASPECTOS DEL MODELO DE INTERVENCIÓN  
EN QUE SE HARÁ ESPECIAL HINCAPIÉ  
AL DAR CUENTA DE LOS RESULTADOS DE ESTE ESTUDIO

1. Las posibles estrategias de intervención

Existen varias estrategias. Cada una de ellas tiene sus ventajas y desventajas relativas. Son: la estrategia ingenieril, la estrategia comportamental y la estrategia sistémica.

La estrategia ingenieril se caracteriza por diseñar o rediseñar la entidad desde fuera.

. Supone a la organización como anterior a la existencia de sus miembros.

. Es tarea de los integrantes aprender cuáles son los requerimientos de su organización y cómo deben adaptarse a ellos.

. Implica una clase de organización que efectivamente pueda ser diseñada o rediseñada desde el exterior, sin referencias previas a las características particulares de quienes son o serán sus empleados, miembros o clientelas.

. Enfoca su atención principalmente en la manipulación de variables económicas o de ingeniería, cuantificables, que permitan a la conducción optimizar tiempo, costo financiero y productividad.

. Se orienta más bien hacia objetivos operativos (los productos que se espera que la organización produzca para sus beneficiarios) que hacia objetivos de mantenimiento (las principales características del sistema organizacional, que se espera prevalezcan).

. ~~Sub~~producto característico o típico son documentos: organigramas, cartas de organización, manuales.

. De todas las etapas del diseño, tiende a desarrollar las de estructuración y evaluación (o sea las etapas segunda y última).

. Resulta singularmente adecuada para los casos de organizaciones que tengan propósitos muy específicos y cuyas metas operativas (patrones mensurables, en cantidad y calidad, aplicables a los productos de la organización) sean relativamente más importantes que las metas de mantenimiento (patrones mensurables aplicables a las características del sistema organizacional).

. Para que funcione esta estrategia ingenieril, resulta esencial que la organización facilite la dirección de arriba-abajo y que sea susceptible de ser diseñada -se repite- desde el exterior.

La estrategia comportamental busca cambiar, y por ende rediseñar a las organizaciones a partir del cambio de la conducta de sus miembros.

. Le dedica mayor atención a conseguir el compromiso individual y favorecer la participación también individual de los miembros que a un eficiente y eficaz logro de un conjunto de objetivos operativos definidos por la alta dirección.

. Aparece como una aproximación al diseño o rediseño de dentro-afuera.

. Tiende a poner mayor énfasis en el mantenimiento y el desarrollo de la organización que en su productividad.

. Como variables estratégicas considera item tales como la colaboración y el conflicto humano, el control y el liderazgo, la comunicación entre rangos jerárquicos y el desarrollo del nivel conducción y de la carrera.

. En el fondo, está presumiendo todo el tiempo que los seres humanos son, en mayor o menor medida, animales-que-se-actualizan. Por lo que procura desarrollar sus capacidades al máximo en todos los ambientes de la organización. Las organizaciones fracasarán -sostiene- si no facilitan un medio ambiente favorable a tal auto-actualización.

. Argumenta, además, que sería un error fundamental de parte del diseñador o del agente de cambio intervenir activamente en la conducción de los cambios, los cuales, más bien, deben resultar del análisis que realicen los propios miembros de la organización.

. De tal manera, el diseñador trabaja en un rol de colaborador, antes que en un rol tecnocrático. Distingue entre hacer cosas "con" la gente y hacerlas "para" la gente. Reconoce que en ocasiones es mucho más fácil, sí, hacer cosas para, que con la gente, que es más fácil decirle a la gente qué debe hacer, que ayudarla a que trabaje acerca de los problemas emocionales que le están impidiendo a hacer ella misma las cosas por sí.



. Advierte contra la continua dependencia de un diseñador, señala el resentimiento que éste provocará, e inclusive la confusión en que se incurrirá sobre el consejo que aquél dé respecto de qué hacer, si es que no da al mismo tiempo las instrucciones sobre cómo hacerlo, frutos todos muy probables si de una intervención meramente burocrática se trata.

. Típicamente, esta estrategia comportamental funciona como una investigación-acción.

. En contraste con la estrategia ingenieril, se enfoca en el diagnóstico de los problemas y en la implementación del cambio, primera y tercera etapas del diseño.

. El diagnóstico y la implementación tienen lugar en tanto el diseñador juega el rol de técnico social, facilitando la comunicación, tratando de desarrollar la confianza y la veracidad entre los miembros de la organización, que son quienes realmente diagnostican los problemas y deciden la acción correctiva.

. Los problemas identificados de tal modo probablemente se refieran más a variables procesuales -relativas a las necesidades de los miembros- que a problemas de conducción.

. Posiblemente la implementación de los cambios comience de inmediato, en los propios sistemas temporarios o grupos que se vayan formando para tratar los problemas de diagnóstico, cuya interacción se espera que contagien a toda la organización para producir el cambio.

. Los productos de esta estrategia comportamental son procedimientos para edificar nuevos patrones de relaciones interpersonales e introducir mayor franqueza y comunicación más libre, antes que los típicos documentos en que se especializa y que produce la estrategia ingenieril.

. Una presunción básica implícita en esta estrategia es que las organizaciones -a lo menos, sus miembros clave- realmente desean cambiar sus modos de operar.

**La estrategia sistémica** consiste en una combinación de estrategias ingenieril y comportamental.

. Es una estrategia mixta, que incluye la consideración de las variables tecnológica, estructural e interpersonal, todas juntas.

. Es especialmente indicada en los casos de organizaciones cuya resistencia al cambio sea notoria, a punto tal que no pueda esperarse que sus funcionarios clave cooperen plenamente con los consultores foráneos en la implementación de cambios que ellos mismos ven como amenazadores de los patrones vigentes de autoridad y status.

. Como deficiencias propias de aquel abordaje comportamental se visualiza que atiende solamente a los factores del comportamiento (dando una baja prioridad al tiempo, como recurso escaso y oneroso que es), que promete lograr los objetivos a través de un cambio desarrollado colaborativamente en el plano social (loque sólo podrá ser juzgado una vez que cese la intervención del agente de cambio, cuando éste se retire), que quienes proponen este tipo de abordaje están tan enfocados en el sistema social que progresan muy poco en la apreciación del deterioro que puedan producir entre tanto las alteraciones sistémicas (las cuales van cambiando la conducta organizacional a partir de modificaciones tecnológicas o estructurales).

. Por su lado, la estrategia ingenieril se concentra en la tecnología y la estructura solamente.

. La estrategia sistémica asume dedicarse simultáneamente a las tareas, la estructura, la tecnología y la gente.

. Procura allegar los enfoques, los conceptos técnicos y la información que ofrecen tanto los científicos del comportamiento como los de la administración de empresas, los economistas y otros analistas sistémicos.

. La comparación, punto por punto, de esta estrategia con las otras permite señalar que enfoca las cuatro etapas del diseño (diagnóstico, estructuración, implementación y evaluación), que en ella los equipos de diseño desempeñan un rol completamente profesional, aportando conocimiento experto para satisfacer las necesidades de la organización cliente, y que le dedica su mayor atención a los problemas sistémicos. Es decir, a los disturbios que afectan las capacidades de la organización como sistema socio-político-económico en el plan de alcanzar sus objetivos establecidos. Estos objetivos son tanto los de mantenimiento cuanto los de producción. Así como los medios para equilibrar ambos tipos de objetivos.

## 2. Los posibles roles del interviniente

Usualmente, durante el diseño o rediseño de una organización hay interacción entre dos clases de personas, cada una de las cuales actúa en su rol específico: el cliente y el diseñador o interviniente.

Los posibles roles del diseñador, conforme quién determina los objetivos del trabajo y quién su contenido específico y los métodos para implementarlo (si el propio diseñador o su cliente), son cuatro:

- Si objetivos, contenido y métodos son puestos por el diseñador, éste se comporta como un artista o intelectual.
- Si los pone el cliente, el diseñador sólo aparece como un técnico.
- Si los objetivos son establecidos por el diseñador y el resto lo hace el cliente, queda configurado el rol de experto-consultor.
- Si los objetivos son determinados por el cliente, pero el contenido y los métodos son determinados por el diseñador, se está en presencia de un profesional.

El diseñador en el rol de artista debería afrontar todas las decisiones significativas y continuar la implementación conforme criterios propios, de acuerdo con su comprensión del caso y las necesidades de su cliente.

Pero, lejos de ser una estructura física, una estructura organizacional no puede erigirse por sí misma, a no ser que sus partes componentes (el cliente y los empleados) aporten significativamente.

Si cliente y empleados no aportan decisivamente, no puede esperarse que el cliente pueda entender y aceptar el trabajo en grado suficiente como para hacer funcionar la organización cuando el artista que la concibió se ausente. Por lo que, muy probablemente, la organización a la corta o a la larga abandone el diseño para ocurrir a otro artista que le elabore uno más oportuno.

Si el diseñador desempeña el rol de técnico social solamente, proveyendo el organigrama, las descripciones de misión y funciones, las descripciones de puestos, una política preespecificada, etcétera, etc., el cliente no puede esperar beneficiarse mayormente con la habilidad del diseñador.

El experto consultor, a su turno, indica a su cliente cómo orientar la institución, basándose para ello en su experiencia personal, y deja al cliente en libertad de trabajar en los detalles del diseño y en su implementación.

Esto pareciera que puede suceder con mucha mayor facilidad y felicidad cuando ya hay un cuerpo detallado de información respecto de la implementación de diseños en un campo bien establecido de actividad.

Podría ser el caso de tener que agregar unidades adicionales a una organización existente: por ejemplo, una escuela más a un sistema educativo amplio establecido ya; una rama más a una empresa industrial que viene funcionando; una unidad más a una organización militar convencional.

Pero los cambios notorios en las restricciones ambientales requieren innovaciones de diseño que no pueden ni deben ser asumidos mediante esta clase de relación de roles.

Donde y cuando se requiera una mayor innovación en el contenido del diseño y en la manera de implementarlo, será más propicio que los objetivos sean especificados por el cliente y que el diseñador tenga la responsabilidad de aportar su conocimiento y habilidad para elaborar en detalle el diseño y guiar su implementación. Lo cual ocurre, más bien, cuando se diseñan nuevas clases de instituciones educativas para estudiantes con problemas, o cuando se fundan empresas industriales que requieren el procesamiento de materiales no estandarizados que serán procesados mediante métodos no estandarizados también, o cuando se trate de diseñar integralmente nuevas formas de organización para actividades atípicas, casos todos en que cuadra mucho mejor el rol de profesional.

Actuar en la calidad de experto o de profesional es, en principio, más efectivo que hacerlo como intelectual o como técnico porque aquellos dos papeles ingieren a ambas partes -diseñadores y clientes- en una relación más estrecha de colaboración.

La aceptación del diseño depende de la relación entre el agente de cambio y el sistema cliente.

Cuanto más profundo y generador de ansiedad sea el cambio, más requerirá de una colaboración íntima entre quien propone cambiar y quien debe hacerlo.

Puede preverse que un cambio anticipado será resistido en la medida en que el sistema cliente posea un conocimiento ínfimo o incorrecto del cambio mismo, tenga poca confianza en la fuente del cambio, e incluya relativamente poco en la naturaleza y la dirección de tal cambio.

Empíricamente, ha quedado demostrado que las aproximaciones compartidas tienden a darse casualmente entre las organizaciones que cambian con mayor éxito.

Vollmer concluye que, contra la presunción de que sea el cliente quien posea o conduzca la organización por cambiar, la principal fuente de poder y autoridad en ella, cierta cuota de poder y discrecionalidad, están descentralizados. En la medida en que esto sea así, será necesario que el diseñador considere que su cliente es todo el "staff" de la organización. Por lo que debería encontrar la manera de relacionarse con sus miembros clave, por lo menos, y darles algún sentido de participación significativa en el diseño, si espera que lo acepten e implementen.

EL DISEÑADOR DEBERÍA ASUMIR, PUES, EL ROL DE PROFESIONAL.

Ello significa que debería

- . Tener buena comprensión de la información disponible en las disciplinas relacionadas con su quehacer;
- . Tener conocimiento de las clases de restricciones ambientales que encaran las organizaciones de cuyo diseño o rediseño se ocupe;
- . Ser hábil para tratar con las diversas clases de funcionario con las que deberá relacionarse.

### 3. La congruencia tecnológica

Más aún, si cabe, que los defectos funcionales que implican que las organizaciones se comporten como consumidoras o dilapidadoras del talento de su personal, a Vollmer le preocupan los problemas estructurales que las llevan a sofocar toda innovación.

En ese plan, observa que las condiciones que facilitan la concepción y propuesta de innovaciones (entendiendo portales los cambios fundamentales en un número significativo de tareas) difieren marcadamente de las condiciones organizacionales que facilitan adoptarlas e implementarlas.

Las innovaciones más probablemente sean generadas en una situación organizacional descentralizada y no rutinaria, pero también más probablemente sean adoptadas mediante una estructura coordinada centralmente.

Ambas formas de estructura organizacional -la centralizada y la descentralizada- pueden actuar como facilitadoras de una parte del proceso de innovación, aunque, al mismo tiempo, como inhibidoras o sofocadoras de los otros aspectos de este mismo proceso.

Por ello, Vollmer le presta especial atención a cómo puedan ser desalentados esos efectos negativos mediante recursos de diseño y examina los factores administrativos, reguladores y, en general, estructural-funcionales que privan en dicho proceso de innovación.

En la revisión de los factores administrativos relevantes para la innovación, cae en la cuenta de que no son las situaciones de mayor descentralización las que probablemente conduzcan a la generación de ideas innovadoras, sino aquellas en que existe un alto grado de discrecionalidad individual en las actividades laborales, balanceado con un monto moderado de contactos con y de influencias por otros significativos en el ambiente de trabajo.

Repara Vollmer en que la aceptación e implementación de innovaciones es mayor cuando se opera en ambientes organizacionales mixtos más bien que en estructuras monolíticas y completamente centralizadas.

La forma en que la administración organizacional es planteada contradice a menudo lo que ya se sabe, en el sentido de que los cambios que probablemente sean aceptados corresponden a situaciones en que los miembros de la organización tienen algún sentido de participación en el cambio o, cuanto menos, en que los cambios que son introducidos no sabotean los incentivos anexos a los roles existentes.

La aceptación de las innovaciones es facilitada en las situaciones organizacionales en que la centralización de las decisiones actúa en favor de ellas, pero cuando los grupos y los individuos afectados por esas decisiones innovadoras aceptan la legitimidad de la innovación misma y su congruencia con los roles y status vigentes.

Ha sido observado, por lo demás, que existen formas particulares de organización especialmente aptas para procesar materiales (incluyendo gente o símbolos) no estandarizados mediante métodos también estandarizados, en tanto que otras formas manejan materiales más estandarizados con métodos estandarizados también. Es posible prever que existan además organizaciones que manipulan materiales no estandarizados con métodos estandarizados y materiales estandarizados con métodos que no lo son.

Justamente, una estructura flexible y policentralizada caracterizada por negociación y realimentación informativa, más bien que una estructura de planificación centralizada, es propicia para la producción creativa de materiales no estandarizados según métodos no estandarizados. Pero esta forma de organización, típica de situaciones en que son concebidas y propuestas innovaciones, no aparece como la más adecuada para situaciones en que ellas deben ser aceptadas o implementadas.

Lo que se requiere, antes bien, en estos últimos casos es una organización que facilite tanto la iniciación como la adopción. O sea, un modelo mixto, que incluya arreglos estructurales para la organización total que permita el procesamiento de materiales no estandarizados por métodos no estandarizados y el procesamiento de materiales estandarizados por métodos estandarizados, simultáneamente.

Lo que es lo mismo que decir: una organización que se desvíe de los comúnmente aceptados principios de la unidad de mando y del provecho uniforme dentro de un mismo período de tiempo.

La proposición tentativa que formula Vollmer es que son más conducentes para lograr a la vez la iniciación y la adopción de innovaciones ciertas estructuras que provean simultáneamente actividades separadas para llevar adelante tareas más programadas y estandarizadas y tareas menos estandarizadas o únicas.

Tratándose de factores regulatorios, Vollmer señala que se ha observado que los grupos más profesionalizados son proclives a originar y adoptar más y más fácilmente la innovación que los grupos menos profesionalizados, con la salvedad de que los hiperprofesionalizados podrían eventualmente inhibir la innovación, y que entre los grupos profesionalizados son más innovadores en su ocupación los que gozan de mayor discrecionalidad, así como de derechos y garantías en caso de disenso.

Por lo que concluye que serán más propicias para iniciar y adoptar innovaciones las organizaciones empleadoras que reconozcan a pleno los derechos profesionales del personal y que provean procedimientos efectivamente independientes para resolver los desacuerdos y atender las quejas entre empleados profesionales y no profesionales. En tal caso, el desarrollo y la utilización de mano de obra especializada es un aspecto favorable a la innovación. Por ejemplo, proveyendo mecanismos organizacionales separados para la utilización del personal y proveyendo otros recursos que protejan los derechos a ser innovadores de los empleados, en direcciones que de otro modo no hubieran intentado o explorado.

Un punto de vista sistémico enfatizará, entre otras cosas:

- . Qué es lo que hace;
- . Con qué tecnología de organización se lo realiza para procesar las diversas clases de materiales;
- . Cómo transforma sus insumos en resultados a través de los diversos procesos;
- . Cómo se adoptan las decisiones significativas en estos procesos, y
- . Qué clase de información se requiere para decidir.

La estructura formal de la autoridad administrativa es uno de los aspectos más importantes -aunque no necesariamente el más importante- en este mundo. Los arreglos administrativos deben relacionarse con las demás consideraciones para procesar sistemas.

En resumen: la estructura organizacional debe ser determinada por la función, más bien que a la inversa.



En tal sentido, no bastan las cartas de organización para determinar cómo se comportarán los individuos en sus roles específicos dentro del sistema organizacional, sino que es preciso analizar qué es lo que hacen efectivamente en sus varios roles y quién adopta en rigor las decisiones significativas.

El diseño de las comunicaciones debe ser interrelacionado con el diseño de la organización: quién realmente hace las cosas, qué puede hacer y cómo debe ser, está relacionado con los medios. El arreglo espacial debe ser compatibilizado con el diseño de los medios y preservarlo. Es vital que la búsqueda esté centrada en el hombre, renueve proyectos e ideas e informe con orientación al equipamiento. De donde es necesario que los diseños de medios y los arreglos organizacionales propicien comunicaciones dúctiles y privacidad a la vez.

La estructura total de las organizaciones debe ser diseñada de manera de proveer un balance óptimo entre las necesidades de comunicación y las de aislamiento. Más aún, debe haber unidades especializadas, dentro de la organización, que se orienten hacia la innovación y la investigación de las posibilidades futuras de nuevas direcciones del esfuerzo cooperativo, más bien que hacia la solución de los problemas de diario. El caso de las funciones organizacionales separadas para llevar adelante actividades innovadoras es similar al de las funciones separadas de utilización y el desarrollo de mano de obra: donde no existan tales funciones separadas, las actividades tenderán a ser descuidadas o desaparecerán.

En resumen: las organizaciones fallan en proveer un balance general entre la seguridad y el desafío que experimentan sus participantes en el afán de desarrollar sus capacidades al máximo y, simultáneamente, contribuir a los objetivos y requerimientos de la organización que integran.

Fallan, específicamente, en el grado en que consumen o desperdician talento humano y en la medida en que la estructura administrativa, regulatoria o física de ellas mismas no responde como debería a las necesidades de innovación.

De donde corresponde explorar de qué maneras los esfuerzos del diseño de organizaciones pueden remediar todos esos problemas.

#### 4. Problemas y soluciones sistémicos

Una lista de las cuestiones por considerar al término de un emprendimiento sistémico describirá mejor que cualquier otro recurso en qué deban consistir los esfuerzos sistémicos de diseño para solucionar los problemas apuntados.

Uno debería preguntarse, ese momento llegado:

- Respecto de las actividades de diseño:

- . Qué habilidades y qué conocimiento hicieron falta para ejecutar el diseño.

- . Qué habilidades o conocimientos relevantes no fueron tenidos en cuenta.

- . Cómo fueron utilizados aquéllos y cuán efectivo resultó su uso.

- respecto de la formulación y la implementación de objetivos;

- . Cómo fueron formulados e implementados los objetivos de la organización.

- . Si fueron identificados por separado los objetivos de mantenimiento y cómo se los relacionan con los objetivos operacionales.

- respecto de las restricciones del entorno;

- . Qué restricciones ambientales fueron reconocidas durante el diseño.

- . Si pudo detectarse alguna otra restricción, que no fuera reconocida expresamente por el organismo tratado.

- . Cómo influyeron las restricciones que fueron advertidas.

- Respecto del rol del diseñador o rediseñador:

- . Si hubo alguien, que no fuera la autoridad de línea, que oficiara de diseñador.

- . Qué papel desempeñó y cuán efectivo resultó su desempeño.

- Respecto de los productos de las actividades de diseño:

- . Qué forma tomaron esos resultados.
- . Qué información pública fue incluida y cuál fue reservada.

- Respecto de la implementación del diseño:

- . Si fue implementado y cómo, quién fue el responsable, en qué medida fue aceptado el diseño y en qué medida la organización cliente lo puso en práctica.

- Respecto de la evaluación y realimentación de resultados:

- . Cómo fue evaluado el diseño.
- . Cómo será evaluada oportunamente su implementación.
- . Si hay alguna información de retorno sobre el procedimiento de evaluación, destinada al fondo general de conocimiento, sobre el comportamiento de la organización, tal que permita incrementar la experiencia en materia de Desarrollo Organizacional.

- Respecto de la adecuación global del diseño:

- . Qué importancia le fue concedida en el proceso completo de diseño a las necesidades individuales e institucionales, en procura de un equilibrio entre la seguridad y el desafío, para la conservación y el incremento del talento humano, el apoyo a la capacidad organizacional de innovación y otros aspectos significativos de ella misma como sistema social en funcionamiento.

- . Cuán efectivos fueron considerados tales requerimientos en este caso en particular.

TODAS LAS APRECIACIONES QUE SE ACABAN DE EXPONER HASTA AQUÍ PROVIENEN DE 'LA INVESTIGACIÓN VOLLMER'.

LAS QUE SE FORMULAN DE AHORA EN MÁS PROVIENEN DEL 'MANUAL VOLLMER'.

## 5. Problemas de conflicto de objetivos

Un diseño satisfactorio demandaría un adecuado diagnóstico previo de los problemas de compatibilidad que pudieren existir entre: 1) los objetivos operativos; 2) los objetivos operativos y los objetivos de mantenimiento, y 3) los objetivos de la organización y los objetivos personales de los miembros clave del personal.

Se imponen algunas distinciones terminológicas. Así, saber:

. **Objetivo organizacional:** es una definición del propósito general de una actividad organizada, en relación con el cual todos los roles, las funciones y las normas o políticas de la entidad son evaluados en última instancia. Habría dos clases principales de tales objetivos organizacionales:

. **Objetivos operacionales:** se refieren a los productos que se piensa deba producir la organización. Usualmente, son el o los propósitos originales de quien fundó o estableció la organización.

. **Objetivos de mantenimiento:** son los supuestos que se formulan respecto de la existencia esperable, del crecimiento y de las demás condiciones de supervivencia de la institución.

. **Objetivos personales:** es la definición de los objetivos de trabajo y de carrera de los individuos dentro de una entidad organizacional.

Mediante el proceso de socialización organizacional, los objetivos personales de los miembros tienden a ser redefinidos en compatibilidad con los objetivos de la organización.

El liderazgo en la adopción de decisiones es el proceso por el cual los objetivos de la organización son definidos por quienes asumen roles de líder en ella.

## 6. Síntomas versus problemas sistémicos

Durante el diagnóstico de los problemas que las organizaciones enfrentan para cumplir sus objetivos, es importante trascender la mera observación o advertencia de los síntomas superficiales de los desórdenes en la organización para identificar y analizar las bases sistémicas de dichos problemas.

En tal sentido, cabe distinguir entre;

- **Perturbación sistémica,** que es la categorización de un problema organizacional en términos de un disturbio en las capacidades de la organización como sistema socio-político-económico para alcanzar sus objetivos, y

- **Síntomas** o manifestaciones aparentes de las perturbaciones sistémicas encubiertas.

Correlativamente, debe distinguirse entre

- Remedios sistémicos o prescripciones de cambios en el diseño de la organización que corrigen perturbaciones sistémicas, de modo que los problemas de la organización son removidos o aliviados satisfactoriamente, y

- Paliativos o prescripciones de cambios en el diseño de la organización que remueven o tratan síntomas pero no afectan a las perturbaciones sistémicas.

## 7. Los principales pasos del proceso de diagnóstico

Son: la inducción o entrada; la compilación de datos; el análisis y la categorización; la verificación; la realimentación, y la formulación.

En la inducción se trata de determinar cómo puede el diagnosticador obtener el acceso a las fuentes de información que sean más fructíferas para descubrir las bases sistémicas de los síntomas aparentes.

La compilación consiste en coleccionar datos sobre los problemas organizacionales mediante entrevistas, observaciones, revisiones de registros, cuestionarios escritos y exámenes de productos.

El análisis y la categorización fincan en el agrupamiento de pautas de hallazgos a partir de los datos y en el rotulamiento de estos hallazgos en términos de los requerimientos sistémicos o problemas relativos a los objetivos de la organización.

La verificación estriba en la colección de información adicional para comprobar la adecuación del rotulamiento cumplido en la etapa inmediata anterior.

En la realimentación procede divulgar el diagnóstico entre los representantes de la organización cliente, de manera que estén en condiciones de aceptar el diagnóstico y de actuar conforme a él.

Por fin, en la formulación cabe el desarrollo de un programa para el diseño estructural o para los cambios estructurales que permitan solucionar los problemas identificados en las primeras etapas del diagnóstico.

**- Inducción:**

Acceder a información sobre áreas problemáticas exquisitas, conectadas al diseño, es más fácil para un miembro de la organización que para alguien ajeno a ella. Sin embargo, y pese a que un miembro de la organización por lo general sabe mucho sobre ella en virtud de su experiencia, puede verse inhibido de acceder a ciertos temas de información crucial por otros miembros, por rivalidades interdepartamentales o por celos personales, o porque se sospeche que carece de los valores que sí exornarían al consultor ajeno a la institución: universalidad o ausencia de favoritismo, objetividad o falta de autoingerencia y confidencialidad o habilidad para conservar secretos. Por estas razones las organizaciones suelen acudir a expertos extraños para diagnosticar-se, bien que la efectividad de éstos pueda resentirse a poco que ellos tampoco merezcan tal confianza por no poseer esos valores.

El éxito del acceso depende directamente de la habilidad del diagnosticador para coleccionar información diagnóstica en puntos clave de sensibilidad respecto de los aspectos sistémicos de la organización por diseñar o cambiar.

**- Compilación:**

Las entrevistas con líderes o personal clave son a menudo insuficientes para diagnosticar problemas organizacionales cuyas bases sistémicas aparecen veladas. Frecuentemente, dichas bases están de alguna manera escondidas y el diagnosticador puede sin embargo observar la interacción de esos funcionarios, leer entrelíneas en sus comunicaciones y advertir las señales que delatan cuáles son las áreas problemáticas que son encubiertas.

La revisión de los productos de la actividad (por ejemplo, de los registros documentarios) puede también revelar esas áreas sistémicas de problema.

Encuestas mediante cuestionarios escritos a todos los miembros de la organización o a una muestra representativa de ellos es una técnica a la que se apela a veces. Cuando el diagnóstico extensivo es lo requerido, los cuestionarios escritos aventajan a las entrevistas personales y a las técnicas de observación por cuanto pueden ser anónimos (lo que es muy importante cuando se pregunta respecto de cuestiones

irritantes) y porque los datos provenientes de una muestra pueden ser manipulados mediante un cuestionario escrito al mismo costo que requeriría entrevistar a unos pocos respondentes u observar su conducta.

Sea que se usen las entrevistas a informantes clave o que se administren cuestionarios escritos a muestras representativas, es vitalmente importante prestarle atención a lo no-dicho, tanto o más que al significado de lo referido. Debe estarse atento, primero, a lo que quisieron decirle. Segundo, a lo que no-quisieron decirle. Tercero, a lo que no-pudieron decirle. Habrá de tomarse nota especialmente de las omisiones, porque las cosas que se fracasa en expresar son las que corresponden a lo que los respondentes no deseaban decir, porque no podían decirlas.

#### **Análisis y categorización:**

Resulta esencial categorizar los problemas inferidos de los datos -incluyendo los problemas de recursos y los problemas de recursos- en términos de los modos en que dichos problemas afecten al cumplimiento de los objetivos.

Un análisis sistémico de tales problemas puede ser realizado conforme una teoría de la empresa u organización, desde la comprensión de sus fines, a partir de su programa de resultados, atendiendo a su razón de ser.

#### **Verificación:**

A menudo resulta útil compilar información adicional, por lo menos a través de unos pocos informantes clave, para verificar el diagnóstico y asegurarse de que éste sea consistente en el tiempo con aquella teoría de la organización.

#### **Realimentación:**

Tras aquel testeo y verificación, el diagnosticador tendrá la oportunidad de realimentar la información diagnóstica producida a los miembros de la organización cliente, de modo tal que éstos puedan aceptarla y actuar conforme a ella.

Esta realimentación no debe consistir en una presentación de los hallazgos del propio diagnosticador sino en que los representantes del cliente hagan por sí mismos sus hallazgos, especialmente en aquellas situaciones en que los clientes se hayan

manifestado a la defensiva respecto del problema encubierto en el diagnóstico.

Cualesquiera sean los sentimientos negativos que se evidencien respecto del diagnóstico, es importante que el investigador-consultor cree un clima como para que ellos salgan a la luz.

Uno de los medios más efectivos que tienen los sistemas cliente para seducir al investigador y evitar su propio crecimiento como organización es felicitar a éste por su diagnóstico y preguntarle a continuación qué recomendaciones tiene para hacerles.

Es en este punto que el investigador puede sugerirles que si la conducción no es capaz de sugerir por sí misma esas recomendaciones, el diagnóstico (presumiendo que sea válido) no ha sido comprendido.

Por su bien, los diseñadores deben hacer todo lo más que puedan por no comportarse como si estuvieran en relación de línea. Sin embargo, deben trabajar duro para servirles a sus clientes como recurso si éstos desean efectivamente ser ayudados en el pronóstico.

#### **Formulación:**

El pronóstico de los cambios estructurales debe ser iniciado, sí o sí, por los clientes. Al mismo tiempo, el diseñador debe desempeñar un notorio papel de ayudante o asistente de los clientes en el diagnóstico y para ejecutar las actividades de estructuración y reestructuración que lo continúen.

### **8. Análisis y resíntesis de la estructura**

Esta segunda etapa principal del diseño incluye: el análisis de la estructura existente y la resíntesis de los elementos estructurales así obtenidos.

Aquel análisis procura identificar las debilidades de la estructura y, en su caso, el análisis de la estructura de entidades similares (si hay estructuración a nuevo), para aplicar selectivamente ciertos elementos de esos antecedentes.

Por estructura organizacional se entiende la diferenciación e integración de políticas (normas), funciones y roles establecidos para alcanzar las metas de la organización.



Vollmer se pronuncia por~~que~~ dicha~~estructura~~ sea como el esqueleto que soport~~a~~ la organización y le permite alcanzar sus propósitos, pero, además, repara en que hace falta pensar también en el cemento que~~mantiene~~ sujeta y junta esa estructura, y que para el caso es la autoridad.

La autoridad aparece difusa, bajo diferentes formas, en la organización. En las organizaciones complejas, los empleados están siempre sujetos a varias clases~~de~~ autoridad, que provienen de diferentes individuos, quienes desempeñan distintos roles. De ahí que sea útil definir el concepto de autoridad y las diferentes formas en que se expresa. Así:

- **Autoridad organizacional** es el derecho reconocido de los individuos que desempeñan ciertos roles en la organización a influir en las acciones de los individuos que desempeñan otros roles en la misma, dentro de ciertos límites. Esa autoridad puede tomar la forma de autoridad administrativa, funcional, de iniciativa y de proyecto. A saber:

- **Autoridad administrativa:** es el derecho reconocido a ejercer la~~dotación~~ de personal (tomar, transferir y despedir al personal), la normación general (establecer qué principios guían~~las~~ acciones generales del personal), asignación de tareas (designar qué tareas debe asumir el personal), control de tareas (dirigir al personal en su actuación corriente e inspeccionar la cantidad y calidad de sus actividades e iniciar las acciones que~~corrijan~~ las deficiencias en ellas producidas), arbitraje (dirimir las diferencias de trabajo que se susciten entre los empleados).

- **Autoridad funcional:** es el derecho reconocido a quienes desempeñan roles de conducción o de especialista como 'staff' a ejercer autoridad de normación funcional (establecer qué principios guían las acciones del personal que se desempeña ex~~ciertas~~ áreas funcionales específicas) y autoridad de control funcional (dirigir~~a~~ todo el personal en los aspectos cotidianos de su trabajo que se relacionen con áreas funcionales específicas e inspeccionar sus actividades laborales a este respecto e iniciar acciones para corregir sus deficiencias).

- **Autoridad de iniciativa** es el derecho de los individuos que desempeñan ciertos roles organizacionales a iniciar las acciones de los individuos que desempeñan otros roles de manera de contribuir al cumplimiento de secuencias de procesos.

- **Autoridad de proyecto** es el derecho a ejercer autoridad de dotación de personal, de información general, de asignación de tareas, de control de tareas o de arbitraje durante un tiempo limitado y para el cumplimiento de un objetivo específico de la organización.

Todos estos tipos de autoridad pueden ser expresados y encarnados en los tres componentes principales de la estructura, que se identifican con las denominaciones de normas o políticas, funciones y roles.

**Las políticas** son las declaraciones de la autoridad destinadas a guiar las acciones de quienes desempeñan roles organizacionales hacia el logro de los objetivos y metas de la organización.

**Las funciones** son los grandes agrupamientos de categorías de trabajo relacionadas de manera que apoyen el logro de las metas de la organización.

**Los roles** son la constelación de derechos y obligaciones que son atribuidos a los individuos que contribuyen al logro de esas mismas metas.

La estructura o relación de políticas-funciones-roles puede ser vista de diferentes maneras según la perspectiva que adopte el analista. Estos diferentes puntos de vista pueden ser comprendidos y tenidos en cuenta, aunque en rigor haya que trascenderlos cuando se desarrollan las prácticas de diseño.

Algunas de esas perspectivas son: la de arriba-abajo, la de un participante, la de un cliente y la sistémica.

La perspectiva de arriba-abajo resulta especialmente compatible con una estrategia ingenieril de intervención y ve a la estructura sólo como un organigrama. Sólo diagrama un tipo de autoridad: la autoridad administrativa o debida.

Resulta útil en la medida en que indica cuáles son los principales canales previstos de autoridad que puede usar el titular de la organización, pero hay demasiado en las operaciones reales que no es descripto mediante este gráfico. Esas deficiencias incluyen: 1) que no se describe qué clases específicas de autoridad administrativa son ejercidas comúnmente en los diferentes niveles de la pirámide evidenciada en el organigrama; 2) que no describe la autoridad funcional entre los funcionarios "staff" y los de línea; 3) que no describe la autoridad de iniciativa entre uno y otro de los ejecutivos de la línea, a lo largo de las secuencias establecidas para procesar los materiales, la información, las personas o los fondos; 4) que no describe las relaciones entre los representantes de la organización y sus clientes o públicos, y 5) que no describe las relaciones entre la autoridad administrativa y la autoridad de proyecto en aquellas situaciones en que el trabajo es realizado mediante equipos de tareas u otros agrupamientos temporarios o ad hoc a través de las líneas más permanentes de la autoridad administrativa.

El punto de vista de un participante: los patrones de autoridad que no sean los conectados por la autoridad administrativa podrían ser descriptos mejor desde el punto de vista de quien participa en la acción. Este punto de vista es más compatible con la estrategia comportamental y define la estructura de la interacción entre los participantes.

De la misma manera, es posible mostrar cómo ve la estructura de autoridad un funcionario de nivel medio que uno de nivel alto o bajo.

El alcance del control manejado por un funcionario puede verse afectado por el número de otras personas con quienes trata frecuentemente, que no sean sus subordinados, o sea, por su verdadero alcance o ámbito de actuación.

El punto de vista de un cliente, al ver la estructura desde la perspectiva de alguien de afuera, orienta hacia el comportamiento individual de la organización.

Es una perspectiva importante, a tener en cuenta, ya que

presume que las organizaciones económicamente más sensibles están diseñadas para proveer productos o servicios a los consumidores de la manera más efectiva posible en términos de cantidad y calidad. Es decir, en términos de costo, de manera eficiente, y exitosamente, desde el punto de vista competitivo. Un cuidadoso análisis de los aspectos estructurales de las relaciones con el consumidor o usuario puede revelar modos de llegar al mejor logro de las metas de la organización.

El punto de vista sistémico: una visión más completa de la interacción de los administradores de línea y por proyecto es especialmente compatible con una estrategia sistémica que tome la forma de una estructura matricial. En tanto sirven a esos proyectos, los empleados están supervisados por dos personas: quien ejerce autoridad temporaria durante el proyecto y quien la ejerce administrativa y continua.

Se parte de la idea de que una sola perspectiva de la organización no puede dar cuenta de todas las líneas de relación estructural.

Pero todas las posibles relaciones de autoridad son demasiadas para ser descriptas en su totalidad de una vez.

Lo que puede hacerse es desarrollar una serie de diagramas estructurales sucesivos desde los diferentes puntos de vista que resulten claves para comprender la organización como un todo.

Estos puntos de vista decisivos seguramente incluirán el punto de vista del titular, de arriba-abajo, pero no se detendrán en él e incluirán representaciones pictóricas de la estructura desde la perspectiva de los otros funcionarios principales, desde el punto de vista del personal "staff" y desde el punto de vista de un cliente típico.

Lo dicho está indicando que sería necesario contar con una memoria común del grupo como base para coordinar las actividades y que esta memoria grupal común es muy posible que se exprese en términos de conceptos compartidos sobre los objetivos y la estructura de la organización, porque el punto de vista de un individuo cualquiera, incluso el del titular de la organización, o el de un conjunto

cualquiera de agentes de ella no pueden dar una representación acabada y adecuada de qué es lo que la organización está tratando de lograr, de cómo lo está tratando de conseguir, ni de quiénes lo están haciendo, qué están haciendo para ello, cómo lo hacen o cuándo.

Un diagnóstico ajustado de los objetivos y problemas de la organización, conforme los cuales ésta se oriente, puede proporcionar lo básico de ese entendimiento grupal común acerca del "qué" y del "cómo" de sus actividades colectivas. El ulterior examen de otros elementos considerados integrantes de la estructura debería incluir:

- Los roles que los agentes deben desempeñar en sus actividades colectivas. El "quién" de la estructura.

- Las funciones que se desempeñen en las principales subdivisiones del trabajo para cumplir aquellos objetivos y metas. El "cuál" de la estructura.

- Las políticas o normas que guíen su actuación. El "cómo" y el "cuándo" de la estructura.

Los roles organizacionales, que proveen el modo en que los miembros de la organización se ajustan a la estructura de ésta, representan el punto básico de contacto de individuos y organización y reflejan la interacción de dos fuentes de influencia:

- Los requerimientos, formales e informales, impuestos a cada agente por la organización. Por ejemplo, la descripción de sus tareas.

- Las características del propio agente, como reflejo de sus intereses de carrera, sus actitudes ante el trabajo, su experiencia.

Proceso de socialización organizacional será aquel mediante el cual las metas de los miembros tiendan a ser redefinidas en compatibilidad con las metas de la organización, porque el modo en que sean desempeñados los roles clave será un resultado, no sólo del momento en que fueron descriptos los requerimientos formales del puesto, sino también de la clase de personas que se reclutó para desempeñar las diferentes posiciones de trabajo y del modo en que tenga lugar la socialización de esos individuos por la propia organización.

Dicho proceso puede incluir entrenamiento formal y

orientación, aunque es mucho más efectivo cuando se da bajo la forma de contactos informales. Cada nuevo agente es influido así poderosamente por quienes interactúan con él durante los primeros años, por cómo reaccionan sobre él, por cuáles personas él tomó o no como modelos significativos para su actuación, etcétera, etc.

Es importante tratar de programar vía diseño estas diferentes clases de interacciones informales, tanto como lo es redactar cuidadosamente las descripciones formales del trabajo.

La manera en que son 'jugados' los roles puede tener efectos por demás significativos en el cambio de las metas y la estructura de la organización, porque los agentes no son nunca completamente pasivos. Quienes actúan en roles de líder pueden así, y de hecho lo hacen, influir directamente en la definición y redefinición de los objetivos de su organización.

Por lo tanto, el liderazgo en la adopción de decisiones es el proceso por el cual los objetivos de la organización van siendo definidos por quienes asumen roles de líder en ella.

Quienes adoptan tales roles -distintos, por cierto, de los de mera autoridad administrativa- pueden aportar también cambios significativos a la estructura para lograr los nuevos objetivos previstos.

Es vital para las actividades de diseño identificar y apoyar estructuralmente a los puestos clave en que pueden ser emplazados líderes innovadores. Grupos especiales de tareas, con elementos representativos de los grupos y organizaciones a quienes conciernen las actividades de reacondicionamiento, proveerán aspectos importantes de este apoyo estructural previo a la producción de los cambios.

De qué manera sean definidos y desempeñados los roles, dependerá el modo en que los esfuerzos de ordenamiento y coordinación sean asumidos y mantenidos en la estructura. Los roles encarnan pautas de autoridad. Puede existir un número infinito de comunicaciones que ocurran entre los ocupantes de diferentes puestos en una estructura, pero el trabajo se realiza cuando alguna de ellas -aquellas que son percibidas con origen en fuentes de autoridad- son mantenidas, y cuando otras no lo son.

Es útil para un diseñador identificar qué roles deben ser desempeñados por quienes ocupan ciertos puestos clave, de manera que ejerzan autoridad administrativa, funcional, de iniciativa o de proyecto en relación con otros puestos especificados. Esto puede ser realizado mediante una serie de diagramas estructurales enfocados desde diferentes puntos de vista, así como mediante la descripción de los puestos individuales.

Otro elemento estructural por definir son las **funciones organizacionales**, que se refieren a la división del trabajo. A medida que las organizaciones aumentan de tamaño, resulta imposible que cada individuo o unidad interactúe con todos y cada uno de los otros individuos o unidades, porque no lo permiten las limitaciones del alcance humano de la atención. Por lo tanto, no hay más remedio que agrupar tareas dentro de o como funciones principales para 1) reducir el número de interacciones que son requeridas entre unidades que cumplen una misma función, y 2) para tratar de cambiar las interacciones entre funciones, desde una multiplicidad de líneas de relación interpersonal o interunidades. Estos son los objetivos de un proceso de **departamentalización**.

También resulta importante determinar qué puestos necesitan ser agrupados, de manera que ciertas clases de autoridad emerjan entre esos puestos. Donde son deseables ciertos lazos de autoridad entre un grupo de puestos, usualmente es deseable ubicarlos también dentro del mismo departamento.

Qué forma de departamentalización sea la más apropiada para una situación organizacional particular dependerá de los objetivos y de las metas de la organización, en relación con cuál sea su ambiente total, interno y externo. La organización, ¿produce un solo producto o tiene una producción muy diversificada? ¿Es estrictamente local o sus operaciones se extienden a otras jurisdicciones? ¿Es pequeña, compacta, simple en el diseño de sus interacciones internas o es amplia y compleja? Estas son las preguntas que deben ser examinadas muy de cerca antes de determinar cuál sea la departamentalización más conveniente.

El tercer elemento estructural está representado por las declaraciones de política organizacional o de autoridad competente tendientes a guiar las acciones de quienes desempeñan roles organizacionales hacia el logro de los objetivos y metas de la organización.

Estas declaraciones son realizadas por quienes ejercen autoridad de normación y están contenidas por lo general en los memorandos oficiales, son archivadas en manuales y se las usa como puntos de referencia para guiar y limitar el alcance de las decisiones individuales de los conductores.

Las organizaciones pueden diferir, y mucho, en su efectividad ( aunque tengan formas similares de diferenciación funcional según líneas departamentales y similares categorías de puestos y relaciones de rol entre estas categorías) si tienen diferentes patrones de desarrollo de políticas o normas.

Hay dos tipos diferentes de peligro en este desarrollo. Uno, que dichas políticas sean demasiado detalladas. Tales declaraciones son útiles solamente si establecen guías amplias, dentro de las cuales sea posible un alto grado de flexibilidad. Si son muy detalladas, no dan margen de maniobra al personal. Discrecionalidad que es característica de las organizaciones especialmente adaptables a entornos cambiantes.

Otro tipo de peligro le espera a las organizaciones que desarrollan políticas no muy detalladas, no lo bastante detalladas, o que ignoran todo tipo de desarrollo en este aspecto. Cuando la normativa es insuficiente, las partes componentes de la organización pueden andar vagabundeando en direcciones que no contribuyen al logro de los objetivos globales y que inclusive conspiran contra tal logro.

La tarea de un diseñador organizacional es desarrollar pautas para un equilibrado monto de tales normas, que no vayan demasiado en una dirección ni demasiado en la otra, pero que satisfagan a la particular clase de organización de que se trate.

Un conjunto de normas muy detallado, pero no demasiado detallado, es muy apropiado para una organización que debe desempeñarse en funciones más rutinarias y predecibles, con una estructura de puestos predecible también.



Un conjunto más laxo y genérico de normas, no demasiado general, sin embargo, es más apropiado para una organización que sea diseñada para desempeñarse en funciones impredecibles, con una también imprevisible estructura de puestos, y en imprevisibles circunstancias.

Cierta dosis de estructura normativa fuerte pero flexible es absolutamente esencial en las organizaciones muy imprevisibles, en que la diferenciación funcional y los roles y puestos específicos no pueden ser determinados con anterioridad. Estas pautas son los únicos elementos predeterminados de estructura que apoyarán el logro de los objetivos y metas. Sin ellos, esta clase de organizaciones tendrá muy poca, o acaso ninguna estructuración.

#### Recapitulación de análisis y resíntesis de estructura:

En esta etapa corresponde identificar, analizar y reestructurar los elementos que fueron descriptos en el diagnóstico, para lo cual se siguen ciertos pasos:

1o.) Se identifican los patrones de autoridad que se dan en la organización existente o que podrían darse al principio en una nueva organización.

2o.) Se describen las interacciones autoritativas o no entre los roles principales (análisis de la interacción de roles) que están teniendo lugar en la organización o que se espera se den en ella, si es nueva.

3o.) Se describen los agrupamientos de roles y su emplazamiento tanto en cuanto al arreglo departamental como al espacial (análisis de la diferenciación funcional).

4o.) Se describen el contenido y el grado de especificidad de las normas de la organización (análisis del desarrollo normativo).

5o.) Se recomponen los arreglos estructurales, describiendo de manera gráfica o verbal los cambios en la interacción de roles, en la diferenciación funcional y en el desarrollo de políticas que aparezcan como más conducentes al logro de objetivos y metas en el futuro.

La identificación de los patrones de autoridad administrativa usualmente puede ser cumplida mediante la simple revisión del organigrama y la descripción de misión y funciones. Sin embargo, la

eventual identificación de los patrones de autoridad funcional, de iniciativa y de proyecto requieren entrevistas personales con funcionarios clave.

El análisis de la interacción de roles requiere una revisión más prolija de la interacción de diferentes clases de roles según patrones autoritativos y no autoritativos, más que la simple identificación de esos rasgos. La información puede ser obtenida mediante entrevistas con funcionarios clave que tengan noticias de ello. Cuando impliquen más de una clase de autoridad, podrá dibujárselas mediante un organigrama matricial o mediante una serie de organigramas en que vaya mostrándose, de a una, cada relación de autoridad. Cuando incluya relaciones que no sean de autoridad sino de intercambio de información entre pares, podrá ser descripta tanto en términos verbales como mediante métodos sociométricos. En este último caso, no se requerirá toda la información que arroja ese tipo de diagramas sino que las personas que se espera interactúen con frecuencia estén ubicadas espacialmente próximas para facilitar su interacción.

El análisis de la interacción de roles y el de la diferenciación funcional requieren, además, que las interacciones de roles sean vistas en relación a sus contribuciones a los objetivos y metas de la organización. Aquí el diseñador debe aportar todo su conocimiento de los estudios empíricos que tratan sobre los efectos de las diferentes clases de arreglo estructural en la productividad, en el comportamiento, en las actitudes, etcétera, de los individuos. Por consiguiente, debe establecerse en qué grado diferentes clases de conducta o actitudes sustentan o minan el cumplimiento de ciertas metas.

Lo propio se aplica al análisis del desarrollo normativo. El diseñador debe estar familiarizado con los estudios y casos que versan sobre los efectos de diferentes políticas en la capacidad de las entidades organizacionales de cumplir objetivos y metas.

La recomposición de los arreglos estructurales se refiere simplemente al rediseño de los componentes estructurales existentes, de manera que pueda esperarse razonablemente que deriven en una organización más efectiva, o a la combinación de ideas, provenientes de experiencias y estudios relevantes sobre configuración estructural, que parezca apropiado adoptar en la nueva organización.

El punto principal por exaltar es que ninguna configuración pasada de roles, funciones y políticas puede ser aplicada íntegramente a una nueva organización ni a una organización existente.

Cada una es única en un sentido importante, porque tiene un diferente conjunto de objetivos y metas, y o porque existe bajo un conjunto diferente de circunstancias.

Por eso, la estructura organizacional debe ser diseñada para asimilar tales diferencias.

#### 10. El carácter sistémico de las intervenciones en análisis organizacional

Una intervención integral "a la Vollmer" ha de responder a una visión sistémica ella misma, lógicamente.

Así, las actividades han de ayudarse con conocimiento y capacidad provenientes de ciertas disciplinas básicas y aplicadas, como insumos.

En este sentido, se los supone provistos por el experto y sus colaboradores.

Además, los esfuerzos deben orientarse hacia metas que reflejen los intereses del cliente.

En este caso, se las entiende suficientemente explicitadas por el Director General en su demanda original.

Tales actividades y esfuerzos deben adaptarse a las restricciones del ambiente de la organización de carácter económico, político-legal, socio-cultural y tecnológico.

Esos condicionamientos, algunos obviales, insalvables otros, han sido expuestos en el estudio principal, al tratarse el tema del financiamiento de la educación bonaerense; algunos también han sido expuestos en este estudio.

La gama de posibles productos que se nos ha pedido como resultado de este emprendimiento ha quedado acotada desde el comienzo por aquella misma demanda, por lo que no volveremos sobre ellos.

El proceso de nuestra intervención no debiera ser considerado completo por cumplidos que fueran sus logros documentales.

En tal sentido, es mucho más importante que la organización cliente persevere en su propósito de analizarse y conducirse sistémicamente, en todo caso, como se le insta y muestra cómo hacer en el capítulo de conclusiones y recomendaciones, y en consecuencia, una vez que se haya diagnosticado, no ceje hasta llegar a la **implementación y evaluación** de sus propias conclusiones, que hacerle caso a las nuestras, que sólo tienen el sentido de un ejemplo.

#### 4. METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

#### 4. METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

Hemos sido consecuentes con el planteo del autor cuyo modelo de intervención nos propusimos seguir. Así, cuando Vollmer se refiere a la problemática organizacional, durante la etapa diagnóstica, se cuida de puntualizar que el interviniente:

a) ha de tener claro hacia dónde debe orientarse (o se espera que se oriente) la organización, y

b) debe diagnosticar cuáles sean los principales problemas sistémicos que la organización tenga (o que podrá llegar a tener) en la consecución de esos objetivos y que la afectan (o afectarán) en su capacidad para desplazarse hacia ellos.

Recomienda Vollmer trascender la mera observación o la simple advertencia de los síntomas superficiales de tales desórdenes, para identificar y analizar sus bases sistémicas. Por lo que propone distinguir entre perturbaciones sistémicas y síntomas, por una parte, y entre remedios sistémicos y meros paliativos, por la otra.

Define **perturbación sistémica** como la categorización de un problema organizacional en términos de un disturbio en las capacidades de la organización como sistema para alcanzar tales objetivos.

**Síntomas** son sólo las manifestaciones aparentes de disturbios sistémicos encubiertos.

**Remedio sistémico** es toda prescripción de cambios en la organización que corrijan efectivamente las perturbaciones sistémicas, de modo de aliviarlos a satisfacción o solucionarlos a fondo.

**Paliativos** son las prescripciones de cambios en la organización que solamente remuevan o traten síntomas.

Por eso aboga Vollmer por un enfoque profesional, que enfatice no sólo en el diagnóstico de los problemas, desde dentro y desde fuera de la organización, sino en el pronóstico de las soluciones. Va de suyo que la intervención debe principiar por detectar aquéllos, apuntando a las perturbaciones de fondo y desechando los síntomas locales y superficiales, para rematar con la propuesta o recuperación de las

soluciones más amplias y auténticas, soslayando los paliativos, que obviamente constituyen parte del problema, así como la detección de los verdaderos problemas constituye ya parte de su eventual solución.

De ahí que recuperemos a partir de ahora, de la información que captamos durante el trabajo de campo, todas las individualizaciones de problemas y o presuntas soluciones, así como toda referencia a síntomas y presuntos tratamientos, rescatando con motivo de qué insumo o proceso se evidenciaron, detectando a qué etapas o etapas de la administración afectaron, y con qué alcance, y especulando qué aspecto más estructural habría que considerar para despejar los problemas.

En buen romance, nos atendremos a:

- si se manifestaron respecto de la gente, de los materiales, del dinero, de la organización, de la información o de la tecnología;

- si los atribuimos a fallas en la información, la estadística, el planeamiento, el presupuesto, la contabilidad preventiva, la contabilidad de ejecución, el control o la evaluación, y

- si especulamos con que todo se arregle a partir de una adecuación de la estructura formal, una especificación de la normativa jurídica, la absorción o reconducción de desviaciones, la redefinición de roles, la actualización de procedimientos o la agilización de decisiones.

A tales propósitos, procedimos a:

- . volcar la información de campo en sendas matrices por producto;

- . registrar en cada celda para la que apareciera información quién (órgano) y por qué (norma) se atendían los procesos operativos y o se optimizaba administrativamente las operaciones;

- . observar el grado de cobertura de las matrices (celdas tupidas, celdas ralas, celdas vacías, filas llenas y vacías, columnas llenas y vacías) en procura de establecer vacíos o lagunas, superposiciones, redundancias, incongruencias e inconsistencias;

- . inferir que significaban o cómo podían ser interpretados teóricamente esos indicios, y

. conciliar los resultados en un cuadro resumen donde se bosquejaran nuestras advertencias de síntomas y paliativos y nuestras conjeturas sobre problemas y soluciones.

Interpretamos que:

. las celdas vacías indicaban momentos de la administración no asumidos respecto de ciertos elementos;

. las superposiciones o solapamientos indicaban momentos sobreasumidos respecto de cierto elemento por más de un sector y o en virtud de distintas normas;

. las redundancias significaban momentos asumidos deliberadamente de más respecto de un cierto elemento o etapa, a modo de confrontación o cotejo, por diversos agentes;

. las incongruencias quedaban demostradas por fallas a la lógica secuencial de la administración; p.e., informaciones que no servían a control alguno, o planeamientos sin información, sólo a base de intuición, o registros ex ante para los que no había un correlativo registro ex post;

. las insuficiencias señalaban que se había fallado a la contabilidad integral (había registro, previsión, etcétera pero sólo de algún insumo, y no de todos, o de los insumos y no del producto).



## 5. MODELO CONCEPTUAL DEL DISTRITO

## 5. MODELO CONCEPTUAL DEL DISTRITO

En manera alguna se pretendió trabajar con una teoría "hecha y derecha". Por el contrario, el marco teórico del que se partió no era un conjunto integrado de relaciones con cierto nivel de validez sino que consistía en un conjunto de hipótesis, de cuya validación no nos hicimos cargo para nada.

Sí fue nuestra intención derivar teoría, mediante la deducción de un sistema formal, a partir de un modelo.

De ahí que tal modo debiese ser:

a) la conceptualización de un grupo de fenómenos (los fenómenos administrativos de los Distritos de la Dirección General de Escuelas y Cultura de la Provincia de Buenos Aires);

b) elaborada mediante un principio racional (la condición sistémica de esos mismos Distritos);

c) cuyo propósito final era suministrar los términos ("administratividad organizacional", "equilibrio económico de la administración" y "equilibrio extraeconómico de la administración") y las relaciones (proposiciones del tipo "la administratividad organizacional es función de la complejidad y del alcance del proceso administrativo") de un sistema formal que alguna vez, de ser validado, se convertirá en teoría.

Dicho modelo había de suministrarnos un grupo de conceptos, definidos nominalmente, que correspondieran a partes de una gama o tipo específico de fenómenos empíricos (para el caso, la administración de los distritos de una de las reparticiones de un Estado Provincial).

Tales conceptos se originaban en términos utilizados en la experiencia cotidiana (términos inicialmente ambiguos e imprecisos, como "organización", "institución", "administración", "objetivos", "operación", "producción", etcétera), cuyo significado pudiera reducirse, de modo que llegaran a ser relativamente inequívocos y precisos, en la esperanza de que dicha reducción de sentido nos aportase conceptos definibles nominalmente que fueran útiles.

El grupo de conceptos más específicos que había de proporcionarnos el modelo se referiría únicamente a una parte, no a la totalidad de los fenómenos a los cuales el modelo pudiera estar destinado, como que el objeto del estudio no era captar la totalidad del fenómeno administrativo sino el fenómeno administrativo tal cual se da a nivel de esos distritos.

El modelo, pues, no pretendió ser exhaustivo, ni describir todos los aspectos de tales fenómenos, por lo que abstraigo sólo ciertas porciones de ellos -a los que suministró conceptos- y omitió todo el resto, inexplicable mediante este modelo.

Concretamente, le interesó el juego de las relaciones intrínsecas y extrínsecas al proceso de administrar. Lo cual implicó abstraer algunos fenómenos (los procesos de equilibrio económico y extraeconómico) y olvidar otros. Con lo que esta abstracción-olvido no fue casual sino metódica.

Puesto que había que operar en un contexto de descubrimiento, ya que el estudio era exploratorio, el modelo debió responder a ciertos **prerrequisitos:**

1) Debió partir de un conocimiento amplio de los fenómenos a los cuales se lo destinaba, pero conociéndolos en su forma más primitiva. Hubo que trabajarlos como el estudio de un caso.

2) A partir de esos hechos, debió sugerir hipótesis, abduciéndolas.

3) Pero no abduciéndolas de los datos conocidos (abducción de primer orden). El modelo debía ser construido a priori, no resultar de lo que se averiguara en el trabajo de campo.

4) Tampoco se trataba de comenzar por regularidades evidentes ni de intentar algunos experimentos mentales del tipo de "si se modificara esto, ¿cuál será el efecto sobre aquello?" (abducción de segundo orden).

4) Tampoco se trataba de manipular conceptos, de hallar sus limitaciones, de poner de manifiesto sus puntos de vista tácitos, de obtener el punto de vista más eficaz y coherente en relación con los datos (abducción sistemática). Se reitera: el modelo debía estar listo antes de partir en busca de los datos.

5) Hacía falta algún criterio organizador, que vinculase las relaciones abducidas en un modelo consistente; debía hacerse uso de algún principio racional (sabducción de tercer orden).

6) Ese principio no debía tener una base analógica (no debía tomárselo prestado de otra aplicación), ni debía tener una base iconística (no debía aprehenderse un mecanismo de los datos), sino que tenía que contar con una base simbólica (crear el mecanismo relacionando los conceptos y sólo los conceptos).

7) Por eso se lo tomó ya construido: un conjunto de conceptos vinculados entre sí, que simbolizaba un conjunto de fenómenos, y cuyos símbolos o conceptos eran el origen de su mecanismo.

8) En una palabra, se lo "encontró" en la distinción que Jiménez Nieto hizo en la página 205 de su "Teoría General de la Administración" entre relaciones intrínsecas y extrínsecas al proceso de administrar.

### 5.1. Características del modelo conceptual

### 5.1. Características del modelo conceptual

Cabe recuperar aquí y ahora algunas nociones del marco teórico propuesto, que profundizaremos por nuestra cuenta; a saber:

, A la **administratividad** -cualidad esencial de ese tipo ideal que es la institución administrativa- cabe apreciarla a lo largo de un **continuo** que va desde una **administratividad nula** (extremo 0) hasta una **administratividad plena** (extremo 1).

. Como el acrecentamiento dinámico de dicha característica se opera mediante el proceso de institucionalización y su pérdida, decrecimiento o degeneración mediante el proceso inverso de des-institucionalización, cabe admitir que una organización esté continuamente institucionalizándose, des-institucionalizándose y re-institucionalizándose, o, lo que es lo mismo, que no existiría una institucionalización estable ni definitiva.

. Puesto que esa institucionalización se da según varias dimensiones, cada una de las cuales constituye a su vez un continuo (orientación a fines, proceso tecnológico, optimización económica, organización formal, consenso cooperativo y parámetros políticos), puede aceptarse que esa institucionalización no se dé necesariamente en todas las dimensiones a una vez ni en una misma dirección.

. Ya que el desarrollo administrativo se produce cuando deliberadamente se tiende a desplazar la organización del extremo cero al extremo uno en una o más dimensiones, podría hablarse de **subdesarrollo administrativo** en la situación inversa, es decir, cuando se regresase, aunque no fuere de propósito, hacia el extremo cero, y en tanto y en cuanto la organización se mantuviese en posiciones próximas a éste en varias dimensiones.

Podría postularse, por lo tanto, que una organización apunta a no administrativizada, no lo bastante administrativizada o en peligro de dejar de serlo, si alguna vez lo estuvo, si es diagnosticada como regresando en la institucionalización, y tanto más carente de administratividad cuanto más de sus dimensiones estén afectadas por la desinstitucionalización.

Pareciera, pues, viable y diagnóstico trazar el perfil puntual de administratividad de las organizaciones en un cierto momento en el tiempo, discriminando en lo posible esa administratividad dimensión por dimensión.

Los continuos de dichas dimensiones, desde su polo de inexistencia absoluta hasta su polo de existencia perfecta o integral, serían:

**Orientación a fines.** Desde la generalidad hasta la especialidad de los fines.

Se tiene en cuenta si existe voluntad teleológica natural o racional. Si el logro de los fines resulta eventual, fortuito, o si deviene de un propósito deliberado de la organización.

**Proceso tecnológico.** Desde la independencia de toda tecnología básica hasta la dependencia de una tecnología especializada, innovadora y autosuficiente.

Se considera la condición de la tecnología sustantiva o principal, la que corresponde a la producción del o de los productos externos de la organización.

**Optimización económica.** Desde la abundancia de medios, la no alternatividad de fines y la no persecución de un beneficio económico hasta la escasez de medios, la alternatividad de fines y la búsqueda de un beneficio económico extraordinario.

**Organización.** Desde la organización informal hasta la organización formal.

Importa deslindar si falta autoridad formal, si los fines son indiferenciados y si se carece de responsabilidades y estatutos, en el extremo cero, o si hay formalización y especialización sumas de la organización interna y máxima regulación de sus funciones, roles y procesos, en el extremo uno.

**Consenso cooperativo.** Desde la asociación natural a la asociación artificial de los miembros.

Corresponde atender a si la asociación es voluntaria, afectiva, primaria, elemental, íntima o indiferenciada -en un extremo- o si es compulsiva, atomizada e indiferenciada -en el otro.

De otra manera dicho: si existe homogeneidad o

heterogeneidad de creencias, conductas y aspiraciones. Si hay uniformidad y predictibilidad de comportamientos o, en vez, heterogeneidad e impredecibilidad de los mismos. Si el control de la organización sobre sus integrantes es ético, moral, consuetudinario, o contractual, formal, estatutario, estamental, reglamentario. Si existe identificación total de los objetivos del grupo con los objetivos de cada uno de sus miembros o si existe en cambio consenso de sus vivencias. Si no media o sí media una reconciliación de la organización formal con la informal, de las funciones manifiestas con las funciones latentes. Si el holismo o globalidad de la organización es meramente incremental o esencial.

#### Parámetros políticos. Heteronomía o autonomía.

Esta ausencia o presencia de autonomía, ¿puede ser reconocida en términos de autonomía sociológica (reconociendo a la organización como unidad social), de autonomía política (concediéndole poder para asignar roles sociales autoritariamente), autonomía económica (constituyendo un centro separado de producción, consumo, distribución o cambio) o autonomía jurídica (gozando de personería jurídica, en el sentido de capacidad para asumir los propios derechos y obligaciones)?

Siempre en el plano de las premisas de un modelo conceptual para la explicación de la organización administrativa, agregaremos un trío de premisas más.

. Se descarta que exista una organización administrativizada en todas sus dimensiones.

. Se descarta también que haya una organización que no esté administrativizada en algún grado siquiera sea en una sola dimensión.

. Se descarta, además, que exista una organización administrativizada al máximo aunque más no sea en una dimensión.

A nuestro modo de ver, e interpretando lo que llevamos dicho del marco teórico en los subrayados finales, la administratividad de una organización debe de estar relacionada con dos cosas: el grado de complejidad y el alcance de su proceso administrativo.

Dicha complejidad tiene que ver con la cantidad de etapas que comprende o cubre efectivamente ese proceso. Es decir, Información,



y o Planeamiento, y o Presupuesto, y o Contabilidad, y o Control, en todas sus posibles combinaciones.

A su vez, el alcance tiene que ver con la cantidad de elementos afectados por ese mismo proceso de administración institucional. Es decir: un insumo, varios insumos, todos los insumos, sólo el producto, el producto y algún insumo, el producto y varios insumos, el producto y todos los insumos.

Por lo mismo que no concebimos una entidad absolutamente administrativizada ni una que no lo esté siquiera un tanto, descartamos que (primera situación límite) existan organizaciones cuyo grado de complejidad y alcance de proceso administrativo sean sumos, así como que (segunda situación límite) existan organizaciones cuya complejidad y alcance administrativos sean absolutamente nulos. Es decir, que estén administrativizadas en todas sus dimensiones habiendo cubierto todas las etapas de su proceso administrativo respecto de todos sus insumos y el producto, o que no lo estén para nada, en dimensión alguna, por no haber atendido etapa alguna de ningún insumo y o producto.

Aparte de esas situaciones límite, somos de opinión que es de esperar que cualquier organización registre alguna administratividad, de resultas de administrarse en alguna medida, en alguna etapa y respecto de algún insumo. De donde sea posible diagnosticarla como más o menos administrativizada.

El mecanismo del modelo que en consecuencia proponemos es:

$$AO = f (CPA, APA)$$

donde "AO" equivale a 'Administratividad Organizacional'; "CPA", a "Complejidad del Proceso Administrativo", y "APA", a "Alcance del mismo Proceso Administrativo".

En palabras:

"A mayor Complejidad y mayor Alcance del Proceso Administrativo de una organización, mayor será su Administratividad.

Reitérase: no serán posibles 'Administratividad perfecta' ni 'Administratividad nula', porque nunca se darán 'Complejidad suma' o 'Complejidad nula', ni 'Alcance integral' o 'Alcance nulo' de su administratividad institucional, en ninguna de sus combinaciones.

El mecanismo de covariación correspondiente descarta la posibilidad de que se den "Complejidad suma y Alcance integral" o "Complejidad nula y Alcance nulo también".

Sí son posibles, y teóricamente sugestivas, las alternativas de:

. Alta Complejidad y Alcance amplio.

Se trataría de una organización bien administrativizada ya.

. Alta Complejidad pero Alcance intermedio.

Podría tratarse de una organización en vías de reforma.

. Alta Complejidad y Alcance restringido.

Arriésgase especular con que sea una organización fiada a alguna 'panacea' administrativa.

Por ejemplo: una organización administradora preferencial de cierto insumo, acaso por exclusivismo de cierta profesión dominante en ella, como es el caso de las llamadas 'burocracias profesionales'.

. Mediana Complejidad y Alcance amplio.

¿Una organización consciente de su posibilidad de modernizarse?

. Mediana Complejidad y Alcance intermedio.

Idem, ídem, la inmediata anterior.

. Mediana Complejidad y Alcance restringido.

Una organización exclusivista. Solamente informatizada, planificadora a ultranza, presupuestaria, auditora o contralora.

. Baja complejidad y Alcance amplio.

Una organización administradora parcial de programas.

. Baja Complejidad y Alcance intermedio.

Una organización administradora parcial de algún programa.

. Baja Complejidad y Alcance restringido.

Una organización improvisada o en plena regresión.

Pueden aventurarse algunas hipótesis, a partir del modelo:

- A mayor Complejidad y mayor Alcance de la administración institucinal, la organización resultará más racional.
- A mayor Complejidad del proceso administrativo, y aunque su Alcance se limite a cierto insumo, la organización evidenciará mayor advertencia de sus posibilidades u oportunidades de modernizarse.
- A mayor Alcance de su proceso administrativo, aunque el mismo se contenga a sólo alguna de sus etapas, la organización advertirá la posibilidad de modernizarse pero esa posibilidad se verá sesgada por la profesión dominante en esa organización.

En este sentido, las diversas profesiones pueden exaltar cierta desviación específica cuando guíen, inicien o mantengan esfuerzos conscientes de reforma. Así, los científicos, tecnólogos e investigadores se orientarán preferentemente hacia la calidad de la organización, privilegiando la relación favorable entre los resultados, logros, productos, realizaciones y o respuestas de la misma y el estado del arte, la disciplina o el campo a que dichos científicos, tecnólogos o investigadores pertenecen y cultivan.

A su modo, los planificadores tenderán a sobrevalorar la efectividad general de la organización, o sea, la relación entre esos mismos productos de la entidad y ahora los objetivos de los planes y programas de la misma.

Los tecnócratas se inclinarán por la eficacia (objetivos versus resultados).

La eficiencia (insumos, recursos o factores versus productos) preocupará a los economistas.

La eficiencia administrativa (cumplimiento de cronogramas o presupuestos) inclinará a los burócratas.

Por la legitimidad (adhesiones, apoyos o consentimiento generados) se pronunciarán los políticos.

La relevancia (impacto mediato del accionar institucional) atraerá a los sociólogos.

La responsabilidad, por fin (demandas sociales tenidas en cuenta en las políticas formuladas), será especialmente considerada por los estadistas.

No podemos silenciar algunos supuestos implícitos en este marco, así como algunas hipótesis de trabajo que han rondado todo el tiempo de nuestra investigación:

- Así expuesta, la institución administrativa sería propicia a todo tipo de organización. Lo mismo daría que esta fuese rutinaria que no rutinaria, o artesanal, o ingenieril.

- Pero las organizaciones no son monolíticas. Coexisten en ellas suborganizaciones innovadoras y adocenadas. En el tiempo, la organización va rotando su organización preferente. No siempre una organización comienza como no rutinaria y va insinuándose cada vez más como rutinizable. No existe un ciclo unánime y universal, que garantice que la organización se inicia ineludiblemente como un proyecto. Ni siquiera es cierto que la organización matricial sea mejor o más evolucionada que las otras formas posibles de organización (jerárquica estricta, divisionaria, línea y staff).

- Toda organización relativamente compleja aloja diversos sectores, de dispares características. Por ejemplo, en la estructura funcional de toda organización es posible discriminar, bien que con esfuerzo, entre un área de comercialización, un área de investigación y desarrollo, un área de producción y un área de administración. Depende de la incertidumbre ambiente, de la diversa incertidumbre de los diversos subambientes que enfrentan a tales áreas, cuál sea el grado de rutinización de cada una. Bien que la de administración sea la más proclive a ser rutinaria, lógicamente.

- La administratividad parecería ser pareja para toda la organización, ello no obstante. Como si el ciclo de administrativización fuera cierto, dimensión por dimensión, e incluso en un cierto orden de prioridad, para todas las organizaciones. La administratividad sería

como un sino que espera al final de la historia a toda organización con tal que esté suficientemente alerta y persevere en su modernización.

- Todas esas dimensiones de la administratividad se equivaldrían. Daría lo mismo, para el caso, lograr la autosuficiencia en materia de tecnología que lograr la formalización de su estructura.

- Cualquiera de esas dimensiones podría iniciar el proceso de reforma. No habría prioridad alguna entre ellas. Demandaría el mismo esfuerzo, y resultaría viable en igual medida, modificar por ejemplo un estatuto que revisar los procedimientos administrativos o que cambiar la actitud del personal.

- No influiría o no influiría demasiado la antigüedad de la organización, ni su historia. Daría igual organizar a nuevo que reorganizar, reorganizar una organización veterana que una novicia, etcétera.

- No habría insumos críticos. Es decir, todos tendrían la misma criticidad. Habría consenso sobre en qué reside la tal criticidad.

- Toda organización produciría un solo producto o uno decididamente tan importante que supeditara toda la organización a su suerte.

- O todos los productos institucionales tendrían la misma entidad y/o merecerían el mismo énfasis. Sería decisiva la consideración, primero, de los productos externos; luego vendrían los organizacionales, y por fin, los internos. Esto no coincide con los resultados de cualquier compulsa de opinión a los funcionarios, sobre su percepción de esa importancia relativa: generalmente consideran más importantes, opinan que son más importantes, los objetivos técnicos que los instrumentales y que los operativos, en ese orden. En rigor, es muy posible que piensen, de ser burócratas, que los más importantes son los de mantenimiento.

- Todas las etapas del proceso administrativo tienen igual valor. Podría empezarse un esfuerzo de optimización por cualquiera de ellas. La elección de por dónde se empieza tiene mucho que ver con su profesión.

- Tuvieran o no la misma importancia, esas etapas permitirían cualquier estrategia de cambio. Sería igualmente factible, igualmente fluido seguir una línea de insumo que una de producto, o completar todas las etapas de un solo recurso, o adoptar combinaciones de lo uno y de lo otro.

- Más: habría indiferencia al costo. Porque existirían todos los insumos. Todos tendrían la misma disponibilidad, el mismo grado de acceso. Tanto sería posible adquirirlos como prepararlos internamente, sin restricciones.

- Aquellos sesgos profesionales no existirían o no tendrían peso mayormente. No establecerían estrategias preferenciales. Por caso, pesará lo mismo, a la hora de las decisiones, un burócrata que un tecnócrata o que un funcionario político.

- Los criterios de evaluación, llegado el punto, serían no sólo ciertos sino también unánimes. Resultaría tarea de poca monta consensuarlos. El consenso arrojaría siempre el mismo resultado.

- Resultaría viable tanto acumular complejidad como progresar en el alcance de la administración. No existirían condicionantes ni siquiera de índole cultural.

- Los productos externos serían siempre los mismos y guardarían cierta prioridad, en caso de ser varios. Lo propio sería de esperar respecto de los productos internos u organizacionales. Habría como un orden inmutable: primero habría que producir los productos organizacionales, que determinarían a su vez los productos internos necesarios para producir los productos externos, y finalmente vendrían éstos.

En desorden todavía, son éstas algunas de las consideraciones que han venido cruzándose en el camino del estudio.

Lo que parece menos errático es, porque así apareció antes y después de la elaboración y aplicación de este modelo, que EL SISTEMA DEBERÍA APARECER OPTIMIZADO SI HUBIERA ALGÚN O SUFICIENTE EQUILIBRIO ECONÓMICO. TANTO O MÁS OPTIMIZADO, CUANTO MÁS ETAPAS Y CON MAYOR ALCANCE SE HUBIERE ADMINISTRADO.

EL SISTEMA DEBERÍA RESULTAR MÁS OPTIMIZADO AÚN SI EXISTIERA, ADEMÁS DE AQUEL EQUILIBRIO ECONÓMICO, ALGÚN EQUILIBRIO EXTRAECONÓMICO. TANTO O MÁS OPTIMIZADO, CUANTO MÁS ASPECTOS HUBIERAN SIDO EQUILIBRADOS: ESTRUCTURA FORMAL, PROCEDIMIENTOS, ROLES, NORMATIVA, DESVIACIONES, DECISIONES.

No advertimos qué orden aseguraba mayor optimización: si establecer antes el equilibrio extraeconómico que el económico, si ir estableciendo equilibrios económicos parciales por etapas pero equilibrios extraeconómicos integrales, o si establecer equilibrios extraeconómicos parciales para todas las etapas (estructura de información, planeamiento, etcétera, primero, y después normativa de información, planeamiento, etcétera, y así sucesivamente.

Nos pareció que ello dependía fundamentalmente de la organización, ya que no existía un orden teóricamente mejor ni para las etapas del equilibrio económico ni para los aspectos del equilibrio extraeconómico, y no existe acuerdo sobre cuáles sean las estrategias exitosas.

Una sola cosa quedó firme: si bien no existen certidumbres ni apuestas lógicas en el campo de la explicación, sí hay precisión teórica en el campo de la descripción tentativa. LAS RELACIONES INTRÍNSECAS, POR INDISPENSABLES, SON PRIMERAS E INELUDIBLES. LAS RELACIONES EXTRÍNSECAS PUEDEN APARECER O NO APARECER, ESTAR MEJOR O PEOR SISTEMATIZADAS, PERO SOBREVIENTEN DESPUÉS, PARA PRESERVAR A LAS INTRÍNSECAS.

Constituirían anomalías los casos en que, paradójicamente:

- Hubiera equilibrio económico pero la operación resultara de mediocre a pésima;
- Si además, para colmo de males, hubiera habido equilibrio extraeconómico;
- Si no hubiera existido equilibrio alguno, ni económico ni extraeconómico, y ello no obstante la operación resultara mágicamente satisfactoria u óptima inclusive.

Sintéticamente, sería de esperar que

A MAYOR EQUILIBRIO ECONÓMICO, SE DIERA UNA MEJOR OPERACIÓN.

Esa mejor u óptima operación sería esperable si, y en la medida en que

EXISTIERA ADEMÁS MAYOR EQUILIBRIO EXTRAECÓNÓMICO,

Y A LA RECÍPROCA.

Podría elaborar, en consecuencia, una tipología de situaciones organizacionales, en función de

LA APARICIÓN DE PROCESO ADMINISTRATIVO EN TODOS LOS MOMENTOS, SÓLO ALGUNOS O EN SÓLO UN MOMENTO

COMBINADA CON LA REFERENCIA EN ESOS MOMENTOS A LOS TRES INSUMOS Y EL PRODUCTO, A SÓLO LOS INSUMOS O A SÓLO EL PRODUCTO.

(Obviamente, esta tipología se referiría a la organización, pero producto por producto. Habría tantas organizaciones como productos. Nos referimos, por supuesto, a productos organizacionales externos solamente. No coincidiría la organización para un producto con la organización para otro, no necesariamente.)



## 5.2. Categorización de las variables

## 5.2. Categorización de las variables

De operacionalizarse, las dimensiones propuestas podrían ser categorizadas tentativamente de la siguiente manera:

### - ADMINISTRATIVIDAD ORGANIZACIONAL;

- Orientación a fines: Fines difusos - Fines específicos
- Proceso tecnológico: Tecnología indiferenciada - Tecnología autosuficiente
- Optimización económica: Economía de subsistencia - Economía de logro
- Organización: Organización informal - Organización formal
- Consenso cooperativo: Asociación natural - Asociación artificial
- Parámetros políticos:
  - Heteronomía - Autonomía
  - Interés privado - Interés público

### - COMPLEJIDAD DEL PROCESO ADMINISTRATIVO:

- Información
- Estadística
- Planeamiento
- Presupuesto
- Contabilidad ex ante
- Contabilidad ex post
- Control

### - ALCANCE DEL PROCESO ADMINISTRATIVO;

- Insumo humano
- Insumo material
- Insumo financiero
- Producto

Una posible medición podría ser efectuada en los siguientes términos:

La administratividad organizacional sería:

exigua, cuando <sup>casi</sup> todas las dimensiones o la mayoría de las dimensiones denunciaran que no existe tal administratividad (es decir,

cuando se dieran los primeros términos de las categorías polares: fines difusos, tecnología indiferenciada, economía de subsistencia, organización informal, asociación natural, heteronomía y o interés privado).

mediocre, cuando existiere igual número de dimensiones administrativizadas que no administrativizadas;

suficiente, cuando casi todas las dimensiones o la mayoría de ellas mostrasen administratividad (o sea, cuando se dieran los segundos términos: fines específicos, tecnología autosuficiente, economía de logro, organización formal, asociación artificial, autonomía y o interés público).

La complejidad del proceso administrativo sería:

suma, cuando se dieran las ocho etapas;

alta, cuando se dieran seis o siete;

media, cuando tres dieran tres, cuatro o cinco;

baja, cuando se dieran dos, y

nula, cuando no se diere ninguna.

El alcance del proceso sería:

integral, cuando abarcara a los tres insumos y al producto;

amplio, cuando comprendiera a dos insumos y al producto;

intermedio, cuando abarcara a dos insumos y al producto;

restringido, cuando comprendiera a un solo insumo o al producto, y

nulo, si no abarcara ni a los insumos ni al producto.

5.3. Las categorías de análisis  
en los instrumentos de investigación

### 5.3. Las categorías de análisis en los instrumentos de investigación

Dimensión por dimensión y en orden lógico se enumeran a continuación las categorías de análisis que finalmente fueron acogidas en los instrumentos de trabajo.

#### - COMPLEJIDAD DEL PROCESO ADMINISTRATIVO;

- . Información interna o endógena
- . Información exógena o estadística
- . Planeamiento
- . Presupuesto
- . Contabilidad o registro ex ante
- . Contabilidad o registro ex post
- . Control interno o control de operaciones
- . Control externo o evaluación

#### ALCANCE DEL PROCESO ADMINISTRATIVO;

- . Insumo financiero
- . Insumo humano
- . Insumo informativo
- . Insumo material
- . Insumo organizativo
- . Insumo tecnológico
- . Proceso de conversión o transformación
- . Producto externo
- . Producto interno
- . Producto organizacional
- . Condicionamiento
- . Participación
- . Apoyo o retroalimentación positiva
- . Demanda o retroalimentación negativa

#### MODALIDADES DE TRABAJO;

- . Microadministrativa
- . Operativa
- . Por proyecto
- . Por programa

INSTRUMENTOS DE CONDICIONAMIENTO;

- . Información
- . Orientación
- . Recomendación
- . Medidas cautelares o de policía administrativa
- . Incentivos y desalientos
- . Regulación
- . Sanciones
- . Traslado de la capacidad de decisión

ALCANCE DEL PROCESO ADMINISTRATIVO;

- . Decisiones (agilitación de las)
- . Desviaciones (absorción y reconducción de las)
- . Estructura formal (adecuación de la)
- . Homeostasis (preservación de la)
- . Normatividad jurídica (especificación de la)
- . Procedimientos (actualización de los)
- . Roles (redefinición de los)

CRITERIOS DE EVALUACIÓN;

- . Calidad
- . Eficacia
- . Eficiencia
- . Eficiencia administrativa
- . Efectividad
- . Efectividad general
- . Legitimidad
- . Relevancia
- . Responsabilidad

TIPOS DE ORGANIZACIÓN:

- . Artesanal
- . Ingenieril
- . No rutinaria
- . Rutinaria

ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS;

- . De gerencia
- . De línea o producción
- . De administración de insumos
  - . De administración de finanzas
  - . De administración de materiales
  - . De administración de personal
- . De equilibrio
  - . De información
  - . De estadística
  - . De planeamiento
  - . De presupuesto
  - . De contabilidad
  - . De control
  - . De evaluación

CONGRUENCIA DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO;

- . Amplitud de los cargos
- . División del trabajo
- . Delegación y descentralización
- . Conflicto - Coordinación
- . Liderazgo - Supervisión
- . Clima organizacional
- . Motivación - Satisfacción
- . Grupos - Comités
- . Dotación - Evaluación del personal
- . Énfasis - Importancia
- . Desarrollo organizacional
- . Toma de decisiones
- . Planeación gerencial
- . Control de gestión
- . Diferenciación funcional
- . Naturaleza de la tarea

Congruencia del sistema administrativo, continuación

- . Coordinación
- . Responsabilidad
- . Compromiso
- . Estructura de control, autoridad y comunicación
- . Conocimiento y actualizaciones
- . Sentido de la comunicación
- . Contenido de la comunicación

DIAGNÓSTICO:

- . Paliativo
- . Perturbación sistémica
- . Remedio sistémico
- . Síntoma aparente

INTERACCIÓN E INTERDEPENDENCIA;

- . Aislamiento de las interacciones diarias
- . Interacción cotidiana
- . Interrelaciones con otro
- . Independencia de otros
- . Interdependencia mancomunada
- . Interdependencia recíproca
- . Interdependencia secuencial



5.4. Los instrumentos de compilación de datos

#### 5.4. Los instrumentos de compilación de datos

Se previó administrar a todos los responsables de áreas de trabajo y sus principales colaboradores una encuesta normalizada, computarizable en su mayor parte, que permitiera replicar, si se lo deseaba así, este mismo estudio de aquí a un tiempo en los mismos Distritos y o ampliarlo a los demás.

No se pudo encuestar absolutamente a todos los responsables, por falta de tiempo y de oportunidad. No tuvo sentido encuestar a sus colaboradores, porque o no los había o unificaron sus respuestas con las de aquéllos.

La encuesta fue utilizada más bien como guía para las propias entrevistas y como listado de control, llegado el momento del análisis.

Asimismo, se pretendió administrar un cuestionario sobre congruencia de los respectivos sistemas administrativos solamente a los consejeros escolares. Se recibió contestación solamente de los miembros del Consejo de Ramallo, unificada también.

Se preparó un cuestionario sobre problemática, que no hubo ocasión de emplear, por no realizarse la reunión de confrontación en que debía correrse.

Como anexos figuran los textos de la encuesta y los dos cuestionarios y un diagrama que ilustra sobre la correspondencia entre las preguntas de la encuesta y las categorías del modelo conceptual.

## 4.4 - CORRESPONDENCIA DE LA ENCUESTA Y EL MODELO CONCEPTUAL

	Ie	Ii	Pl	Pr	Coa	Cop	Ct
Mm	24	31 - 74 75	38 - 76 84	45	52	59	66
Mh	25	32 - 74 75	39-76-84 85-86-87 88-89-90	46	53	60	67
Mf	26	33 - 74 75	40 - 76 84	47	54	61	68
Mo	27	10-14-15 18-19-21 22-34-74 75	11-41-76 77-78-80 81-83-84 92	48	55	62	13 - 69
Mi	04 - 05 06 - 28	07-12-35 74-75	42 - 76 82 - 84	49	56	63	70 - 93
Mt	08 - 29	09-20-23 36-74-75	17-43-76 79-84-91	50	57	64	71
φ	01	16-74-75	76				
P	30	37-74-75	44 - 76	51	58	65	72
RA	73	74 - 75	76				94-95-96 97-98-99 100

REFERENCIAS

Mm = insumos materiales  
 Mh = insumos humanos  
 Mf = insumos financieros  
 Mo = insumos organizativos  
 Mi = insumos informativos  
 Mt = insumos tecnológicos  
 φ = proceso  
 P = producto  
 RA = retroalimentación

Ie = información exógena  
 Ii = información endógena  
 Pl = planificación  
 Pr = presupuesto  
 Coa = contabilidad ex ante  
 Cop = contabilidad ex post  
 Ct = control

DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL  
DE DOS DISTRITOS ESCOLARES BONAERENSES

- 1 -

86

1) Distrito

- 0 Ramallo
- 1 Merlo

2) Sector

- 0 Consejo Escolar Electivo (Presidente, Secretario, Tesorero)
- 1 Consejo Escolar Electivo (Administrativa y Contable)
- 2 Comisión Distrital de Consejos de Escuela
- 3 Centro de Investigación Educativa
- 4 Comisión Descentralizada de Infraestructura
- 5 Comisión Distrital de Perfeccionamiento Docente
- 6 Coordinación Médico-Escolar
- 7 Secretaría de Inspección
- 8 Tribunal Descentralizado de Clasificación
- 9

Nota:

A medida que vayan apareciendo, listar:

- Intervenciones previstas formalmente
- Intervenciones efectivas
- Productos externos u objetivos organizacionales
- Productos organizacionales u objetivos técnicos
- Productos internos u objetivos de mantenimiento

Las preguntas de este cuestionario son comunes a los Responsables y a los Apoyos administrativos de sector, salvo:

- (\*) las exclusivas para Responsables, y
- (#) exclusivas para Apoyos.

Cuando se trate de intervenciones imprescindibles, la numeración del cuestionario irá del 3 al 100.

Cuando se trate de intervenciones necesarias, del 103 al 200.

Y cuando se trate de intervenciones convenientes, del 203 al 300.

Si hubiera más intervenciones rescatadas por los entrevistados, llevarán numeración 303 al 400, 503 al 600, y así sucesivamente.

**3 - Intervención crítica o más significativa de todas (imprescindible)**

**0-99 Abierta.**

(\*) Corresponderá el código (103) cuando se trate de la intervención siguiente en importancia, a criterio del entrevistado (necesaria).

Corresponderá el código (203) cuando se trate de la inmediata siguiente (conveniente).

Y así sucesivamente (303), (403), etcétera, hasta que aparezca la intervención que ha sido juzgada crítica por la administración central, a los efectos de la desconcentración o descentralización intentadas.

**4 - Demandante**

0-99 Persona o institución que estimula o demanda la intervención.

**5 - Iniciador**

0-99 Sector de origen del trámite. Puede ser el propio sector cuyo responsable o apoyo están siendo entrevistados.

**6 - Beneficiario**

0-99 Persona o institución que espera la realización o que se beneficia con ella. Puede no ser la misma persona o institución que demandaron la intervención. Es el "destinatario" de los productos externos de la Dirección General.

**7 - Interesado o usuario**

0-99 Sector interno de la Dirección de Escuelas que recibe, consume o utiliza el producto. Es el caso de los llamados productos organizacionales o internos.

(\*) **8 - Material**

0 Estable, uniforme, sin excepciones o con pocas excepciones.

1 Inestable, polimorfo, con muchas excepciones.

(\*) **9 - Método o tecnología**

0 No analizable. No estandarizado. Con margen de discrecionalidad en la aplicación de las reglas, procedimientos o criterios para decisiones.

1 Analizable. Estandarizado. Hay reglas preformuladas para determinar los procedimientos, criterios, etcétera.

Preguntas : Qué margen de discrecionalidad tiene el sector para procesar, conductiva y técnica.

**10 - Tipo de organización**

0 Rutinaria: si la respuesta a la pregunta (8) ha sido 0 y la respuesta a la pregunta (9) ha sido 1.

1 Artesanal: si las dos respuestas a las preguntas (8) y (9) han sido 0.

2 Ingenieril: si las dos respuestas a las preguntas (8) y (9) han sido 1.

3 No rutinaria: si la respuesta a la pregunta (8) ha sido 1 y la respuesta a la pregunta (9) ha sido 0.

(#) 11 - Previsión formal de la actividad

- 0 No está prevista.
- 1 Se viene realizando por mera tradición.
- 2 Rutina propia.
- 3 Prevista por norma cuya copia se agrega.
- 4 Prevista por norma cuya copia no es agregada, pero cuyas características se proporcionan.
- 5 Prevista formalmente, aunque se ignora por qué norma.
- 6 Prevista por instrucción oral de autoridad competente.
- 7
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : Referencias de la norma que viene aplicándose. Quién la dictó. Qué sector debería convalidar la rutina o práctica actuales.

(#) 12 - Formulario

- 0 No lo hay.
- 1 Se trata de un formulario oficial de la repartición.
- 2 Formulario interno del sector.
- 3 Providencia ad hoc en cada actuación.
- 4 Providencia tipo.
- 5 Ficha.
- 6 Registro.
- 7 Formulario, ficha o registro de los que se acompaña copia.
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : Referencias y pie de imprenta del formulario, la ficha o la foja. Datos que contienen.

(#) 13 - Cumplimiento de la previsión formal

- 0 Nulo.
- 1 Integral, reciente.
- 2 Integral, de larga data.
- 3 Parcial desde un principio.
- 4 Parcial de un tiempo a esta parte.
- 5 Errático desde el origen.
- 6 Errático desde hace un tiempo.
- 7 En estudio su aplicación. En plena aplicación aún.
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : Por qué viene siendo cumplida parcial o erráticamente. Qué parte no se cumple. Perjuicios y para quién.

(#) 14 - Vigencia de la norma

- 0 Se la considera desactualizada.
- 1 Perfectamente actualizada.
- 2 En vías de actualización actualmente.
- 3 Sin suficiente experiencia como para opinar, por lo incipiente de su práctica.
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8 DK
- 9 DA

(\*) 15 - Continuidad de la actividad

- 0 Debe dejársela sin efecto, como se lo propuso ya.
- 1 Suprimirla. No se lo ha propuesto todavía.
- 2 Mantenerla tal cual.
- 3 Modificarla en el sentido expuesto ya.
- 4 Modificarla, aunque aún no se lo ha expuesto.
- 5 Mantenerla, pero proveyendo o arbitrando recursos de los que ahora no se dispone o cuya asignación es insuficiente.
- 6
- 7
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : A quién se le ha propuesto el cambio o la supresión. Razón. Ventajas e inconvenientes. Modificaciones por introducirle, en su caso. Qué sector debería intervenir. Qué haría falta para convalidar la decisión.

## 16 - Intervinientes e intervenciones

- 0 El sector es el único operador e interviene una sola vez, iniciando y resolviendo el trámite.
- 1 El sector es único operador pero interviene más de una vez, iniciando, continuando y o resolviendo el trámite.
- 2 Hay otro operador, quien inicia el trámite (el sector lo continúa y lo resuelve).
- 3 Hay otro operador, quien continúa el trámite y lo resuelve (el sector sólo lo inicia).
- 4 Hay otro operador, quien resuelve el trámite (el sector lo inicia y o lo continúa).
- 5 Hay varios operadores; este sector sólo inicia el trámite.
- 6 Hay varios operadores; este sector sólo lo resuelve.
- 7 Hay varios operadores; este sector no lo inicia ni lo resuelve.
- 8 DA
- 9 DA

Preguntas : Señalar a todos los sectores intervinientes, en el orden del trámite, consignando qué sector interviene cada vez y en qué consiste su intervención, cuidándose de señalar quién decide en las sucesivas instancias e identificando la respectiva realización o producto.

## (\*) 17 - Modalidad de trabajo

- 0 Operativa.
- 1 Por programa.
- 2 Por proyecto.
- 3 Microplanificada.
- 4 Mixta: más operativa que microplanificada.
- 5 Mixta: más microplanificada que operativa.
- 6 Mixta: más programada que operativa.
- 7 Mixta: sólo por programa y por proyecto.
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : Si hay actividad por proyecto, identificar a qué sector pertenecen el director y los miembros, el objeto del proyecto y la fecha terminal. Si la actividad es exclusivamente por proyecto, establecer a qué sector pertenece el personal. La o las modalidades de trabajo, están previstas en la estructura orgánico-funcional vigente?

## (\*) 18 - Interacción

- 0 El sector interactúa frecuentemente, en forma cotidiana, con otro sector del mismo distrito, a propósito de esta actividad.
- 1 El sector interactúa poco y nada, o no interactúa frecuentemente en forma cotidiana, o interactúa esporádicamente con otros sectores del mismo distrito.
- 2 El sector interactúa frecuentemente y a diario con otro sector de fuera del distrito, por este mismo trámite.
- 3 El sector no interactúa o lo hace muy de tarde en tarde con otros sectores de fuera del distrito, siempre con motivo de este trámite.
- 4 El sector interactúa estacionalmente o en épocas 'pico' con otro sector del mismo distrito, por este trámite.
- 5 El sector interactúa estacionalmente o en cierta época del año con otro sector de fuera del distrito.
- 6 DK
- 7 DA

Preguntas : Sector con quien interactúa continua o muy frecuentemente, discriminando con sector del mismo distrito y con sector de fuera del distrito y según sea todo el año o en cierto momento de él.

## (\*) 19 - Interdependencia

- 0 El sector interdepende de otro sector del mismo distrito.
- 1 El sector interdepende de otro sector de fuera del distrito.
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : Sectores, de dentro o de fuera del distrito, con los que interdepende, y a propósito de qué.

(\*) 20 - Integración

- 0 Se opera por ejercicio de la jerarquía por parte del titular o responsable.
- 1 Se opera mediante algún órgano o sector integrador.
- 2 Se opera mediante un comité integrador.
- 3 Se opera mediante un agente o funcionario integrador especial.
- 4 La integración queda librada a la negociación entre los agentes involucrados en el disenso.
- 5 La integración se produce por confrontación de argumentos entre los contradictores.
- 6
- 7
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : Qué sector funciona como integrador. Cómo se compone, en su caso, el comité integrador. Quién es el agente integrador especial. En el caso de que se den mezcladas varias formas de integración, a la vez o sucesivamente, cuál prevalece a la larga.

(\*) 21 - Rol del responsable

- 0 El responsable actúa sólo como autoridad administrativa.
- 1 El responsable actúa además como autoridad funcional sobre agentes o sectores que no son el suyo.
- 2 El responsable asume autoridad de iniciativa respecto de alguna cuestión, además de ejercer autoridad administrativa sobre el personal de su sector.
- 3 El responsable es autoridad de proyecto; además de ejercer autoridad administrativa sobre su sector.
- 4 El responsable sólo ejerce autoridad de proyecto.
- 5 El responsable ejerce más bien autoridad funcional que autoridad administrativa.
- 6 El responsable ejerce tanta autoridad administrativa como funcional.
- 7
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : Sectores sobre los que ejerce autoridad funcional. Sectores sobre los que ejerce autoridad de iniciativa, y a propósito de qué actividad. Sectores que colaboran en el proyecto respecto del que ejerce autoridad; tema del proyecto y término.

(\*) 22 - Rol del apoyo

- 0 Ejerce eventualmente autoridad administrativa, en defecto del responsable o como segunda jefatura, sobre algún subsector del mismo sector.
- 1 Ejerce autoridad funcional sobre algún subsector del mismo sector.
- 2 Ejerce autoridad de iniciativa respecto de algún subsector del mismo sector.
- 3 Ejerce autoridad de proyecto.
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8 DK
- 9 DA

(\*) 23 - Localización del sector

- 0 En edificio exclusivo.
- 1 Compartiendo edificio con otro sector, en locales distantes.
- 2 Compartiendo edificio y local con otro sector.
- 3 Compartiendo edificio con otro sector, en locales próximos.
- 4 Compartiendo no sólo edificio y local, sino medios de comunicación y equipos.
- 5
- 6
- 7
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : Sectores, discriminados, con quienes se comparte edificio y o local y o medios de comunicación y o equipos.



24 - Equilibrio económico

(#) Información exógena o estadística sobre insumos materiales

- 0 La lleva o aporta el propio sector.
- 1 La lleva o aporta otro sector del mismo distrito.
- 2 La lleva o aporta el distrito propiamente dicho.
- 3 La lleva o aporta algún sector de la administración central.
- 4 La lleva o aporta algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General.
- 5 No se lleva; no hay quien la aporte.
- 6 Aunque se lleva y la aportan, no es tenida en cuenta.
- 7
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : Sector que lleva la información exógena precisa para atender esta actividad. Idem, órgano o institución ajena.

(#) 25 - Información exógena o estadística sobre insumos financieros

- 0 La lleva o aporta el propio sector.
- 1 La lleva o aporta otro sector del mismo distrito.
- 2 La lleva o aporta el distrito propiamente dicho.
- 3 La lleva o aporta algún sector de la administración central.
- 4 La lleva o aporta algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General.
- 5 No se lleva, ni hay quien la aporte.
- 6 Aunque se lleva y la aportan, no es tenida en cuenta.
- 7
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : Sector que lleva la información exógena precisa para atender esta actividad. Idem, órgano o institución ajena que hace lo propio.

(#) 26 - Información exógena o estadística sobre insumos humanos

- 0 La lleva o aporta el propio sector.
- 1 La lleva o aporta otro sector del mismo distrito.
- 2 La lleva o aporta el distrito propiamente dicho.
- 3 La lleva o aporta algún sector de la administración central.
- 4 La lleva o aporta algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General.
- 5 No se lleva, ni hay quien la aporte.
- 6 Aunque se lleva y la aportan, no es tenida en cuenta.
- 7
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : Sector que lleva la información exógena precisa para atender esta actividad. Idem, órgano o institución ajena que hace lo propio.

(#) 27 - Información exógena o estadística sobre insumos organizativos

- 0 La lleva o aporta el propio sector.
- 1 La lleva o aporta otro sector del mismo distrito.
- 2 La lleva o aporta el distrito propiamente dicho.
- 3 La lleva o aporta algún sector de la administración central.
- 4 La lleva o aporta algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General.
- 5 No se lleva, ni hay quien la aporte.
- 6 Aunque se lleva y la aportan, no es tenida en cuenta.
- 7
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : Sector que lleva la información exógena precisa para atender esta actividad. Idem, órgano o institución ajena que hace lo propio.

(#) 28 - Información exógena o estadística sobre insumos informativos

- 0 La lleva o aporta el propio sector.
- 1 La lleva o aporta otro sector del mismo distrito.
- 2 La lleva o aporta el distrito propiamente dicho.
- 3 La lleva o aporta algún sector de la administración central.
- 4 La lleva o aporta algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General.
- 5 No se lleva, ni hay quien la aporte.
- 6 Aunque se lleva y la aportan, no es tenida en cuenta.
- 7
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : Sector que lleva la información exógena precisa para atender esta actividad. Idem, órgano o institución ajena que hace lo propio.

(#) 29 - Información exógena o estadística sobre insumos tecnológicos

- 0 La lleva o aporta el propio sector.
- 1 La lleva o aporta otro sector del mismo distrito.
- 2 La lleva o aporta el distrito propiamente dicho.
- 3 La lleva o aporta algún sector de la administración central.
- 4 La lleva o aporta algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General.
- 5 No se lleva, ni hay quien la aporte.
- 6 Aunque se lleva y la aportan, no es tenida en cuenta.
- 7
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : Sector que lleva la información exógena precisa para atender esta actividad. Idem, órgano o institución ajena que hace lo propio.

(#) 30 - Información exógena o estadística sobre producto

- 0 La lleva o aporta el propio sector.
- 1 La lleva o aporta otro sector del mismo distrito.
- 2 La lleva o aporta el distrito propiamente dicho.
- 3 La lleva o aporta algún sector de la administración central.
- 4 La lleva o aporta algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General.
- 5 No se lleva, ni hay quien la aporte.
- 6 Aunque se lleva y la aportan, no es tenida en cuenta.
- 7
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : Sector que lleva la información precisa para atender esta actividad. Idem, órgano o institución ajena que hace lo propio.

(#) 31 - Información endógena o interna sobre insumos materiales

- 0 La lleva o aporta el propio sector.
- 1 La lleva o aporta otro sector del mismo distrito.
- 2 La lleva o aporta el distrito propiamente dicho.
- 3 La lleva o aporta algún sector de la administración central.
- 4 La lleva o aporta algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General.
- 5 No se lleva, ni hay quien la aporte.
- 6 Aunque se lleva y la aportan, no es tenida en cuenta.
- 7
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : Sector que lleva la información precisa para atender esta actividad. Idem, órgano o institución ajena que hace lo propio.

(#) 36 - Información interna o endógena sobre insumos tecnológicos

- 0 La lleva o aporta el propio sector.
- 1 La lleva o aporta otro sector del mismo distrito.
- 2 La lleva o aporta el distrito propiamente dicho.
- 3 La lleva o aporta algún sector de la administración central.
- 4 La lleva o aporta algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General.
- 5 No se lleva, ni hay quien la aporte.
- 6 Aunque se lleva y la aportan, no es tenida en cuenta.
- 7 La lleva o aporta algún sector o funcionario de la región.
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : Sector que lleva la información precisa para atender esta actividad. Idem, órgano o institución ajena que hace lo propio.

(#) 37 - Información interna o endógena sobre producto

- 0 La lleva o aporta el propio sector.
- 1 La lleva o aporta otro sector del mismo distrito.
- 2 La lleva o aporta el distrito propiamente dicho.
- 3 La lleva o aporta algún sector de la administración central.
- 4 La lleva o aporta algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General.
- 5 No se lleva, ni hay quien la aporte.
- 6 Aunque se lleva y la aportan, no es tenida en cuenta.
- 7 La lleva o aporta algún sector o funcionario de la región.
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : Sector que lleva la información precisa para atender esta actividad. Idem, órgano o institución ajena que hace lo propio.

(#) 38 - Planificación de los insumos materiales

- 0 La realiza o atiende el propio sector.
- 1 La realiza o atiende otro sector del mismo distrito.
- 2 La realiza o atiende el distrito propiamente dicho.
- 3 La realiza o atiende algún sector de la administración central.
- 4 La realiza o atiende algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General.
- 5 No se realiza, ni hay quien la atienda.
- 6 Aunque se realiza y la atienden, no es tenida en cuenta.
- 7 La realiza o atiende algún sector o funcionario de la región.
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : Sector que realiza o atiende esta actividad. Idem, órgano o institución ajena que hace lo propio.

(#) 39 - Planificación de los insumos financieros

- 0 La realiza o atiende el propio sector.
- 1 La realiza o atiende otro sector del mismo distrito.
- 2 La realiza o atiende el distrito propiamente dicho.
- 3 La realiza o atiende algún sector de la administración central.
- 4 La realiza o atiende algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General.
- 5 No se realiza, ni hay quien la atienda.
- 6 Aunque se realiza y la atiende, no es tenida en cuenta.
- 7 La realiza o atiende algún sector o funcionario de la región.
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : Sector que realiza o atiende esta actividad. Idem, órgano o institución ajena que hace lo propio.

(#) 40 - Planificación de los insumos humanos

- |   |   |
|---|---|
| 0 | La realiza o atiende el propio sector.  |
| 1 | La realiza o atiende otro sector del mismo distrito.  |
| 2 | La realiza o atiende el distrito propiamente dicho.   |
| 3 | La realiza o atiende algún sector de la administración central.                             |
| 4 | La realiza o atiende algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General. |
| 5 | No se realiza, ni hay quien la atienda.   |
| 6 | Aunque se realiza y la atienden, no es tenida en cuenta.                                    |
| 7 | La realiza o atiende algún sector o funcionario de la región.                               |
| 8 | DK  |
| 9 | DA  |

Preguntas : Sector que realiza o atiende esta actividad. Idem, órgano o institución ajena que hace lo propio.

(#) 41 - Planificación de los insumos organizativos

- |   |   |
|---|---|
| 0 | La realiza o atiende el propio sector.  |
| 1 | La realiza o atiende otro sector del mismo distrito.  |
| 2 | La realiza o atiende el distrito propiamente dicho.   |
| 3 | La realiza o atiende algún sector de la administración central.                             |
| 4 | La realiza o atiende algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General. |
| 5 | No se realiza, ni hay quien la atienda.   |
| 6 | Aunque se realiza y la atienden, no es tenida en cuenta.                                    |
| 7 | La realiza o atiende algún sector o funcionario de la región.                               |
| 8 | DK  |
| 9 | DA  |

Preguntas : Sector que realiza o atiende esta actividad. Idem, órgano o institución ajena que hace lo propio.

(#) 42 - Planificación de los insumos informativos

- |   |   |
|---|---|
| 0 | La realiza o atiende el propio sector.  |
| 1 | La realiza o atiende otro sector del mismo distrito.  |
| 2 | La realiza o atiende el distrito propiamente dicho.   |
| 3 | La realiza o atiende algún sector de la administración central.                             |
| 4 | La realiza o atiende algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General. |
| 5 | No se realiza, ni hay quien la atienda.   |
| 6 | Aunque se realiza y la atienden, no es tenida en cuenta.                                    |
| 7 | La realiza o atiende algún sector o funcionario de la región.                               |
| 8 | DK  |
| 9 | DA  |

Preguntas : Sector que realiza o atiende esta actividad. Idem, órgano o institución ajena que hace lo propio.

(#) 43 - Planificación de los insumos tecnológicos

- |   |   |
|---|---|
| 0 | La realiza o atiende el propio sector.  |
| 1 | La realiza o atiende otro sector del mismo distrito.  |
| 2 | La realiza o atiende el distrito propiamente dicho.   |
| 3 | La realiza o atiende algún sector de la administración central.                             |
| 4 | La realiza o atiende algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General. |
| 5 | No se realiza, ni hay quien la atienda.   |
| 6 | Aunque se realiza y la atienden, no es tenida en cuenta.                                    |
| 7 | La realiza o atiende algún sector o funcionario de la región.                               |
| 8 | DK  |
| 9 | DA  |

Preguntas : Sector que realiza o atiende esta actividad. Idem, órgano o institución ajena que hace lo propio.

(#) 32 - Información endógena o interna sobre insumos financieros

- 0 La lleva o aporta el propio sector.
- 1 La lleva o aporta otro sector del mismo distrito.
- 2 La lleva o aporta el distrito propiamente dicho.
- 3 La lleva o aporta algún sector de la administración central.
- 4 La lleva o aporta algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General.
- 5 No se lleva, ni hay quien la aporte.
- 6 Aunque se lleva y la aportan, no es tenida en cuenta.
- 7 La lleva o aporta algún sector o funcionario de la región.
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : Sector que lleva la información precisa para atender esta actividad. Idem, órgano o institución ajena que hace lo propio.

(#) 33 - Información endógena o interna sobre insumos materiales

- 0 La lleva o aporta el propio sector.
- 1 La lleva o aporta otro sector del mismo distrito.
- 2 La lleva o aporta el distrito propiamente dicho.
- 3 La lleva o aporta algún sector de la administración central.
- 4 La lleva o aporta algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General.
- 5 No se lleva, ni hay quien la aporte.
- 6 Aunque se lleva y la aportan, no es tenida en cuenta.
- 7 La lleva o aporta algún sector o funcionario de la región.
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : Sector que lleva la información precisa para atender esta actividad. Idem, órgano o institución ajena que hace lo propio.

(#) 34 - Información endógena o interna sobre insumos humanos

- 0 La lleva o aporta el propio sector.
- 1 La lleva o aporta otro sector del mismo distrito.
- 2 La lleva o aporta el distrito propiamente dicho.
- 3 La lleva o aporta algún sector de la administración central.
- 4 La lleva o aporta algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General.
- 5 No se lleva, ni hay quien la aporte.
- 6 Aunque se lleva y la aportan, no es tenida en cuenta.
- 7 La lleva o aporta algún sector o funcionario de la región.
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : Sector que lleva la información precisa para atender esta actividad. Idem, órgano o institución ajena que hace lo propio.

(#) 35 - Información endógena o interna sobre insumos organizativos

- 0 La lleva o aporta el propio sector.
- 1 La lleva o aporta otro sector del mismo distrito.
- 2 La lleva o aporta el distrito propiamente dicho.
- 3 La lleva o aporta algún sector de la administración central.
- 4 La lleva o aporta algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General.
- 5 No se lleva, ni hay quien la aporte.
- 6 Aunque se lleva y la aportan, no es tenida en cuenta.
- 7 La lleva o aporta algún sector o funcionario de la región.
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : Sector que lleva la información precisa para atender esta actividad. Idem, órgano o institución ajena que hace lo propio.

(#) 44 - Planificación del producto

- |          |   |   |
|----------|---|---|
|          | 0 | La realiza o atiende el propio sector.  |
|          | 1 | La realiza o atiende otro sector del mismo distrito.  |
|          | 2 | La realiza o atiende el distrito propiamente dicho.   |
| central. | 3 | La realiza o atiende algún sector de la administración                                      |
|          | 4 | La realiza o atiende algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General. |
|          | 5 | No se realiza, ni hay quien la atienda.   |
|          | 6 | Aunque se realiza y la atienden, no es tenida en cuenta.                                    |
| región.  | 7 | La realiza o atiende algún sector o funcionario de la                                       |
|          | 8 | DK  |
|          | 9 | DA  |

Preguntas : Sector que realiza o atiende esta actividad. Idem, órgano o institución ajena que hace lo propio.

(#) 45 - Presupuesto de los insumos materiales

- |          |   |   |
|----------|---|---|
|          | 0 | Lo realiza o atiende el propio sector.  |
|          | 1 | Lo realiza o atiende otro sector del mismo distrito.  |
|          | 2 | Lo realiza o atiende el distrito propiamente dicho.   |
| central. | 3 | Lo realiza o atiende algún sector de la administración                                      |
|          | 4 | Lo realiza o atiende algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General. |
|          | 5 | No se realiza, ni hay quien lo atienda.   |
|          | 6 | Aunque se realiza y lo atienden, no es tenido en cuenta.                                    |
| región.  | 7 | Lo realiza o atiende algún sector o funcionario de la                                       |
|          | 8 | DK  |
|          | 9 | DA  |

Preguntas : Sector que realiza o atiende esta actividad. Idem, órgano o institución ajena que hace lo propio.

(#) 46 - Presupuesto de los insumos financieros

- |          |   |   |
|----------|---|---|
|          | 0 | Lo realiza o atiende el propio sector.  |
|          | 1 | Lo realiza o atiende otro sector del mismo distrito.  |
|          | 2 | Lo realiza o atiende el distrito propiamente dicho.   |
| central. | 3 | Lo realiza o atiende algún sector de la administración                                      |
|          | 4 | Lo realiza o atiende algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General. |
|          | 5 | No se realiza, ni hay quien lo atienda.   |
|          | 6 | Aunque se realiza y lo atienden, no es tenido en cuenta.                                    |
| región.  | 7 | Lo realiza o atiende algún sector o funcionario de la                                       |
|          | 8 | DK  |
|          | 9 | DA  |

Preguntas : Sector que realiza o atiende esta actividad. Idem, órgano o institución ajena que hace lo propio.

(#) 47 - Presupuesto de los insumos humanos

- |          |   |   |
|----------|---|---|
|          | 0 | Lo realiza o atiende el propio sector.  |
|          | 1 | Lo realiza o atiende otro sector del mismo distrito.  |
|          | 2 | Lo realiza o atiende el distrito propiamente dicho.   |
| central. | 3 | Lo realiza o atiende algún sector de la administración                                      |
|          | 4 | Lo realiza o atiende algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General. |
|          | 5 | No se realiza, ni hay quien lo atienda.   |
|          | 6 | Aunque se realiza y lo atienden, no es tenido en cuenta.                                    |
| región.  | 7 | Lo realiza o atiende algún sector o funcionario de la                                       |
|          | 8 | DK  |
|          | 9 | DA  |

Preguntas : Sector que realiza o atiende esta actividad. Idem, órgano o institución ajena que hace lo propio.

(#) 48 - Presupuesto de los insumos organizativos

- |   |   |
|---|---|
| 0 | Lo realiza o atiende el propio sector.  |
| 1 | Lo realiza o atiende otro sector del mismo distrito.  |
| 2 | Lo realiza o atiende el distrito propiamente dicho.   |
| 3 | Lo realiza o atiende algún sector de la administración central.                             |
| 4 | Lo realiza o atiende algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General. |
| 5 | No se realiza, ni hay quien lo atienda.   |
| 6 | Aunque se realiza y lo atienden, no es tenido en cuenta.                                    |
| 7 | Lo realiza o atiende algún sector o funcionario de la región.                               |
| 8 | DK  |
| 9 | DA  |

Preguntas : Sector que realiza o atiende esta actividad. Idem, órgano o institución ajena que hace lo propio.

(#) 49 - Presupuesto de los insumos informativos

- |   |   |
|---|---|
| 0 | Lo realiza o atiende el propio sector.  |
| 1 | Lo realiza o atiende otro sector del mismo distrito.  |
| 2 | Lo realiza o atiende el distrito propiamente dicho.   |
| 3 | Lo realiza o atiende algún sector de la administración central.                             |
| 4 | Lo realiza o atiende algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General. |
| 5 | No se realiza, ni hay quien lo atienda.   |
| 6 | Aunque se realiza y lo atienden, no es tenido en cuenta.                                    |
| 7 | Lo realiza o atiende algún sector o funcionario de la región.                               |
| 8 | DK  |
| 9 | DA  |

Preguntas : Sector que realiza o atiende esta actividad. Idem, órgano o institución ajena que hace lo propio.

(#) 50 - Presupuesto de los insumos tecnológicos

- |   |   |
|---|---|
| 0 | Lo realiza o atiende el propio sector.  |
| 1 | Lo realiza o atiende otro sector del mismo distrito.  |
| 2 | Lo realiza o atiende el distrito propiamente dicho.   |
| 3 | Lo realiza o atiende algún sector de la administración central.                             |
| 4 | Lo realiza o atiende algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General. |
| 5 | No se realiza, ni hay quien lo atienda.   |
| 6 | Aunque se realiza y lo atienden, no es tenido en cuenta.                                    |
| 7 | Lo realiza o atiende algún sector o funcionario de la región.                               |
| 8 | DK  |
| 9 | DA  |

Preguntas : Sector que realiza o atiende esta actividad. Idem, órgano o institución ajena que hace lo propio.

(#) 51 - Presupuesto del producto

- |   |   |
|---|---|
| 0 | Lo realiza o atiende el propio sector.  |
| 1 | Lo realiza o atiende otro sector del mismo distrito.  |
| 2 | Lo realiza o atiende el distrito propiamente dicho.   |
| 3 | Lo realiza o atiende algún sector de la administración central.                             |
| 4 | Lo realiza o atiende algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General. |
| 5 | No se realiza, ni hay quien lo atienda.   |
| 6 | Aunque se realiza y lo atienden, no es tenido en cuenta.                                    |
| 7 | Lo realiza o atiende algún sector o funcionario de la región.                               |
| 8 | DK  |
| 9 | DA  |

Preguntas : Sector que realiza o atiende esta actividad. Idem, órgano o institución ajena que hace lo propio.

(#) 52 - Registro o contabilidad ex ante de los insumos materiales

- |   |  |
|---|--|
| 0 | Por el sector.   |
| 1 | Por otro sector del mismo distrito.  |
| 2 | Por el distrito propiamente dicho.   |
| 3 | Por algún sector de la administración central.                             |
| 4 | Por algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General. |
| 5 | Por nadie.   |
| 6 | Aunque se lo lleva, no es tenido en cuenta.                                |
| 7 | Por algún sector o funcionario de la región.                               |
| 8 | DK   |
| 9 | DA   |

Preguntas : Sector que registra o contabiliza este tipo de insumo.  
Idem, órgano o institución ajenos que lo registran.

(#) 53 - Registro o contabilidad ex ante de los insumos financieros

- |   |  |
|---|--|
| 0 | Por el sector.   |
| 1 | Por otro sector del mismo distrito.  |
| 2 | Por el distrito propiamente dicho.   |
| 3 | Por algún sector de la administración central.                             |
| 4 | Por algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General. |
| 5 | Por nadie.   |
| 6 | Aunque se lo lleva, no es tenido en cuenta.                                |
| 7 | Por algún sector o funcionario de la región.                               |
| 8 | DK   |
| 9 | DA   |

Preguntas : Sector que registra o contabiliza este tipo de insumo.  
Idem, órgano o institución ajenos que lo registran.

(#) 54 - Registro o contabilidad ex ante de los insumos humanos

- |   |  |
|---|--|
| 0 | Por el sector.   |
| 1 | Por otro sector del mismo distrito.  |
| 2 | Por el distrito propiamente dicho.   |
| 3 | Por algún sector de la administración central.                             |
| 4 | Por algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General. |
| 5 | Por nadie.   |
| 6 | Aunque se lo lleva, no es tenido en cuenta.                                |
| 7 | Por algún sector o funcionario de la región.                               |
| 8 | DK   |
| 9 | DA   |

Preguntas : Sector que registra o contabiliza este tipo de insumo.  
Idem, órgano o institución ajenos que lo registran.

(#) 55 - Registro o contabilidad ex ante de los insumos organizativos

- |   |  |
|---|--|
| 0 | Por el sector.   |
| 1 | Por otro sector del mismo distrito.  |
| 2 | Por el distrito propiamente dicho.   |
| 3 | Por algún sector de la administración central.                             |
| 4 | Por algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General. |
| 5 | Por nadie.   |
| 6 | Aunque se lo lleva, no es tenido en cuenta.                                |
| 7 | Por algún sector o funcionario de la región.                               |
| 8 | DK   |
| 9 | DA   |

Preguntas : Sector que registra o contabiliza este tipo de insumo.  
Idem, órgano o institución ajenos que lo registran.



(#) 56 - Registro o contabilidad ex ante de los insumos informativos

- |   |  |
|---|--|
| 0 | Por el sector.   |
| 1 | Por otro sector del mismo distrito.  |
| 2 | Por el distrito propiamente dicho.   |
| 3 | Por algún sector de la administración central.                             |
| 4 | Por algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General. |
| 5 | Por nadie.   |
| 6 | Aunque se lo lleva, no es tenido en cuenta.                                |
| 7 | Por algún sector o funcionario de la región.                               |
| 8 | DK   |
| 9 | DA   |

Preguntas : Sector que registra o contabiliza este tipo de insumo. Idem, órgano o institución ajenos que lo registran.

(#) 57 - Registro o contabilidad ex ante de los insumos tecnológicos

- |   |  |
|---|--|
| 0 | Por el sector.   |
| 1 | Por otro sector del mismo distrito.  |
| 2 | Por el distrito propiamente dicho.   |
| 3 | Por algún sector de la administración central.                             |
| 4 | Por algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General. |
| 5 | Por nadie.   |
| 6 | Aunque se lo lleva, no es tenido en cuenta.                                |
| 7 | Por algún sector o funcionario de la región.                               |
| 8 | DK   |
| 9 | DA   |

Preguntas : Sector que registra o contabiliza este tipo de insumo. Idem, órgano o institución ajenos que lo registran.

(#) 58 - Registro o contabilidad ex ante del producto

- |   |  |
|---|--|
| 0 | Por el sector.   |
| 1 | Por otro sector del mismo distrito.  |
| 2 | Por el distrito propiamente dicho.   |
| 3 | Por algún sector de la administración central.                             |
| 4 | Por algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General. |
| 5 | Por nadie.   |
| 6 | Aunque se lo lleva, no es tenido en cuenta.                                |
| 7 | Por algún sector o funcionario de la región.                               |
| 8 | DK   |
| 9 | DA   |

Preguntas : Sector que registra o contabiliza este tipo de insumo. Idem, órgano o institución ajenos que lo registran.

(#) 59 - Registro o contabilidad ex post de los insumos materiales

- |   |  |
|---|--|
| 0 | Se asienta por el sector.  |
| 1 | Por otro sector del mismo distrito.  |
| 2 | Por el distrito.   |
| 3 | Por algún sector de la administración central.                             |
| 4 | Por algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General. |
| 5 | Por nadie.   |
| 6 | Aunque se lo confeccione, no es tenido en cuenta.                          |
| 7 | Lo lleva algún sector o funcionario de la región.                          |
| 8 | DK   |
| 9 | DA   |

Preguntas : Sector que contabiliza a posteriori el insumo efectivamente utilizado. Idem, órgano o institución ajenos que lo contabilizan a posteriori.

(#) 60 - Registro o contabilidad ex post de los insumos financieros

- |   |  |
|---|--|
| 0 | Se asienta por el sector.  |
| 1 | Por otro sector del mismo distrito.  |
| 2 | Por el distrito.   |
| 3 | Por algún sector de la administración central.                             |
| 4 | Por algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General. |
| 5 | Por nadie.   |
| 6 | Aunque se lo confecciona, no es tenido en cuenta.                          |
| 7 | Lo lleva algún sector o funcionario de la región.                          |
| 8 | DK   |
| 9 | DA   |

Preguntas : Sector que contabiliza a posteriori el insumo efectivamente utilizado. Idem, órgano o institución ajenos que lo contabilizan a posteriori.

(#) 61 - Registro o contabilidad ex post de los insumos humanos

- |   |  |
|---|--|
| 0 | Se asienta por el sector.  |
| 1 | Por otro sector del mismo distrito.  |
| 2 | Por el distrito.   |
| 3 | Por algún sector de la administración central.                             |
| 4 | Por algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General. |
| 5 | Por nadie.   |
| 6 | Aunque se lo confecciona, no es tenido en cuenta.                          |
| 7 | Lo lleva algún sector o funcionario de la región.                          |
| 8 | DK   |
| 9 | DA   |

Preguntas : Sector que contabiliza a posteriori el insumo efectivamente utilizado. Idem, órgano o institución ajenos que lo contabilizan a posteriori.

(#) 62 - Registro o contabilidad ex post de los insumos organizativos

- |   |  |
|---|--|
| 0 | Se asienta por el sector.  |
| 1 | Por otro sector del mismo distrito.  |
| 2 | Por el distrito.   |
| 3 | Por algún sector de la administración central.                             |
| 4 | Por algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General. |
| 5 | Por nadie.   |
| 6 | Aunque se lo confecciona, no es tenido en cuenta.                          |
| 7 | Lo lleva algún sector o funcionario de la región.                          |
| 8 | DK   |
| 9 | DA   |

Preguntas : Sector que contabiliza a posteriori el insumo efectivamente utilizado. Idem, órgano o institución ajenos que lo contabilizan a posteriori.

(#) 63 - Registro o contabilidad ex post de los insumos informativos

- |   |  |
|---|--|
| 0 | Se asienta por el sector.  |
| 1 | Por otro sector del mismo distrito.  |
| 2 | Por el distrito.   |
| 3 | Por algún sector de la administración central.                             |
| 4 | Por algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General. |
| 5 | Por nadie.   |
| 6 | Aunque se lo confecciona, no es tenido en cuenta.                          |
| 7 | Lo lleva algún sector o funcionario de la región.                          |
| 8 | DK   |
| 9 | DA   |

Preguntas : Sector que contabiliza a posteriori el insumo efectivamente utilizado. Idem, órgano o institución ajenos que lo contabilizan a posteriori.

(#) 64 - Registro o contabilidad ex post de los insumos tecnológicos

- 0 Se asienta por el sector.  
1 Por otro sector del mismo distrito.  
2 Por el distrito.  
3 Por algún sector de la administración central.  
4 Por algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General.  
5 Por nadie.  
6 Aunque se lo confecciona, no es tenido en cuenta.  
7 Lo lleva algún sector o funcionario de la región.  
8 DK  
9 DA

Preguntas : Sector que contabiliza a posteriori el insumo de este tipo efectivamente utilizado. Idem, órgano o institución ajenos que lo contabilizan a posteriori.

(#) 65 - Registro o Contabilidad ex post del producto

- 0 Se asienta por el sector.  
1 Por otro sector del mismo distrito.  
2 Por el distrito.  
3 Por algún sector de la administración central.  
4 Por algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General.  
5 Por nadie.  
6 Lo lleva algún sector o funcionario de la región.  
8 DK  
9 DA

Preguntas : Sector que contabiliza a posteriori el producto efectivamente realizado. Idem, órgano o institución ajenos que lo contabilizan a posteriori.

(#) 66 - Control de los insumos materiales

- 0 Los supervisa el propio sector.  
1 Los supervisa otro sector del mismo distrito.  
2 Los supervisa el distrito.  
3 Los supervisa algún sector de la administración central.  
4 Los supervisa algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General.  
5 Nadie los controla.  
6 Controla algún sector o funcionario de la región.  
8 DK  
9 DA

Preguntas : Sector que controla la utilización efectiva de este tipo de insumo. Idem, órgano o institución ajenos que los controla.

(#) 67 - Control de los insumos financieros

- 0 Los supervisa el propio sector.  
1 Los supervisa otro sector del mismo distrito.  
2 Los supervisa el distrito.  
3 Los supervisa algún sector de la administración central.  
4 Los supervisa algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General.  
5 Nadie los controla.  
6 Controla algún sector o funcionario de la región.  
8 DK  
9 DA

Preguntas : Sector que controla la utilización efectiva de este tipo de insumo. Idem, órgano o institución ajenos que los controla.

(#) 68 - Control de los insumos humanos

- |   |   |
|---|---|
| 0 | Los supervisa el propio sector.   |
| 1 | Los supervisa otro sector del mismo distrito.                                     |
| 2 | Los supervisa el distrito.  |
| 3 | Los supervisa algún sector de la administración central.                          |
| 4 | Los supervisa algún organismo o institución que pertenece a la Dirección General. |
| 5 | Nadie lo controla.  |
| 6 | Controla algún sector o funcionario de la región.                                 |
| 7 |   |
| 8 | DK  |
| 9 | DA  |

Preguntas : Sector que controla la utilización efectiva de este tipo de insumo. Idem, órgano o institución ajenos que los controla.

(#) 69 - Control de los insumos organizativos

- |   |  |
|---|--|
| 0 | Los supervisa el propio sector.  |
| 1 | Los supervisa otro sector del mismo distrito.  |
| 2 | Los supervisa el distrito.   |
| 3 | Los supervisa algún sector de la administración central.                             |
| 4 | Los supervisa algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General. |
| 5 | Nadie los controla.  |
| 6 | Los controla algún sector o funcionario de la región.                                |
| 7 |  |
| 8 | DK   |
| 9 | DA   |

Preguntas : Sector que controla la utilización efectiva de este tipo de insumo. Idem, órgano o institución ajenos que los controla.

(#) 70 - Control de los insumos informativos

- |   |  |
|---|--|
| 0 | Los supervisa el propio sector.  |
| 1 | Los supervisa otro sector del mismo distrito.  |
| 2 | Los supervisa el distrito.   |
| 3 | Los supervisa algún sector de la administración central.                             |
| 4 | Los supervisa algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General. |
| 5 | Nadie los controla.  |
| 6 |  |
| 7 |  |
| 8 | DK   |
| 9 | DA   |

Preguntas : Sector que controla la utilización efectiva de este tipo de insumo. Idem, órgano o institución ajenos que los controla.

(#) 71 - Control de los insumos tecnológicos

- |   |   |
|---|---|
| 0 | Los supervisa el propio sector.   |
| 1 | Los supervisa otro sector del mismo distrito.                                     |
| 2 | Los supervisa el distrito.  |
| 3 | Los supervisa algún sector de la administración central.                          |
| 4 | Los supervisa algún organismo o institución que pertenece a la Dirección General. |
| 5 | Nadie los controla.   |
| 6 | Los controla algún sector o funcionario de la región.                             |
| 7 |   |
| 8 | DK  |
| 9 | DA  |

Preguntas : Sector que controla la utilización efectiva de este tipo de insumo. Idem, órgano o institución ajenos que los controla.

(#) 72 - Control del producto

- |   |   |
|---|---|
| 0 | Lo supervisa el propio sector.  |
| 1 | Lo supervisa otro sector del mismo distrito.  |
| 2 | Lo supervisa el distrito.   |
| 3 | Lo supervisa algún sector de la administración central.                             |
| 4 | Lo supervisa algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General. |
| 5 | Nadie lo controla.  |
| 6 | Lo controla algún sector o funcionario de la región.                                |
| 7 |   |
| 8 | DK  |
| 9 | DA  |

Preguntas : Sector que controla la producción efectiva de las realizaciones. Idem. Organismo o institución ajenos que las controla.

(\*) 73 - Realimentación

- |   |  |
|---|--|
| 0 | La procura o registra, tanto respecto de apoyos (realimentación positiva) cuando respecto de demandas (realimentación negativa), el propio sector. |
| 1 | Idem, idem, otro sector del mismo distrito.  |
| 2 | Idem, idem, el distrito propiamente dicho.   |
| 3 | Idem, idem, algún sector de la administración central.   |
| 4 | Idem, idem, algún organismo o institución que no pertenece a la Dirección General.   |
| 5 | No se la procura ni registra, ni positiva ni negativa.   |
| 6 | Se procura y registra solamente realimentación positiva (apoyos).  |
| 7 | Se procura y registra solamente realimentación negativa (demandas).  |
| 8 | DK   |
| 9 | DA   |

Preguntas : Sector, organismo o institución que la procura o registra, en subsidio o defecto del propio sector.

Discriminan la respuesta por:

- momentos del proceso administrativo (Información exógena o estadística - Información endógena o interna - Planificación - Presupuesto - Registro o contabilidad ex ante - Registro o contabilidad ex post - Control) y
- insumos (material - financiero - humano - organizativo - informativo - tecnológico)
- procesos de conversión, transformación, realización o producción.

(\*) 74 - Dificultad insalvable

0 - Referirse a la pregunta correspondiente de este cuestionario donde se trata el tema.

Preguntas : Explicitar el problema. Por lo general, estribará en los insumos, el proceso, la realimentación, el equilibrio económico y o el equilibrio extraeconómico.

(\*) 75 - Obstáculo superable

0 - Referirse a la pregunta correspondiente de este cuestionario donde se trata el tema.

Preguntas : Explicitar la solución. Por lo general, residirá también en los insumos, el proceso, la realimentación, el equilibrio económico y o el equilibrio extraeconómico.

(\*) 76 - Sugerencias para mejorar la prestación

y o

(\*) 76 - Sugerencias para hacer más llevadera la situación o la actuación del personal

(\*) 77 - Quién preserva el equilibrio económico

- 0 Nadie.
- 1 El propio responsable.
- 2 Su apoyo.
- 3 Alguien más del mismo sector.
- 4 Alguien de otro sector del mismo distrito.
- 5 Alguien de fuera del distrito, perteneciente a la Dirección

General.

Preguntas : En su caso, qué sector es el responsable formal, por estructura orgánica-funcional y o qué sector oficia de tutor de dicho equilibrio. ¿Hay resolución expresa? ¿Se trata de un comportamiento funcional? ¿Es una función latente?

(\*) 78 - Estructura formal

- 0 Adecua la estructura formal el propio sector.
- 1 Adecua la estructura formal el propio distrito.
- 2 Adecua la estructura formal algún sector de la administración central.
- 3 Adecua la estructura formal la Dirección General (Ministerio).
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8 DK
- 9 DA

(\*) 79 - Procedimientos

- 0 Actualiza los procedimientos el propio sector.
- 1 Los actualiza el distrito.
- 2 Los actualizan en la administración central.
- 3 Los actualiza el Ministerio.
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8 DK
- 9 DA

(\*) 80 - Roles

- 0 Los redefine el propio sector.
- 1 Los redefine el distrito.
- 2 Los redefine algún sector de la administración central.
- 3 Los redefine el Ministerio.
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8 DK
- 9 DA

(\*) 81 - Normativa jurídica

- 0 La especifica el propio sector.
- 1 La especifica el distrito.
- 2 La especifica algún sector de la administración central.
- 3 La especifica el Ministerio.
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8 DK
- 9 DA

(\*) 82 - Desviaciones

- 0 Las absorbe o reconduce el propio sector.
- 1 Las absorbe o reconduce el distrito.
- 2 Las absorbe o reconduce algún sector de la administración central.
- 3 Las absorbe o reconduce el Ministerio.
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8 DK
- 9 DA

(\*) 83 - Decisiones

- 0 Las agiliza el propio sector.
- 1 Las agiliza el distrito.
- 2 Las agiliza algún sector de la administración central.
- 3 Las agiliza el Ministerio.
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : Para todas estas preguntas (77) a (83), indicar en su caso qué sector de la administración central reestablece el equilibrio extraeconómico y si quien asume la organización y los métodos lo hace en virtud de estructura, disposición formal expresa o en subsidio de quien tenga autoridad funcional para ello.

(\*) 84 - Recurso crítico

- 0 Insumo material.
- 1 Insumo financiero.
- 2 Insumo humano
- 3 Insumo organizativo.
- 4 Insumo informativo.
- 5 Insumo tecnológico.
- 6
- 7
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : Explicitar en qué consiste el recurso en cuestión. Su criticidad, ¿ha sido entendida como que su falta o merma exponería a grave deterioro, si no a pérdida absoluta, de algún objetivo de la Dirección General? ¿O se trata de una amenaza a la prestación regular de un servicio, que no alcanza aquel nivel de riesgo?

(\*) 85 - Capacitación del personal

- 0 Viene efectuándose por medio de charlas o conferencias.
- 1 Mediante cursos.
- 2 Por discusión en grupo o estudiando casos.
- 3 En simulacros administrativos.
- 4 Simplemente en servicio.
- 5 Según aprendizaje programado.
- 6 Mediante desarrollo organizacional (investigación de acción, sesiones de confrontación, adiestramiento de sensibilidad o en grupos T, cuano gerencial, laboratorios, seminarios).
- 7 Administración por objetivos.
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : De qué otro modo, quipo sea alguno de los enunciados. Alcance: a todo el personal; sólo a los agentes que recién se incorporan; a quienes están a punto de ascender; a quienes ocupan nuevas funciones; a quienes se desea reciclar.

(\*) 86 - Antigüedad promedio del personal

- 0 Inferior a un año en la Dirección General.
- 1 Entre uno y cinco años en la misma.
- 2 Idem, entre cinco y diez años.
- 3 Idem, entre diez y quince años.
- 4 Entre quince y veinte años.
- 5 Entre veinte y veinticinco años.
- 6 Más de veinticinco años.
- 7
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : Modo de esa antigüedad (categoría más poblada).

(\*) 87 - Experiencia en ese mismo distrito

- 0 Menor de un mes.
- 1 Menor de tres meses.
- 2 Menor de seis meses.
- 3 Menor de un año.
- 4 Menor de dos años.
- 5 Menor de cinco años.
- 6 Menor de diez años.
- 7 Mayor de diez años.
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : Rotación en el distrito. Rotación entre distritos. Movilidad de establecimientos al distrito y o del distrito a la administración central. Condición mayoritaria: docentes, administrativos, técnicos. Desempeño simultáneo en otro lugar y condición. Desempeño inferior a una jornada completa.



(\*) 88 - Experiencia en ese mismo sector

- 0 Menor de un mes.
- 1 Menor de tres meses.
- 2 Menor de seis meses.
- 3 Menor de un año.
- 4 Menor de dos años.
- 5 Menor de cinco años.
- 6 Menor de diez años.
- 7 Mayor de diez años.
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : Rotación interna de tareas. A pedido del interesado o programada.

(\*) 89 - Profesionalización

- 0 Ninguna.
- 1 Específica, para la labor actual.
- 2 Específica para otras labores del mismo sector, que no vengán siendo atendidas actualmente por éste.
- 3 Específica para otro sector del mismo distrito.
- 4 Específica para algún sector de la administración central.
- 5 Específica para los establecimientos operativos.
- 6 Genérica
- 7 Ajena al sector educativo. Específica de otro sector.
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : Profesionalización excepcional, de algún integrante, que afecte a la media. Profesionalización específica requerida para el sector.

(\*) 90- Especialización del personal

- 0 Ninguna.
- 1 Administrativa.
- 2 Técnica.
- 3 Docente.
- 4 En planificación administrativa.
- 5 En organización administrativa.
- 6 En comunicación, relaciones públicas, información, difusión, promoción, atención al público, relaciones humanas, relaciones laborales.
- 7 En informática, computación, organización y sistemas, organización y métodos.
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : Especialización excepcional de algún miembro que difiera sobremanera de la media. Especialización específica requerida para el sector.

(\*) 91 - Coordinación

- 0 Planificación mediante extrapolación del pasado: fijación de objetivos, investigación y diagnóstico de problemas y posibilidades y programación y descubrimiento de tendencias y cambios significativos.
- 1 Planificación por innovación: elaboración de líneas de acción alternativas análisis de posibles consecuencias de cada línea de acción y decisión sobre cuándo y cómo actuar.
- 2 Decisión estratégica: elección de productos y mercados, para expansión y o diversificación de actividades
- 3 Decisión operacional: explotación o puesta en marcha de actividades logísticas.
- 4 Puesta en práctica de lo programado por otros.
- 5 Control de resultados.
- 6 Desarrollo de proyectos
- 7 Ejecución de proyectos.
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : En caso de que efectivamente se esté asumiendo una mezcla de dos o más de aquellas opciones, describirla.

(\*) 92 - Control

- 0 Mecánico.
- 1 Orgánico
- 2 Más bien orgánico.
- 3 Más bien mecánico.
- 4 Tan mecánico como orgánico.
- 5 Orgánico. Excepcionalmente, mecánico.
- 6 Mecánico. Excepcionalmente, orgánico.
- 7
- 8 DK
- 9 DA

Preguntas : Si no se diera una forma pura de control, describir qué combinación de atributos de sistema mecánico (minúsculas) y de SISTEMA ORGANICO (MAYUSCULAS) se esté siguiendo:

Estructura de control	jerárquica, específica, a corto plazo RECÍPROCA, GENERAL, A LARGO PLAZO
Proceso de control	externo a los participantes POR CONTACTOS INTERPERSONALES. PARTICIPACION Y PERSUASION
Criterios de rendimiento	eficiencia RESULTADOS
Localización de puntos de control	dentro del proceso PUNTOS GLOBALES
Frecuencia de comprobación	frecuente NO FRECUENTE. ESPORADICA
Inicia la acción correctiva	el responsable superior único LOS EMPLEADOS DE LA UNIDAD OPERATIVA
Énfasis en	confiabilidad CONOCIMIENTOS
Motivación	punitiva (se toleran pocos errores) PREMIADORA (ALTAS RECOMPENSAS AL ÉXITO)
Encadenamiento	Se establece la secuencia de operaciones por ejecución. SE DEFINE EL CAMINO DE LA ORDEN.
Carga	se asigna expresamente el trabajo ---
Programación	Se establece tiempo para la ejecución y momento de comenzar SE ESTABLECE FECHA DE TERMINACIÓN
Estimación	Se estima el costo probable. ---
Ejecución	Se determina cuándo comenzar ---
Coordinación	Se sigue la ejecución para establecer si es correcta. CONTROL

(\*) 93 - Unidad de medida del control de gestión

0-99 Unidad usual actual y unidad postulada por el entrevistado.

(\*) 94 - Evaluador

- 0-9 Sector del mismo distrito que viene actuando como tal.  
10-99 Sector, de fuera del distrito, que viene haciendo lo propio.

Preguntas : ¿Se trata, realmente, de evaluación o de fiscalización, de control del control? ¿Viene, efectivamente, de un nivel superior al del distrito o de alguien (persona o institución) ajeno a la institución?

(\*) 95 - Criterios de evaluación

- 0 Calidad (se refiere a la relación entre los resultados, logros, salidas, realizaciones, respuestas o 'productos' del sector y el estado del arte, la disciplina o la tecnología educativos)  
1 Efectividad (idem, pero respecto de los objetivos de los planes y programas del distrito o de alguna Dirección de la Administración Central).  
2 Efectividad general (idem, respecto del conjunto de los elementos de la organización de la Dirección General de Escuelas).  
3 Eficacia (idem, respecto de los objetivos de la Dirección General de Escuelas, como institución).  
4 Eficiencia (idem, respecto de los insumos, recursos o factores utilizados en su producción).  
5 Eficiencia administrativa (idem, respecto del cumplimiento de los cronogramas o presupuestos propios o de la administración central de la Dirección General de Escuelas).  
6 Legitimidad (idem, respecto de las adhesiones, los apoyos o el consentimiento generados por el sector y o el distrito).  
7 Relevancia (idem, respecto del impacto en la comunidad).  
8 Responsabilidad (idem, respecto de las demandas sociales que fueron tenidas en cuenta en las políticas formuladas).  
9 Ningún criterio en especial o todos un poco. DK. DA.

(\*) 96 - Realimentación positiva

- 0-99 Quién o quiénes (personas o instituciones) vienen apoyando lo actuado.

(\*) 97 - Realimentación negativa

- 0-99 Quién o quiénes (personas o instituciones) le están formulando al sector demandas para que actúe o críticas por la forma en que viene actuando.

(\*) 98 - Impacto

- 0-99 Sobre quién o quiénes, que no pertenezcan a la comunidad educativa y o que no sean beneficiarios directos de su accionar, está surtiendo efectos la acción del sector.

(\*) 99 - Participación

- 0-99 Quién o quiénes vienen colaborando o influyendo en el accionar del sector, con sus demandas, estímulos, críticas, etcétera, etc.

(\*) 100 - Condicionamiento. Instrumentos.

- 0 Si lo actuado por el sector supone, en alguna medida, información a la ciudadanía o a la población de la Provincia de Buenos Aires.  
1 Idem, si supone en cambio orientación.  
2 Idem, si supone además alguna recomendación.  
3 Idem, si importa una medida cautelar o de policía administrativa.  
4 Si importa un incentivo o un desaliento.  
5 Si importa regulación.  
6 Si importa sanción.  
7 Sí, lo que es más grave, importa traslado de la capacidad de decisión administrativa de alguien (organización o institución).  
8 DK  
9 DA

Preguntas : A qué clientela, público, estrato, grupo de interés o grupo de presión está afectando la medida que se reconoce haber implementado.

# CONGRUENCIA DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO

## - Factores específicos

### A - Amplitud de las tareas

- 0 Mecánico.
- 1 Orgánico.
- 2 Entre mecánico y orgánico.
- 3 Más mecánico que orgánico.
- 4 Más orgánico que mecánico.
- 5 Mecánico por lo general; excepcionalmente, orgánico.
- 6 Orgánico por lo general; excepcionalmente, mecánico.
- 7 Ni mecánico ni orgánico.
- 8 DK
- 9 DA

Pregunta : ¿Cuál ha sido su duda, que le impidió definirse? ¿Qué es lo que más le costó para pronunciarse?

### B - División del trabajo

- 0 Mecánico.
- 1 Orgánico.
- 2 Entre mecánico y orgánico.
- 3 Más mecánico que orgánico.
- 4 Más orgánico que mecánico.
- 5 Mecánico, por lo general. Excepcionalmente, orgánico.
- 6 Orgánico, por lo general. Excepcionalmente, mecánico.
- 7 Ni mecánico ni orgánico.
- 8 DK
- 9 DA

Pregunta : ¿Cuál ha sido su duda, que le impidió definirse? ¿Qué es lo que más le costó para pronunciarse?

### C - Delegación y descentralización

- 0 Mecánico.
- 1 Orgánico.
- 2 Entre mecánico y orgánico.
- 3 Más mecánico que orgánico.
- 4 Más orgánico que mecánico.
- 5 Mecánico, pero orgánico por excepción.
- 6 Orgánico, aunque mecánico excepcionalmente.
- 7 Ni mecánico, ni orgánico.
- 8 DK
- 9 DA

Pregunta : ¿Cuál ha sido su duda, que le impidió definirse? ¿Qué es lo que más le costó para pronunciarse?

**D - Liderazgo y supervisión**

- 0 Mecánico.
- 1 Orgánico.
- 2 Entre mecánico y orgánico.
- 3 Más mecánico que orgánico.
- 4 Más orgánico que mecánico.
- 5 Mecánico; excepcionalmente, orgánico.
- 6 Orgánico; excepcionalmente, mecánico.
- 7 Ni mecánico, ni orgánico.
- 8 DK
- 9 DA

Pregunta : ¿Cuál ha sido su duda, que le impidió definirse? ¿Qué es lo que más le costó para pronunciarse?

**E - Conflicto organizacional y coordinación**

- 0 Mecánico.
- 1 Orgánico.
- 2 Entre mecánico y orgánico.
- 3 Más mecánico que orgánico.
- 4 Más orgánico que mecánico.
- 5 Mecánico, por lo general. Excepcionalmente, orgánico.
- 6 Orgánico, por lo general. Excepcionalmente, mecánico.
- 7 Ni mecánico, ni orgánico.
- 8 DK
- 9 DA

Pregunta : ¿Cuál ha sido su duda que le impidió definirse? ¿Qué es lo que más le costó para pronunciarse?

**F - Clima organizacional**

- 0 Mecánico.
- 1 Orgánico.
- 2 Entre mecánico y orgánico.
- 3 Más mecánico que orgánico.
- 4 Más orgánico que mecánico.
- 5 Mecánico, por lo general. Excepcionalmente, orgánico.
- 6 Orgánico, por lo general. Excepcionalmente, mecánico.
- 7 Ni mecánico, ni orgánico.
- 8 DK
- 9 DA

Pregunta : ¿Cuál ha sido su duda, que le impidió definirse? ¿Qué es lo que más le costó para pronunciarse?

**G - Motivación y satisfacción**

- 0 Mecánico.
- 1 Orgánico.
- 2 Entre mecánico y orgánico.
- 3 Más mecánico que orgánico.
- 4 Más orgánico que mecánico.
- 5 Mecánico, pero excepcionalmente orgánico.
- 6 Orgánico, aunque excepcionalmente mecánico.
- 7 Ni mecánico, ni orgánico.
- 8 DK
- 9 DA

Pregunta : ¿Cuál ha sido su duda, que le impidió definirse? ¿Qué es lo que más le costó para pronunciarse?

**H - Grupos y comités**

- 0 Mecánico
- 1 Orgánico.
- 2 Entre mecánico y orgánico.
- 3 Más mecánico que orgánico.
- 4 Más orgánico que mecánico.
- 5 Mecánico, aunque excepcionalmente orgánico.
- 6 Orgánico, aunque excepcionalmente mecánico.
- 7 Ni mecánico, ni orgánico.
- 8 DK
- 9 DA

Pregunta : ¿Cuál ha sido su duda, que le impidió definirse? ¿Qué es lo que más le costó para pronunciarse?

**I - Dotación de personal y evaluación**

- 0 Mecánico.
- 1 Orgánico.
- 2 Entre mecánico y orgánico.
- 3 Más mecánico que orgánico.
- 4 Más orgánico que mecánico.
- 5 Mecánico. Excepcionalmente, orgánico.
- 6 Orgánico. Excepcionalmente, mecánico.
- 7 Ni mecánico, ni orgánico.
- 8 DK
- 9 DA

Pregunta : ¿Cuál ha sido su duda, que le impidió definirse? ¿Qué es lo que más le costó para pronunciarse?

**J - Insistencia en**

- 0 Mecánico.
- 1 Orgánico.
- 2 Entre mecánico y orgánico.
- 3 Más mecánico que orgánico.
- 4 Más orgánico que mecánico.
- 5 Mecánico. Excepcionalmente, orgánico.
- 6 Orgánico. Excepcionalmente, mecánico.
- 7 Ni mecánico, ni orgánico.
- 8 DK
- 9 DA

Pregunta : ¿Cuál ha sido su duda, que le impidió pronunciarse? ¿Qué es lo que más le costó para pronunciarse?

**K - Adiestramiento o capacitación**

- 0 Mecánico.
- 1 Orgánico.
- 2 Entre mecánico y orgánico.
- 3 Más mecánico que orgánico.
- 4 Más orgánico que mecánico.
- 5 Mecánico. Excepcionalmente, orgánico.
- 6 Orgánico. Excepcionalmente, mecánico.
- 7 Ni mecánico, ni orgánico.
- 8 DK
- 9 DA

Pregunta : ¿Cuál ha sido su duda, que le impidió pronunciarse? ¿Qué es lo que más le costó para pronunciarse?

**L - Toma de decisiones**

- 0 Mecánico.
- 1 Orgánico.
- 2 Entre mecánico y orgánico.
- 3 Más mecánico que orgánico.
- 4 Más orgánico que mecánico.
- 5 Mecánico. Excepcionalmente, orgánico.
- 6 Orgánico. Excepcionalmente, mecánico.
- 7 Ni mecánico, ni orgánico.
- 8 DK
- 9 DA

Pregunta : ¿Cuál ha sido su duda, que le impidió pronunciarse? ¿Qué es lo que más le costó para pronunciarse?

M - Planeación gerencial

- 0 Mecánico
- 1 Orgánico.
- 2 Entre mecánico y orgánico.
- 3 Más mecánico que orgánico.
- 4 Más orgánico que mecánico.
- 5 Mecánico. Excepcionalmente, orgánico.
- 6 Orgánico. Excepcionalmente, mecánico.
- 7 Ni mecánico, ni orgánico.
- 8 DK
- 9 DA

Pregunta : ¿Cuál ha sido su duda, que le impidió pronunciarse? ¿Qué es lo que más le costó para pronunciarse?

N - Control

- 0 Mecánico.
- 1 Orgánico.
- 2 Entre mecánico y orgánico.
- 3 Más mecánico que orgánico.
- 4 Más orgánico que mecánico.
- 5 Mecánico. Por excepción, orgánico.
- 6 Orgánico. Por excepción, mecánico.
- 7 Ni mecánico, ni orgánico.
- 8 DK
- 9 DA

Pregunta : ¿Cuál ha sido su duda, que le impidió pronunciarse? ¿Qué es lo que más le costó para pronunciarse?

- Factores extrínsecos

O - Diferenciación funcional

- 0 Mecánico.
- 1 Orgánico.
- 2 Entre mecánico y orgánico.
- 3 Más mecánico que orgánico.
- 4 Más orgánico que mecánico.
- 5 Mecánico. Por excepción, orgánico.
- 6 Orgánico. Por excepción, mecánico.
- 7 Ni mecánico ni orgánico.
- 8 DK
- 9 DA

Pregunta : ¿Cuál ha sido su duda, que le impidió pronunciarse? ¿Qué es lo que más le costó para pronunciarse?



**P - Naturaleza de la tarea**

- 0 Mecánico
- 1 Orgánico.
- 2 Entre mecánico y orgánico.
- 3 Más mecánico que orgánico.
- 4 Más orgánico que mecánico.
- 5 Mecánico. Por excepción, orgánico.
- 6 Orgánico. Por excepción, mecánico.
- 7 Ni mecánico ni orgánico
- 8 DK
- 9 DA

Pregunta : ¿Cuál ha sido su duda, que le impidió pronunciarse? ¿Qué es lo que más le costó para pronunciarse?

**Q - Coordinación**

- 0 Mecánico.
- 1 Orgánico.
- 2 Entre mecánico y orgánico.
- 3 Más mecánico que orgánico.
- 4 Más orgánico que mecánico.
- 5 Mecánico. Por excepción, orgánico.
- 6 Orgánico. Por excepción, mecánico.
- 7 Ni mecánico, ni orgánico.
- 8 DK
- 9 DA

Pregunta : ¿Cuál ha sido su duda, que le impidió pronunciarse? ¿Qué es lo que más le costó para pronunciarse?

**R - Responsabilidad**

- 0 Mecánico
- 1 Orgánico.
- 2 Entre mecánico y orgánico.
- 3 Más mecánico que orgánico.
- 4 Más orgánico que mecánico.
- 5 Mecánico. Por excepción, orgánico.
- 6 Orgánico. Por excepción, mecánico.
- 7 Ni mecánico, ni orgánico.
- 8 DK
- 9 DA

Pregunta : ¿Cuál ha sido su duda, que le impidió pronunciarse? ¿Qué es lo que más le costó para pronunciarse?

**S - Compromiso**

- 0 Mecánico.
- 1 Orgánico.
- 2 Entre mecánico y orgánico.
- 3 Más mecánico que orgánico.
- 4 Más orgánico que mecánico.
- 5 Mecánico. Por excepción, orgánico.
- 6 Orgánico. Por excepción, mecánico.
- 7 Ni mecánico ni orgánico.
- 8 DK
- 9 DA

Pregunta : ¿Cuál ha sido su duda, que le impidió pronunciarse? ¿Cuáles lo que más le costó para pronunciarse?

**T - Estructura de control, autoridad y comunicación**

- 0 Mecánico.
- 1 Orgánico.
- 2 Entre mecánico y orgánico.
- 3 Más mecánico que orgánico.
- 4 Más orgánico que mecánico.
- 5 Mecánico. Por excepción, orgánico.
- 6 Orgánico. Por excepción, mecánico.
- 7 Ni mecánico, ni orgánico.
- 8 DK
- 9 DA

Pregunta : ¿Cuál ha sido su duda, que le impidió pronunciarse? ¿Qué es lo que más le costó para pronunciarse?

**U - Localización del conocimiento y de las actualizaciones**

- 0 Mecánico.
- 1 Orgánico.
- 2 Entre mecánico y orgánico.
- 3 Más mecánico que orgánico.
- 4 Más orgánico que mecánico.
- 5 Mecánico. Por excepción, orgánico.
- 6 Orgánico. Por excepción, mecánico.
- 7 Ni mecánico, ni orgánico.
- 8 DK
- 9 DA

Pregunta : ¿Cuál ha sido su duda, que le impidió pronunciarse? ¿Qué es lo que más le costó para pronunciarse?

**V - Sentido de la comunicación**

- 0 Mecánico.
- 1 Orgánico.
- 2 Entre mecánico y orgánico.
- 3 Más mecánico que orgánico.
- 4 Más orgánico que mecánico.
- 5 Mecánico. Por excepción, orgánico.
- 6 Orgánico. Por excepción, mecánico.
- 7 Ni mecánico, ni orgánico.
- 8 DK
- 9 DA

Pregunta : ¿Cuál ha sido su duda que le impidió pronunciarse? ¿Qué es lo que más le costó para pronunciarse?

**X - Contenido de la comunicación**

- 0 Mecánico.
- 1 Orgánico.
- 2 Entre mecánico y orgánico.
- 3 Más mecánico que orgánico.
- 4 Más orgánico que mecánico.
- 5 Mecánico. Por excepción, orgánico.
- 6 Orgánico. Por excepción, mecánico.
- 7 Ni mecánico, ni orgánico.
- 8 DK
- 9 DA

Pregunta : ¿Cuál ha sido su duda, que le impidió pronunciarse? ¿Qué es lo que más le costó para pronunciarse?

# OPINION SOBRE LA PROBLEMÁTICA

## I - Desconcentración

- 0 No la hubo.
- 1 La hubo y fue suma.
- 2 Mucha.
- 3 Alguna.
- 4 Resultó ínfima.
- 5 Excesiva.
- 6 Suficiente.
- 8 DK
- 9 DA

Pregunta : ¿En qué consistió?

## II - Descentralización

- 0 Nula.
- 1 Muchísima.
- 1 Mucha.
- 3 Alguna.
- 4 Ínfima.
- 5 Excesiva.
- 6 Suficiente.
- 8 DK
- 9 DA

Pregunta : ¿En qué consistió?

## III - Optimización (de la educación)

- 0 No se la optimizó para nada.
- 1 Se la optimizó muchísimo.
- 2 Se la optimizó mucho.
- 3 Se la optimizó algo.
- 4 Optimización mínima.
- 5 Optimización óptima.
- 6 Optimización mediocre.
- 8 DK
- 9 DA

Pregunta : ¿Cómo se la optimizó?

## IV - Obstaculización o inhibición (de la educación)

- 0 No se la obstaculizó (inhibió) en absoluto.
- 1 Se la obstaculizó (inhibió) muchísimo.
- 2 Se la obstaculizó (inhibió) mucho.
- 3 Se la obstaculizó (inhibió) algo.
- 4 Obstaculización (inhibición) insignificante.
- 5 Obstaculización (inhibición) severa.
- 6 Obstaculización (inhibición) tolerable.
- 8 DK
- 9 DA

Pregunta : ¿Cómo se la obstaculizó? ¿De qué manera se la inhibió?

6. Por qué testearíamos como sistema a los Distritos

## 6. Por qué testearíamos como sistema a los Distritos

Decidimos testear a los Distritos en su calidad presunta de sistemas porque, de serlo, y en la medida en que lo fueran, habría garantías teóricas -según el modelo seguido- de que los esfuerzos de reforma administrativa de la Dirección General no estaban siendo estériles.

Así sabríamos a qué atenernos, llegado el momento de las conclusiones, sobre qué consejo darle al Director General, como nos lo pidió, para profundizar tales cambios.

Supusimos que la Dirección General -lo indicaba expresamente su demanda original- había pretendido mejorar la administración de los Establecimientos, formalmente a cargo de los Consejos Escolares, y desconcentrar sus propias actividades técnico-pedagógicas mediante la distritificación, vulgo 'creaciones'.

7. Qué se haría para comprobar si los Distritos eran sistemas

7. Qué se haría para comprobar si los Distritos eran sistemas

Para saber si en cada uno de ambos Distritos había sistema, verificaríamos si se cumplían las condiciones teóricamente previstas.

A saber:

a) Si en el ámbito bajo observación había institución administrativizada.

b) Si entre ella y su medio ambiente existía retroalimentación.

c) Si sus elementos interdependían.

d) Si podía distinguírseles de los elementos del contexto.

e) Si influían y o eran influidos por los elementos ambientales a través de su frontera.

f) Si globalmente componían algo distinto de ellos mismos.

g) Si podían discriminársele subconjuntos o subsistemas al Distrito y si éste integraba un conjunto mayor o suprasistema.

h) Si los elementos distritales eran contenidos por fuerzas de cohesión que conservaban la existencia del Distrito y u se observaban patrones de cambio adaptativo que mantuviesen sus límites.

Obviamente, de darse tales requisitos, y en la medida que se dieran, el conjunto Distrito sería sistémico.

No era de prever ni el cumplimiento de todos ellos, ni su cumplimiento parejo.

Simplificadamente: debíamos advertir si nos parecía que el Distrito era un conjunto de interacción estable, con una frontera que lo aislaba de su región y a la vez lo comunicaba con ella, a la que influía y por la cual era influido.

Sobre los resultados de este análisis se informará en 8.1.13. "Sistematicidad del Distrito".



INDICE

1. Demanda de intervención	Pág. 1
2. Marco teórico	2
2.1. Razones de su elección	2
2.2. Características	6
3. Modelo de intervención	23
3.1. Razones de su elección	23
3.2. Características	26
4. Metodología de análisis	61
5. Modelo conceptual del Distrito	64
5.1. Características	67
5.2. Categorización de variables	78
5.3. Las categorías de análisis en los instrumentos de investigación	80
5.4. Los instrumentos de compilación de datos	84
6. Por qué testearíamos como sistemas a los Distritos	119
7. Qué se haría para comprobar si los Distritos eran sistemas	120