



La gestión organizacional en la **Administración** **Pública**

Funciones Ejecutivas
Gestión Política y Gestión Operativa
Diseño de Estructuras
Calidad en la Gestión Pública

Eduardo Jorge Arnoletto

Serie **PROFIM • 3**



LA GESTIÓN ORGANIZACIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Funciones ejecutivas
Gestión política y gestión operativa
Diseño de estructuras
Calidad en la gestión pública

LA GESTIÓN ORGANIZACIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**Funciones ejecutivas
Gestión política y gestión operativa
Diseño de estructuras
Calidad en la gestión pública**

EDUARDO JORGE ARNOLETTO



EDUCC - Editorial de la Universidad Católica de Córdoba

Arnoletto, Eduardo Jorge

La gestión organizacional en la administración pública - 1ª
ed. - Córdoba : Universidad Católica de Córdoba, 2005.

256 p. ; 26x18 cm. (Profim; 3 dirigida por Emilio Graglia)

ISBN 987-1203-24-1

1. Administración Pública I. Título

CDD 351

EDUCC - Serie PROFIM

Colección dirigida por

Emilio Graglia

Volumen III

LA GESTIÓN ORGANIZACIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Funciones ejecutivas

Gestión política y gestión operativa

Diseño de estructuras

Calidad en la gestión pública

Copyright © 2004 by Eduardo Jorge Arnoletto

De la presente edición:

Copyright © 2004 by EDUCC - Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

Director Editorial: Nelson-Gustavo Specchia.

Está prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier método: fotográfico, fotocopia, mecánico, reprográfico, óptico, magnético, o electrónico, sin la autorización expresa y por escrito de los propietarios del copyright.

IMPRESO EN LA ARGENTINA - *PRINTED IN ARGENTINA*

Todos los derechos reservados - Queda hecho el depósito que prevé la ley 11.723

I.S.B.N.: 987-1203-24-1



Universidad Católica de Córdoba
Ob. Trejo 323. X50001YG Córdoba. República Argentina
Tel/Fax: +(54-351) 493-8000, int. 122
www.uccor.edu.ar - educ@uccor.edu.ar

INTRODUCCIÓN

Este libro, nacido al calor de la docencia en ciencias de la administración y en contacto directo con quienes viven la realidad de nuestra administración pública, encara el gran tema de la gestión de las organizaciones estatales desde cuatro enfoques complementarios y convergentes:

Un primer capítulo —**FUNCIONES EJECUTIVAS**— tiene por objetivo introducir al participante en las disciplinas de la administración, permitiéndole visualizar sus alcances y complejidad, en relación con el dinámico e incierto contexto de nuestro tiempo, para promover en él los necesarios cambios de conceptos, enfoques y actitudes, que le permitan enfrentar los actuales desafíos de la Administración Pública e iniciarse en el ejercicio de las funciones ejecutivas, induciéndolo al aprendizaje y práctica de herramientas gerenciales adecuadas para una gestión avanzada.

El objetivo del segundo capítulo —**LA GESTIÓN DE PROCESOS OPERATIVOS**— es plantear razonamientos prácticos, sugerencias estratégicas y tácticas, y recursos técnicos para ayudar a los directivos públicos a aprovechar con inteligencia y ética las cambiantes circunstancias del contexto para crear valor público. A tal fin se desarrollan los grandes rasgos de una filosofía activa de la gestión pública, se presentan esquemas de diagnóstico para orientarse en el análisis del contexto, se proponen técnicas adecuadas, provenientes de las ciencias sociales, y se identifican tipos de intervención aptos para crear valor público, en el contexto dinámico de la sociedad. El conjunto puede considerarse como el esbozo de una teoría normativa (pero con bases empíricas) del comportamiento deseable en los directivos públicos, en un planteo que se construye alrededor de tres conceptos básicos: la noción de **valor público**, la dimensión de la **gestión política** o “gestión hacia arriba” (en busca de apoyo, mandato y legitimidad) y la **gestión operativa**, o “gestión hacia abajo” (en busca de eficiencia y resultados).

El tercer capítulo —**LA ORGANIZACIÓN Y DISEÑO DE ESTRUCTURAS**— tiene por objetivo comprender la vigencia de **nuevos criterios** para el diseño de organizaciones, a causa del impacto producido por los cambios del contexto; conocer los principios, elementos integrantes y procesos fundamentales del **funcionamiento** de las organizaciones, a tener en cuenta en su diseño; aprender a utilizar conceptos, métodos y técnicas para abordar el

diseño o rediseño de estructuras organizacionales; y formar criterios para actuar durante **procesos de cambio** organizacional.

El cuarto capítulo —**LA CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA**— es un punto de convergencia de los contenidos anteriores, y reconoce que, en todo tipo de organizaciones, frente a un mundo más dinámico y cambiante, más competitivo y exigente, para sobrevivir y prosperar hay que asumir un fuerte compromiso con la calidad y con los costos. Hay que generar mejoras en la calidad y reducciones en los costos a un ritmo acelerado, para mejorar a la vez los cuatro factores principales de la competitividad: los productos o servicios, la organización, la tecnología y los hombres. Esto también es válido para las organizaciones públicas, aunque no haya competitividad de tipo empresarial, porque hay escasez de recursos, necesidad de “hacer más con menos” y demanda creciente de servicios y sobre todo, de gestión pública (para corregir los desvíos del mercado) por parte de la sociedad, en el contexto de una crisis de la representatividad política que sólo puede superarse por una apertura a la participación política de los ciudadanos y una elevación de la capacidad de gestión de una dirigencia política renovada.

Eduardo Jorge Arnoletto

I

LAS FUNCIONES EJECUTIVAS

I LAS FUNCIONES EJECUTIVAS

I INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I.1 *La administración: consideraciones iniciales*

Una **organización**, pública o privada, es una unidad social o conjunto de personas que están relacionadas según cierto orden y realizan actividades que procuran alcanzar una o varias finalidades. Ejemplos típicos de organizaciones privadas son las **empresas**¹, que se caracterizan por la búsqueda de clientes y una finalidad lucrativa, aunque hay empresas (unipersonales o familiares, muy pequeñas) que no pueden considerarse organizaciones, a causa de su estructura extremadamente simple.

Por otra parte, existen muchas organizaciones que no son empresas, por su origen y finalidad no lucrativa, y que actúan en el ámbito de la sociedad en general (las instituciones culturales y deportivas y las **ONG's**, por ejemplo) o del sistema de gobierno estatal, en cualquiera de sus niveles (una oficina de la **Administración Pública**, por ejemplo). Son realidades muy diversas, que tienen características peculiares, pero también podemos encontrar en su estudio muchos conceptos, principios y herramientas de validez general.

La **administración**² es el proceso de coordinar las actividades de varias personas, en una organización, para obtener resultados previstos, en forma eficaz y eficiente. Es un **proceso**: o sea un conjunto de fases y actividades ordenadas de manera secuencial. El objetivo primario es lograr que un conjunto de personas realicen determinadas actividades en forma coordinada; de allí puede inferirse que los **administradores** deben obtener resultados a partir del trabajo de otros, antes que realizar ellos mismos esas actividades. De esa inferencia proviene la diferenciación entre directivos y operadores (u operarios). Un contenido fundamental de la administración es la idea de **eficacia**, o sea la medida en que se logran o no los objetivos previstos. Finalmente, otra idea central es la **efi-**

¹ Ver, por ejemplo, CASANUEVA ROCHA y otros: *Organización y gestión de empresas turísticas*, Editorial Pirámide, Madrid, 2000.

² En general, como bibliografía principal de la asignatura, consultar ETKIN, Jorge: *Política, gobierno y gerencia de las organizaciones*, Pearson Education, Buenos Aires, 2000.

I.1 **ciencia**, o sea la relación entre los resultados y los recursos consumidos para lograrlos.

En toda organización encontramos por una parte, empleados (**operadores** u operarios) que se encargan de la ejecución material de las tareas operativas de la organización, sin dirigir el trabajo de otros empleados; y por otra parte, personas de la organización que planifican, organizan, dirigen y controlan las tareas de los demás. Esos **directivos** son quienes se encargan de “administrar”, o sea de lograr resultados eficaces y eficientes mediante el trabajo del resto del personal. En la práctica, y sobre todo en los más modernos modelos de gestión, esa división no es tan tajante: es frecuente que los directivos realicen cierta cantidad de tareas operativas y que los operadores tomen parte en alguna medida de las tareas administrativas.

Es frecuente representar a las organizaciones mediante la figura de la pirámide. En su base están los **operarios**, quienes ejecutan materialmente las tareas operativas y no tienen mando sobre otros. Los **supervisores**, o directivos de primer nivel, dirigen y controlan directamente el trabajo de los operarios. Luego se ubican los **mandos medios**, que supervisan a los supervisores; y en la cumbre de la pirámide se ubica la **alta dirección**, máxima responsable de la organización en su conjunto.

Reiteramos que la **administración** es un proceso, que consiste en la ejecución secuencial de pasos o fases, que constituyen el trabajo típico de un administrador. Esas tareas pueden expresarse en forma generalizada como **funciones directivas**:

- **Planificación:** Consiste en establecer los **objetivos** de largo, mediano y corto plazo (o metas) de la organización, y en especificar los **cursos de acción** que se seguirán para conseguirlos. Debe haber **coherencia** entre los diversos niveles temporales de objetivos, los cuales por otra parte debe ser concretos, claros, y de ser posible, **cuantificables**, para poder luego hacer **comparaciones** con los resultados. Incluye también el análisis de los **recursos** necesarios, su adecuación y disponibilidad; y todo ello se debe concretar finalmente en planes, programas y presupuestos.
- **Organización:** Consiste en diseñar y determinar **funciones y tareas**, establecer unidades operativas, departamentos, divisiones, etc., y definir los circuitos y modalidades de la comunicación entre esas unidades. Esa organización debe responder a dos requerimientos básicos, aparentemente contradictorios pero complementarios: la necesidad de **dividir las tareas** y la necesidad de **coordinarlas**. La función de organización coordina las tareas estableciendo rela-

ciones permanentes entre entidades, para configurar una estructura de autoridad jerarquizada, y establecer el grado de **centralización** o **descentralización** en la toma de decisiones.

I.I

- **Dirección:** Consiste en **orientar** (“dirigir”) los esfuerzos de todos los empleados de la organización, inclusive los directivos, hacia la obtención de las finalidades organizativas. La función directiva se relaciona con los objetivos permanentes, de largo plazo, de la organización; y con los cambios constantes del contexto con el que la organización está vitalmente relacionada. La función de dirección se ocupa también de la **selección** del personal que desempeñará los cargos diseñados, de su **integración** al conjunto de la empresa, de la **orientación** de su trabajo, **capacitación** y **motivación**, estableciendo el sistema de **liderazgo** que resulte más adecuado, así como el esquema de sus **remuneraciones** y **promociones**, vale decir, de todo lo relacionado con la gestión de los llamados “recursos humanos”.
- **Control:** Consiste en procurar que todo se haga según las previsiones, asegurando la obtención de los objetivos de la organización, mediante la **comparación** de los resultados reales con los resultados esperados, para definir el nivel de ajuste o de divergencia entre ambos, y emprender las **acciones correctivas** que reencaucen la situación. La **función de control** está, pues, estrechamente vinculada con la función de **planificación**. No se pueden controlar resultados sin previsiones previas, y no se pueden establecer nuevas metas sin controlar los resultados anteriores.

Estas funciones son **secuenciales**, se realizan periódicamente, en momentos significativos de la vida de la empresa. En el resto del tiempo, los directivos realizan las llamadas funciones **continuas**:

- **Análisis de problemas:** En toda organización, constantemente se están produciendo problemas, incidentes y dificultades. Hay que detectarlos, analizarlos, buscar sus causas, establecer su importancia y prioridad, para buscar su solución e implementarla.
- **Toma de decisiones:** Frente a los problemas u oportunidades que plantea el entorno, hay que plantear las diversas alternativas de cursos de acción posibles, valorarlas según diversos criterios, sopesar opiniones y consejos, y en definitiva elegir una, tomar la decisión y finalmente llevarla a cabo.

I.1

El **proceso de toma de decisiones** es considerado un aspecto central de la función directiva, y en una visión más metódica y sistematizada se lo considera integrado por las siguientes fases: Identificación del problema - Desarrollo de las alternativas - Identificación de los criterios para decidir - Ponderación de los criterios para decidir - Evaluación de las alternativas - Selección de una alternativa - Implantación de la alternativa - Evaluación de la decisión.

- **Comunicación:** Los directivos, para analizar problemas y tomar decisiones, necesitan mucha información proveniente de otros niveles de la organización, que pueden obtener si tienen adecuados canales de comunicación. Lo mismo ocurre cuando deben informar sobre las decisiones que toman, para crear bases de consenso y de encuadre disciplinario a los fines de su puesta en práctica.

La **administración** en alguna medida se personaliza en la presencia y acción de los directivos que la encarnan. El enfoque de las funciones quedaría incompleto sin una referencia a los **roles** o **papeles** que los mismos desempeñan habitualmente, y que se agrupan en tres tipos diferentes³:

Roles interpersonales:

- **Cabeza visible:** Consiste en detentar la representación exterior de la organización, tanto frente a clientes, proveedores y terceros, como en actos protocolares y profesionales.
- **Líder:** Consiste en la responsabilidad de reclutar, seleccionar, interactuar y motivar a los empleados a su cargo, para asegurar su buen desempeño y el logro de los objetivos de la organización.
- **Enlace:** Consiste en el establecimiento de una amplia red de contactos y fuentes de información, internos y externos, para asegurar la relación positiva de la organización con su contexto y entre sus áreas integrantes.

Roles informativos:

- **Monitor:** Consiste en la búsqueda de información externa e interna, fiable, oportuna, organizada, pertinente y significativa (no accesoria) para los fines de la organización en su conjunto.
- **Difusor:** Consiste en la transmisión de información necesaria dentro de la organización, con adecuada circulación y llegada a las unidades de trabajo y las personas que necesitan de ella.

³ Ver, por ejemplo, CASANUEVA ROCHA y otros, *op. cit.*

I.1

- **Portavoz:** Consiste en la transmisión de información hacia el exterior de la empresa, sobre sus planes y programas, como interlocutor de los otros actores del sector de actividad y del mercado en general.

Roles decisionales:

- **Emprendedor:** Consiste en tomar la iniciativa y buscar oportunidades para la organización, adelantándose a los acontecimientos, promoviendo la innovación en los procesos y formas de gestión.
- **Gestor de anomalías:** Consiste en el análisis y búsqueda de solución de los problemas o al menos en su reenvío a los sectores de la organización que pueden encargarse de su solución.
- **Asignador de recursos:** Consiste en la asignación de los recursos disponibles a los diversos programas, unidades de trabajo y puestos, sobre la base del establecimiento de prioridades.
- **Negociador:** Consiste en la preparación y supervisión de los procesos de negociación internos y externos, y en fijar los límites de la negociación y las estrategias a seguir en ellos.

I.2 *El contexto actual*

Actualmente estamos impactados por **procesos globales**⁴, de una magnitud sin precedentes. Como aspecto positivo, nuestro mundo se caracteriza (y cada vez más) por un **incremento vertiginoso de los intercambios**, tanto de capitales, bienes y servicios, como de información, ideas, tecnologías y pautas culturales. Como aspecto negativo, experimentamos procesos de enorme **concentración de la riqueza y de marginación social**, y un agrandamiento vertiginoso de la brecha entre países desarrollados y subdesarrollados del mundo, mientras se perfila en el horizonte una **crisis ecológica** de alcance planetario.

La globalización no es un proceso fatal ni irreversible, pero se presenta en nuestros días con una fuerza hegemónica prácticamente irresistible. No todos los aspectos de la globalización están igualmente desarrollados o consolidados. En nuestros días, los aspectos realmente logrados de esa globalización son:

⁴ E. ARNOLETTO y E. BELTRÁN: "Gestión pública y participación ciudadana en el ámbito municipal", en Daniel GARCÍA DELGADO (compilador): *Hacia un nuevo modelo de desarrollo local - Municipio y sociedad civil en Argentina*", Buenos Aires, 1997, UBA, FLACSO, UCC.

I.1

- La **espectacular expansión del mercado internacional de capitales**.
- La **apertura de los mercados** a un intercambio asimétrico de bienes y servicios exento o aliviado de tasas aduaneras.
- La **formación de bloques de integración regional**.
- El **crecimiento en tamaño, complejidad y poder de las empresas transnacionales**.
- La **redefinición del rol y las incumbencias del Estado nacional**, con una redefinición crítica del concepto de soberanía nacional, y un creciente pragmatismo en las relaciones internacionales. También hay profundos cambios en lo interno, por vía de privatizaciones y descentralizaciones.

Hay otros aspectos, en los que la globalización tiene un nivel de realización muy inferior o es prácticamente inexistente:

- La **circulación de la información sobre los sucesos mundiales**, que está en manos de oligopolios informativos.
- La **circulación de la tecnología**, que se produce con cierta fluidez en el ámbito interno de las empresas transnacionales pero no entre empresas.
- La **circulación de las personas**, en su condición de trabajadores, que está hoy mucho más restringida que antes.

Vivimos, pues, una **CRISIS**, en la clásica significación de **peligros** más **oportunidades**. Está en marcha una **revolución científico-tecnológica** de fuertes (e impredecibles) consecuencias. En los consumidores hay una **revolución de las expectativas**, en una situación de sobreoferta con respecto a la demanda efectiva, mientras ponderables y crecientes sectores de la sociedad quedan marginados del consumo y del trabajo. Actúan fuertemente sobre nosotros muchos factores que obligan al cambio, a una rápida adaptación a **nuevos comportamientos y estrategias**.

La impresión general es que vamos hacia un mundo mucho más exigente, competitivo e impredecible que aquel del cual venimos. Este cambio puede atribuirse al derrumbe de los sistemas de economía centralmente planificada de los países socialistas, a la hegemonía del sistema económico capitalista en su versión neoliberal, y a la disputa por el aprovechamiento máximo de los factores de la producción, como la mano de obra barata disponible en muchos lugares del mundo, y la presión de los desempleados sobre el ingreso de los que conservan sus empleos. Esas acrecentadas exigencias de **competitividad** exigen mejorar substancialmente el nivel de calidad de los productos y servicios, de la tec-

nología, del funcionamiento de las organizaciones y del desempeño de los hombres, para conquistar niveles mas altos de eficiencia y competitividad⁵.

Las condiciones descriptas plantearon a los estados nacionales la **imperiosa necesidad de unirse en bloques continentales** para conservar protagonismo y lograr la masa crítica necesaria para desarrollarse. La primera faz de esos procesos es netamente **económica**; luego se desarrollan fases **políticas, sociales y culturales**. Los actuales estados-naciones quizás se conviertan en futuras “provincias” confederadas de nuevos megaestados emergentes. En el interior de estas complejas estructuras se dan **procesos de integración a otro nivel**: interprovincial, intermunicipal, etc.

Los impactos de esos procesos a nivel nacional pueden apreciarse claramente en la reforma del Estado, por vía de las privatizaciones, las descentralizaciones y la reducción de sus incumbencias; y en la aparición a nivel político-social de problemas “nuevos”, quizás no en su naturaleza pero si en su magnitud.

Hay una transferencia de actividades que eran públicas al ámbito de lo privado, por vía de la **privatización de empresas estatales**, otorgamiento de concesiones, etc. Por otra parte, hay un proceso de **descentralización**, de transferencia de funciones, con o sin transferencia de recursos, desde el gobierno nacional hacia los gobiernos provinciales y desde los gobiernos provinciales hacia los gobiernos municipales. Estos últimos han visto notablemente acrecentadas sus incumbencias, especialmente en los sectores de **educación, salud y promoción del desarrollo**.

Los **procesos de reforma** introdujeron profundos cambios en la relación de poderes en la sociedad, entre elites y sectores populares. Las primeras se han homogeneizado y los segundos se han heterogeneizado. El anterior poder de amenaza que provenía de las clases trabajadoras organizadas (huelga general, amenaza revolucionaria) se ha desplazado hacia el proveniente de las elites económicas, técnicas y los mercados (la amenaza “del golpe de mercado”).

La situación actual es completamente diferente: la opinión pública se muestra adversa, no solo al Gobierno, sino también al modelo, y plantea el requerimiento de una “revisión de la revisión”. La ilusión de una administración privada de los servicios públicos más eficiente y beneficiosa para la población ha sido sustituida por un “desencanto de lo privado” como clave para resolver problemas; y muy en particular, los problemas sociales gravísimos que han creado las privatizaciones y el achicamiento de las funciones estatales.

⁵ E. ARNOLETTO y A. PLEBANI: *Globalización, Regionalización y Situación Nacional Argentina*, Córdoba, Ed. Triunfar, 2000.

I.1

A su vez, en la sociedad, la acción combinada de diversos factores ha producido un incremento muy fuerte de la **exclusión social**, por vía del desempleo. La innovación tecnológica expulsiva de mano de obra no calificada, las políticas restrictivas de los gastos fijos por parte de las empresas enfrentadas a la competencia, las privatizaciones y la reducción de las funciones estatales, han elevado las tasas de desempleo a cifras que no se conocían en Occidente desde la crisis de 1930, y esta situación parece destinada a perdurar, o a resolverse muy lentamente, con o sin paraguas de protección vía subsidios al desempleo. El **crecimiento del sector servicios** parecía destinado a absorber los excedentes expulsados por la industria y el Estado, pero no lo hace en medida suficiente y tiene, además, exigencias de idoneidad que pocos satisfacen.

Las sociedades se están volviendo **duales** (o más bien **dobles**) en un nuevo sentido, no entre ricos y pobres, como antes, sino en grupos integrados al sistema de producción y consumo (con una gran mayoría de receptores de salarios empobrecidos) por una parte, y los grupos sociales segregados de dicho sistema, o que participan del mismo en forma precaria, ocasional o delictiva, por otra. En muchas partes, los **grupos sociales excluidos** se están organizando para intentar salidas a esta situación y resolver problemas relacionados con ella, como habitación, salud, educación, recalificación laboral, etc. Esto explica la aparición y auge del llamado “**tercer sector**” de la economía y la sociedad, del cual las organizaciones no gubernamentales son una clara expresión.

Manuel Castells⁶, en su obra *La Era de la Información* nos dice que “*Una revolución tecnológica, centrada en torno a las tecnologías de la información, está modificando la base material de la sociedad a un ritmo acelerado. Las economías de todo el mundo se han hecho interdependientes a escala global, introduciendo una nueva forma de relación entre economía, Estado y sociedad en un sistema de geometría variable*”.

Según Castells, la revolución de la tecnología de la información es un hecho histórico por lo menos tan importante como la revolución industrial del siglo XVIII, en cuanto inductor de un cambio fundamental, de una discontinuidad, en la base material de la economía, la sociedad y la cultura. Por ello, sostiene que “*lo que caracteriza a la revolución tecnológica actual no es el carácter central del conocimiento y la información, sino la aplicación de ese conocimiento e información a aparatos de generación de conocimiento y procesamiento de la información / comunicación, en un círculo de retroalimentación acumulativo entre la innovación y sus usos*”.

⁶ Manuel CASTELLS: *La era de la información*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

Con respecto a los impactos culturales de estos grandes procesos, vamos a sintetizar el tema en tres observaciones básicas:

- Se ha producido **la aparición de una cultura global**, que en buena parte es una mundialización de aspectos básicos de la cultura norteamericana actual, con mezcla generosa de ingredientes de otras culturas avanzadas.
- Se produce también **un resurgimiento de las culturas locales**, como reacción contra la globalización, como revalorización de lo propio.
- **Se están generando contraculturas**, en los grupos excluidos o marginados del proceso, que probablemente chocarán con las de los no excluidos, en una peligrosa y conflictiva convivencia, en el mismo tiempo y espacio, de grupos con divergentes valores y sentidos de la vida, como puede verse en muchas de las actuales formas delictivas de la lucha de pobres contra pobres.

La Administración Pública⁷ no podía quedar al margen de los profundos cambios experimentados por el mundo en las últimas décadas. Hoy la Administración Pública carga sobre sus espaldas, en casi todos los países del mundo, con un profundo estereotipo de ineficacia, ineficiencia, lentitud de respuesta, falta de reflejos para atender las nuevas demandas sociales, incapacidad de contener el gasto público, y tendencia a tejer un entramado burocrático auto-defensivo en sus relaciones con los ciudadanos.

En general se la considera rápida para sancionar al ciudadano que no cumple y lenta para cumplir sus propias obligaciones. En particular, los empleados públicos tienen una imagen muy negativa, se considera que trabajan menos que los privados, y toman con menos dedicación su empleo, a causa de su estabilidad garantizada.

Se considera con frecuencia que los aportes fiscales de los ciudadanos no están compensados con la calidad de los servicios públicos que reciben, que la expansión del gasto público tiene efectos nocivos sobre el mercado, porque son recursos que se restan del consumo privado, y que los numerosos casos de corrupción, con su transferencia de recursos públicos a bolsillos privados, ensombrecen este cuadro hasta volverlo intolerable.

Las empresas, acostumbradas a aumentar su competitividad mediante la reducción de sus plantillas no comprenden la inmutabilidad de los organigramas y las plantillas públicas, y menos aún la

⁷ Ver, por ejemplo, David OSBORNE y Ted GAEHLER: *La reinención del gobierno*, Ediciones Paidós, Barcelona, 1995.

- I.1** proliferación de contratos y asesores de todo tipo que cada equipo gobernante trae consigo... y que luego tratan de quedarse.

Los usuarios de los servicios públicos, por experiencia acumulada y por comparación con los servicios privados, auditan la calidad de los servicios que reciben, y señalan los desvíos del comportamiento burocrático, las colas, demoras, poca amabilidad, papelerío, impenetrabilidad administrativa, etc..

Mientras la actividad privada se fue adaptando gradualmente a nuevas formas de gestión, a partir de los modelos taylorianos de principios de siglo, y adoptó modalidades de trabajo en equipo, organización matricial por proceso / función, gama de trabajo enriquecido, polivalencia funcional, etc., que fueron preparando el camino para la adopción en nuestros días de las modalidades de Gestión Participativa y Calidad Total, la Administración Pública, con algunas notables excepciones, permaneció como “detenida en el tiempo”, conservando el modelo burocrático weberiano de los años 1920, de manera que ahora es muy grande el salto que tiene que dar para ponerse al día.

Otra dificultad específica se refiere a la ausencia de competencia directa, visible, que a los integrantes de la empresa privada les indica con claridad que hay que cambiar o perecer. En la Administración Pública se puede mantener la ilusión de que es algo que siempre existirá, lo cual es cierto, pero no con la misma forma, porque las sociedades no pueden permitirse el lujo de que algo tan importante sea disfuncional por muy largo tiempo.

Por último, una especial dificultad surge del hecho de que por las bajas remuneraciones, lenta carrera y clientelismo político, el nivel de preparación técnica promedio de los funcionarios y empleados de la Administración Pública suele ser más bajo que sus equivalentes de la actividad privada, lo que plantea la urgente necesidad de un amplio proceso de capacitación y el replanteo de las actuales modalidades de admisión a la carrera administrativa pública.

I.3 *Los cambios y la ruptura con las ideas tradicionales*

En estos tiempos, todos somos muy conscientes de que se han producido, para bien y para mal, profundos cambios en el contexto de las organizaciones, y que esos cambios afectan profundamente a la estructura y a la cultura de las mismas, y por lo tanto a las formas adecuadas de gestionar sus actividades. En la ciencia, técnica o arte de la administración se ha producido una profunda ruptura con las ideas tradicionales, y se han formulado nuevas y audaces propuestas para afrontar los desafíos de los nuevos tiempos.

Esos cambios afectan por igual a las empresas privadas y a las organizaciones públicas. En este último caso, puede considerarse como definitivamente perimido el modelo burocrático weberiano, clásico, y se plantean con insistencia reclamos de cambio y propuestas de nuevos modos de gestionar los ámbitos del poder público. Para comprender con claridad la situación es importante:

Construir un modelo de interpretación, simplificado pero representativo, del actual contexto global de las organizaciones, teniendo en cuenta sus principales dimensiones: económica, política, social y cultural; la interacción entre ellas y su impacto sobre las organizaciones.

1.4 La evolución del pensamiento en el Management.

El proceso evolutivo que condujo a esta concepción de la gestión participativa reconoce aproximadamente la siguiente cronología, según la opinión de Octave Gelinier⁸:

- 1900 - 1930: El “modelo ideal” tayloriano o weberiano, basado en la autoridad científica para la verdad y el bien; no participativo.
- 1925 - 1960: Progreso de la comunicación en un modelo sin cambios, en base a los trabajos sobre relaciones humanas de Elton Mayo, y a la “descentralización en centros de beneficio”, en base a las ideas de A. P. Sloan y de R. Cordiner.
- 1955 - 1975: Se abre paso la dirección participativa, por obra de sociólogos que estudiaron la dinámica del grupo reducido, como R. Lickert, y de investigadores de la gestión, como Peter Drucker y su propuesta sobre la dirección participativa por objetivos.
- 1968 - 1980: El choque del ‘68, la crisis y la aparición de una perspectiva socio-técnica, por los estudios de F. E. Emery sobre las condiciones de trabajo y su reestructuración participativa, y los trabajos de O. Ortsman sobre información, escucha y equipos semiautónomos.
- 1976 - 1985: Choque japonés y círculos de calidad, que mostraron la posibilidad de una participación responsable hasta la base, para lograr una alta eficacia calidad-productividad.
- 1980 - 1990: Dirección estratégica mediante visión compartida: Proyecto y líder, confianza total en el hombre y en el equipo.

⁸ Octave GELINIER: “Reseña Histórica de la Dirección Participativa”, en Vincent LABOUCHEIX (compilador): *Tratado de la Calidad Total*, tomo I, México, Limusa, 1994.

I.1 I.5 **La gerencia actual: características**

La **dirección estratégica mediante visión compartida** es el último episodio en el proceso evolutivo histórico de la gestión participativa y ha nacido conjuntamente con el intenso choque de los años ochenta, con su mercado mundializado y su escalada de progresos técnicos, y con el desafío humano que representa una mejor valoración de los recursos humanos en la empresa. Los principios fundamentales que la diferencian de los planteos anteriores son los siguientes:

- **Contingencia:** La empresa está inmersa en un contexto aleatorio e imprevisible. Ninguna Dirección, por buena que sea, puede saberlo todo. Cada nivel, cada órgano, debe buscar la información y tomar las decisiones adecuadas para adaptarse al medio.
- **Servicio al cliente:** Es vital prestar un excelente servicio al cliente, mantener con él una estrecha relación, que privilegie lo cualitativo sobre lo cuantitativo.
- **Movilidad:** Es necesario servir “justo a tiempo”, progresar continuamente y con rapidez, desarrollar rápidamente productos nuevos más variados, innovar, cuestionarse y mantener las cualificaciones humanas a tono con los avances técnicos.
- **Hombre total:** No se puede realizar lo anterior en base al *homo oeconomicus*. Hay que partir del hombre en su totalidad, con su personalidad y sus motivaciones complejas. Hay que reconocerlas y darles un campo de expresión en la empresa.

Los protagonistas de este nuevo modo de entender la gestión son el **líder**, de la empresa y de sus principales partes, y el **hombre** en su totalidad, trabajando en **equipo**. En su dinámica juegan los siguientes elementos principales, totalmente interdependientes:

- La visión y proyecto del futuro deseado, expresadas en una estrategia competitiva claramente pensada.
- La confianza en los hombres que integran la organización, como fuente de ideas útiles e iniciativas que hay que saber aprovechar.
- La alta motivación en la unidad de la acción, por compartir los mismos fines.
- La descentralización en profundidad, mediante un organigrama invertido, en cuyo vértice está el cliente; luego el personal de contacto; luego los servicios de apoyo logístico y finalmente, la dirección estratégica, cuyo liderazgo es vital.

- Un sistema de gestión más completo, financiero, físico y social, basado en indicadores de los tres aspectos mencionados.
- Una cultura que recupere los valores de la intuición y la relación humana, expresión concreta de una gestión participativa.
- Un nuevo liderazgo, más centrado sobre el hombre, capaz de servir a los que dirige, para ayudarlos a triunfar.

2. LA VISIÓN RELACIONISTA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.1 *La visión relacionista*

La manifestación más amplia de la actitud propia de la gestión participativa es la **visión relacionista**⁹. Se trata de incorporar en el ámbito de la Administración Pública la visión aportada por el desarrollo de **alianzas estratégicas** entre empresas privadas, con la finalidad en nuestro caso de crear más valor público para beneficio de la sociedad. Este enfoque puede aplicarse de varias maneras y en varios niveles:

- Mediante una adecuada **coordinación de roles y tareas**, entre los niveles verticales de gobierno: nacional, provincial y municipal, con independencia del mayor o menor grado de autonomía de esos niveles. Esta coordinación se puede hacer tanto en regímenes federales como unitarios.
- Por **alianzas estratégicas** entre entidades políticas del mismo nivel, tales como:
 - Mercados comunes, zonas de libre comercio, comunidades de naciones.
 - Uniones interprovinciales, para la creación de regiones dentro de un mismo país.
 - Alianzas entre ciudades, creación de entes intermunicipales.
- Por **relación entre organizaciones públicas** estatales, como municipios, por ejemplo, y **organizaciones no gubernamentales**, empresas o incluso individuos.

La finalidad que se persigue con esta forma de organización es **establecer mecanismos de cooperación interinstitucional** para “hacer más y de otro modo entre muchos”.

⁹ Ver, por ejemplo, Rafael BAÑÓN y otros: *La nueva administración pública*, cap. 5: “Las relaciones y la gestión intergubernamentales”, por Robert AGRANOFF. Alianza Editorial, Madrid, 1997.

1.2 La posibilidad de crear estas mallas o redes de instituciones, mediante diversas formas de asociación, como consorcios, mancomunidades, sociedades mixtas, etc., nace de una **estrategia de gestión que privilegia la cooperación y la integración** de esfuerzos entre asociados por encima de la competencia y el control. Vamos a desarrollar con mayor detalle este tema, con referencia al caso arquetípico de los municipios y comunas.

2.2 Relación con Organizaciones Sociales

Un importantísimo actor en este proceso es obviamente el **sector privado**, las fuerzas productivas y comerciales, que actúan como uno de los motores de desarrollo de la ciudad, especialmente cuando han alcanzado un grado importante de desarrollo institucional, en forma de cámaras u otras organizaciones industriales, comerciales, de servicios, etc.

Otros actores de fundamental importancia son los **centros vecinales**, que si bien hasta ahora en muchos casos no tienen una relación institucionalizada con la Municipalidad, porque no lo exige el actual ordenamiento legal, es obvio que deberán tenerla en el futuro, y más allá de lo formal, llevar adelante acciones en estrecha colaboración.

Estas nuevas actitudes y aptitudes logradas por el municipio y los agentes productivos crean un campo propicio para lanzarse hacia el indispensable cometido de promover el desarrollo económico local. Es así que el gobierno local asume un nuevo rol y nuevas formas de gestión, además de convertirse en un elemento dinamizador del modelo de crecimiento y acumulación económica. Su nuevo rol consiste en orientarse fuertemente a la promoción del desarrollo económico y por tanto social a escala local y en lograr el fortalecimiento y la diversificación de su base económica para posibilitar la localización de nuevas industrias y actividades del sector terciario.

Para que una municipalidad pueda abordar este nuevo tipo de actividades resulta imprescindible contar con tres condiciones previas: primero, debe tener una visión clara de lo que se pretende que la ciudad sea y cuál es su vocación como territorio. Segundo, debe tener qué ofrecer, es decir, garantizar un umbral mínimo de infraestructuras y servicios que son gestionados con cierto nivel de eficiencia para el tipo de especialización productiva que se pretende promover. En tercer lugar, reducir limitaciones o restricciones que disminuyen la productividad de las empresas (modernización de las estructuras públicas sin burocratización de las tramitaciones, eliminar la corrupción que actúa como una dura barrera para el mejora-

miento de la productividad urbana, modernizar cuerpos legales y dar seguridad jurídica, eliminar sobre regulaciones y la desactualización de normas, contar con finanzas públicas equilibradas, etc.).

El municipio debe procurar una acción catalizadora en la búsqueda del socio privado, dejando de hacer todo y pasando a coordinar las acciones que apuntan al desarrollo. Estamos proponiendo la combinación de las potencialidades propias del sector público con las del sector privado, el “gobierno a través de terceros” según Lester Salamon. Al gobierno municipal le toca detectar el problema y reunir los recursos para el que sector privado ejecute las soluciones.

La Municipalidad debe contribuir a que la mano de obra esté calificada conforme a la demanda de las empresas, se realice investigación y desarrollo tecnológico y que existan la infraestructura y el equipamiento necesarios. Se deben poner en marcha mecanismos por los cuales no sólo se cuente con las condiciones adecuadas para ejecutar una cierta actividad, sino que además de generar tales atracciones también se impulse un proceso de marketing de la ciudad; éste deberá identificar y promocionar sus ventajas competitivas.

En cualquier caso, además de buscar la toma de conciencia y la implicación del sector privado, la correspondiente colaboración público-privada y la inclusión del tercer sector en las actividades, es absolutamente imprescindible el involucramiento de toda la sociedad civil, para lo cual habrá que apelar a todo método que se considere pertinente: desde la utilización de un sitio en INTERNET hasta el viejo y conocido buzón de sugerencias para el vecino. Lo anterior debe ser cuidadosamente manejado por cuanto es necesario evitar divergencias entre la evolución del proceso de revitalización y la percepción social de los beneficios de este proceso (en este sentido, son primordiales los esfuerzos dirigidos a la formación y al empleo).

En síntesis, podemos decir que:

- Hay que estimular **la representación institucional y la participación real de los ciudadanos**, evitando la laxitud en el compromiso contraído y el hecho de que los agentes privados sean meros observadores o demandantes. La participación incluye, desde esta visión dos momentos: uno, el primero, masivo (ejemplo: los talleres); otro, en segundo lugar, básicamente institucional o a través de las distintas organizaciones de la sociedad civil.
- Hay que crear una **red comunicacional** que relacione las instituciones públicas, privadas e intermedias, para incrementar y optimizar el flujo de información necesaria para la implementación de las actividades conjuntas.

I.2

- Se debe fomentar la **participación del agro**, creando Consejos Zonales o figuras equivalentes.
- Se debe desarrollar una adecuada **estrategia de marketing** político, procurando obtener el mayor grado de involucramiento e incidencia posible. Es importante resaltar que una de las claves del éxito de cualquier plan es precisamente la participación de la sociedad civil en el mismo.
- Se deben generar **mecanismos institucionales** apropiados para lograr el riguroso cumplimiento de los objetivos técnicos de cada actividad que se estipule como realizable.
- Pensamos que mediante **metodologías participativas** (reuniones sectoriales y transversales, encuestas, entrevistas, acercamiento de los funcionarios a los diversos sectores de la comunidad, apertura de vías comunicacionales directas, etc.) es posible integrar a los vecinos en el relevamiento de la información, la priorización de las necesidades y la búsqueda y definición de las soluciones. Esto es de la mayor importancia, porque para que un plan tenga éxito no basta un elevado nivel de idoneidad técnica en sus diseñadores: es necesario también conocer cabalmente (mediante la participación) la realidad que viven los ciudadanos y aprovechar sus recursos humanos y materiales para mejorar las condiciones de vida de la comunidad. Una buena herramienta para tal fin es la **microplanificación**, que ha tenido muy buenos resultados y que no necesita de grandes inversiones, ya que se podrían aprovechar las instalaciones de los Centros Vecinales. En realidad, los únicos cambios que habría que hacer serían de tipo cualitativo, especialmente la capacitación de los participantes.
- La **planificación estratégica** es el instrumento idóneo para sistematizar la acción municipal, dándole coherencia y proyección hacia el futuro. Para definir estrategias de acción viables y eficaces se debe incorporar a la comunidad al proceso de planificación, pero para poder planificar acciones en forma participativa es necesario trabajar a escala local, a partir de unidades territoriales pequeñas y homogéneas.
- Es necesario, como lo señaláramos con anterioridad, retomar la **planificación estratégica** como función sustantiva de la gestión de la ciudad, apoyada en una prospectiva de mediano plazo, con cualidades flexibles (por ejemplo, considerar escenarios futuros alternativos, el análisis del pasado al presente y del presente al futuro, entre otras herramientas) que respondan a las demandas de nuestro tiempo. La planificación debe ser realista: hay que pensar globalmente y actuar localmente,

en un contexto signado hoy por notorias limitaciones: urbanización y desdoblamiento rural, crisis de representatividad política, descentralización no completada con pleno éxito, atrasos en la atención de los problemas sociales y presiones crecientes sobre los recursos naturales y el medio ambiente.

El marco general de trabajo debería garantizar la presencia de por lo menos tres elementos:

- **Búsqueda del conocimiento:** Construcción de modelos del proceso de revitalización. Aplicación de herramientas avanzadas de planificación y gestión. Estrecha colaboración con centros de reflexión locales y externos.
- **Generación de la innovación:** Intercambio de la información. La comunicación se deberá desarrollar en círculos concéntricos, de forma que el mensaje llegue, en general, primero a los participantes directos y después, a través de ellos, al conjunto de la sociedad.
- **Obtención del compromiso:** Valoración social de los proyectos de revitalización.

En toda planificación se deben establecer y **distinguir una serie de etapas** con sus correspondientes **objetivos a alcanzar** que estarían indicando, a medida que avanzamos en su implementación, el grado de concreción del plan de trabajo. Además de la enunciación de las etapas, se debe establecer una secuencia cronológica de cumplimiento de los objetivos y de los plazos acordados previamente.

Mientras que en las primeras etapas el énfasis está puesto en las infraestructuras físicas y equipamientos culturales, la consolidación del proceso de revitalización requiere concentrar los esfuerzos en el desarrollo del capital humano y la organización de los elementos metropolitanos, además de fomentar la coordinación y la complementariedad entre los diferentes proyectos consensuados. Es importante trabajar para alcanzar los siguientes objetivos:

- **Lograr una adecuada convergencia entre la capacidad de gestión de los funcionarios y la capacidad de participación de los ciudadanos organizados.** Se trata de explorar el campo de la necesaria interacción entre la capacidad de gestión de los funcionarios municipales y las formas de la participación ciudadana, para afrontar y resolver la ejecución de proyectos concretos de desarrollo local. Se busca un camino que evite dos riesgos extremos: el riesgo de la participación, que a nuestro juicio es el **asambleísmo populista**, verborrágico, conflictivo, inconducente, y el riesgo de

I.2

la conducción, que es el **autoritarismo personalista**, subjetivo, voluntarista y alejado de los verdaderos requerimientos sociales.

- **Lograr un funcionamiento de eficiencia creciente en las organizaciones sectoriales de la comunidad, para compatibilizar sus proyectos y dar sinergia a sus realizaciones.** Es muy probable que las organizaciones sectoriales de la comunidad tengan el hábito de operar en forma aislada, llevando por su cuenta, acciones bien inspiradas pero que corren el riesgo de ser redundantes o ineficientes e incluso de desalentar la propia participación ciudadana, sobre todo teniendo en cuenta que en el caso de las ciudades de mediano tamaño, son las mismas personas las que se repiten en la integración de diferentes instituciones, las que si actúan con dispersión de recursos y no logran los resultados previamente buscados, pueden colaborar negativamente a la hora de recoger adhesiones para emprendimientos que conlleven trabajo, objetivos o intereses mancomunados y que deben lograr consenso de parte de la ciudadanía.

Consideramos aconsejable generar mecanismos de comunicación y de colaboración entre ellas, dentro de un marco estratégico unificado, para potenciar mejor las actividades de cada una de ellas. Es importante comprender que es necesario el esfuerzo mancomunado de todos los actores que construyen la ciudad, de quienes toman decisiones que impactan el ámbito urbano, considerando ampliamente las causas de los problemas y teniendo en cuenta las tensiones y conflictos presentes en el interior y en el contexto de la ciudad.

Esos mecanismos de comunicación y colaboración deben ser ágiles, para que no resulten gravosos o dilatadores de la acción concreta, por el exceso de reuniones, etc. A tal fin creemos que es importante:

- La labor del coordinador de los grupos de trabajo, enviando con anterioridad informes de las actividades que se han desarrollado y/o se piensa llevar a cabo, para aprovechar las reuniones a pleno.
- El uso de mecanismos de delegación orientada: por ejemplo, realizar reuniones entre los directivos de las organizaciones para establecer las líneas principales de acción, las cuales serán efectuadas luego por grupos de trabajo constituidos por mandos medios de las mismas organizaciones.
- No fomentar la rotación de los participantes que representan a las distintas instituciones, en este sentido se recomienda que dichas instituciones consideren la asistencia a las

reuniones o la participación directa en alguna actividad del mismo, como tiempo de trabajo individual reconocido y pagado como tal.

I.2

La relación del Municipio con los centros vecinales

Este es un tema de la mayor importancia, bastante descuidado hasta ahora en cuanto a la institucionalización de relaciones entre la Municipalidad y los mismos, de modo que cabe dedicarle algunas consideraciones en particular.

Si se toma el concepto de **participación** como un eje primordial de la gestión municipal, es de fundamental importancia crear las instituciones y mecanismos necesarios para que los vecinos puedan expresarse orgánicamente, a fin de dar a conocer sus necesidades y prioridades, orientar las soluciones requeridas y participar de su realización.

El instrumento apto para esa expresión orgánica y representativa son los **centros vecinales**. Es muy clara la conveniencia de crear tales vínculos, que serán, por otra parte, un tema insoslayable cuando se plantee la elaboración de una Carta Orgánica Municipal. Nos permitimos consignar las siguientes sugerencias sobre este tema, en base a antecedentes exitosos en la materia:

- Derecho de cada barrio, por el solo hecho de ser reconocido como tal, de formar su propio Centro Vecinal.
- Cuerpo electoral integrado por todos los vecinos domiciliados en el barrio, según el padrón electoral vigente.
- Representación proporcional de las minorías según el sistema D'Hont y elección directa del Presidente de cada Comisión Directiva.
- Reconocimiento de la Comisión Directiva por la Municipalidad, mediante un decreto que otorgue personería municipal por dos años.
- Favorecer la participación de la mujer en estas Comisiones Directivas.
- Creación en la Municipalidad de un organismo de coordinación para las relaciones con los centros vecinales, para asegurar una relación fluida entre estos, las autoridades ejecutivas y las áreas funcionales del Municipio.

2.3 Relaciones Intermunicipales

En el caso de la Provincia de Córdoba, la posibilidad de generar acuerdos intermunicipales está contemplada en La Ley

- I.2** Orgánica Municipal, debido a que esta Ley fue creada por la Legislatura Provincial para los Municipios que aún no hubieran dictado su Carta Orgánica. Los artículos que contemplan esta posibilidad son el artículo 183 de la Ley n° 8102, con arreglo a lo dispuesto por el artículo 190 de la Constitución Provincial:

Artículo 190 de la Constitución Provincial: *“Las Municipalidades pueden celebrar convenios entre sí, y constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia. Pueden celebrar acuerdos con la Provincia, el Gobierno Federal u organismos descentralizados, para el ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes”.*

Artículo 183 de la Ley 8102: *“Las Municipalidades coordinarán sus relaciones entre sí, con la Provincia, el Gobierno Federal y organismos descentralizados mediante convenios con arreglo a lo dispuesto por el artículo 190 de la Constitución”.*

“Los Convenios deberán ser aprobados por las Municipalidades intervinientes mediante Ordenanza”.

“Podrán crearse organismos intermunicipales bajo la forma de asociaciones, organismos descentralizados autárquicos, empresas o sociedades de economía mixta u otros regímenes especiales constituidos de conformidad a las normas de la presente Ley”.

En este marco es obligación del gobierno provincial brindar asistencia técnica para este nuevo rango constitucional que mediante este artículo se le otorga a los municipios.

El objetivo central de esos procesos de integración es: Lograr una vinculación efectiva del municipio con los otros municipios de su área de influencia mutua, para favorecer la realización de objetivos regionales por medio de la colaboración, y obtener un incremento de su influencia sobre los poderes provinciales y nacionales.

Para lograr ese objetivo nos permitimos sugerir algunos cursos de acción:

- La creación de asociaciones de municipios de cada área de influencia, para promover el intercambio de experiencias sobre gestión municipal y para elaborar proyectos conjuntos de interés para la región, así como para llevar adelante tratativas conjuntas frente a los gobiernos provinciales y nacional.
- Crear un cargo de Administrador de la Ciudadanía o Coordinador de Direcciones Municipales, para liberar al Intendente de tareas puramente administrativas y optimizar su tiempo de gestión para el contacto con la comunidad, el con-

tacto con las otras municipalidades y poderes, el planeamiento estratégico conjunto, etc..

- Promover el desarrollo rural integral y su articulación con las áreas urbanas, impulsando el crecimiento de las comunidades rurales vinculadas a los municipios de la región, apoyando el desarrollo de nuevos emprendimientos.
- Articular políticas conjuntas con otros municipios en materias cuyo marco supere estrictamente la frontera municipal y que sean de particular preocupación para “municipios hermanos” como puede ser por ej: falencias en materia de seguridad.

2.4 *Articulación con la región, el País y el mundo.*

En este tema, el objetivo puede expresarse del siguiente modo: **Proponer y explicitar estrategias para reforzar los vínculos internacionales del Municipio y su área de influencia a nivel del Mercosur y del mundo.**

La actual tendencia de la acción municipal no se limita al ámbito provincial, sino que se proyecta sobre el mundo, para favorecer el comercio internacional para los productos locales y el mutuo conocimiento con otras comunidades. Hay al menos tres aspectos que consideramos deben ser tenidos en cuenta al respecto:

- La acción en el área del Mercosur, promoviendo en forma conjunta con las empresas locales y las organizaciones sociales la presencia del municipio en las ferias regionales y en las negociaciones comerciales dentro de la región. La idea es profundizar las vinculaciones económicas para que el esfuerzo de integración no quede sólo acotado a los límites de una zona estratégica de paso, sino que libere fuerzas mucho más radicales y que tienen que ver con un verdadero protagonismo a la hora de entablar lazos en el interior de la región. En este sentido, cabe destacar que es importante lograr la ampliación de esos lazos hacia cuestiones que no tienen que ver sólo con lo estrictamente económico sino que refieren a vinculaciones más relacionadas con el aspecto cultural de los pueblos que buscan la integración. En este sentido, es muy importante promover la participación del municipio en la Red de Mercociudades, que tiene áreas dedicadas al desarrollo económico y a las cuestiones culturales y sociales.
- La acción fuera del ámbito del Mercosur, para desarrollar otros mercados y evitar los riesgos de la Brasil-dependencia, mediante la presencia del municipio en misiones comerciales organizadas por la provincia o la Nación, etc.

I.2

- El acrecentamiento de los vínculos con las ciudades hermanadas, con fines de intercambio y asesoramiento, en el marco de una relación ordenada y efectiva. En esto vale lo expresado en el caso de las vinculaciones dentro del Mercosur, pues los lazos deben superar la mera cuestión honorífica para pasar a integrar con más fuerza y profundidad todas las formas de vinculación entre las ciudades de que se trate.

Afianzar los lazos culturales oficiales que se pueden establecer con municipios extranjeros, favorecer el estrechamiento de vínculos con otras ciudades con las cuales se tiene contacto cultural y dar un curso a éstas relaciones en el ámbito comercial.

3. EL PLANEAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES

3.1 *Concepto e importancia del planeamiento*

Planificar es una función gerencial básica, que consiste en un conjunto de actividades intelectuales que apuntan a: Prever situaciones y definir metas - Formular políticas - Elaborar proyectos - Asignar recursos.

Tiene la finalidad, en última instancia, de mantener a la organización para la cual se planifica en un adecuado y creciente nivel de interacción positiva con su contexto social, según los fines de la organización y las necesidades sociales que ella procura satisfacer¹⁰.

Es de hacer notar que una característica fundamental del actual contexto de las organizaciones, con su acelerado ritmo de cambios, es el incremento de la **incertidumbre** con respecto a la evolución de las tendencias de futuro, por lo que en general no se planifica en base a un solo objetivo, sino con una técnica de escenarios, donde se definen algunos escenarios de futuro posibles, objetivos realizables para cada escenario y estrategias adecuadas para cada objetivo.

Una organización es un **sistema finalista y abierto** en permanente proceso de adaptación a un contexto cambiante y con frecuencia muy difícil de predecir. La **planificación**, siempre en estrecha relación con el **control**, es quien permite realizar esa adaptación.

Planificar¹¹ es un proceso que puede representarse como una pirámide en cuyo vértice está la **misión**, y en niveles decrecientes se encuentran los **objetivos**, las **estrategias**, las **políticas**,

¹⁰ Ricardo KOCH: *El diseño de la estrategia en su empresa*, Folio, Barcelona, 1995.

¹¹ Ver, por ejemplo, CASANUEVA ROCHA y otros, *op. cit.*

los **procedimientos**, las **reglas**, los **programas** y finalmente, en la base de la pirámide, los **presupuestos**.

La **misión** es el objetivo último de la organización, que define su identidad, el sentido de su actividad y los valores que pretende servir. Los **objetivos** son los resultados a lograr en determinado horizonte temporal, las situaciones futuras que la organización desea realizar. Las **estrategias** son los caminos que la organización se propone seguir para realizar sus objetivos. Las **políticas** son declaraciones de principios que guían la toma de decisiones hacia los objetivos. Los **procedimientos** son guías para la acción, que indican los pasos a seguir en cada actividad. Las **reglas** definen lo que se puede y lo que no se puede hacer dentro de la organización. Los **programas** se refieren a un determinado curso de acción hacia un objetivo específico, y contienen un conjunto de metas, políticas, procedimientos, reglas, asignaciones de tareas, pasos a seguir y recursos a emplear. El **presupuesto** es la expresión monetaria de un programa, que especifica los resultados esperados y los costos estimados para su obtención. El presupuesto es la principal herramienta del control.

Dentro del proceso general de la administración, es difícil exagerar la importancia de la **planificación**, ya que es la función que orienta a las demás funciones: ayuda a definir el tipo de organización más adecuado, el nivel de participación de los integrantes, el estilo de liderazgo y los medios de comunicación más adecuados.

Hay diferentes tipos de planes, según su alcance, plazo de tiempo y especificación. Según su **alcance**, encontramos:

- **Planes estratégicos:** Afectan a toda la organización, establecen la misión y los objetivos generales, sitúan a la organización en función de su entorno y en el largo plazo.
- **Planes operativos:** Parten de los objetivos definidos en los planes estratégicos y especifican detalladamente cómo realizarlos, en el mediano plazo.

Según el **plazo de tiempo** asignado para su logro, encontramos:

- **Planes de corto plazo:** En general, dentro del año o plazo inferior a este.
- **Planes de mediano plazo:** En general, entre uno y cinco años.
- **Planes de largo plazo:** Más de cinco años

Esas duraciones son relativas y dependen mucho de las circunstancias del contexto: en épocas estables pueden tomarse esos valores, y en épocas inestables (inflación económica, crisis políti-

I.3 cas) pueden tomarse períodos mucho más breves, aún para el largo plazo.

Según su **especificación**, encontramos:

- **Planes específicos:** Están definidos con precisión y no admiten interpretaciones ni ambigüedades.
- **Planes direccionales:** Son más flexibles, solo establecen directivas generales y permiten optar entre varios cursos de acción posibles.

En las tareas de planificación, de todo nivel, tienen una gran importancia los **objetivos**. Entre sus principales características recomendables, encontramos:

- Tienen que ser **pocos y ordenados** según su prioridad.
- Deben ser **realistas y verificables**.
- Deben ser claramente **comunicados y conocidos**.

Hay una relación entre los niveles de los objetivos los niveles de la organización que son responsables finales de su establecimiento, vigencia y coherencia:

- **Misión de la organización:** Máximo nivel de la conducción política; alta dirección; jefe ejecutivo.
- **Objetivos de la organización en su conjunto:** Jefe ejecutivo; alta dirección, con participación de técnicos especialistas y empleados.
- **Objetivos de los departamentos:** Jefes de departamentos, con participación de empleados y eventualmente de técnicos especialistas.
- **Objetivos de las secciones:** Mandos medios de los departamentos y empleados seleccionados de cada nivel por debajo de los ejecutivos.

Como **consejos prácticos** para realizar tareas de planificación pueden tomarse los siguientes:

- La planificación es un proceso continuo, abierto y dinámico.
- La planificación debe tomar en cuenta las capacidades propias de la organización.
- Hay que dividir los planes en etapas reducidas y manejables.
- Hay que establecer objetivos intermedios.
- Hay que hacer participar al personal en el proceso de planificación para motivarlo, crear bases de consenso y facilitar la realización posterior.
- Se debe planificar antes de presupuestar.

3.2 Los principios del planeamiento

I.3

La **planificación estratégico-situacional** parte de algunos principios básicos, que es interesante reseñar y comentar aquí¹².

- **Planifica quien gobierna:** La planificación no es una pura función técnica. Sin duda, hay que contar con un equipo técnico, que elabore los datos y procese las opciones, pero en última instancia planifica quien preside la acción.
- **Se planifica desde dentro y con otros:** El planificador está inmerso en la realidad planificada, y coexiste con otros, que también planifican y actúan. No se planifica en solitario, desde afuera o desde la omnipotencia.
- **Cada actor tiene su explicación del tema:** Si hay varios actores, hay varias explicaciones de la realidad, elaboradas desde diversos puntos de vista, condicionados por diversos intereses. Nadie puede arrogarse la posesión de la verdad. La única forma de aproximarse a una visión más integral de los hechos es la interacción comunicativa.
- **Planificación no es igual a “deber ser”:** La definición del “deber ser” de una situación es solo una parte del proceso de planificación, que debe luego articularse con el “poder ser” en base al cotejo con los recursos disponibles, para orientarse en definitiva hacia el “hacer”.
- **La planificación apunta al futuro pero se refiere al presente:** El futuro define la orientación general de la acción pero solo se puede actuar desde el presente. La planificación es un juicio de realidad en el momento de la acción, sin duda cargado de un sentido finalista, pero no configura una predicción.
- **La planificación disminuye la incertidumbre:** Toda planificación se elabora en condiciones de incertidumbre, y a la vez procura reducir esa incertidumbre. Ello se basa en una buena explicación de la situación de partida y en la construcción de adecuados escenarios futuros posibles, con alternativas viables de acción.
- **La situación es una apreciación global para actuar:** El concepto de situación, como apreciación global de la realidad presente para actuar sobre ella, expresa la complejidad de la realidad a modificar de una manera inteligible, y manifiesta a la vez la subjetividad de toda explicación.

¹² Ver, por ejemplo, OBREGÓN y MONTILVA: “La planificación situacional en los sistemas de salud”, en Paganini y Capote: *Los sistemas locales de salud*, OPS-OMS, Washington, 1990.

I.3

- **Ningun actor tiene el monopolio planificador:** Todos los actores sociales relevantes planifican sus futuras acciones, y esa diversidad de planes puede generar conflictos, que refuerzan el carácter aleatorio de las trayectorias de acción y sus resultados. Es frecuente que una parte de las energías sociales se disipe en confrontaciones, sin beneficio directo para los fines del sistema.
- **La planificación estratégico-situacional es democrática y descentralizadora:** La planificación estratégico-situacional es democrática porque reconoce el pluralismo de actitudes, enfoques e intereses, y su legitimidad, y porque busca la participación activa de los diversos actores. Es descentralizadora en cuanto busca que el poder de decisión y acción se ubique lo más cerca posible de los efectores del sistema.

3.3 *La metodología del planeamiento estratégico*

Sobre la base de los principios mencionados, la elaboración de una planificación estratégico-situacional se articula en cuatro momentos, que no son etapas sino aspectos de una cadena continua, en la cual los cuatro coexisten durante la vida del plan, y donde cada uno apoya a los otros y predomina en forma alternada¹³:

- **El momento explicativo:** Es el momento en el cual predomina el **fue**, el **es** y el **tiende a ser**. En el se utiliza el concepto de **situación**, que expresa en forma simplificada la complejidad de la realidad a modificar, y que se estructura a partir de la elaboración de un explicado, que es la descripción del problema, y de un explicando, que es la visualización de la red de factores causales sobre los que se ejercerán luego las acciones planificadas. Esos factores causales son de diversos niveles, desde los más generales hasta los particulares de cada caso. Probablemente lo más importante de este momento sea la identificación de aquellos **factores causales nodales**, que originan otros, y que si luego se pueden solucionar contribuyen poderosamente al encauzamiento de la situación problemática.
- **El momento normativo:** Es el momento del diseño de la planificación, donde predomina el deber ser de las situaciones en consideración. Generalmente, parte del diseño de un **programa de base**, que es la propuesta del actor social expresada en su forma más general, sin mayo-

¹³ José María PAGANINI, *op cit.*

res detalles ni preocupaciones metodológicas. El ejemplo típico es una plataforma electoral u oferta social, que expresa la direccionalidad general que cada actor quiere imprimirle al cambio de la situación presente. En ese marco se inscribe el **programa direccional**, conjunto de proyectos, individualizados cada uno por sus **objetivos** de largo, mediano y corto plazo, o **metas**. El momento normativo abarca también el diseño de las **operaciones**, con sus recursos asignados y sus finalidades específicas, todo en forma flexible, de modo que las acciones puedan adaptarse a diversos escenarios futuros.

- **El momento estratégico:** Es el momento de la articulación del **deber ser** de la situación con su **poder ser**, en función de los recursos disponibles y los plazos a cumplir. La **viabilidad** de las acciones, siempre presente en toda planificación es en este momento la preocupación dominante. La diversidad de actores presentes y sus posicionamientos plantea la posibilidad de varias estrategias: **cooptación**, cuando hay más neutralidad que conflicto de intereses; **cooperación**, cuando hay convergencia de intereses; **cooperación y conflicto**, cuando hay temas convergentes y otros divergentes; **conflicto negociable**, cuando se estima que conviene más negociar que confrontar; y **confrontación**, cuando se requiere una mediación política para la resolución del tema.
- **El momento táctico-operativo:** Se refiere principalmente al **hacer**, y consta de dos sub-momentos: la **evaluación de la coyuntura** (captar las circunstancias del contexto antes de cada operación) y la **resolución operativa** (preevaluación de los impactos de las acciones). Es el momento de la acción, por lo que suele haber una fuerte tendencia concentradora de la conducción, aunque puede haber también descentralización y delegación de funciones, si la preparación anterior del plan ha tenido una adecuada dinámica grupal.

3.4 Las decisiones estratégicas y los cursos de acción

Mejorar la calidad de los servicios de la Administración Pública es organizar e implantar un conjunto de procesos que conduzcan a servir mejor a los ciudadanos. Hay que repensar, reorganizar, tomar decisiones estratégicas y actuar en función de ese gran objetivo de la calidad: satisfacer al ciudadano como cliente de los servicios públicos.

I.3 Las decisiones estratégicas y las acciones que hay que asumir varían según las organizaciones, pero en general giran alrededor de algunos principios básicos¹⁴:

- **Escuchar permanentemente al cliente.** El ciudadano ubicado en el centro de la organización, por ser quien recibe el trabajo (producto o servicio) realizado por ella. Este enfoque implica “una revolución cultural”. Las decisiones y acciones a emprender para conocer a los ciudadanos se refieren al marketing de servicio: identificar a los clientes, segmentarlos, conocer sus expectativas, priorizarlas, y traducirlas en especificaciones de servicio. También es conocer los criterios con que los ciudadanos evalúan los servicios que le son prestados.
- **Saber adaptarse y reaccionar a un entorno cambiante.** Las administraciones públicas están afectadas por la misma turbulencia que caracteriza al entorno de la empresa privada, las demandas de los ciudadanos varían con sus necesidades y exigen una flexibilidad que antes no era necesaria: hay que descentralizar, evitar organigramas piramidales, crear pequeñas unidades operativas cercanas a los ciudadanos-clientes.
- **Decidir estratégicamente.** Anticiparse descentralizando las decisiones operativas, acercándolas a los lugares donde surgen los problemas y reservando al núcleo de la dirección política las decisiones de mayor peso estratégico. Es muy importante esta articulación de estructuras pequeñas y flexibles para atender la rápida evolución de las demandas de los ciudadanos, y de órganos centralizados de toma de decisión sobre temas relevantes de largo plazo.
- **Promover nuevas formas de comunicación interna y externa.** Aprovechando todas las posibilidades informáticas para cubrir las necesidades informativas internas, inter- organizacionales y de frente a la sociedad. Los ciudadanos han de percibir con claridad los frutos del esfuerzo de su Administración Pública para servirlo mejor.
- **Responsabilizar a las personas.** Llevándolas a la convicción de que la calidad es responsabilidad de todos . Para lograr un mayor compromiso de los empleados hay que comunicarse con todos (marketing interno), capacitar a los mismos, descentralizar las operaciones e incentivar el logro de resultados.

¹⁴ Ver, por ejemplo, Jordi LÓPEZ CAMPS y Albert GADEA CARRERA: *Servir al ciudadano - Gestión de la calidad en la administración pública*, Ediciones Gestión 2000, Barcelona, 1995.

- **Pensar con visión relacional.** Aplicando en el ámbito público la idea de las “alianzas estratégicas” entre empresas. En este caso, con otras organizaciones y agentes sociales y económicos de la propia comunidad, con otras organizaciones de su mismo tipo y nivel (como las entidades intermunicipales) o creando vínculos con otras áreas similares en el resto del mundo.

3.5 El proceso de planificación y control de proyectos

Todo proyecto es una manera de crear el cambio, con gran variedad de resultados, tanto tangibles como intangibles¹⁵. Los proyectos siempre implican a personas, tienen que ver con el cambio, producen resultados en un lapso de tiempo definido, usando recursos de todo tipo.

Se puede definir al **proyecto**¹⁶ como una secuencia de actividades que están conectadas entre sí, son efectuadas en un período de tiempo limitado y están dirigidas a generar un resultado único pero bien definido. Todo proyecto recorre un ciclo vital, desde su concepción, su nacimiento y desarrollo, su fase adulta, hasta su senectud o término, que generalmente crea las bases para encarar otros proyectos.

El proceso de planificación, realización y control de proyectos se realiza siguiendo una secuencia bastante regular, que ha sido sistematizada en su expresión general del siguiente modo¹⁷:

Hay cinco áreas o momentos entre los cuales se mueven las fases de todo proyecto: Iniciación, Planificación, Ejecución, Comprobación, y Retroalimentación. Las fases son las siguientes:

- **Iniciación del proyecto:** Se realiza en el área de Iniciación, y consiste en: Recopilar ideas y propuestas de proyectos - Evaluar propuestas de proyectos y seleccionar proyectos para planificación - Seleccionar gerente de proyecto (potencial) y ordenar la planificación del proyecto.
- **Planificación del proyecto:** El proyecto seleccionado pasa al área de Planificación. La fase consiste en: Elaborar el Plan del Proyecto - Hacer contratos de entrada de recursos - Ini-

¹⁵ Tom LAMBERT: *Instrumentos clave para la gestión empresarial*, Folio, Barcelona, 1994.

¹⁶ Ver, por ejemplo, Philip BAGULEY: *Cómo gestionar proyectos con éxito*, Barcelona, Folio, 1996.

¹⁷ Sven R. HED: *Manual de Planificación y Control de Proyectos*, edición del autor, Buenos Aires, 1981.

I.3

ciar los archivos de documento - Ordenar la iniciación del proyecto

- **Ordenes para la ejecución de las actividades del proyecto:** El proyecto pasa al área de Ejecución. La fase consiste en: Iniciar el Grupo Ejecutor del Proyecto, y los Grupos Ejecutores de Subproyectos - Elaborar y distribuir las Descripciones de Actividades - Ordenar la ejecución de las actividades.
- **Ejecución de las actividades del Plan del Proyecto:** Dentro de la misma área de Ejecución, la fase consiste en: Ejecutar las actividades - Documentar los resultados reales - Controlar el contenido, forma y calidad de los resultados.
- **Recopilación de información para el control del proyecto:** El proyecto pasa al área de Comprobación. La fase consiste en: Registrar continuamente información para el control del proyecto - Preparar periódicamente informes para el control del proyecto.
- **Evaluación de información para el control del proyecto:** Dentro de la misma área de Comprobación, la fase consiste en: Relacionar información real con los datos contenidos en el Plan - Aislar y definir las desviaciones actuales y/o anticipadas del Plan del Proyecto - Determinar las causas y los efectos de las desviaciones - Decidir sobre las acciones a tomar.
- **Alteración del Plan del Proyecto:** En algunos casos, según las decisiones tomadas en la fase anterior, el proyecto vuelve al área de Planificación, para elaborar los cambios. La fase consiste en: Elaborar propuestas de alteraciones del Plan del Proyecto - Recurrir al Grupo Directivo del Proyecto, si las alteraciones exceden los límites del proyecto - Llevar a cabo las alteraciones en el Plan del Proyecto y en los contratos de entrada de recursos. De allí el proyecto pasa nuevamente al área de Ejecución, en la fase Ordenes para la Ejecución de las Actividades del Proyecto, para proceder a su realización efectiva.
- **Terminación del Proyecto:** Dentro del área de Ejecución, llega un momento en que hay que entrar en esta fase, que consiste en: Elaborar el Informe Final del Proyecto, o elaborar (en algunos casos) la propuesta para su terminación prematura - Tomar la decisión para la terminación del proyecto - Ejecutar los procesos de terminación - Disolver la Organización del Proyecto.
- **Iniciación de Proyecto(s) Consiguiente(s):** En muchos casos, la actividad pasa nuevamente al área de Iniciación, porque, como ya dijimos, la realización de un proyecto suele

crear las condiciones para encarar otro(s) proyecto(s). La fase consiste en: Documentar la(s) propuesta(s) para proyecto(s) consiguiente(s) - Adjuntar el Plan Esquemático del Proyecto.

- **Procesamiento de información de retroalimentación para su correspondiente utilización en futuros proyectos:** En todos los casos, el proyecto pasa finalmente al área de Retroalimentación, donde la fase consiste en: Recopilar información basada en la experiencia y propuestas para cambios - Elaborar propuestas para mejoras -Decidir, llevar a cabo e impartir información acerca de los cambios y mejoras.

Esta última fase tiene gran importancia. Es el equivalente institucional a la elaboración de la experiencia personal. Hace que la realización de proyectos contribuya a mejorar la capacidad realizadora general de la organización, mediante la elaboración de propuestas y la puesta en marcha de cambios en los métodos, procedimientos, normas, etc., para la planificación y control de proyectos.

Entre las numerosas herramientas de análisis estratégico, auxiliares para diversos aspectos de la planificación estratégica, cabe citar la aplicación del principio Pareto, el diagrama causa-efecto de Ishikawa, y las metodologías para la administración de conflictos, la toma de decisiones por consenso, la negociación y la mediación.

4. LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA

4.1 Concepto y elementos básicos de la organización

En un sentido amplio, **organización** es todo conjunto de personas relacionadas para alcanzar un fin o una meta¹⁸. En un sentido estricto, organización es una estructura, configurada en base a relaciones internas y externas predeterminadas, entre personas o grupos de personas que trabajan para realizar un objetivo claramente definido. Esa estructura marca cómo se distribuye el trabajo, cómo se agrupan las personas en unidades de actividad específica y las unidades en entidades mayores, qué poder tiene cada uno, de quién depende, a quien dirigirse si surgen problemas, etc. El diseño y rediseño periódico de esa estructura lo realizan los directivos de la organización, en ejercicio de una de sus funciones: **la función de organización**.

¹⁸ Para todo este capítulo, ver especialmente Henry MINTZBERG: *Diseño de organizaciones eficientes*, El Ateneo, Buenos Aires, 1997.

I.4

De modo que la palabra **organización** se emplea para designar dos conceptos diferentes aunque relacionados: el de **unidad social** o conjunto de personas relacionadas con cierto orden para alcanzar un fin; y el de una **función administrativa**, una fase del proceso de administración, que básicamente consiste en determinar funciones y tareas, establecer unidades de trabajo y departamentos, y la forma en que se van a comunicar; y en rediseñar toda esa estructura cuando las circunstancias internas o externas lo hagan aconsejable.

En las ciencias de la gestión de organizaciones, el concepto de organización implica siempre una estructura pensada y diseñada con finalidades concretas, y formalizada en base a puestos y funciones definidos, como una combinación sistemática de personas y grupos para alcanzar uno o varios objetivos específicos. Se considera en este campo que toda organización debe presentar las siguientes características:

- Que tenga un **propósito** claramente definido.
- Que esté compuesta por **personas**.
- Que todas las personas que la integran tengan **funciones** para desarrollar **tareas** específicas, que definan sus **comportamientos**.

Una organización no es un mero grupo social. Se diferencia por la **formalización de su estructura**, y por la precisión con que están definidos sus **objetivos** y las **actividades** destinadas a alcanzarlos.

La esencia de toda organización está en la vigencia simultánea de dos necesidades, relacionadas con sus tareas complejas, que no pueden ser realizadas por una sola persona:

- La necesidad de la **división del trabajo** entre distintas personas o unidades de trabajo.
- La necesidad de la **coordinación de las actividades** para alcanzar los objetivos propuestos con eficacia y eficiencia.

La **idea básica de la división del trabajo** es dividir una actividad compleja en tareas más pequeñas, simples y especializadas, que puedan agruparse en puestos de trabajo especializados, con una carga acorde a las posibilidades de una persona, cuya capacitación se simplifica y cuyo desempeño se perfecciona por la repetición.

En esa división de tareas tenemos que tener en cuenta la **complejidad** de las actividades, o sea el grado de especialización que requieren; y la **diferenciación**, o sea la cantidad de subsistemas

con atributos particulares, en función de las exigencias del entorno interno y externo. Esa diferenciación es **vertical** u **horizontal**.

La **diferenciación vertical** se refiere a la jerarquía de mando de la organización, en niveles descendentes de autoridad y responsabilidad desde la dirección, las gerencias, los mandos medios, la supervisión directa, hasta los operadores. Según esa diferenciación vertical se establecen los niveles de mando y las áreas de ejercicio legítimo de la **autoridad**, entendida como atributo del puesto y no de la persona, que establece las bases y directivas para realizar las tareas, desarrolla los mecanismos de control y en definitiva, busca asegurar el logro de los objetivos de la organización.

La **diferenciación horizontal** parte de la especificidad de cada tarea y de su agrupamiento en puestos de trabajo, que a su vez se agrupan en unidades más o menos especializadas con funciones específicas, y estas en otras entidades mayores, en un proceso conocido como **departamentalización**.

La **idea básica de la coordinación de las actividades** es articular todas esas funciones y tareas especializadas en cursos de acción coherentes, sin solapamientos ni vacíos, que conduzcan a las metas y objetivos. Los principales mecanismos de coordinación son los siguientes:

- La **adaptación mutua**, mecanismo muy simple, que se basa en la comunicación informal entre las personas que realizan en forma conjunta una tarea.
- La **supervisión directa**, o sea el control que una persona, dotada de idoneidad y autoridad, ejerce sobre la actividad de otras personas.
- La **normalización**, que consiste en la programación de las actividades a realizar, las que se especifican en sus menores detalles.

4.2 Organización Formal e Informal

Hasta aquí hemos hablado de la **organización formal**, con sus puestos de trabajo, funciones diferenciadas horizontal y verticalmente, unidades y departamentos, etc., que es una guía para las personas que trabajan en la organización y para quienes se relacionan con ella, ya que permite conocer las relaciones establecidas y las áreas de incumbencia. Todo ello suele expresarse gráficamente en un documento conocido como **organigrama**.

Pero hay que tener en cuenta que al lado de esa organización formal hay siempre una **organización informal**, que contiene muchas relaciones y funciones no consignadas en el organigrama

- I.4** formal. Esa organización informal surge de manera espontánea como consecuencia de las relaciones personales que se entablan entre los individuos que actúan en la organización. Puede ser más o menos congruente con la organización formal, y aunque entraña algunos riesgos en materia de coordinación de actividades y de control, suele ser más eficaz, por su grado de adaptación a las circunstancias cambiantes y su rapidez de respuesta. De todos modos, ambos tipos de organización están muy relacionados y no pueden separarse uno de otro.

4.3 Principios de organización

Los **principios** o claves teóricas de la organización son aquellos criterios que han prevalecido a lo largo del tiempo, en la práctica de las organizaciones, que aún hoy, cuestionados y relativizados, sirven para entender el funcionamiento de las organizaciones formales¹⁹. Los principios más conocidos son los siguientes:

- **La división del trabajo y la especialización organizacional:** Consiste en dividir el trabajo en tareas especializadas, y la organización en distintos departamentos. Clásicamente, la departamentalización era considerada una “división natural” del trabajo, que repartía las funciones para asegurar el cumplimiento de los objetivos. Hoy hay una fuerte tendencia, no a eliminar los departamentos, pero sí a “derribar las barreras” entre ellos, fortaleciendo los procesos transversales “creadores de valor”, confiando en que las nuevas posibilidades informáticas permiten mantener la coordinación y el control jerárquico en esas condiciones.
- **El principio de jerarquía:** Este principio establece que la responsabilidad y la autoridad deben fluir desde arriba hacia abajo en la organización, según una clara diferenciación jerárquica. Este principio se complementa con el criterio de la **unidad de mando**, según el cual cada subordinado tiene un solo superior, para evitar superposiciones de órdenes. Un aspecto clave es la determinación de la cantidad óptima del número de personas que un jefe puede supervisar con eficacia. Este principio está actualmente bastante relativizado por el predominio de nuevas ideas sobre organización: achataamiento de la pirámide, descentralización, delegación, “empowerment”, etc.
- **Autoridad, obligación y responsabilidad:** Según este principio, la autoridad es conferida por el puesto, no por quien lo

¹⁹ Ver, por ejemplo, Cristóbal CASANUEVA ROCHA y otros: *Organización y gestión de empresas turísticas*, Ediciones Pirámide, Madrid, 2000.

ocupa, y la relación entre autoridad y responsabilidad es muy estrecha. La responsabilidad asignada a un individuo para lograr un objetivo determinado, debe ir acompañada por la atribución de la autoridad correspondiente, y esa atribución implica una obligación del individuo hacia la organización.

- **Amplitud o ámbito de control:** Se refiere al número de personas que cada jefe puede controlar de manera eficaz y a las áreas de actividad que tiene asignadas para su control. Este principio es impactado actualmente por las ideas vigentes en la moderna administración sobre intercontrol y auto-control, en forma coherente con las difundidas prácticas de descentralización y delegación.
- **Línea y staff:** En las organizaciones más complejas, se precisan personas con conocimientos y funciones muy especializadas, cuya misión es ayudar a otros a hacer su tarea. Existen tareas básicas ejecutadas por operarios y orientadas y controladas por personal directivo “de línea”, mientras que el personal “staff” ayuda y asesora en aspectos particulares al personal de línea. Esta diferenciación, entre otras, tiende a volverse borrosa actualmente, por los nuevos conceptos sobre trabajo integrado en equipo y desarrollo de la polivalencia funcional.

4.4 Criterios de organización

Departamentalización: La estructura organizativa puede definirse como el conjunto de las posiciones que cada uno ocupa en la organización y el modo en que las personas se comunican y coordinan sus actividades. Esa estructura, por una parte, establece la jerarquía de la autoridad, como base de la coordinación mediante supervisión directa, y por otra parte, define el modo en que los distintos puestos de trabajo se agrupan en unidades y departamentos. Ese agrupamiento puede responder a razones históricas, de conveniencia, etc., pero en general significan cierto grado de especialización funcional o delimitación de áreas de acción. Ese proceso de conformación estructural es conocido bajo el nombre de departamentalización.

Al frente de cada unidad o departamento suele haber un **jefe o coordinador**, cuyas funciones principales suelen ser:

- **Orientar la labor interna** del grupo en función de los objetivos generales y del rol asignado al equipo.
- **Mantener el encuadramiento disciplinario** y el desarrollo laboral de los integrantes del grupo.

I.4

- **Vincular jerárquicamente** al grupo con las demás unidades de la organización.

La idea de la **departamentalización**, como estructura jerarquizada conformada por diversas unidades o departamentos, que agrupan a las personas integrantes de la organización, suele representarse gráficamente, para mayor claridad de comprensión, mediante el **organigrama**, que expresa tres aspectos fundamentales:

- Las relaciones jerárquicas entre los miembros de la organización.
- Las unidades y departamentos que componen la organización, con indicación genérica de sus funciones.
- La forma de relación jerárquica entre esas unidades o departamentos.

En la actualidad esa forma de entender la departamentalización está modificada (si bien no sustituida) por la fuerte tendencia a reforzar los procesos transversales, que “atravesan” la organización y dan lugar a estructuras de tipo matricial, donde a la clásica división departamental de funciones se le superpone una organización por “línea de actividad” o por “línea de productos o servicios” que elimina las barreras “feudales” entre departamentos y plantea la necesidad de nuevos modos de mantener la coordinación, mediante sistemas informáticos integrados, capaces de procesar y ofrecer información “en tiempo real” sobre los procesos en curso.

Centralización y descentralización: La **centralización** y la **descentralización** son dos modelos, principios o tendencias organizacionales. Ambos enfoques coexisten con frecuencia en una misma organización. Las organizaciones reales combinan ambos principios, y los procesos de cambio refuerzan a uno de ellos y debilitan al otro. En palabras simples, la centralización consiste en dar solamente un poder mínimo a los órganos periféricos; y la descentralización consiste en dar solamente un poder mínimo a los órganos centrales.

En la actualidad, la tendencia dominante es **hacia la descentralización**²⁰, en parte por imperio de normas constitucionales; en parte porque a partir de cierto tamaño y complejidad es indispensable transferir funciones desde el centro a la periferia de los sistemas; y sobre todo porque los progresos de la tecnología informática y comunicacional han hecho posible descentralizar funciones y decisiones y a la vez mantener la coordinación y el control centralizados, mediante el flujo y procesamiento continuo de información

²⁰ Keuning, DOEDE et al.: *Desburocratizar la empresa*, Folio, Barcelona, 1994.

estratégica en tiempo real. Son ejemplos típicos de **instituciones descentralizadas** los estados federales, las confederaciones, las regiones, provincias, municipios y comunas dotadas de diversos niveles de autonomía.

La **descentralización** está asociada frecuentemente con la lucha por las autonomías locales, en contra de las tendencias concentradoras y unificadoras de los poderes centrales del Estado. Se la vincula con ideologías “progresistas” y se la considera como expresión del Estado-comunidad y no del Estado-persona. En cuanto implica siempre una distribución de poder en la sociedad, por vía de la participación, es vista como un camino de libertad y una afirmación del pluralismo.

Hay que tener en cuenta ciertas precisiones conceptuales:

- La **descentralización** propiamente dicha implica transferencia a la periferia de poder de decisión y de manejo de recursos; cuando solamente se ubica la función o tarea más cerca de los destinatarios, se habla de **desconcentración**.
- La **descentralización política** implica cierto grado de autorregulación normativa, como es el caso típico de las **autonomías locales** de las provincias, municipios y comunas; la **descentralización administrativa** o burocrática, en cambio, es solamente una delegación de tareas o actividades.
- La **descentralización por servicios** se refiere a la creación de órganos autónomos especializados en el cumplimiento de una determinada función compleja.

Osborne y Gaebler, en su conocida obra “La Reinención del Gobierno”²¹ sostienen que en las actuales condiciones de información ilimitada, comunicación instantánea, personal burocrático más capacitado y rápido cambio de las circunstancias y condiciones del contexto, es necesaria la mayor descentralización, y que hay que desplazar muchas decisiones a la periferia de los sistemas, allanar las jerarquías y dar mando a los empleados. Según estos autores, las instituciones descentralizadas presentan numerosas ventajas:

- Son más flexibles y responden con rapidez a las circunstancias cambiantes y a las necesidades de los ciudadanos.
- Son más eficaces, porque están más cerca de los problemas y plantean mejores soluciones.
- Son más innovadoras: muchas buenas y nuevas ideas surgen de los mismos empleados.

²¹ David OSBORNE y Ted GAEBLER: “El gobierno descentralizado” en *La reinención del gobierno*, capítulo 9, Paidós, 1995, Barcelona.

I.4

- Generan mucha motivación, compromiso y productividad, mediante liderazgo, persuasión y participación.

La **dirección compartida**, a la que antes ya hicimos referencia, se basa justamente en la sencilla idea de que las personas trabajan más y ponen de sí más creatividad cuando pueden controlar su propio trabajo. Se trata, sostienen Osborne y Gaebler, de empujar la responsabilidad de tomar decisiones lo más abajo que sea posible, bajo ciertas condiciones:

- Cooperación trabajador / dirección / sindicatos.
- Políticas de no despido, con reubicaciones ante cancelaciones de puestos.
- Allanamiento de la organización jerárquica, mediante la gestión en equipo, la creación del rol de “paladín de la innovación”, la inversión en el empleado (capacitación, motivación) y la descentralización de todo el sistema.

Hay variadas modalidades y técnicas de dirección compartida:

- Los círculos de calidad.
- Los comités de trabajadores / dirección.
- Los programas para el desarrollo de los empleados.
- Las encuestas a los empleados.
- La evaluación de desempeño de los directivos a cargo de los empleados.
- Las políticas de patentamiento de los inventos de los empleados.
- Los defensores de la innovación.
- Los programas de reconocimientos y recompensas.

Delegación: Se tiene **poder** en la medida en que se es capaz de **influir** en la producción de cambios que no ocurrirían de otro modo. En realidad, el trabajo de un directivo consiste básicamente en influir en los demás, en diversas direcciones y modos, respecto de subordinados, colegas y superiores. Esa influencia se ejerce en base a un motivo específico, una intención o finalidad, que debe ser explicitada cuando se apela a la **autoridad**, o sea al contrato psicológico de aceptación de la autoridad legítima dentro de la organización; o a la **colaboración**, que es más eficaz y menos “costosa” o desgastante que el recurso a la pura autoridad.

Otro modo de influir es la **manipulación**, cuya gran diferencia respecto de las anteriores formas, está en que no se explicita el motivo específico a quien es objeto de esa influencia, por lo que

es de alto riesgo y costo, en caso de ser descubierta la maniobra, por pérdida de capacidad para establecer futuras relaciones interpersonales.

La **colaboración** es un modo de influencia y cambio con participación consciente y voluntaria del otro, con el que se establece una relación equilibrada y honesta. El resultado del cambio suele ser firme, porque no se excluye la instancia de una evaluación crítica, que es propia de toda verdadera decisión.

Para las personas que trabajan en equipos o grupos, aparece un modo adicional, muy interesante y valioso, de la influencia y el cambio: el **compromiso social**. Si el grupo se ha informado, ha deliberado y ha tomado una decisión sobre la necesidad y las ventajas de un cambio, en una participación cooperativa, motivada por una influencia de la dirección, ese cambio está apoyado por un compromiso social, que le confiere gran firmeza, pero también exige cierta flexibilidad ante las variaciones que introduzca la deliberación colectiva en la influencia original.

La organización flexible: Desde un punto de vista estructural-funcional, la respuesta a las nuevas condiciones parece estar en las organizaciones flexibles²². Las organizaciones tradicionales, adaptadas a una época de economía cerrada y de crecimiento continuo, tenían una organización basada en la jerarquía y la unidad de mando, con el agregado reciente de departamentos tecnoestructurales y de servicios. Eran arquitecturas organizativas centralizadas en el vértice, con muchos niveles intermedios y una coordinación lograda por vía vertical jerárquica (descendente-ascendente) y no mediante los flujos horizontales de la gestión directa. La economía abierta y competitiva hace inviable el mantenimiento de estas organizaciones.

La organización flexible implica una reconversión cualitativa de la estructura y la gestión:

- Una visión unificada del negocio, que otorga sentido y coherencia a las diversas funciones especializadas.
- Una orientación hacia el mercado y los clientes, enfatizando la necesidad de adaptarse a ellos.
- Repensar toda la organización en función de las posibilidades abiertas por las nuevas tecnologías, para agilizarla y ubicar los procesos decisorios lo mas cerca posible del cliente final.
- Establecer y explicitar a todo nivel la secuencia de actividades del negocio o “cadena del valor”.

²² Ver, por ejemplo, D. José Miguel HUNDAIN VILA: “De las estructuras tradicionales a la organización flexible” en Miguel ORDÓÑEZ ORDÓÑEZ: *La nueva gestión de los recursos humanos*, Gestión 2000, Barcelona, 1995.

I.4

- Coordinar toda la estructura organizacional sobre la base de esa cadena del valor, en forma transversal y multidisciplinaria.
- Tender a un organigrama plano o achatado, con el menor número posible de niveles jerárquicos.
- Considerar como factor clave el hecho de disponer de la información necesaria en tiempo real.
- Conocer y servir al cliente en la medida exacta de sus requerimientos.
- Pensar en global y operar en local.

Esa reconversión cualitativa se expresa en orientaciones operativas como las siguientes:

- Potenciar la capacidad de las unidades directas.
- Eliminar las intermediaciones que no aporten al proceso.
- Eliminar los elementos interpuestos (o vice – posiciones).
- Integrar las unidades.
- Dotar de capacidad de decisión real a cada posición jerárquica.
- Eliminar todos los elementos “de protocolo”.

Pueden reconocerse como tendencias fuertes de las estructuras flexibles:

- La colaboración entre organizaciones
- El aprendizaje como sistema
- Los equipos de trabajo a todo nivel
- La gestión y actuación autónoma de las unidades operativas
- El abandono de la gestión reactiva y la adopción de formas proactivas de actuación.

Las estructuras organizativas flexibles adoptan con frecuencia nuevas formas, tales como:

- Las alianzas y “joint ventures”.
- Las organizaciones de responsabilidad compartida.
- Las organizaciones en red.
- Las estructuras de aprendizaje.
- Las estructuras de trabajo de alto rendimiento.

Estos cambios cualitativos repercuten profundamente en la función de la gestión de los recursos humanos de la empresa. Como se trata de organizaciones basadas en equipos de trabajo independientes e interactivos, con sentido de identidad y búsqueda de resultados compartidos, es necesario:

- Movilizar sistemáticamente la inteligencia de todos los recursos humanos de la empresa, con plena confianza en sus aportes.
- Favorecer y alentar a los innovadores, que están dispuestos a arriesgarse por la empresa.
- Conceder importancia a las personas y a sus capacidades creativas.
- Formar y captar directivos que logren la adhesión de todo su personal.
- Elaborar proyectos de empresa con la participación de todas las personas y unidades de la organización.

5. LA DIRECCIÓN DE LAS ACTIVIDADES

5.1 Dirección: Concepto y Alcance

Las **funciones ejecutivas** que hemos visto hasta ahora: **planeamiento** y **organización**, son realmente funciones secuenciales, en el sentido en que se realizan en forma periódica, en momentos significativos de la vida de la organización. La **función de control**, que veremos luego, combina actividades predominantemente secuenciales (control de resultados, de gestión, etc.) con algunas actividades de carácter permanente, como la medición de los procesos en marcha. La **función de dirección**, en cambio, abarca lo secuencial y lo continuo; el largo, mediano y corto plazo con la gestión del día a día.

Quizás fuera más adecuado llamarla “**función de gobierno**”²³ (palabra que deriva del griego “kibernetes”, que era el timonel o piloto de los barcos), para comprender por vía de esa analogía todo lo que la función implica: el piloto debe saber, por una parte, dónde está ubicado en el contexto del mar proceloso, de qué puerto viene, a qué puerto quiere llegar, cuáles son las condiciones de los vientos y las aguas, para escoger la mejor ruta; y por otra parte debe saber qué relación tiene el timón que el maneja con el comportamiento del navío, con la posición de las velas y la conducta de la tripulación...

En esa función de gobierno podemos reconocer dos aspectos diferentes, si bien complementarios:

- La **conducción**, que tiene que ver con la construcción del futuro, la elaboración de políticas y la evaluación de los pro-

²³ Ver Eduardo ARNOLETTI: *Aproximaciones a la Ciencia Política*, Editorial Trunfar, Córdoba, 2000.

I.5

cesos en marcha, en relación con el largo plazo, para traducir todas esas observaciones en la toma de decisiones, la conducción de las acciones, la comunicación de mensajes y la motivación de todos los integrantes de la organización.

- La **dirección** propiamente dicha, que es administrar los recursos disponibles, hacer el seguimiento de las operaciones en marcha, mantener el cumplimiento de las rutinas establecidas, y gestionar los cambios en la coyuntura, adaptando los planes de largo alcance a las circunstancias de cada momento, tratando de no perder el rumbo.

Entre ambos campos hay lugar para un **área intermedia** donde se juega el enfrentamiento con la incertidumbre y la complejidad, la administración de los conflictos y en definitiva el manejo de la economía del poder.

5.2 *Estilos de conducción*

En los esquemas organizacionales verticalistas y autoritarios se hace mucho hincapié en la **disciplina** y el ejercicio de las **dotes de mando**, que aseguren la obediencia de los miembros del grupo, aunque esta sea un tanto mecánica y no pensante. Ante las acrecentadas exigencias de eficiencia en la gestión, hoy se trata de adoptar estrategias de **delegación, descentralización, empowerment**, etc., basadas en el hecho de que la gente cumple mejor las decisiones en cuya elaboración ha participado y en las que puede actuar de modo más autónomo, en base a principios internalizados de autodisciplina y autocontrol, que no excluyen los controles externos, pero los reemplazan en gran medida, en la práctica cotidiana.

La **conducción por liderazgo** entraña un principio de coordinación de esfuerzos compartidos, una orientación de la marcha de los asuntos y eventuales intervenciones directivas para zanjar problemas puntuales, pero siempre dejando a los integrantes del grupo el mayor espacio posible para moverse con autonomía en procura de realizar objetivos parciales acordes y convergentes con los objetivos del grupo.

La **delegación** supone la capacidad de confiar partes de la tarea a la resolución de los subordinados, de modo que la decisión y el control sobre la acción estén lo más cerca posible de los receptores de dicha acción, y la supervisión pueda entonces ejercerse por excepción. La delegación supone delegar autoridad, decisión y acción, pero no la responsabilidad por los resultados, la cual siempre se comparte. La delegación supone siempre un buen nivel de capacidad técnica y de relación humana.

El **trabajo en equipo**, cuando es bien realizado, genera una notable **sinergia**, con la cual el resultado del trabajo grupal es más que la simple suma de los aportes individuales de los miembros. Produce además un elevado compromiso moral con la acción posterior, por haber participado los miembros en las decisiones tomadas. En todo lo posible, el trabajo en equipo ha de ser **interdisciplinario** (hecho con el concurso de diversos especialistas, para integrar puntos de vista diferentes pero complementarios sobre cada tema a tratar) e **interjerárquico** (ya que personas de todos los niveles pueden hacer aportes pensantes a la solución de los problemas).

El **reconocimiento** es la gratitud expresada por la organización en forma concreta ante el desempeño superior de personas o grupos en el desarrollo de sus tareas habituales o de otras especiales, en particular en este último caso, cuando la labor desarrollada se ha traducido en una reducción mensurable de los costos de no-calidad, vale decir, de todo aquello que agrega costo sin agregar valor.

El principal objetivo del reconocimiento es reforzar la vigencia social, dentro de la organización, de los patrones de conducta que se consideran deseables. También es importante como medio para sostener el ánimo para la continuidad de los esfuerzos en pro de la calidad, así como producir sobre el resto de la organización un efecto-demostración que fomente la emulación sin despertar la envidia. Hay diversos tipos de reconocimiento: **monetarios** (comisiones, premios, participación en las ganancias, etc.) y **no monetarios** (públicos o privados, a individuos o grupos).

5.3 Conducción: Liderazgo y Gerenciamiento

Las diversas formas de **gestión participativa** abren muchas posibilidades de crear valor para la organización, pero también plantean un riesgo: el **asambleísmo**, que demora las decisiones y las acciones. Para neutralizar ese riesgo es muy importante contar con un sólido **liderazgo**, democrático y participativo, pero que sepa encauzar las deliberaciones hacia cursos de acción concretos.

Las funciones organizacionales del liderazgo son:

- Ayudar al pensamiento de los otros, expresándolo en formas claras y simples.
- Ayudar a pasar del pensamiento a la acción.
- Lograr acuerdos y definir prioridades.
- Mantener el entusiasmo de los miembros del grupo.

En el liderazgo encontramos dos tipos básicos de actividad: **socio-emotiva**, que ayuda al mantenimiento del grupo; y **enfocada a la tarea**, que promueve la realización del trabajo.

I.5 La actividad del liderazgo organizacional puede producir diversos niveles de impacto, que en forma decreciente pueden definirse como:

- Introducción de cambios estructurales y culturales.
- Ampliación de las funciones de la estructura existente.
- Uso de la estructura existente, con variaciones de modo, intensidad o frecuencia.

Hay diversos tipos de líderes: **innovador**, que es un agente del cambio cultural; **coordinador**, que es el típico realizador de proyectos; **vigorizador**, que logra la continuidad en el esfuerzo. Para el cumplimiento de esas funciones, tiene gran importancia un adecuado manejo de la **motivación** de las personas. Una vez satisfechas las necesidades más elementales, esa motivación se relaciona con la aceptación de la autoridad legítima, la posibilidad de acceder a recompensas y evitar sanciones y la satisfacción intrínseca del trabajo realizado.

5.4 Cultura Organizacional: Concepto y funciones.

En estos estudios sobre cambio organizacional, el tema de la **cultura**²⁴ tiene la mayor importancia, porque todo cambio real y profundo es un cambio de cultura; no basta con cambiar la estructura (los subsistemas, las funciones, los procedimientos formales) para lograr un cambio perdurable y no aparente: hay que llegar al nivel de la cultura, que no cambia “por decreto” sino en un lento proceso que luego veremos en detalle.

La **cultura organizacional** es el conjunto de los comportamientos socialmente reconocidos dentro de la organización. En palabras simples, “es el modo que tenemos de hacer las cosas por aquí”. Es el conjunto de los valores y normas (formales e informales) que respaldan tales comportamientos; y configuran el ambiente o “clima mental” en el que se desarrolla la convivencia del grupo.

La cultura es muy importante en la vida del grupo. Tiene básicamente dos funciones: una función interna, la **integración**, y una función externa, la **adaptación**.

La **función de integración** se refiere a la cohesión interna, a la aparición del “sentimiento de nosotros” por medio del acervo cultural compartido. Esto implica siempre la aparición del sentimiento de “los otros”, los que están fuera del grupo, distantes y al menos vagamente hostiles. La **función de adaptación** se refiere a

²⁴ Ver Edgar SCHEIN: *La cultura empresarial y el liderazgo*, Plaza y Janes, Barcelona, 1988.

la adecuada y eficiente vinculación entre la organización y el medio externo, necesaria para la supervivencia y consolidación del grupo. Esta segunda función, la **adaptación**, suele ser la causa de los conflictos, sobre todo en tiempos de cambios acelerados, que exigen cambios en las actitudes culturales.

Como la **cultura interna** de la organización y el **ambiente externo** evolucionan en forma independiente o al menos no necesariamente convergente, las divergencias surgidas de los cambios en el ambiente externo pueden llegar a ser de tal magnitud que hagan necesario un cambio cultural profundo en la organización, lo que no siempre es advertido o aceptado por los integrantes del grupo. Estos, a veces, tienden a pensar que su cultura garantiza su supervivencia en el futuro, como lo hizo en el pasado, lo cual muchas veces no es cierto. Otras veces, aún advirtiendo la necesidad del cambio, no se lo acepta por temor a perder identidad y pertenencia, dos requerimientos vitales altamente valorados por los seres humanos en general.

A pesar de que suele ser necesario para que una organización sobreviva, el **cambio de cultura organizacional** con frecuencia produce en las personas una sensación de amenaza, real o imaginaria, un sentimiento de incertidumbre e inseguridad, que fomenta y es fomentado por rumores alarmistas, que son agravados por la falta de comunicación. El período de transición cultural suele ser un período conflictivo, en el que se acrecientan las incongruencias entre el discurso y la acción, con pérdida de coherencia interna. Cuando se encara un proceso de cambio en una organización, debe esperarse como algo normal la aparición de resistencias al cambio. La **resistencia al cambio**, aún al cambio positivo, tiene una fase lógica y comprensible, como expresión de perseverancia, de sentido del compromiso, convicción o coherencia interna. Recién más tarde aparecen sus aspectos negativos, como falta de ubicación o de adaptación ante un cambio cultural que se ha vuelto una cuestión de supervivencia.

Qué puede hacerse para facilitar el proceso de cambio cultural? En primer lugar, tener en cuenta que la mayoría de las personas tienen escasa o ninguna conciencia de que viven en una cultura determinada. Conviene **concientizar** a los integrantes de la organización sobre las características de la propia cultura, su proceso de formación y las condiciones del ambiente externo que imperaban en los tiempos fundacionales y que hacían que esa cultura se adaptara bien a los requerimientos del contexto externo con el que estaba relacionada.

En segundo lugar, aclarar bien que lo que es necesario cambiar o corregir son aspectos relacionados con la **función de adap-**

- I.5** **tación** al medio externo, no con la función de integración, de modo que nadie tiene que temer perder su integración al grupo, su sentido de pertenencia. En tercer lugar, hay que plantear a los integrantes del grupo que los contenidos de una cultura se ubican en dos niveles o capas: hay un **nivel central, o axial**, donde se ubican las creencias religiosas o filosóficas fundamentales, los valores, los ideales sociales y políticos, etc., que tienen que ver con la identidad profunda de cada uno; y un **nivel periférico**, con contenidos de tipo instrumental, referidos a modos y formas de hacer las cosas, y que éste último es el nivel que requiere cambios, de modo que nadie tema perder o dañar su identidad.

5.5 ***El cambio cultural: hacia una cultura de calidad total***

La mayoría de las organizaciones piramidales, o verticales-autoritarias, presentan una cultura caracterizada, en forma más o menos intensa, por un **mito de origen** rígido, definido de una vez para siempre, una **relación con el entorno** dominante o dominada pero siempre dificultada por el ensimismamiento y los conflictos internos, un **criterio de realidad y verdad** basado en la jerarquía formal de mando, una **vivencia simbólica del espacio** como diferenciación jerárquica entre personas y grupos, una **vivencia del tiempo** centrada en el presente, o mejor dicho, en la atención a las cotidianas dificultades para lograr los objetivos, una **visión de la naturaleza humana** como básicamente mala, a la que hay que vigilar y castigar, y una **visión de las relaciones humanas** como esencialmente jerárquicas, de mando y obediencia.

En un proceso de Calidad Total, desde esa situación hay que evolucionar hacia una cultura organizacional caracterizada por un **mito de origen** fuertemente integrador y vivido como desafío y emulación hacia el futuro, una **relación con el entorno** de tipo simbiótica, un **criterio de realidad y verdad** basado en el consenso, una **visión del espacio físico** como no jerárquico, una **visión del tiempo** multidimensional (pasado, presente y futuro), una **visión neutra y perfectible de la naturaleza humana** y una **visión de las relaciones humanas** como colaterales, de coordinación y de liderazgo.

Para propiciar estos cambios culturales, lo primero que hay que plantear es la necesidad ineludible de un fuerte liderazgo por parte de la Dirección. Si la Dirección no se pone al frente del proceso, si no lidera ni da el ejemplo, no hay cambio cultural posible, ni tampoco un proceso real de Calidad Total que perdure a través del tiempo. La Dirección no solo debe tomar la decisión de llevar

adelante un proceso de mejora continua sino que debe ponerse al frente del mismo y participar activamente de las actividades que se generen por ese motivo. Esto suele significar, al comienzo del proceso, que la Dirección debe dedicar al menos un 20 % de su tiempo de gestión al tema Calidad Total, y conferirle prioridad de tratamiento en todas sus reuniones de trabajo.

Otro elemento que ayuda a propiciar el cambio cultural son las actividades de concientización y capacitación que se ponen en marcha para analizar la propia cultura empresarial y formar al personal en los nuevos principios y técnicas de la Calidad Total: cursos de introducción al tema, de capacitación en técnicas de trabajo en equipo y resolución de problemas, de formación de facilitadores, etc. Pero hay que tener cuidado, porque este elemento, por sí sólo no basta: la capacitación promueve inquietudes de participación e iniciativas, de modo que si el personal, cuando retorna a sus labores, no encuentra el cauce apropiado para canalizarlas, la reacción puede ser muy negativa y echar a perder todo el esfuerzo hecho.

De modo que hay que poner en marcha los mecanismos de la gestión participativa, de los que hablamos al principio: el trabajo en equipo, bajo la forma de Círculos de Calidad y de Equipos Especiales de Medidas Correctivas, el reconocimiento (moral, social y material), la capacitación sistemática y la comunicación bidireccional. De ese modo se consolidarán los resultados prácticos de los esfuerzos de mejoramiento y al mismo tiempo se irán logrando los cambios necesarios en los hábitos y procedimientos de la organización, y en definitiva de su cultura, en esos aspectos instrumentales, que no afectan la identidad ni la pertenencia.

5.6 **Capacitación. Motivación. Comunicación.**

Un tema muy relacionado con los nuevos puestos de trabajo polivalentes es el de la formación, o más específicamente, autoformación del personal, como lo denomina Francisco Segrelles Cucala²⁵, para quien la **formación** es “concienciar sobre la necesidad de modificar actitudes y comportamientos y actualizar los conocimientos profesionales” en forma acorde con los requerimientos del mercado.

La **formación exógena** es la adquisición de conocimientos y técnicas para mejorar la forma de hacer las tareas en cada puesto de trabajo, mientras que la **autoformación** implica autonomía de aprendizaje, responsabilidad, elaboración de un proyecto personal,

²⁵ Francisco SEGRELLES CUCALA: *De la formación teledirigida a la autoformación*, op. cit.

I.5 integración de la formación en el trabajo diario, uso de nuevas tecnologías en la formación; y sobre todo, **cambio de actitudes y comportamientos**, desde adentro hacia fuera.

La **formación** continua del personal requiere una **motivación**, para mantenerse a lo largo del tiempo. Lo ideal es vincular la formación con los ascensos o al menos con el plan carrera, pero esto no es siempre posible. También debe destacarse la importancia de la formación para el desarrollo personal, la **profesionalidad**, el gusto de participar en un cambio positivo, que consolida a la organización.

Miguel Ordóñez Ordóñez²⁶ trae algunas reflexiones de valor sobre el paso de la motivación extrínseca a la **auto motivación**. La pregunta sobre la motivación del hombre en el trabajo ha sido siempre una preocupación de los estudiosos de la materia.

Para Taylor y para la “teoría X” de McGregor, las **recompensas y sanciones** son el eje de la motivación. Para el enfoque humanista, por ejemplo, E. Mayo, es fundamental la **socialización de las recompensas**, el **reconocimiento del trabajador como persona**, la **información** y la **participación** que se le permite.

El enfoque participativo, por ejemplo de Maslow, McGregor y Herzberg, considera fundamental el **despliegue de iniciativas personales y grupales**, la **responsabilidad** asumida en la dinámica de los grupos y la **conciencia de la unidad** de todo proceso de trabajo.

Los aportes más nuevos a este tema, por ejemplo, Munde, destacan el valor motivador de la identidad, variedad e interés de las tareas, de la autonomía en el trabajo, de la retroalimentación sobre resultados y su acuerdo con los valores, metas y objetivos de los individuos, siempre en relación con el grado de implicación y compromiso organizacional de los mismos.

Miguel Ordóñez hace notar que “**motivar**” también significa “preparar mentalmente una acción”, vale decir un significado interno al sujeto: ese es, justamente, el sentido de la **auto motivación**.

La **auto motivación** se fundamenta en un esquema interno de necesidades, valores, metas, objetivos, expectativas de auto eficacia, teniendo también en cuenta la evolución del ser humano, o sea la modificación que los móviles humanos experimentan con la edad, y es favorecida por factores externos que la refuerzan:

- Las **características** del trabajo: su interés, variedad, identidad, autonomía, retroalimentación de su efectividad.

²⁶ Miguel ORDÓÑEZ ORDÓÑEZ: *De la motivación extrínseca a la autoformación*, op. cit.

- El **contexto** del trabajo: retribución, estabilidad, relaciones interpersonales, condiciones físicas de la actividad y de su ambiente.
- La **significación** del trabajo: su utilidad y valor social, las posibilidades de desarrollo profesional.
- La **situación** de la empresa: consolidación, crecimiento o, por el contrario, dificultades y ajustes.

Desde el punto de vista de la organización se pueden generar situaciones que favorecen la auto motivación:

- Procedimientos que demuestren **confianza** en el hombre.
- Mecanismos de **promoción lateral**: desarrollo personal, acceso a nuevos campos de acción, nuevas responsabilidades.
- División de grandes empresas en **pequeños núcleos de negocios** con cierta autonomía, donde son más fáciles las relaciones interpersonales directas.
- Formación de **equipos autogestionados**.
- Crear la figura de un “**defensor del empleado**”.

Dadas las características altamente dinámicas del contexto, un tema de la mayor importancia se refiere a la **gestión del cambio y la innovación**, y por consiguiente, al ejercicio de la **creatividad** en la organización. En las actuales condiciones, una empresa, para sobrevivir, debe ser capaz de dirigir y promocionar el cambio y la innovación. Ese es el tema que desarrolla Luis C. Collazos Muñoz²⁷, para quien el **cambio** es “toda alteración del *statu quo*”, y la **innovación** es “una nueva idea para iniciar o mejorar un proceso, producto o servicio”.

Los cambios son motivados tanto por **fuerzas externas**, económicas, políticas, sociales, internacionales, etc., como **internas**, tales como reorganizaciones, avances tecnológicos, cambios de liderazgo, etc.

Para las organizaciones, hoy es muy importante tratar de **anticiparse a los cambios**, para acelerar la adaptación, neutralizar las barreras y facilitar el proceso cognitivo de la **creatividad**, que en síntesis es “el desarrollo de una idea, concepto o proceso percibido como novedoso”.

Se pueden aplicar técnicas para fomentar la creatividad. En general, están basadas en las llamadas “**fases de la creatividad**”:

- **Preparación**: definir el problema y sus alternativas.
- **Incubación**: aplicación del pensamiento divergente.

²⁷ Luis C. COLLAZOS MUÑOZ: *De la paralización intelectual a la creatividad*, op. cit.

I.5

- **Iluminación:** aparición repentina de un hallazgo innovador.
- **Verificación:** comprobación de la validez de la idea.

En resumen, se trata fundamentalmente de **perder el miedo a equivocarse**, cuestionar los supuestos habituales desde una mirada renovada y crítica, no censurar las ideas nacientes y buscar en todos los temas, puntos de vista diferentes.

La **comunicación**: Pese a la gran importancia del tema, prácticamente no hay empresa que no tenga problemas de comunicación. Javier Blanco Belda²⁸ sostiene que la comunicación es un instrumento fundamental de gestión de la empresa, y que un directivo que no comunica, no dirige. En toda organización hay que gestionar la comunicación para:

- Explicar el proyecto de la organización.
- Dinamizar el modelo cultural de la organización.
- Dar a conocer la situación de la organización.
- Sensibilizar al entorno.
- Sensibilizar al equipo humano.
- Formar al equipo humano.
- Crear grupos de trabajo.

La comunicación puede ser **externa** (en relación con el entorno social) o **interna** (entre sectores y personas de la organización). Entre ambas debe haber congruencia, aunque varíen los medios utilizados.

El tema central de la gestión de los recursos humanos de una organización es la **comunicación interna**, que consiste básicamente en hacer llegar a todo el personal los mensajes necesarios para el desarrollo de la estrategia y el logro de los objetivos de la empresa; y en recibir del personal sus reflexiones, requerimientos y reacciones.

La **comunicación** es una avenida de doble vía, que abarca desde las grandes decisiones que afectan al futuro de la empresa hasta los acontecimientos corrientes de cada día. La comunicación puede ser escrita u oral; descendente, ascendente u horizontal; formal o informal. Lo esencial es comprender que la comunicación es un instrumento de poder en las organizaciones, y es, por lo tanto, una potencial fuente de conflictos y de acuerdos. Lo importante es evitar que ese poder sea usado con fines personales o sectoriales, y lograr ponerlo al servicio de la misión y los objetivos organizacionales.

²⁸ Javier BLANCO BELDA: *Del autismo a la comunicación*, op. cit.

La **comunicación externa** es la transmisión y recepción de datos, pautas, imágenes, referidas a la organización y su contexto. Para la organización que tiene su atención centrada en sus clientes, es fundamental mantener un doble flujo de comunicación:

- Recibir información sobre las variaciones en la dinámica del contexto socio-político y económico en que desarrolla su labor, para poder definir su estrategia y sus políticas.
- Proyectar sobre el ámbito social una imagen de empresa fundada en información veraz sobre su dinámica interna y su acción objetiva sobre el medio social.

Los interlocutores privilegiados de esa comunicación externa son los clientes, los proveedores, la opinión pública y el gobierno.

La **comunicación interna** consiste en compartir con el personal el máximo de información posible sobre la vida interna de la organización y sobre la relación de la misma con el medio ambiente social. Implica reducir al mínimo la entidad de los llamados “secretos de empresa”. Las formas de comunicación interna más frecuentes son: La publicación institucional periódica, los comunicados circulares, las comunicaciones descendentes y ascendentes específicas, las reuniones cúpula-base, las reuniones cúpula-mandos medios, y las vías ascendentes directas a la cúpula.

La **capacitación** debe ser vista como una parte normal de la vida de trabajo de toda persona, cualquiera sea su tarea o posición jerárquica. Toda persona que trabaja debe tener la posibilidad de dedicar anualmente una parte de su tiempo de trabajo (aproximadamente el equivalente en horas hábiles de una semana cuando menos) a su propia capacitación. Generalmente se reconocen tres orientaciones básicas para dicha capacitación: la **actualización y profundización** en la especialidad de cada uno; la ampliación de la visión hacia otros campos vinculados con el propio, o sea la **polivalencia**; y los conocimientos de **dinámica social**, para desempeñarse mejor en los equipos de trabajo. Es importante saber que la capacitación genera expectativas con respecto a las posibilidades de aplicación, por lo que la organización debe prepararse para ofrecer esa posibilidades a fin de no frustrar esas expectativas.

6. EL CONTROL DE LOS RESULTADOS

6.1 *Concepto y características del control*

La **función de control** tiene por misión comprobar si la misión y los objetivos de la organización se están realizando de

- I.6** forma adecuada, y detectar cualquier desviación para proponer, finalmente, las acciones correctivas necesarias.

Toda **organización** es un sistema **abierto**, en cuanto mantiene relaciones permanentes con su ambiente, y **finalista**, en cuanto procura alcanzar unos objetivos. Estos sistemas necesitan tener un mecanismo de regulación, que mediante el análisis de los insumos y los exumos pueda determinar el nivel de cumplimiento de los objetivos planificados, e indicar cursos de acción viables hacia el futuro. La función de control es, pues, esencial para garantizar el correcto funcionamiento de una organización²⁹.

6.2 Proceso del control. Control y planeamiento.

La **función de control** es un proceso secuencial, que está compuesto por las siguientes fases:

- **El establecimiento de estándares:** Las normas o **estándares** son guías preestablecidas que sirven como puntos de referencia o de comparación con los resultados obtenidos en el desempeño organizacional. Se elaboran a partir de los objetivos definidos por la función de planificación y deben reflejarlos de la mejor manera posible. Hay dos clases de estándares: **físicos** (medibles en unidades concretas) y **monetarios** (expresados en dinero). Esas normas deben ser bien conocidas por todos los empleados para que puedan ajustar su actuación laboral a esos parámetros. En muchos casos, en los servicios en general y en especial en la administración pública, la fijación de estos estándares no es nada fácil, sobre todo si se busca una expresión cuantitativa. En muchos casos hay que buscar las variables que permitan establecer criterios comparativos con el desempeño real, recopilando opiniones de los empleados y los usuarios y expresándolas en forma cualitativa.
- **La medición del desempeño:** Cuando ya tenemos establecidos los estándares, hay que obtener información sobre el **desempeño real** para poder luego efectuar la comparación. Es muy importante que esas mediciones del desempeño sean **confiables**, que expresen el desempeño real, y que sean **comparables** entre sucesivos períodos de tiempo, para poder seguir su evolución. Un tema importante es la **frecuencia** con que deben hacerse esas mediciones. Mediciones demasiado frecuentes tendrán probablemente un alto

²⁹ Ángel GOROSTIAGA: *Transparencia en la función de gobierno*, CITAF-OEA, Buenos Aires, 1996.

costo. Mediciones demasiado espaciadas pueden demorar peligrosamente la detección de problemas o desviaciones respecto de los estándares. Hay que encontrar un **equilibrio** entre ambos extremos. En nuestro tiempo, la incorporación masiva de tecnologías informáticas a la gestión de las organizaciones permite disponer constantemente, en tiempo real, de la información sobre los parámetros del desempeño real, prácticamente sin costo adicional.

- **Detección de desviaciones y acciones correctivas:** Comparando las mediciones y los estándares se detectan las **desviaciones** y se puede evaluar su magnitud. Hay desviaciones que no requieren acciones correctivas: desviaciones positivas o que se deben a factores circunstanciales y transitorios. En el caso de **desviaciones positivas** hay que ver, antes de decidir si se interviene o no, si no se deben a haber fijado antes, en la etapa de planificación, objetivos demasiado modestos en relación con las posibilidades reales de la organización, y si esas metas no operan como freno a un desempeño potencialmente superior a lo previsto. En el caso de **desviaciones negativas** importantes, una vez detectadas hay que analizarlas para determinar sus causas, más allá de los síntomas de la situación. En el caso de servicios, públicos o privados, las **causas** más frecuentes de un mal desempeño suelen ser el **mal diseño** del servicio, la **mala comunicación** con los usuarios o la **mala actuación** del personal de contacto, a menudo debida, a su vez, a una deficiente capacitación o a falta de motivación.

6.3 *El control y los sistemas de información*

No puede haber **planificación** ni **control** si no se dispone de la **información** necesaria en tiempo y en forma³⁰. Es por ese motivo que las propuestas de modernización estatal siempre incluyen el uso de técnicas y métodos para procesar información en tiempo real. En general se busca articular las herramientas informáticas con la obtención de datos primarios y la estructura organizacional.

Como una primera aproximación a los sistemas de información, plantearemos una diferenciación entre los sistemas necesarios para la gestión operativa (sistemas “transaccionales”) y los **sistemas que brindan información para planificar, tomar**

³⁰ Ver por ejemplo, Guillermo INCHAUSPE: “Los sistemas de información municipal” en J. L. FURLAN: *La modernización del gobierno local - Aportes para un cambio estratégico*, Córdoba, 1995

I.6 decisiones y controlar. Los comentarios que siguen se centrarán en estos últimos.

Hay varias maneras de nombrar a los **sistemas de información**: sistema de información organizacional, sistema de información y decisión, sistema de información de gestión, sistema de procesamiento de datos. En general, cabe decir que, ante el volumen y complejidad de los datos a procesar, es indispensable la incorporación de **herramientas informáticas**. Pero, en contra de una generalizada creencia, un sistema de información orientado hacia la planificación, la decisión ejecutiva y el control no es simplemente un conjunto de computadoras. Es un sistema de funciones y relaciones que vincula **las herramientas informáticas, la organización, el personal capacitado, la comunidad a la que se sirve y la conducción del gobierno local**. Técnicamente, lo esencial de ese sistema es la **información**, registrada, procesada y comunicada mediante computadoras, programas informáticos y técnicos idóneos.

El objetivo de toda información es **describir y explicar situaciones reales** mediante datos cuantitativos y cualitativos, numéricos, gráficos, conceptuales, relacionales, para direccionar la acción política en el marco de un contexto dinámico. Con respecto a la planificación y la toma de decisiones, la información cumple las siguientes **funciones**:

- Reduce el nivel de incertidumbre.
- Permite prever la aparición de problemas o desviaciones.
- Disminuye el tiempo de reacción ante nuevas situaciones.
- Eleva el nivel de racionalidad de las decisiones.
- Optimiza la eficacia y eficiencia de las acciones.

En un **sistema de información**, las diversas áreas de la organización procesan y suministran en forma sistemática y homogénea la información propia, compatible con la información del resto. El sistema vincula todos los datos y los pone a disposición de los usuarios / productores de información. Es fundamental esa **sistematización**, para asegurar la **conectividad técnica** (protocolos de comunicación, soft de soporte, medios magnéticos, etc.) y la **conectividad funcional** (que datos almacenar y que características deben tener).

Esa información debe fluir a través de una red o malla, con múltiples posibilidades de relación, en una **comunicación multidireccional**, con variados niveles de acceso y jerarquías de usuarios. También deben establecerse relaciones con otras organizaciones, para recibir y dar información.

Una buena base para los sistemas de información en el ámbito de la administración pública son los **sistemas de informa-**

ción geográfica (SIG), que son bases de datos relativos al territorio y su dinámica, con reglas para su procesamiento y precisas “geo-referencias”. Sobre esa base, más los datos que genera la organización, se pueden elaborar **indicadores de gestión**, así como **información sociodemográfica, económica y de infraestructura**. En el caso de una gestión municipal, por ejemplo, se pueden distinguir dos tipos de información: sobre la ciudad y sobre la gestión. En un apretado resumen, la información procesada disponible suele referirse a los siguientes aspectos:

- **Información sobre la ciudad:**
 - **Económica:** Precios, actividad económica, recaudación, presión tributaria, poder adquisitivo, ocupación, desocupación, subocupación, etc.
 - **Hábitat:** Infraestructura, estructura vial, equipamiento social, desarrollo territorial, uso del suelo, tránsito y transporte, medio ambiente; demografía, vivienda, villas de emergencia, estado sanitario, pobreza, encuesta de hogares, seguridad.
- **Información sobre la gestión:**
 - **General:** Recursos humanos, materiales y financieros.
 - **Sectorial:** De cada una de las áreas de la organización.
 - **Desarrollo urbano:** Obras viales, señalización, iluminación, cloacas, gas, espacios verdes, arquitectura, planeamiento urbano.
 - **Salud:** Atención primaria, unidades primarias, unidades de mayor complejidad, servicio odontológico, control alimentario, bromatológico y ambiental.
 - **Educación, cultura y turismo:** Educación, actividad cultural, turismo, espectáculos públicos.
 - **Administración general:** Personal, imprenta, apoyo de gestión, Registro Civil, Cementerios.
 - **Desarrollo social y participación vecinal:** Guarderías, atención materno-infantil, hogares de ancianos, centros vecinales, centros de la tercera edad, deportes, recreación.
 - **Medio ambiente:** Polución y contaminación del aire, preservación del suelo, residuos tóxicos y contaminantes, sistema hidrológico, tratamiento de residuos.

La **implantación** de un sistema integrado de información, con frecuencia plantea **inconvenientes**, tales como: Reticencia a compartir información - Desparejo nivel de sistematización - Carácter político de la organización - Modalidades de la toma de decisio-

- I.6** nes - Variedad y dispersión de nomenclaturas y unidades - Hábitos de planificación “subjetiva” - Escepticismo ante la complejidad del sistema propuesto.

Para implantarlo con éxito hay que definir primero los objetivos del sistema y el nivel de detalle con que trabajará. Es importante aprovechar toda la información ya existente, sistematizada o no. Finalmente, hay que buscar que los sistemas entreguen resultados prácticos y tangibles.

Guillermo Inchauspe concluye afirmando que *“este tipo de desarrollos tiene características técnico-políticas, donde es necesario combinar los conocimientos y metodologías específicas del desarrollo de sistemas informáticos con una cuota importante de “gerenciamiento”, que garanticen la efectiva y eficiente instalación y puesta en marcha.”*

6.4 Tipos de Control

Los diversos tipos de control suelen definirse tomando como criterio de diferenciación el momento de la actividad general en que el control se realiza. Desde ese punto de vista se habla de:

- **Control preliminar:** Este tipo de control trata de **prevenir la ocurrencia de problemas** durante la posterior ejecución de las actividades. Es una verificación de los atributos, cantidades y disponibilidad de recursos necesarios, en relación con los niveles de actividad previstos. Las técnicas de control habituales en este tipo de control son: el **proceso de selección** (por ejemplo, la selección de candidatos para un puesto, a fin de prever su buen desempeño futuro); la **inspección de materias primas y materiales necesarios** (por ejemplo, la verificación de existencias y de calidad de los elementos para una campaña de vacunación); el **presupuesto de capital** (para saber, por ejemplo, cuanto dinero exigirá la ejecución de un proyecto y cada una de sus etapas o fases); y el **presupuesto financiero** (por ejemplo, para asegurar que las fuentes de financiación y el flujo de fondos acompañarán a la ejecución física de las actividades).
- **Control concurrente:** Este tipo de control se realiza “en paralelo” con la ejecución de las actividades y tiene por objeto la **detección temprana** de posibles desviaciones, y la verificación de la **correcta ejecución de las mediciones** de desempeño, con miras al control de resultados. También se incluye en este tipo de control la **supervisión directa** de la gerencia mediante observación personal y ocasionales intervenciones y directivas dadas en cada caso.

- **El control de resultados:** Es el más habitual, o por lo menos el que más se asocia con la idea general de la función de control. Se realiza **una vez finalizada** la actividad (por ejemplo, al terminar la ejecución de un proyecto) o **al cabo de un determinado período de tiempo** (por ejemplo, los balances o inventarios anuales). Son datos definitivos, que nos informan sobre la medida en que se alcanzaron los objetivos del proyecto o del período que abarca el ejercicio. Este último caso permite también medir la **evolución en períodos sucesivos**. Es un procesamiento de datos históricos, cuya finalidad última es corregir el futuro.

Las técnicas más usuales en este tipo de control son los **presupuestos**, los **costes estándar**, los **estados financieros**, el **control de calidad** de los productos terminados, **la evaluación del desempeño** de los empleados, etc. En el caso de los servicios, públicos o privados, debido a su carácter intangible, es frecuente acudir como fuente de información a las **encuestas de satisfacción** de los clientes o ciudadanos.

En todo proceso administrativo³¹, hay que hacer de los datos la base de las decisiones y las acciones. Hay que discutir las cuestiones a partir de datos, de hechos. Usar índices numéricos permite, en muchos casos, comprender la situación actual, basar los planes de futuro, medir los avances, determinar las prioridades, solicitar los medios necesarios, determinar a priori las consecuencias probables de los cambios, comparar resultados, informar a los interesados, reconocer los méritos y apoyar el compromiso de los empleados y directivos.

Los datos recogidos no deben ser necesariamente muchos, sino significativos; registrados y usados correctamente, mediante muestreos aleatorios y métodos de análisis estadístico. No se deben distorsionar los resultados, ni complicar las cosas, ni buscar más o menos datos que los necesarios, ni dejar de tener en cuenta los diferentes contextos de la información.

La información sobre resultados debe ser “fácil de ver”, con indicadores visibles y simples, que prácticamente cualquier persona pueda entender. Aunque los aspectos organizacionales y humanos suelen ser lo que más llama la atención, no debe descuidarse la importancia de la tecnología, del uso del control estadístico de procesos, etc.

Tienen particular importancia los ciclos de regulación y control, para el mantenimiento de los procesos en su correcto funcionamiento; para la mejora de los procesos (más simples, más baratos, más rápidos, más seguros); y para las acciones correctivas cuando sean necesarias.

³¹ V. ALONSO y A. BLANCO: *Dirigir con Calidad Total*, ESIC, Madrid, 1990.

I.6 6.5 *El control de gestión: Concepto y características.*

Se puede considerar, en una apretada síntesis, que las funciones esenciales de todo **gobierno** son:

- La creación proactiva de futuros posibles y deseables.
- La estabilización y regulación de las actividades del conjunto social gobernado.
- La evaluación del desempeño o **control de gestión**.

El **control de gestión** es típico del nivel de gobierno, que luego de construir el modelo que considera adecuado para relacionar el sistema que gobierna con su ambiente, y de definir las políticas que se seguirán para ello, realiza el control de gestión sobre las gerencias encargadas de las diversas actividades administrativas y sobre sus ejecutores directos.

Es el **gobierno** quien dispone de las herramientas del control de gestión para evaluar el logro de las metas establecidas y para medir el grado de satisfacción de los usuarios del sistema. Mediante ese monitoreo o control de gestión, el gobierno también realiza el seguimiento, evaluación y corrección de las políticas frente a los cambios que impone lo impensado, lo imprevisto, la incertidumbre que acompaña siempre a todo proceso de planeamiento y realización de proyectos.

Para cumplir con esa tarea, el gobierno debe ejercitar primero en plenitud su **función básica de información y control**, que esencialmente consiste en:

- Diseño del sistema de información y control.
- Coordinación de las capacidades de procesamiento de la información.
- Programación de las actividades de información y control, para obtener información significativa.

Es muy importante que todas las actividades clave, los procesos críticos y las condiciones en que deben cumplirse las diversas actividades, queden claramente reflejadas en los **indicadores** del sistema de control de gestión. Es esencial una adecuada elección y construcción de dichos indicadores.

El logro o desempeño en proyectos y programas³² se expresa de diversas formas, cuantitativas y cualitativas. Existen al menos **cuatro tipos básicos** de indicadores:

³² Ver, por ejemplo, Jorge ETKIN: *Política, gobierno y gerencia de las organizaciones*, Buenos Aires, Pearson Education S.A., 2000, p. 364 y ss.

- Indicadores de resultados o de magnitud de los servicios brindados.
- Indicadores de las condiciones de producción de esos resultados.
- Indicadores ambientales o del contexto.
- Indicadores del nivel de satisfacción de los usuarios.

En el plano de lo estrictamente económico, valen los **indicadores que miden la eficacia de los procesos** de producción, financiación y comercialización de los productos o servicios. Pero el sector público no solo se orienta por consideraciones económicas o de mercado, sino que se tiene en cuenta una **perspectiva social**: las demandas colectivas, los derechos civiles, las necesidades impostergables, la seguridad, la justicia. En el control de gestión de las instituciones públicas debe tenerse muy en cuenta su propia naturaleza, su misión y su razón de ser.

Peter Drucker, en su obra sobre instituciones sin fines de lucro³³ destaca que ellas buscan que el usuario sea un participante, que construye algo, un cambio como ser humano. Los indicadores, en consonancia con ese enfoque, deben referirse a los cambios producidos en el estado del ciudadano, y no solo a la magnitud o el precio de los servicios entregados.

El **desempeño** que se procura evaluar tiene, pues, expresiones cuantitativas y efectos cualitativos. Esa calidad no es una variable de ajuste sino una condición de la misma prestación del servicio. Los **efectos cuantitativos**, visibles en el corto plazo, deben completarse con los **efectos cualitativos**, de largo plazo, relacionados con la misión de cada institución pública.

Ejemplos de algunos **indicadores cuantitativos** utilizables en actividades típicas del sector público pueden ser:

- **Cantidad de usuarios atendidos por período de tiempo** (estudiantes, enfermos, pasajeros, asistentes).
- **Duración promedio del servicio o prestación** (días cama/paciente, años de duración promedio de una carrera).
- **Resultados finales** (cantidad de inmigrantes por período de tiempo, de graduados, de pacientes dados de alta).
- **Recursos asignados a un proceso** (tiempo de atención médica, cantidad de docentes aplicados a un programa).

³³ Peter DRUCKER: *Managing the Non-Profit Organization*, Harper Collins Publishers, New York, 1990.

I.6 El control de gestión, desde el punto de vista de la eficacia, con un enfoque cuantitativo y normativo, puede aplicarse en la administración pública en los siguientes temas generales:

- **En los procedimientos internos**, respecto de la obtención y aplicación de recursos financieros por parte de las oficinas públicas, en especial cuando se requieren refuerzos de las partidas presupuestarias asignadas.
- **En las decisiones de gestión**, en aspectos tales como la aplicación de las leyes, la racionalidad técnica, la legitimidad y oportunidad de las acciones administrativas.
- **En los controles entre los poderes constitucionales**, especialmente del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo en la utilización de los recursos del Estado, como la Auditoría General, los entes reguladores, etcétera.

La principal crítica que se ha hecho a estos **controles cuantitativos**³⁴ es que la burocracia se desentiende de los resultados y a lo sumo mide las erogaciones en comparación con los presupuestos, cuidando los procedimientos y juntando las constancias de haber cumplido con las normas, sin reparar en los resultados de la labor en términos de satisfacción de requerimientos sociales, solución a fondo de los problemas, etc. Una consecuencia frecuente de esto es que los burócratas reciben más dinero cuanto más fracasan, porque las necesidades son mayores.

Frente a la necesidad de incluir la consideración de los resultados cualitativos de los programas complejos, se ha propuesto la llamada **evaluación global**, que tiene en cuenta la realidad socio-política, en dimensión diacrónica y sincrónica, además de los aspectos normativos y presupuestarios. *“Es necesario evaluar la calidad de las respuestas y medir no solo su productividad sino también su congruencia. Más de lo mismo no es suficiente. También debe tenerse en cuenta la existencia de resultados vitales, pero de difícil medición, como la democratización de las actitudes”*, concluye Etkin en la obra mencionada.

6.6 Herramientas de control de gestión

Para cumplir sus tareas, la función de control dispone de varias **herramientas**, que vamos a describir a continuación, ordenándolos según las dos principales modalidades de control que se practican: el **control presupuestario** y el **control no presupuestario**³⁵.

³⁴ Ver, por ejemplo, OSBORNE y GAEBLER: *La reinención del gobierno*, Paidós, Buenos Aires, 1994.

³⁵ Ver Cristóbal CASANUEVA ROCHA y otros, *op. cit.*

El control presupuestario: Todo presupuesto es, a la vez, un instrumento de control y de planificación. Un presupuesto es un conjunto de resultados esperados, expresados en términos numéricos. Los presupuestos son herramientas de gestión, que además de servir como instrumentos de la planificación (de la que son la expresión final) y de control, también sirven para descentralizar la toma de decisiones puntuales y para definir las responsabilidades emergentes, desde el momento en que asignan a cada unidad operativa los resultados que debe alcanzar y los recursos que necesita para ello.

Hay una gran cantidad de **tipos de presupuestos**, a partir de la división básica entre **presupuestos monetarios** (que se expresan en dinero y reflejan las previsiones de ingresos y gastos) y los **presupuestos no monetarios** (que se expresan en otras unidades, como tiempo, espacio, cantidad de productos, de clientes, etc.):

6.7 *Presupuestos monetarios*

Presupuesto de ingresos y gastos: Es el presupuesto básico de toda organización, e influye sobre la preparación de otros presupuestos. Se confecciona siguiendo los siguientes pasos:

- Desglosar la organización en departamentos o áreas de actividad.
- Determinar los ingresos del ejercicio, desglosado por departamento o área de actividad.
- Distribuir los costes, tanto asignables como no asignables, independientemente de que sean fijos o variables.

Presupuesto de ingresos: Consiste en prever los ingresos futuros de la organización, a partir de las previsiones de ventas, de ingresos tributarios, etc. El presupuesto anual se desglosa en períodos mensuales.

Presupuesto de gastos: Consiste en la determinación de los gastos que se van a producir para que la organización alcance sus objetivos. Esos gastos suelen desglosarse por departamentos, o por línea de productos o servicios, y por períodos de tiempo acordes con los de otros presupuestos que maneja la organización.

Presupuesto de capital: Consiste en el registro de los montos de las inversiones a largo plazo que va a realizar la organización, de las fuentes de financiamiento que van a proporcionar los capitales necesarios, y los momentos o períodos en que se va a producir ese flujo de fondos, tanto de ingresos como de amortizaciones.

Presupuesto de tesorería: Es un presupuesto derivado de los presupuestos anteriores (ingresos, gastos y capital) cuyo objetivo

- I.6** es conocer, en todo momento, la cantidad de dinero disponible, o sea el nivel de liquidez de la organización.

6.8 Los presupuestos no monetarios

Estos presupuestos no se expresan en dinero sino en otras unidades, como horas de trabajo, metros cuadrados, horas máquina, unidades producidas o servicios prestados. Su finalidad es establecer pautas de actividad para el posterior desempeño, y también suelen servir de base para el cálculo de los presupuestos monetarios.

6.9 El uso de los presupuestos en el control

El **control presupuestario** consiste en comparar las previsiones de los presupuestos con la información real obtenida tras su ejecución o durante la misma. De ese modo se detectan desviaciones, que plantean según sea el caso diversos problemas:

- **Sobrepresupuestación:** Esto ocurre cuando el presupuesto es excesivamente detallado y no deja a los gerentes capacidad de maniobra en la gestión de sus recursos.
- **Exceder las metas de la organización:** La razón de ser de los presupuestos es lograr las metas, los objetivos generales de la organización, no simplemente “cumplir el presupuesto”. Si las metas se exceden en mucho, puede suceder que la planificación haya infravalorado la capacidad realizadora de la organización y en realidad la esté frenando. Hay que rever la planificación.
- **Esconder las ineficiencias:** Si los presupuestos se construyen en base a los presupuestos o gastos anteriores, puede ocurrir que los más ineficientes se vean “premiados” con mayor asignación de fondos.
- **Ocasionar inflexibilidad:** Si los presupuestos no se modifican en base al cambio en las previsiones y en el comportamiento del contexto.

Hay algunas variedades de presupuestos que apuntan a resolver estos problemas:

- **Presupuestos flexibles:** Se modifican en la medida en que se van produciendo cambios importantes en las previsiones de base. Hay varios tipos: Presupuestos suplementarios; presupuestos indicativos; presupuestos alternativos.
- **Presupuestos de base cero:** Se inician desde cero en cada nuevo período, reevaluando los programas y gastos.

6.10 El control no presupuestario

I.6

Una parte del control se lleva a cabo sin usar presupuestos como herramientas, aunque siempre como controles complementarios de los anteriores. Las principales formas de **control no presupuestario** son:

- **La información estadística:** Relacionada con estándares y referida a los objetivos de la empresa, la información estadística, generalmente presentada mediante gráficos, permite predecir tendencias en función de la extrapolación de datos históricos.
- **Informes y análisis especiales:** Los análisis particulares de actividades o situaciones bien delimitadas suelen permitir la detección de oportunidades de ahorro o mejoras, que pasan inadvertidos en análisis más genéricos.
- **La auditoria interna:** Se trata de análisis sistemáticos de las diversas actividades, realizados por el personal staff de la organización.
- **La observación personal:** Es la supervisión directa, por observación in situ y comunicación interpersonal con los empleados, actividad que los directivos deben realizar, aparte del análisis de los datos y los gráficos.
- **Las encuestas de satisfacción:** Las que se dirigen a clientes o usuarios permiten medir la satisfacción real, en lugar de la simple “no formulación” de reclamos; las que se dirigen a los empleados permiten medir el ambiente laboral y la motivación del personal en su trabajo.
- **La evaluación del desempeño:** Es una técnica de control de los trabajadores en cuanto a su desempeño a lo largo del tiempo, que a la vez permite establecer metas de superación y dar ocasión a explicaciones pertinentes.

II

LA GESTIÓN DE PROCESOS OPERATIVOS

II LA GESTIÓN DE PROCESOS OPERATIVOS

I. LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DE PROCESOS OPERATIVOS EN EL SECTOR PÚBLICO

I.1 *Análisis del valor público*

Un planteo previo: La doctrina tradicional sobre la administración pública produce una manera de pensar característica de los directivos públicos: la de burócratas, polo opuesto a la de los líderes emprendedores. Su orientación es predominantemente descendente, hacia el control confiable de los procesos, más que extrovertida, hacia el logro de resultados, o ascendente, hacia la renegociación de los mandatos políticos. Su principal objetivo de gestión es perfeccionar las operaciones tradicionales, no innovar con el fin de aumentar su valor para la sociedad.

Es verdad que la sociedad tiene expectativas diferentes para sus directivos públicos y privados. La imaginación, la creatividad, la iniciativa, que son consideradas positivas y motrices del bienestar económico en el ámbito privado, son consideradas peligrosas en el ámbito público. Hay razones para ese deseo de mayor control sobre el desempeño del sector público, especialmente la amenaza siempre latente de la corrupción (transferencia de bienes públicos a manos privadas) pero con frecuencia ello dificulta la creación de valor ante demandas cambiantes, es decir, la necesaria adaptabilidad, flexibilidad y eficiencia ante una sociedad mucho más dinámica que la de tiempos anteriores, cualidades éstas que solo pueden provenir del talento y la imaginación de personas que sepan usar los recursos para satisfacer reales demandas públicas, y por consiguiente, crear valor.

Frente a estas nuevas exigencias han surgido nuevas propuestas: una responde al nombre de **gerencialismo**, que es el intento de gestionar la administración pública “como si fuera una empresa”, opinión a mi entender exagerada e inconveniente, porque la administración pública, aunque comparta algunos rasgos comunes, no es una empresa privada. Otra es la propuesta de Mark Moore, que es una forma de pensar diferente sobre los directivos públicos: más próxima que la doctrina burocrática tradicional (pero no idéntica) a los directivos privados. Moore ve a los directivos públicos como exploradores, que intentan descubrir, definir y crear valor público; personas que operan más como estrategias que como técnicos, y son más innovadores que continuadores. Ante los temores

II.1 que este planteo pudiera suscitar, Moore recuerda que el punto de vista burocrático tradicional no solo impide con frecuencia realizar contribuciones útiles, sino que tampoco impide la temida influencia burocrática sobre el proceso político.

En definitiva, el esquema de Moore sobre las funciones y tareas de los directivos públicos para la realización de su misión puede resumirse del siguiente modo:

- Análisis del valor público del propósito.
- Gestión “hacia arriba” (hacia el entorno político) para obtener apoyo y legitimidad.
- Gestión “hacia abajo” (hacia la propia organización) para aumentar la capacidad de realizar los propósitos creadores de valor.

La creación de valor público: La finalidad del trabajo directivo en el sector privado es ganar dinero para los propietarios, mediante la producción de bienes y servicios vendibles con ganancia. La finalidad del trabajo directivo en el sector público es crear valor público. El Gobierno debe ser visto como un sector cuyo objeto es crear valor, y que esta es la razón de su trabajo y la justificación de su intervención. En el capítulo 2 estos conceptos serán desarrollados más extensamente.

I.2 *La gestión política o gestión “hacia arriba”*

La gestión política es la parte de la gestión estratégica orientada al entorno político, para obtener del mismo reconocimiento, apoyo, legitimidad y mandatos políticos consistentes. Entraña una actitud psicológica y un compromiso ético, para lograr una gestión eficaz y democrática, e involucra cinco tareas principales:

- **La promoción emprendedora:** Se trata de formar una coalición política que apoye una opción predeterminada y pueda neutralizar la oposición.
- **La gestión del desarrollo de una política:** Se trata de gestionar un proceso que lleve a una decisión “de calidad”, no predeterminada.
- **La negociación:** Se trata de obtener el apoyo de otros mediante un acuerdo que concilie los distintos intereses, visiones y contextos.
- **La deliberación pública, el aprendizaje social y el liderazgo:** Se trata de usar el poder del gobierno, no para tomar decisiones sino para crear un entorno en el que los ciudadanos puedan participar en el tratamiento de los problemas

que los afectan, ideando sus propias soluciones y tomando decisiones mediante el liderazgo social.

II.1

- **El marketing público:** El marketing público, o comunicación estratégica, trata de impulsar ciertas políticas mediante una comunicación que las haga comprensibles, para conseguir apoyo y colaboración.

I.3 *La gestión operativa o gestión “hacia abajo”*

Se entiende por gestión operativa o “gestión hacia abajo” la que realiza el directivo público hacia el interior de su organización para aumentar su capacidad de conseguir los propósitos de sus políticas. Involucra los cambios en la estructura de la organización y en el sistema de roles y funciones, la elección de personal directivo y asesor de mediano nivel, los procesos de capacitación del personal de planta permanente, la mejora continua del funcionamiento de la organización con su actual tecnología y la introducción de innovaciones técnicas y estratégicas acordes con los proyectos en curso. Sus principales tareas son:

- **Análisis de los servicios:** Fundamentalmente se refiere al análisis de la concordancia de los servicios ofrecidos o que se piensa ofrecer con los requerimientos de los ciudadanos. También se refiere al cumplimiento de las especificaciones técnicas propias de cada producto o servicio, y a las pruebas de su correcto funcionamiento.
- **Análisis de los procesos:** Se refiere a los procesos técnicos y administrativos, y a su encuadre legal, que se utilizan o van a utilizarse para la realización de proyectos, prestación de servicios, etc., tanto en lo referente a la relación con el público destinatario como a la relación con otras organizaciones de la administración pública.
- **Revisión de los modos de diseñar y dirigir:** El enfoque estratégico de la administración pública entraña, a diferencia del enfoque burocrático, un permanente proceso de búsqueda de procedimientos mas eficientes para la realización de proyectos y la prestación de servicios, tratando de lograr resultados acordes con los requerimientos de la gente sin malgastar los recursos públicos disponibles.

I.4 *La gestión integrada de la servucción pública*

Es obvio que este planteo: creación de valor público gestión hacia arriba – gestión hacia abajo, es analítico y didáctico. En la prác-

- II.1** tica, lo que debe producirse es una gestión integrada de la servucción (o sea, producción de servicios) en el que las diversas direcciones y niveles temporales de la estrategia y la táctica organizativa se articulan y relacionan, y se refuerzan mutuamente.

En ese funcionamiento integrado tiene un rol fundamental el liderazgo del directivo público, que tiene la visión de conjunto del contexto y de los procesos externos e internos, y debe traducir esa información en políticas y estrategias para una mejor y mayor creación de valor público.

2. LA CREACIÓN DEL VALOR PÚBLICO

El propósito del trabajo directivo en el sector privado es ganar dinero para si y para los propietarios de las empresas, produciendo bienes y servicios que resulten vendibles con ganancia. El objeto del trabajo directivo en el sector público es crear valor público. Por eso conviene empezar el desarrollo de la parte más instrumental de este curso con algunas consideraciones sobre la creación del valor público.

2.1 *El gobierno creador de valor*

La razón de ser y la máxima justificación del la existencia del gobierno frente a la sociedad es la creación de valor. En un sentido muy amplio, podemos hablar de hacer posible y fructífera la convivencia entre los hombres, que no pueden vivir aislados pero tampoco juntos si carecen de una instancia de coordinación y ordenamiento de la vida social.

Nadie discute ni cuestiona en general la necesidad de la existencia de un gobierno, sobre todo si está investido de legalidad y legitimidad, pero esa legitimidad “de origen” debe ser avalada por una legitimidad “de ejercicio”, relacionada con la gestión de los recursos públicos, que en última instancia provienen de los ciudadanos, para la obtención de valor público. No basta con crear valor público: se debe demostrar que los resultados se pueden comparar favorablemente con el valor del consumo privado, y son una condición para el logro y disfrute de este último.

El Gobierno recauda coercitivamente recursos monetarios que se restan del consumo privado. Este costo de oportunidad se debe poder comparar con los beneficios de tal asignación. Lo mismo cabe decir del uso de otros recursos no monetarios, como la autoridad del Estado, capaz de obligar a los ciudadanos a colaborar y

obedecer un determinado orden legal, incluso mediante el uso legítimo de la fuerza pública.

II.2

2.2 *El “mercado político” de los ciudadanos*

En el sector privado, es el cliente quien al comprar, asigna valor a los bienes y servicios que se ofrecen en venta. En el sector público, la situación es muy diferente, ya que el dinero proviene de los impuestos y no hay decisión individual, de modo que no podemos estar seguros de que el “valor” creado por el Gobierno realmente se corresponda con la valoración de los ciudadanos.

Esta situación tiene dos respuestas:

- A nivel de los grandes lineamientos de las políticas de Estado tenemos que aceptar que en un régimen político democrático, la elección de un gobierno representativo es la fuente normativa de los propósitos públicos; y que la periodicidad de los mandatos otorga a los ciudadanos la posibilidad de optar por cambios en dichas políticas generales.
- A nivel de las políticas -programas de acción de carácter concreto y limitado, la consulta y participación directa de los ciudadanos puede asegurar la correspondencia entre los objetivos propuestos y los requerimientos socialmente mayoritarios y predominantes.

2.3 *Diversos estándar para medir el valor público*

Como en general ocurre en todos los casos de servicio, no es nada fácil “medir” el valor público creado por una gestión gubernamental, e incluso hay polémicas sobre los criterios a utilizar para tal fin. Hay tres criterios considerados básicos:

- Analizar si los objetivos marcados por los mandatos legislativos se han obtenido de la manera más eficiente posible.
- Utilizar técnicas analíticas de origen económico, estadístico o de investigación operativa, para estimar ex ante o ex post el valor cuantitativo de las actividades públicas.
- Privilegiar el enfoque de la calidad del servicio al cliente y medir mediante encuestas, entrevistas, etc., la satisfacción de los ciudadanos.

2.4 *La justificación de la intervención pública*

En una filosofía política estatista, este tema resultaría al menos extraño, pero en una filosofía política liberal, como la que

II.2 predomina en nuestros días en las democracias occidentales, no basta con demostrar que el valor de los exumos públicos excede al de los recursos invertidos. Hay que explicar, además, porqué la actividad debe ser pública y no privada.

En general, las explicaciones que se dan parten de reconocer que el mercado presenta fallas y que no resuelve todos los problemas de la sociedad:

- Hay un problema técnico en la organización del mercado para proveer el bien en cuestión, y el gobierno debe intervenir para corregir esa falla.
- Hay una exigencia de justicia, o de equidad, mejor dicho, en la provisión del servicio, un derecho individual o grupal que no está siendo atendido por el mercado, y el gobierno debe intervenir para que sea respetado.

2.5 *El proceso de autorización*

En toda gestión pública se emplea la autoridad pública, por lo que su uso se debe definir en acuerdos políticos, y no en transacciones mercantiles, como ocurre en la actividad privada. Si el proceso de autorización se gestiona adecuadamente, con consulta y revisión, con obtención de legalidad y legitimidad, el valor de las acciones operativas será más alto, independientemente de la relación entre su valor intrínseco y su costo.

2.6 *Continuidad institucional y cambio social*

Es indudable que existe valor en la experiencia acumulada de una institución. El problema se plantea cuando la continuidad institucional es utilizada como excusa para resistirse a cambios necesarios. El mundo cambia: esos cambios pueden afectar la operatividad de las instituciones; las demandas políticas pueden cambiar; y si la institución no se adapta puede volverse disfuncional al sistema global e incluso perder su razón de ser.

La cuestión de fondo es que el valor de una institución no se limita al valor operativo de la misión actual y del contexto en que hoy opera; en la medida en que se sepa adaptar a circunstancias cambiantes, la institución será más valiosa.

2.7 *Hacia una visión dinámica del valor público*

En estos tiempos de acelerados cambios, es muy importante construir una visión dinámica del valor público, reconociendo algunas cuestiones que pueden orientar la reflexión en ese sentido:

II.2

- El valor se encuentra en los deseos y percepciones de los individuos; no en la sociedad como una abstracción.
- Existen diferentes tipos de requerimientos a satisfacer: algunos serán mejor atendidos mediante el mercado, y otros mediante organizaciones públicas.
- Los gestores públicos pueden crear valor de dos modos diferentes: produciendo valor para determinados beneficiarios; u organizando y gestionando instituciones públicas representativas de los requerimientos de los ciudadanos.
- El uso de la autoridad pública y de fondos públicos obliga a un uso correcto y muy controlado del dinero, más allá de los beneficiarios de programas específicos.
- Una política es a la actividad pública lo que un proyecto de inversión es a la actividad privada.
- El mundo en que operan los gestores públicos cambiará, en sus requerimientos, métodos, entornos...y los gestores deberán cambiar con el y actualizar sus capacidades.

Estas consideraciones son todavía demasiado generales: orientan hacia una concepción dinámica del valor público, pero no ofrecen recomendaciones concretas. El principal objetivo de lo que queda de este curso será desarrollar técnicas más específicas para concebir y realizar el valor público.

3. ESTRATEGIA ORGANIZATIVA EN EL SECTOR PÚBLICO

Cuando una estrategia organizativa en el sector público crea valor, frente a los cambiantes requerimientos sociales, y ese valor es percibido por la gente, sus realizadores cobran legitimidad y liderazgo, bases de toda carrera política sólida. Vamos a ver aquí las condiciones en que se llevan a cabo esas estrategias directivas, agregando algunas comparaciones con las actividades equivalentes en el sector privado.

3.1 *Discrecionalidad y legitimidad, liderazgo y control*

Los directivos públicos enfrentan cierta ambigüedad de propósitos y medios y tienen cierta discrecionalidad para su desempeño, lo que les otorga una oportunidad para el liderazgo ... y les plantea un riesgo de extravío. Por otra parte, la responsabilidad de los gestores públicos se extiende hacia el futuro, más allá del tiempo de su mandato, por las decisiones sobre inversiones y compromisos financieros para futuros cambios y mejoras.

II.3

Pero esa discrecionalidad está generalmente limitada por el control que ejercen los funcionarios electos, los medios de comunicación y los grupos de interés, por una parte; y por otra las limitaciones de la capacidad de las organizaciones y las escasas oportunidades que ofrecen para innovar, todo lo cual deja en realidad poco margen de maniobra; el cual, por otro lado, se ve ampliado por el debate político sobre las diversas formas del valor público, las críticas a las actuales operaciones y la aparición de problemas nuevos.

3.2 *La definición de la misión y los objetivos en el sector privado*

Los ejecutivos privados establecen objetivos estratégicos y desarrollan planes operativos para sus organizaciones. En una primera aproximación, sus técnicas parecen de escasa aplicación en el sector público, en el que no hay un similar consenso sobre sus objetivos y funciones.

Los ejecutivos privados se benefician con sus ágiles sistemas de medición y control, que rápidamente les informan con precisión sobre los resultados de sus decisiones, mientras que los directivos públicos han de aguardar bastante más tiempo esa información, que por otra parte no es muy confiable. De todos modos, la “maximización a largo plazo del accionista” es una noción casi tan abstracta como la del “valor público”. El margen de ganancia mide resultados pasados, no el futuro; y la planificación realmente importante es la del futuro, por lo que, a fin de cuentas, no hay una diferencia tan grande entre ambos tipos de gestión.

El concepto de estrategia organizativa

En términos generales, en la actividad privada, la estrategia organizativa significa:

- Contemplar su organización en un contexto más amplio, abstracto y a largo plazo, especialmente en lo referente a sus clientes, los competidores y el futuro.
- La búsqueda de lo que los clientes quieren, mediante estudios de marketing, y el método para construir relaciones continuas con ellos, como elementos centrales de la estrategia.
- Conocer acabadamente a sus competidores, porque de nada sirve tener un producto adecuado si la competencia tiene uno mejor.
- Interesarse por el cambio y la incertidumbre, y por la interacción estratégica con otros, para pensar más en el “posiciona-

miento a futuro” que en la maximización inmediata de los beneficios.

En definitiva, se trata de mirar el entorno, pensar que cambios podrían producirse, cómo posicionar a su organización para aprovechar las oportunidades y neutralizar las amenazas, y qué inversiones fortalecerán su posición en el futuro.

La búsqueda de capacidades distintivas

La búsqueda de capacidades distintivas consiste esencialmente en la identificación de capacidades productivas (o sea, de procesos) aprovechables no solo para los productos actuales sino para otros productos futuros, lo que permite ser más imaginativos y precisos al analizar estrategias para agregar valor, especialmente en entornos notablemente más competitivos.

Diversificación y estrategia corporativa

La estrategia empresarial se modificó al pasar del monoproducto al multiproducto, al pasar de la actividad industrial a la financiera, y al incorporar nuevas tecnologías de bajo costo. Se plantearon así nuevas cuestiones, de gran importancia estratégica, y no referidas solamente al producto y a la tecnología:

- El personal clave para manejar los nuevos procesos.
- La relación de asociación con los proveedores.
- La búsqueda de localizaciones con ventajas fiscales o logísticas.

Se dejó de concebir a la empresa como un único negocio para verla como una cartera de diferentes negocios, buscando ventajas por diversificación del riesgo, mediante la diversificación de productos o sectores de mercado. En esas condiciones, la estrategia analiza la posición de los productos en los mercados, de que manera un negocio puede financiar a otro, cómo distribuir los riesgos y gestionar transiciones entre carteras de productos, en lugar de atrincherarse en un solo nicho de mercado.

La estrategia como acuerdo sostenible

En años recientes, la estrategia empresarial volvió a cambiar para asumir desafíos de gobernabilidad y gestión, planteados por el creciente poder de nuevos agentes externos para influir en sus actividades, aparte de los accionistas y los clientes. Hasta hace poco, eran los obreros el principal grupo con el que negociar, en función de sus demandas. Recientemente, otros actores se han agregado:

II.3

- El Gobierno, que exige que las empresas sean agentes de objetivos sociales, como la protección del medio ambiente, la discriminación positiva, etc.
- Los inversores financieros, que realizan intentos por comprar las empresas en base a la idea de que puede obtenerse de ellas mayor rentabilidad.

Hoy la estrategia empresarial es un acuerdo sostenible entre muchos actores: accionistas, gestores, acreedores, clientes, empleados, proveedores, gobierno nacional, comunidad local. La estrategia actual ayuda a analizar oportunidades para posicionar a la empresa en un entorno cada vez más competitivo, con sus amenazas y oportunidades, empleando al máximo sus capacidades distintivas y negociando con otros actores.

3.3 *La definición de la misión y los objetivos en el sector público*

Los conceptos que acabamos de ver, propios de la actividad privada, ¿podrán ser adaptados para su uso por los gestores públicos? A primera vista, las diferencias parecen enormes: no hay competidores, las organizaciones públicas son monopolios, los clientes son cautivos, no hay una cartera de productos financieramente complementarios.

Sin embargo, hay varios aspectos en los que aplicar una estrategia empresarial convenientemente adaptada al sector público parece tener sentido:

- La organización pública tiene capacidades distintivas más amplias que las que utiliza corrientemente.
- La adecuación de las actividades a los requerimientos y aspiraciones de los ciudadanos es afín con el concepto de valor público.
- La idea de posicionarse en un entorno cambiante mediante acuerdos sostenibles con los actores interesados ayuda a enfrentar las dificultades de un mandato ambiguo.

3.4 *El triángulo estratégico*

El “triángulo estratégico” es la estrategia organizativa adaptada a los requerimientos de organizaciones del sector público. Consta de tres elementos que deben ser alineados y probados según el siguiente detalle:

Bases axiológicas: La estrategia declara la misión de la organización, basada en valores públicos importantes. La estrate-

gia debe ser valiosa en términos sustantivos, generando valor a bajo costo, tanto en términos montarios como de poder o autoridad.

Fuentes de legitimidad: La estrategia explica las fuentes de apoyo y legitimidad, los respaldos políticos y legales con que cuenta. La estrategia debe ser legal y legítima, y políticamente sostenible, en cuanto a la atracción de recursos de poder del entorno.

Organización y acciones: La estrategia explica la organización y modos de gestión previstos para lograr los objetivos. La estrategia debe ser operativa y administrativamente viable, con actividades autorizadas dentro de la organización existente.

3.5 *La utilidad de este marco conceptual*

El marco conceptual que hemos descripto permite:

- Analizar el entorno y adaptar los objetivos para crear más valor.
- Cuestionar y liderar la propia organización hacia la creación de más valor público.
- Devolver recursos a la actividad privada (en lugar de crecer).
- Captar y responder a cambios en los requerimientos políticos.
- Captar nuevos problemas emergentes a solucionar.
- Buscar nuevos recursos operativos o tecnologías.
- Centrar la atención directiva en tres direcciones básicas:
 - Hacia fuera (el valor público de los productos)
 - Hacia arriba (la definición política del valor).
 - Hacia abajo y hacia adentro (la actuación organizativa actual)
- Detectar y corregir incongruencias en la posición de la organización.

3.6 *Técnicas analíticas de planificación estratégica*

Cada vértice del triángulo estratégico aporta una aproximación sobre lo que es valioso y viable. Se indica a continuación que técnicas analíticas conviene usar en cada caso.

Valor sustantivo de un objetivo: Conviene usar técnicas de evaluación de programas de acción; análisis costo-beneficio; análisis filosóficos y jurídicos sobre justicia social, equidad, etc.

Objetivo político sostenible: Conviene usar técnicas de análisis político sobre los valores en juego en las actividades de la

- II.3** organización; intereses de los legisladores; demandas de los grupos de interés; saberes-guía de las actividades de la organización.

Objetivo operativamente viable: Conviene usar técnicas de análisis de viabilidad y de implementación.

3.7 *La puesta en práctica de la estrategia organizativa en el sector público*

Lo primero que conviene destacar es el contraste que se plantea entre la nueva concepción estratégica y la concepción burocrática clásica de la Administración Pública:

- La tradición clásica no centra la atención en el objetivo, el valor, la legitimidad y el apoyo político. Considera que el mandato político, de por sí, resuelve el tema de los recursos, la autorización y el valor, de modo que los funcionarios deben concentrarse en las tareas internas, buscando eficiencia mediante el diseño organizativo, el presupuesto, el desarrollo de los recursos humanos y el control de gestión.
- El enfoque del triángulo estratégico se basa en que los directivos deben definir la misión organizacional y buscar nuevos propósitos valiosos. Deben interactuar con el sistema político, en un proceso deliberativo. Pueden también iniciar nuevas actividades que generen valor, incorporando nuevas técnicas de análisis de políticas, posicionando a sus organizaciones para crear valor público nuevo y no simplemente usar los recursos para realizar objetivos preestablecidos.

Este enfoque tiene sus riesgos, por lo que se recomienda que los cambios se produzcan en la actuación de los directivos y no en su marco institucional de control.

Primera estrategia para la puesta en práctica para mantener la legitimidad

Se recomiendan los siguientes cursos de acción:

- Llevar a cabo acciones específicas en el ámbito político y administrativo para evidenciar su compromiso con el objetivo y buscar apoyos para aumentar la capacidad de realizarlos.
- Mantener canales de comunicación —y potencialmente de influencia— con todos los actores sociales interesados en cada tema, y mantenerse informado sobre sus intereses, actitudes y puntos de vista.

II.3

- En conjunto, se trata de acciones destinadas a crear el apoyo de una coalición política para la realización del objetivo y su institucionalización.

Segunda estrategia para la puesta en práctica: tomar decisiones políticas sustantivas. Se trata de tomar decisiones sobre cuestiones políticas de manera que muestren a la vez

- Determinación de avanzar hacia los objetivos.
- Disposición a negociar sobre ritmo y forma de realización.

En síntesis, se trata de tomar decisiones firmes para avanzar pero sin atropellar ni infligir costos exagerados.

Tercera estrategia para la puesta en práctica: construir capacidades operativas

Consiste en centrar las decisiones clave en el diseño de la estructura de la organización y en el nombramiento de los directivos medios para la estructura creada. En muchos casos, conviene optar por una estructura mixta, entre funcional y por programas.

En el corto plazo, hay que crear una unidad de ejecución poderosa, para:

- Simbolizar concretamente el compromiso con el objetivo.
- Obtener cierto grado de libertad y discrecionalidad en el corto plazo.
- Obtener recursos adicionales (dinero, autoridad) en el largo plazo.

La humanización del trato como estrategia organizativa

Para satisfacer **y organizar** las exigencias políticas respecto de la organización, hay que captar el entusiasmo de los grupos vinculados con los objetivos, para lograr y conservar su apoyo. El “trato humanizado” contribuye a ello: aumentar el número de servicios ofrecidos, tratar con respeto y afecto a las personas, mantener el contacto, etcétera.

3.8 *La utilidad directiva de la misión*

La misión es un objetivo genérico que define la dirección en que se quiere avanzar. Ese objetivo funciona como eje estratégico hacia la creación de valor público, que debe cumplir las tres condi-

II.3 ciones necesarias que ya vimos: ser valioso en si mismo, políticamente sostenible y operativamente viable.

La frase o “slogan” que enuncia la misión, seleccionada, repetida y usada coherentemente, contribuye al trabajo directivo de tres maneras diferentes:

- Ayuda a mantener los esfuerzos centrados en el objetivo final: obtener resultados y crear valor.
- Define cuales son las tareas estratégicamente importantes de la Dirección, cuales son las fuentes de apoyo político a mantener, los valores públicos clave y las innovaciones operativas a producir.
- Estimula y guía el apoyo interno y externo, las contribuciones que otros pueden y deben hacer para que la organización consiga su propósito.

3.9 Criterios evaluativos de las estrategias organizativas

Existen diversas estrategias con las cuales una organización pública puede tener éxito. Del mismo modo, siempre existe cierta flexibilidad en lo que se puede hacer. La existencia de muchas estrategias viables lleva a analizarlas y elegir una, para lo que hay que tener criterios de evaluación. La viabilidad de una estrategia varía según tres dimensiones importantes:

El adecuado nivel de abstracción. Es preferible utilizar el máximo nivel de concreción al definir tareas organizativas, porque facilita su planificación y evaluación. En cambio, conviene expresar de modo más abstracto la misión y el propósito, pues cierta ambigüedad en su enunciado suaviza el conflicto político. La concreción facilita el logro de los objetivos pero sacrifica la flexibilidad. Por su parte, las formulaciones más abstractas inducen a participar.

El nivel de riesgo y exposición. Es arriesgado articular la misión de una organización, porque nadie puede estar plenamente seguro de lo que tiene o no valor público. El nivel de riesgo se puede medir por la diferencia entre los requisitos políticos y operativos de la misión y la realidad política y administrativa del contexto.

La visión y los propósitos. Se trata de una opción entre presentar a la estrategia como una declaración del propósito público o como expresión de los objetivos de un líder individual. El grado de riesgo de una estrategia depende de la predictibilidad y coherencia del entorno, y de la habilidad del directivo para moverse en dicho entorno.

4. LAS FUNCIONES DE LA GESTIÓN POLÍTICA

II.4

4.1 *La importancia de la gestión política*

La **gestión política** de la Administración Pública debe analizar y comprender los factores motrices del ámbito político representativo: las expectativas y aspiraciones de los ciudadanos y de sus representantes, los acuerdos políticos y los emergentes mandatos de actuación, teniendo en cuenta que para ella el ámbito político representativo y ejecutivo es el que expresa los propósitos que la población valora, es la fuente de los recursos de dinero y de poder, y es el lugar donde en última instancia se rinde cuentas de la actuación de cada funcionario.

La **gestión política** es importante, pues, porque los directivos necesitan la colaboración de actores fuera de su autoridad para lograr sus objetivos. Ellos forman el entorno co-productor o autorizador de una política, estrategia o actuación personal.

4.2 *La movilización de apoyos y la legitimidad*

Los directivos públicos deben decidir asuntos importantes de la política pública, pero sus conocimientos, visión y experiencia personal no son casi nunca suficientes para despejar incertidumbres y riesgos. Las decisiones son casi siempre difíciles, porque en ellas subyacen tensiones entre diferentes valores.

Por ese motivo, los directivos públicos con mucha frecuencia necesitan, para tomar decisiones, contar con una influencia superior a la suya propia: necesitan construir apoyo y legitimidad, y ese es el objetivo de la gestión política.

En síntesis, se trata de construir un clima de tolerancia, apoyo y asistencia operativa para un directivo, para una política o para una estrategia, en el ámbito de aquellos actores cuya cooperación es necesaria para lograr los objetivos de los que el directivo deberá luego rendir cuentas.

De tal modo, la gestión política configura los mandatos de acción y los inviste de apoyo y legitimidad. En general, es muy necesaria, pero hay casos en que se vuelve completamente indispensable:

- Cuando hay periódicas rendiciones de cuentas.
- Cuando hay que conseguir autorización caso por caso para cambios e innovaciones.
- Cuando hay que lograr una coordinación entre organizaciones.
- Cuando los procesos son descentralizados.

II.4 4.3 *Las etapas analíticas de la gestión política*

La gestión política puede considerarse compuesta, para una finalidad didáctica y descriptiva (la realidad es más compleja e interactiva) por cinco etapas analíticas:

Influencias: Se trata de llegar a comprender con claridad porqué es necesario, en cada caso, influir sobre diversos actores políticos y cuales son ellos.

Contextos y formas de la gestión: Se trata de ubicar con precisión, en cada caso, los contextos o ámbitos donde hay que llevar adelante gestiones políticas, y qué formas conviene que tomen dichas gestiones en cada ámbito seleccionado.

La construcción de la legitimidad: Se trata de entablar y mantener relaciones con actores relevantes de cada ámbito político seleccionado, para persuadir y construir legitimidad y apoyo para las políticas, sus ejecutores y sus estrategias.

La formación de mandatos políticos: Se trata de una forma más avanzada de interacción, en procesos que combinan intereses y preocupaciones de los actores para formar mandatos políticos explícitos, legalizadores y legitimadores.

Dinámica de las situaciones: Una vez realizado todo lo anterior, se trata del seguimiento de la dinámica del entorno autorizador y de los cambios en las situaciones políticas que pueden afectar a la política, la estrategia o a sus ejecutores.

4.4 *Los actores-objetivos de la gestión política*

Los actores políticos importantes para una gestión política varían mucho según los casos, y deben ser establecidos mediante un análisis muy cuidadoso por los directivos públicos, pero pueden señalarse, en general, los siguientes tipos:

Los actores políticos: Se trata de los superiores políticos inmediatos, otros funcionarios políticos relacionados, las comisiones parlamentarias, las agencias de supervisión y control. En general se trata de los actores del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, aunque en algunos casos, puede tratarse de miembros del Poder Judicial, cuando el tema se refiere a cuestiones de las cuales ellos se ocupan.

Los partidos políticos: El respaldo obtenido de los actores políticos de gobierno puede complementarse con la acción explicativa al partido o coalición que los respalda, para facilitar la construcción del mandato legitimador, y a los partidos de oposición, para disminuir y neutralizar las probables objeciones que

puedan plantear, o al menos para asegurar una clara comprensión del asunto a debatir.

Los medios de comunicación: En la actualidad es indispensable, para una adecuada gestión política, instalar el tema en los medios de comunicación social, como forma de acción directa sobre los ciudadanos, y de presión indirecta sobre los representantes políticos.

Los grupos de interés y las asociaciones profesionales: Según la naturaleza del tema, la gestión política debe contactar y buscar el apoyo adicional de los grupos de la sociedad civil que se interesan o tienen idoneidad para la cuestión a debate. Su apoyo puede ayudar a obtener el respaldo de los representantes políticos.

4.5 *La construcción de mandatos políticos*

Para obtener mandatos políticos, hay que combinar diversos intereses y valores mediante procedimientos formales o acuerdos convencionales. Una decisión que implique un mandato político es más legítima si es tomada mediante un procedimiento apropiado.

Esos procesos pueden ser aceptados por estipulación legal, por tradición, por eficacia, o por la capacidad de los participantes. También influyen valores tales como representatividad, idoneidad, experiencia, antecedentes o concordancia con opiniones convencionales vigentes.

4.6 *La dinámica del entorno autorizador*

La configuración del entorno autorizador cambia constantemente. Las demandas y expectativas cambian, las coaliciones políticas surgen y se debilitan. La experiencia influye en los juicios y éstos pueden modificar los mandatos. Hay que estar preparados para adaptarse a esos cambios, pero no hay que exagerar el carácter cambiante de los mandatos, que a veces permanecen constantes durante años.

5. LAS TÉCNICAS DE LA GESTIÓN POLÍTICA

5.1 *Ética y eficacia en las técnicas de gestión política*

La gestión de políticas es una cuestión técnica y ética: se trata de que las técnicas empleadas sean a la vez éticas y eficaces. En todos los casos, es un error pensar que se pueda conseguir lo que se quiere sin negociar, particularmente cuando la renuencia a

II.5 negociar se basa en la creencia de que las propias posiciones y planteos contienen toda la “verdad” y el “bien” de la comunidad. Es riesgoso y poco ético no contrastar las propias ideas sobre el valor público con los otros ciudadanos y sus representantes. La actitud adecuada en una democracia pluralista es abierta al aprendizaje y respetuosa de las diferencias. Es la búsqueda de un equilibrio entre defender y difundir el propio punto de vista y aprender de los demás. El logro de mayor valor público se encuentra justamente en ese diálogo.

Las “técnicas de la gestión política” que vamos a desarrollar a continuación, no son recetas para aplicar mecánicamente sino marcos analíticos que orientan la gestión en los casos particulares, ayudan a diagnosticar las situaciones y recomiendan posibles cursos de acción.

5.2 *La promoción emprendedora*

Se trata de formar una coalición para asegurar el apoyo del Gobierno, identificando y persuadiendo a quienes deben intervenir en la toma de decisión, movilizándolo su apoyo y neutralizando la oposición, en pro de una opción política predeterminada. Se trata, pues de emprender las siguientes acciones:

- Hacer la lista de los posibles actores, de sus posiciones e intereses.
- Valorar la posible postura de los actores respecto del tema en cuestión, en base a sus posturas pasadas, en relación con otros temas similares, etc.
- Preparar tácticas de persuasión a corto plazo (para la situación política actual) y a largo plazo (para posibles cambios de situación futuros).
- Formular el tema de manera que se plantee en un foro propicio.
- Esperar el momento oportuno para plantear el tema.
- Si el necesario, modificar, ampliar o cambiar el entorno político en el que se opera, acudiendo a otros actores o a otro foro.

5.3 *La gestión del desarrollo de una política*

El objetivo de esta técnica no es, como en el caso anterior, impulsar la aprobación de una opción predeterminada, sino gestionar un proceso que lleve a una decisión “de calidad”, adecuada a la situación y eficiente en la obtención de resultados, dotada de legiti-

midad, poder y coherencia técnica y axiológica. Se puede aplicar en dos contextos:

- Mediante la organización, caso por caso, de una deliberación participativa sobre el tema, con colegas y superiores.
- Mediante la creación de un sistema permanente de participación, para tomar decisiones consensuadas sobre muchos temas que sean de la responsabilidad del directivo que implanta el sistema.

Para lograr la identificación de los elementos componentes de una decisión de calidad (hechos relevantes, valores en juego, alternativas de acción y sus posibles consecuencias) se debe realizar un amplio proceso de consultas; conseguir luego consenso para la decisión a tomar, o encargar el logro de un acuerdo a una comisión; y dar relevancia al análisis de políticas. También se puede gestionar la incertidumbre, es decir, disminuir la probabilidad de efectos adversos, analizando en equipo en forma detallada, la probabilidad de diversas consecuencias y opciones.

Para tomar decisiones intraorganizativas, según este enfoque, se trata de establecer sistemas internos, formales o informales, para la toma de decisiones, como son, por ejemplo, los equipos de planificación estratégica. También se puede usar el proceso de elaboración del presupuesto para analizar proyectos y asignar recursos, especialmente si tienen vigencia la planificación por programas, el presupuesto base cero y la gestión por objetivos. Lamentablemente, esos recursos no sirven para cuestiones que se plantean “sobre la marcha”. Para estos casos se pueden sugerir tres propuestas:

- La “gestión centralizada”, que maximiza la influencia del directivo principal.
- La “adhocracia”, que crea equipos para cada tema a medida que se presentan.
- La “defensa múltiple”, a cargo de los directivos de línea que serán afectados por la decisión a tomar.

Los sistemas de gestión para el desarrollo de una política deben cumplir una serie de funciones:

- Identificar el tema.
- Valorar su importancia y urgencia.
- Hacer el análisis político del tema.
- Hacer el análisis sustantivo el tema.
- Controlar el proceso.
- Relacionar el tema con la estrategia global.

II.5

- Supervisar y evaluar la puesta en práctica.
- Realizar el seguimiento del tema.

5.4 *La negociación*

La negociación es importante cuando se necesita a otros para realizar un propósito. Las situaciones de negociación generalmente son complejas: varios actores, diversos intereses, múltiples temas, resultados inciertos. Es necesario usar técnicas que reconozcan la variedad de intereses y objetivos de las partes, la importancia del contexto, de los temas generales motivantes de las partes involucradas, más allá de la mesa de negociación; así como la mayor posibilidad de acuerdos si se amplía el abanico de los intereses.

El proceso de la negociación comienza con la identificación del tema y de los intereses que pueden ser base de la negociación. Luego se identifican los intereses de los actores en relación al tema concreto. Luego viene el análisis para buscar “la mejor alternativa al acuerdo negociado”.

Con respecto a las tácticas de negociación, que generalmente se dividen en “duras” y “blandas”, o sea entre ocultamiento e intransigencia versus transparencia y búsqueda de una posición común. Esto deriva de que toda negociación implica creación de valor y distribución del valor creado. Otra táctica consiste en añadir temas y actores en la negociación. Finalmente, se puede tratar de influir en las alternativas de la negociación.

5.5 *La deliberación pública, el aprendizaje social y el liderazgo*

Este enfoque es más amplio que los anteriores, porque tiene en cuenta otros actores, aparte del gobierno. La idea básica es usar el poder del gobierno, no para tomar decisiones, sino para crear un entorno en el que los ciudadanos puedan decidir.

Se trata de usar la deliberación pública para elaborar políticas mejores, movilizandolos a los ciudadanos para idear sus propias soluciones y tomar decisiones mediante el liderazgo social, gestionando el ritmo del aprendizaje, sin precipitación ni lentitud excesiva.

5.6 *El marketing público y la comunicación estratégica*

El objetivo del marketing público, que utiliza técnicas de comunicación estratégica, es impulsar una determinada política haciendola comprensible al público en sus fundamentos, planteos y objetivos, para conseguir apoyo y cooperación.

Esta técnica de gestión despierta algunos temores, por la posibilidad de manipulación, pero también puede ser vista como una “orientación al cliente” en el ámbito público, o como una “movilización social” para realizar objetivos colectivamente establecidos.

5.7 *La definición y producción de valor público*

Como resumen de esta parte, la **gestión política** es la función clave que los directivos deben realizar si quieren ser eficaces frente a la sociedad. Pero también es una tarea difícil y éticamente conflictiva.

La **gestión política** es necesaria, pero muchas veces implica caminar por la cuerda floja, entre dos extremos: una escasa capacidad de influenciar a sus directivos políticos, que lleva a poco respaldo y poca legitimidad, por una parte, y la obtención de tanto poder que llegue a poner en riesgo la gobernabilidad democrática y las libertades ciudadanas.

Las técnicas mencionadas pueden ayudar a los directivos a caminar por esa cuerda, aunque no están suficientemente desarrolladas como para constituir guías prácticas precisas. Sin embargo, orientan a los directivos sobre lo que pueden hacer para legitimar sus empresas y movilizar a quienes están por encima de su área de autoridad para que los ayuden a realizar sus objetivos. Probablemente, sean estas las únicas tareas realmente específicas de la gestión pública.

6. LA FUNCIÓN DE LA GESTIÓN OPERATIVA

La tarea esencial de la **gestión operativa** es el despliegue de recursos y capacidades para obtener resultados concretos. Requiere objetivos acertados (acordes con los requerimientos sociales), capacidad de conseguir recursos y lograr implantar sistemas, procedimientos y personal en forma acorde con lo que se quiere conseguir.

6.1 *La estructura, el sistema y la actuación*

Según una **visión estratégica de la gestión operativa**, los directores son responsables del uso que hacen del poder y del dinero público, en una actuación que debe ser imparcial, creando organizaciones adaptables, flexibles, controlables y eficientes.

La visión convencional de la producción (o servucción) del sector público la considera un caso especial, de creación de valor en condiciones de pocos cambios y conflictos, con innovaciones míni-

- II.6** mas, manteniendo a la capacidad operativa contenida dentro del sistema de la organización misma. La visión estratégica aparece como realmente necesaria cuando hay muchos cambios y conflictos y, por ende, necesidad de innovar para asumir los nuevos desafíos con posibilidades de éxito.

Desde el punto de vista de la **gestión operativa**, se puede incrementar significativamente el valor público mediante:

- El aumento de la cantidad o la calidad de las actividades por recurso empleado.
- La reducción de los costos para los niveles actuales de producción.
- Una mejor identificación de los requerimientos y una mejor respuesta a las aspiraciones de los ciudadanos.
- Realizar los cometidos de la organización con mayor imparcialidad.
- Incrementar la disponibilidad de respuesta e innovación.

6.2 La estrategia de la gestión operativa innovadora

Para reestructurar sus organizaciones con los lineamientos de una **gestión operativa innovadora**, los directivos públicos deben analizar cinco cuestiones principales:

- Decidir que producir y cómo actuar para ofrecer esos productos.
- Diseñar las operaciones necesarias para obtener esos productos o servicios.
- Utilizar y ajustar los sistemas administrativos de su organización, e innovar en ellos, para aumentar la calidad, flexibilidad y productividad de los sistemas.
- Atraer colaboradores nuevos para la realización de los objetivos de la organización.
- Definir tipo, grado y ubicación de las innovaciones que se consideren necesarias.

6.3 La misión y los exumos

Es muy importante definir la misión y los objetivos de la organización en forma simple, clara y general. Debe existir, a partir de allí, una jerarquía de finalidades y metas, de diferentes grados de abstracción, que orienten las actividades operativas, hasta llegar a los exumos propiamente dichos (productos o servicios).

Esas pirámides de objetivos son muy útiles, aparte de la orientación interna, para la seguimiento y control externo de las organizaciones.

6.4 *El diseño y revisión de los procesos*

La base para diseñar procesos, y para hacer la revisión de dichos procesos en el tiempo, es el diseño y revisión de los exumos (productos o servicios) de la organización. Algunos aspectos que conviene tener en cuenta son los siguientes:

- No se puede diseñar un proceso sin saber que producto se quiere conseguir.
- En las operaciones, frecuentes en la Administración Pública, que combinan servicios a prestar y obligaciones a asumir, la diferencia entre producto y proceso es más ambigua.
- Para los funcionarios identificados con la cultura burocrática tradicional, los procesos suelen ser más importantes que los productos.

6.5 *Los sistemas administrativos*

Los **sistemas administrativos** incentivan y orientan la actividad de la organización, garantizan la realización de los objetivos y la prestación efectiva de los servicios. Los **sistemas administrativos** más importantes son los que:

- Establecen la estructura administrativa, es decir, definen los grados y áreas de autoridad, las responsabilidades y las funciones.
- Estipulan los procedimientos para los procesos de toma de decisión sobre temas clave (la planificación estratégica).
- Definen las tecnologías de la organización para la configuración de políticas, programas y actuaciones.
- Gestionan el personal, es decir, reclutan, seleccionan, entrenan, evalúan, recompensan y promocionan a los empleados.
- Definen los sistemas de control y gestión de la información, en lo referente al empleo de los recursos, los niveles de actividad y los logros obtenidos.

Desde una perspectiva estratégica, los sistemas administrativos deben ser vistos, no aislados, sino en su conjunto, y evaluados según su aporte a la estrategia general de la organización.

II.6 6.6 Las innovaciones y su capitalización

El análisis **producto-proceso-sistema** de una organización, con frecuencia revela carencias e incongruencias. Para una gestión pública orientada a la creación de valor público es fundamental identificar esas incongruencias, que muestran la necesidad de innovación, y la presencia de ocasiones concretas para innovar.

La mayor o menor urgencia por innovar depende de la menor o mayor adaptación de la organización a su entorno político y de trabajo. Cuanto menos adaptada esté, más sentirá la necesidad de innovar.

En el ámbito público, las innovaciones en general requieren contar con condiciones políticas muy favorables, a todo nivel. Los dirigentes políticos temen a las innovaciones que ellos no han propuesto, los directivos administrativos experimentan tensiones y conflictos considerables y los empleados públicos no están acostumbrados a la innovación, sino más bien a la rutina, por lo que muchas veces se resisten a la innovación. Al principio, se debe actuar dentro de la llamada “zona de indiferencia” y no pedir prestaciones excepcionales.

En otras palabras, las innovaciones tienen una limitación en el ritmo aceptable de los cambios: la cantidad de cambios que se pueden afrontar dentro de un período de tiempo, sobre todo por la actitud de los empleados y funcionarios, que ven en la estabilidad una garantía de buen funcionamiento y adecuada planificación, aunque a veces los procedimientos “estables” se hayan vuelto poco funcionales por los cambios del contexto social.

Las innovaciones también tienen muchos riesgos políticos. Por ejemplo, es frecuente que ellas atraigan al principio la atención de los medios de comunicación, porque “son noticia”, con lo que los funcionarios pueden adquirir una rápida popularidad, pero luego, ante ocasionales fracasos, o las primeras dificultades, los medios buscarán un culpable, que también “será noticia” en un sentido negativo, y lo propio harán los funcionarios que con anterioridad se hubieran opuesto a la innovación.

Hay varios tipos de innovaciones:

- **Innovaciones políticas**, o programáticas, que definen nuevas formas de usar los recursos de la organización para cumplir con su misión global.
- **Innovaciones administrativas**, que implican nuevos modos de organizar, asumir responsabilidades y controlar las operaciones de la organización.
- **Innovaciones estratégicas**, que redefinen los objetivos de la organización.

La relación entre estos tipos de innovación está sobre todo en el hecho de que las innovaciones políticas y administrativas preparan el camino para las innovaciones estratégicas.

Para los directivos es muy importante tener conciencia de que, más allá de las dificultades, hay oportunidades de crear valor público mediante la innovación en las actividades operativas de cada organización.

6.7 La planificación estratégica

En el campo operativo de la Administración Pública tiene una enorme importancia la Planificación Estratégica. Aquí vamos a consignar solamente los pasos básicos, que corresponden a la gestión operativa:

- Análisis de la situación interna (debilidades y fortalezas) y de la situación externa (amenazas y oportunidades).
- Identificación y diagnóstico de los elementos clave, explicativos de la situación.
- Definición de la misión u objetivo fundamental a cumplir por el proyecto o plan de acción.
- Articulación de las metas básicas, para recorrer el camino hacia el objetivo fundamental.
- Creación de una visión o imagen convocante de un logro futuro a largo plazo.
- Desarrollo de una estrategia, camino o método, con recorridos alternativos, para realizar las metas, el objetivo y la visión.
- Desarrollo de una programación, o calendario estimado, de plazos y términos temporales para el cumplimiento de la estrategia.
- Desarrollo de un sistema de indicadores, unidades de medida y procedimientos de cálculo, para medir y evaluar los resultados.
- Construcción de consensos o acuerdos internos y externos, para apoyar la realización del proyecto o plan de acción.

6.8 El análisis-aprendizaje

El concepto de análisis-aprendizaje es el equivalente, en la vida de las organizaciones, a la acumulación y elaboración actualizada de la experiencia personal en la vida de los individuos. Se trata de sistemas de seguimiento, obtención y procesamiento de infor-

II.6 mación, y de reflexión sobre los significados de esa información, de manera que la organización no solo actúa, planificando y ejecutando, sino que al hacerlo aprende a hacerlo mejor en el futuro.

Reducir la evaluación ex post de las políticas públicas a una especie de “tecnología social” basada en un esquema cibernético simple, como el que fundamenta el control de gestión, es limitar considerablemente su interés y valor. Como las políticas públicas pertenecen al dominio de lo interminable, la evaluación “formativa” supera los planteos de la evaluación por resultados y de la evaluación por cumplimiento de normas, para constituirse en una vía de aprendizaje colectivo, que puede exhibir y explicar los efectos no previstos de los programas, revelar las verdaderas preferencias de la sociedad, poniendo a la luz objetivos confusos u ocultos, y evidenciando los trasfondos cosmovisionales e ideológicos de muchas prácticas administrativas.

De ese modo, los procesos puestos en marcha por el análisis aprendizaje permiten pasar de la evaluación experimental a métodos más globales e interactivos, poniendo el acento no tanto en la política específica a analizar sino en el contexto del análisis.

En otras palabras, se trata de pasar del análisis de las políticas a la política de los análisis.

7. LAS TÉCNICAS DE LA GESTIÓN OPERATIVA

El cambio de la estrategia organizativa requiere acciones específicas, de diverso tipo:

- Anunciar nuevos propósitos.
- Conseguir apoyo externo.
- Reorganizar las operaciones.
- Redistribuir las responsabilidades.

Muchos cambios operativos estratégicos no surgen de los sistemas formales de planificación y de presupuestación sino de coyunturas propicias, en las que los representantes políticos y sus supervisores, con participación o no de los medios de comunicación social, se interesan por una reorganización de la administración pública.

No solo hay que aprender a planificar sino también a aprovechar circunstancias imprevistas.

Para clarificar objetivos, y para que éstos sean realmente útiles en la práctica, en un mundo caótico como el actual, es mejor esbozar directrices amplias y flexibles, antes que desarrollar una plan estratégico excesivamente detallado, pero al mismo tiempo

esas directrices deben ser suficientemente concretas como para ayudar a alcanzar el valor esperado.

II.7

También hay que tener en cuenta los cambios positivos que pueden ocurrir una vez iniciado el proceso realizador, porque acciones acertadas modifican el contexto y posibilitan nuevos cursos de acción, lo que ocasionalmente puede llevar a que se produzca algo extraordinario: un cambio real y de fondo en la estrategia de la organización.

En los apartados que siguen se tratarán algunas orientaciones sobre lo que los directivos públicos pueden hacer para mejorar la actuación operativa de sus organizaciones.

7.1 *Aceptación de la responsabilidad política externa*

Esta es la orientación que enlaza la gestión operativa con la gestión política. Desde el punto de vista de la gestión operativa, es muy importante dedicar gran atención a la gestión política, para ganar el apoyo político que define el marco de la responsabilidad operativa. Es conveniente aceptar la responsabilidad política externa de los proyectos que se quiere llevar adelante, y no aislar a la organización, por dos motivos principales:

- Para disfrutar de mayor apoyo político externo y de mayor respaldo económico y comunicacional.
- Para aumentar la propia capacidad de estimular a la organización, transformando visiones individuales de los directivos en una “realidad” querida desde afuera y desde arriba, a la que la organización debe responder.

Si se logra estar apoyado por una coalición política fuerte, que formula como requerimiento propio los cambios que los directivos públicos quieren realizar, la tarea de cambiar a las organizaciones se facilita.

Cuando una organización se ha visto desacreditada por sus estrategias anteriores, puede ocurrir que fuerzas políticas emergentes instalen nuevos directivos, sin vínculos con el pasado, los que pueden orientar las operaciones hacia nuevos objetivos, para los que obtienen respaldo político del nivel superior, y también colaboración de muchos de los empleados, alarmados por la crisis anterior.

Si no se asume la responsabilidad política externa, es frecuente que los directivos no tengan fuerza para pedir cambios a sus propios empleados, o se conviertan en agentes de sus propios empleados ante las autoridades superiores y el público, con merma del valor público de su producción.

II.7 7.2 Manejo de la estructura organizativa y de la gestión del personal

La importancia de la facultad de designar colaboradores y de diseñar estructuras organizativas, se basa en el hecho de que los directivos obtienen resultados a través de sus empleados y en buena medida dependen de ellos. Por ese motivo buscan contratar personas leales y reestructurar la organización para aprovechar al máximo sus talentos.

Hay dos estrategias que frecuentemente se usan con éxito en este campo: o rodearse de gente en la cual el directivo pueda confiar; o trabajar con gente no vinculada personalmente, a la que se le confía misiones importantes, pero cuyos resultados se pueden medir rápidamente. Por supuesto, es mucho más arduo trabajar con opositores, pero no es imposible: todo depende de su masa crítica dentro del conjunto y de la personalidad del directivo.

Hay una estrecha relación entre las decisiones sobre estructura y sobre personal, por una parte, y por otra las decisiones sobre las tareas básicas a realizar, de acuerdo a las prioridades de cada momento, lo que lleva a pensar en la necesidad actual de plantear organizaciones flexibles.

7.3 Instauración de la responsabilidad política interna

En paralelo con la aceptación de la responsabilidad externa, hay que tratar de elevar los estándares internos de responsabilidad. En muchos casos, establecer estándares de actuación más exigentes es un estímulo explícito para las organizaciones. Esas pautas confirman la importancia de las actuaciones individuales y grupales, y evidencian el hecho de que las mejoras que se obtengan serán tenidas en cuenta. También convocan la atención de los empleados sobre sus nuevos niveles de exigencia.

En una segunda fase, hay que configurar estándares de actuación menos simbólicos y más concretos, estableciendo misiones operativas bien definidas, que estimulen y comprometan al personal, para lo cual pueden usarse técnicas participativas en los procesos de planificación estratégica y presupuestación.

7.4 La obtención de recursos suplementarios

Además de tratar de aprovechar con más eficiencia los recursos que ya se tienen, es importante conseguir más recursos, para mejorar la calidad y cantidad de los servicios brindados, y también para ampliar la influencia y poder del directivo sobre su organización.

Hay tres factores que pueden ayudar al directivo a conseguir más recursos:

El **contexto político preexistente**, en la medida en que evidencia que ya existía el requerimiento social que la organización no pudo o no supo atender en su etapa anterior, lo que motivó su crisis.

Las **cualidades personales del directivo**, su credibilidad, competencia, energía y compromiso con los valores más llamativos.

Las **acciones significativas** que se llevan a cabo aplicando las técnicas de gestión política descritas con anterioridad.

7.5 *La adopción de grandes iniciativas anunciadas*

Algunas de las innovaciones más importantes se producen al anunciar grandes iniciativas. Esas innovaciones tienen efectos directos (más servicios para más clientes) y efectos indirectos (simbolizan los valores esenciales de la organización y muestran su vigencia).

Las iniciativas prueban la calidad y el compromiso de los mandos medios y altos, y son ocasión de aprendizajes nuevos. Ellas demuestran que sus propósitos y métodos funcionan. Todo ello les da a las iniciativas un valor que va más allá de su efecto inmediato.

7.6 *La reestructuración de los programas operativos básicos*

Lo dicho hasta ahora puede sintetizarse en los siguientes enunciados:

- Comunicar las nuevas misiones.
- Reorganizar la cúpula de la organización.
- Incentivar a los empleados.
- Instituir nuevos procedimientos de planificación estratégica y presupuestación, de tipo participativo.
- Obtener recursos adicionales para emprender nuevas iniciativas en respuesta a nuevas necesidades.

A todo ello hay que agregar algo muy importante: Hay que aprovechar el desorden superficial que producen todas esas acciones para reorganizar los procedimientos operativos de las organizaciones, o sea modificar sus “tecnologías centrales”.

La introducción de estas innovaciones técnicas centrales requiere un gran esfuerzo organizativo, para probar los nuevos procedimientos, escribirlos y entrenar al personal para aplicarlos. Pero,

- II.7** como contrapartida, esos cambios tecnológicos pueden producir cambios cualitativos de nivel en toda la organización.

7.6 Organización para la co-producción y el interés público

En muchos casos, los ciudadanos, los clientes y las otras organizaciones gubernamentales producen conjuntamente valor público, el que es atribuido a una organización pública determinada.

Si es verdad que las organizaciones públicas dependen de los ciudadanos y clientes para conseguir resultados, hay que buscar medios para aumentar esas contribuciones externas, como la descentralización de las operaciones y la gestión participativa e integrativa, para que los ciudadanos vean que influyen directamente en las operaciones.

Con los viejos procedimientos burocráticos, es muy difícil crear una colaboración de trabajo con los ciudadanos. Las organizaciones clásicas son “centralizadas”, o sea que las decisiones no rutinarias son tomadas únicamente en la cúpula de la organización; y son “funcionales”, o sea que los altos cargos y las estructuras en general están diferenciadas por funciones, no por programas o ámbitos geográficos.

El sector público prefiere este tipo de organización por desconfianza en la participación política, por adhesión al modelo de la “gestión científica” tayloriana de principios del siglo XX, por deseo de uniformidad de aplicación y por temor a la corrupción, así como para fomentar la idoneidad especializada y lograr economías de escala.

No es nada fácil cambiar una organización centralizada y funcional en una organización estructural y geográficamente descentralizada. El primer objetivo de tal cambio es romper las unidades funcionales preexistentes y redistribuir sus funciones y personal en las nuevas unidades descentralizadas. La forma más suave de hacerlo es trasladar al personal dejando al principio sus relaciones de mando intactas. Algo más difícil es romper el monopolio funcional de las estructuras feudalizadas, y redistribuir sus funciones en las nuevas unidades, que a su vez trabajan integrando funciones en lugar de separarlas.

La forma más directa de hacer el cambio es ubicar a los especialistas funcionales bajo las órdenes de nuevos directores geográficos, lo que suele provocar protestas y reacciones, que a veces se busca paliar con una descentralización “a medias”, conservando una pequeña unidad central.

Luego hay que lograr que los directores descentralizados actúen como directores generales en sus respectivos ámbitos des-

centralizados, y no ya como directores especializados. Deben aprender a actuar como coordinadores de la labor de especialistas. También necesitan entrenamiento en técnicas de gestión política, para que puedan desarrollar asociaciones de trabajo con los grupos sociales locales.

La descentralización geográfica depende también de los mecanismos de control para garantizar que las unidades descentralizadas asuman sus responsabilidades, lo que implica un perfeccionamiento de los mecanismos de medición y control, y la implantación de nuevos mecanismos relacionados con la capacidad de respuesta, del tipo de las encuestas a los ciudadanos-clientes.

Por último, las organizaciones descentralizadas deben tener una capacidad de adaptación y flexibilidad para adecuarse a los cambiantes requerimientos de las comunidades locales.

7.7 El trabajo en equipo

De todo lo dicho hasta ahora, podemos discernir seis conclusiones importantes:

- Una estrategia eficiente requiere el uso de métodos de dirección y gestión participativos.
- Las organizaciones van a funcionar siempre bajo diversas presiones; lo importante es aprovecharlas en beneficio de la creación de valor público.
- El cambio de los sistemas administrativos es solo una parte del cambio total, que también tiene aspectos simbólicos, culturales, etc.
- La actuación de los directivos tiene tanto de improvisación como de planificación.
- Los directivos deben buscar y promover la colaboración de otras personas, dentro y fuera de la organización.
- La forma de actuar y el ritmo de los cambios es tan importante como los objetivos que se intenta realizar.

8. LA GESTIÓN DE LA INCERTIDUMBRE

8.1 La gestión participativa con la sociedad y sus organizaciones

Un buen punto de partida para entender la posibilidad de articulación entre la sociedad y la administración pública, a fin de trabajar “con” la sociedad y no “para” la sociedad, y de disminuir los

II.8 riesgos de la incertidumbre (que inevitablemente acompaña a toda decisión y a todo proyecto) mediante visiones y acciones compartidas, es darse cuenta de que los “intereses generales” no son algo tan diferente de los intereses particulares; muchas veces se expresan como compatibilización de estos últimos.

En la práctica (ya que no en la teoría) puede afirmarse la existencia de una representación política de los intereses sectoriales, no sólo por la innegable acción de los grupos de interés/presión sino también por la acción concreta de los partidos y de los hombres políticos.

La creación de Consejos Asesores, nutridos por las fuerzas del capital y del trabajo, actuando cerca de los órganos decisorios del Estado, es un principio de reconocimiento institucional de la representación política de intereses sectoriales, pues aunque se diga que sus resoluciones son “no vinculantes”, nadie ignora que ello es así en lo jurídico solamente, ya que en lo político concentran fuerzas cuya presencia y actitud no pueden ser ignoradas.

Los representantes del pueblo, cuyo mandato teóricamente es “no vinculante”, en realidad dependen en su puesto y carrera presente y futura del partido que patrocinó su elección, lo que los “vincula” a la forma, dominante en ese partido, de entender el interés general y el modo adecuado de compatibilizar los intereses particulares.

De modo que el elector, el ciudadano que adhiere a un partido en una elección hace en realidad algo más que elegir un representante “no vinculado”: adhiere a una manera de entender el orden social deseable y otorga en principio su confianza a personas que cree capaces de liderar su realización. Se sentirá “representado” por ellas si las ve trabajar con éxito en ese sentido, y si no, se sentirá políticamente defraudado, por más que formalmente se cumpla la normativa jurídica.

Un enfoque realista como el que estamos esbozando no puede soslayar un tema fundamental: los problemas de gobierno. No se trata sólo de definir la voluntad del pueblo. Una decisión nace de la confrontación de esa voluntad con los problemas reales, precisos, actuales del gobierno. Esos problemas son realidades que obligan a adaptaciones y compromisos. Las exigencias de las fuerzas políticas y los imperativos de la realidad han de compatibilizarse, para que la acción política no se vuelva quimérica y la realidad vaya conformándose a la voluntad modeladora del poder político.

La cuestión no termina cuando los órganos políticos del Estado toman una decisión. Un enfoque realista como éste, quiere también ver qué pasa a nivel de la administración pública, de la

burocracia. Teórica, jurídica y formalmente, la administración pública es un intermediario entre el poder político y la población, un fiel ejecutor de las decisiones públicas.

En la práctica, sin embargo, todos sabemos la enorme importancia política que tiene la forma en que los servicios administrativos reciben, interpretan y aplican las decisiones políticas. Pueden dificultar la vigencia fáctica de una norma, tergiversar su sentido, aplicarla en forma más amplia o más restringida de lo previsto por el legislador, etc. Muchas veces, además, es la administración pública, especialmente por la acción de los sectores especializados de su estructura técnica, quien elabora total o parcialmente el contenido de muchas normas, que luego ascienden a los niveles de decisión política, para que sean dotados de poder vinculante y promulgados como decisiones de gobierno.

Esto es válido en todos los niveles de la administración pública: nacional, provincial y municipal, pero en este último nivel es donde aparecen con más plenitud todas las posibilidades de participación, no solo mediante la práctica de las llamadas instituciones de democracia semidirecta sino también en modalidades informales, más innovadoras y creativas, adaptables a las condiciones de los casos particulares.

La democracia representativa clásica se centra en el voto popular expresado en forma universal. Es **indirecta** porque los ciudadanos votan a quienes ejercerán el gobierno, partiendo del supuesto de que tras elecciones libres, la suma de voluntades mayoritarias expresa la soberanía popular. A esta forma representativa se han ido incorporando un conjunto de institutos que contribuyen a canalizar una mayor participación popular en las funciones del gobierno. Las transformaciones sociales, económicas y culturales en curso demandan que los integrantes de la comunidad asuman una mayor y plena participación en tales procesos de cambio.

Los mecanismos de democracia semidirecta que se están incorporando en las leyes orgánicas municipales y en las cartas orgánicas completan y perfeccionan a la democracia representativa vigente, planteando a la vez a los ciudadanos el compromiso de familiarizarse con la problemática municipal para ejercer y cumplir responsablemente tales derechos y deberes.

Los institutos de democracia semidirecta que se están incorporando en el proceso constituyente municipal argentino son: la Iniciativa Popular; la Revocatoria; el Referéndum Popular y la Consulta Popular.

Como hemos visto, son muchas las instituciones jurídicas que contribuyen, como formas de democracia semidirecta, a propiciar y

- II.8** encauzar la participación de los ciudadanos en el manejo del ámbito público municipal. Pero no bastan en las actuales condiciones y exigencias. Es necesario imaginar nuevas formas de participación informal, que mantengan un vínculo cotidiano de comunicación entre los ciudadanos y sus entidades representativas, y los funcionarios municipales.

Las instituciones de democracia semidirecta son muy importantes y valiosas, pero tienen un carácter justamente protocolar y de algún modo excepcional, sujeto a condiciones y exigencias de porcentajes del padrón y convocatorias oficiales, que en su caso están bien pensadas, pero que deben ser complementadas por otras actividades más espontáneas y cotidianas, expresiones de un hábito cultural nuevo, de diálogo abierto y no interrumpido entre los ciudadanos y sus representantes, con finalidades muy concretas.

En primer lugar se trata de terminar con el antiguo hábito cultural autoritario que, aún dentro de la democracia, separa a los que mandan de los que obedecen; se trata de romper las barreras de los microclimas políticos, de los entornos, de las tecnoburocracias ensimismadas, de los planificadores de gabinete, de los que pretenden trabajar “para” el pueblo y no “con” el pueblo.

Se trata de planificar, elaborar proyectos y tomar decisiones nutridas por los auténticos requerimientos de la gente, sin la intermediación de quienes creen saber lo que la gente quiere. Se trata también de contribuir desde lo técnico y lo político a esclarecer y definir esos requerimientos, conciliando lo ideal con lo posible y construyendo consensos públicos que ayuden a la realización descentralizada de los proyectos y al mantenimiento y conservación de la obra pública.

Imaginemos, por ejemplo, reuniones periódicas en los barrios, de las autoridades municipales con la gente que vive en ellos, invitada expresamente a exponer sus ideas y a escuchar los proyectos que se preparan; supongamos que grupos de vecinos elegidos al azar son invitados a dialogar con las autoridades municipales con el mismo fin; pensemos en publicaciones periódicas que exponen los proyectos técnicos en preparación, con vías de comunicación para receptar las opiniones de la gente; veamos la posibilidad de trabajar con encuestadores que periódicamente recaben las sugerencias de los ciudadanos para priorizar la obra pública.

Pensemos también en formas de aprovechar mejor la capacidad potencial de los colegios profesionales, de las asociaciones científicas y culturales, de las organizaciones no gubernamentales, de los equipos técnicos de los partidos políticos, estimulando su parti-

cipación permanente en el estudio de los problemas municipales y en la elaboración de propuestas para su solución.

Si logramos superar la traba cultural autoritaria, que aún hoy impide una relación verdaderamente interactiva entre los funcionarios y la población, pensamos que puede abrirse el camino de realizaciones políticas **de calidad**, en el específico y técnico sentido de “plenamente acordes con los requerimientos sociales” y “libres de todo mal empleo de recursos”.

Ante este panorama, parece lógico plantear la necesidad y la conveniencia de una estrecha relación entre las municipalidades, titulares desde siempre de las políticas locales y de los proyectos urbanos, y las organizaciones no gubernamentales de promoción social.

A nuestro juicio, esas relaciones pueden darse sobre todo en el siguiente marco: municipalidades y organizaciones no gubernamentales, ambas planifican y ejecutan, pero en la planificación general prima la labor municipal, y en la ejecución de los proyectos que las atañen priman las organizaciones no gubernamentales.

Al planificar, las municipalidades deben detectar requerimientos sociales, preparar la agenda política, realizar la asignación autorizada de valores y comunicarla en nombre de la comunidad, lo que las organizaciones no gubernamentales respaldan ofreciendo la información básica real sobre necesidades, las prioridades sociales, y la creación de consenso y apoyo local, así como la presión política necesaria si llega el caso.

Al ejecutar, las organizaciones no gubernamentales deben conducir la acción sobre el terreno, manejar y capacitar a los recursos humanos locales, realizar el seguimiento día a día de los proyectos y el control directo de los resultados, mientras las municipalidades deben ofrecer sus servicios de conducción general y de coordinación, apoyo técnico y económico – financiero, y el control de auditoría general de los proyectos de promoción social.

8.2 *La gestión participativa interna*

Solo se puede hacer frente a los actuales requerimientos del mercado si se busca por todos los medios lícitos la **participación** activa e integral (pensante, volitiva y manual) de todos los integrantes de la organización. Son formas usuales de participación los planes de sugerencias, los círculos de calidad, los equipos de solución de problemas, los equipos de mejora de procesos, los grupos de asignaciones especiales, los equipos laborales semiautónomos, etc. Se trata de maximizar la responsabilidad y la participación en todos los niveles de la organización, sobre la base de una adecuada

- II.8** preparación cultural y técnica, que permita delegar tareas y conferir poder de decisión en contextos claramente determinados. Queda entendido que no se deben solicitar sugerencias, por ejemplo, si no se está preparado para emplearlas o para explicar, al menos, porqué no se las emplea.

8.3 *El desarrollo político y la construcción de consensos*

Todo el planteo que venimos desarrollando puede ser caracterizado como expresión de una democracia madura y consolidada, hacia la que debemos tender con todas nuestras fuerzas cívicas, en pluralismo y tolerancia, pero también en eficiencia para el encauzamiento de la vida social y económica de la comunidad. Desde un punto de vista de Teoría política, se trata de una expresión típica de desarrollo político, donde el orden social es fundamentalmente producto de la construcción de consensos, más que del empleo de la coacción, del “uso legítimo de la fuerza pública” como decía Weber.

Es el enfoque, entre otros, de Weiner, Horowitz y Apter. Weiner define al desarrollo político como proceso que produce tres importantes efectos:

- Expansión de las funciones del sistema político.
- Nuevo nivel de integración política.
- Mayor capacidad del sistema para afrontar esos nuevos problemas de integración.

Para Horowitz, el desarrollo abarca la modernización y la industrialización; se vincula con el estilo urbano de vida y su racionalización funcional.

Apter, por su parte, plantea una distinción formal entre modernización y desarrollo político. La modernización es, para él, un caso particular de desarrollo. El desarrollo –según Apter- implica un crecimiento estructural integrado, cuantitativo y cualitativo. Modernización es un aumento de la racionalidad y la libertad del proceso de formulación de decisiones, que implica el aumento de tres procesos principales:

- Innovación sin fragmentación.
- Diferenciación y flexibilización de las estructuras sociales.
- Marco social para flexibilizaciones.

Y un proceso adicional de institucionalización política (integración social más participación funcional).

En este cuarto enfoque se ubica la teoría del desarrollo político de Helio Jaguaribe, que reconoce como antecedentes a los

autores últimamente citados, pero afirma que la suya es “una formulación nueva”.

Modernización (M) es el proceso político que produce un aumento de las variables de funcionamiento del sistema, que son:

- Orientación racional.
- Diferenciación estructural.
- Capacidad

El efecto de ese aumento en las variables de funcionamiento se manifiesta en una menor dependencia respecto de circunstancias casuales favorables y un mayor control sobre las fuentes de energía y recursos utilizables para los fines del sistema.

Institucionalización (I) es el proceso político que produce un aumento de las variables de participación, que son:

- Movilización política.
- Integración política.
- Representación política.

El efecto de ese aumento en las variables de participación se manifiesta en un creciente consenso, en una decreciente necesidad y uso de la coersión y, por consiguiente, en una mayor disponibilidad de recursos y energía para los fines del sistema.

El **incremento del consenso** tiene gran importancia, porque aumenta mucho las potencialidades globales del sistema, ya que permite:

- No desviar hacia luchas internas las energías y recursos utilizables en las metas generales del sistema.
- Liberar la máxima creatividad, iniciativa y compromiso de los miembros del sistema.
- Elevar las normas morales del sistema:
 - Aumento del nivel ético interno (mayor información, menor resistencia, interacciones menos dependientes de normas coactivas y más reguladas por normas internalizadas y libremente acatadas).
 - Aumento de la compatibilidad internacional del sistema político (mayor racionalidad en las relaciones internacionales).

Respecto de este último punto, caben algunas consideraciones referidas a desequilibrios en los desarrollos de modernización e institucionalización:

A un bajo nivel de modernización e institucionalización corresponden formas toscas de conducta no ética. A un alto nivel

II.8 de modernización y un bajo nivel de institucionalización corresponden formas refinadas de conducta no ética. Cuanto más grande sea el desequilibrio entre un alto nivel de modernización y un bajo grado de institucionalización, más dependerá el sistema político, interna e internacionalmente, del uso exitoso de la violencia.

Para que haya un verdadero desarrollo político, el incremento de las variables de funcionamiento y de participación tiene que ser parejo (congruente). Un sistema político insuficientemente modernizado no tiene suficiente dominio sobre su ambiente como para soportar elevados niveles de participación política, integración élite-masa y legitimidad del sistema, ni los medios político-jurídicos necesarios para coordinar las decisiones ni ejecutar las acciones necesarias a tales fines.

Según H. Jaguaribe el desarrollo político presenta tres aspectos principales:

Desarrollo de la capacidad del sistema político: Corresponde al aumento de la **efectividad** del sistema político como subsistema social. Es el producto final de la modernización.

Desarrollo de la contribución del sistema político al desarrollo total de la sociedad: Corresponde al desarrollo de toda la sociedad por medios políticos. La posibilidad de promover el cambio social por medios no revolucionarios reside en el principio de congruencia, según el cual los cambios estructurales en un subsistema del sistema social, o producen cambios congruentes en los otros subsistemas, o son regresivos, o provocan efectos disgregadores. Promover el desarrollo social por medios políticos requiere que el cambio sea exitosa y perdurablemente introducido en el sistema político; y que se logren resultados congruentes en los otros subsistemas del sistema social.

Desarrollo de la receptividad del sistema político: Corresponde al desarrollo del consenso político y social por medios políticos. El objetivo es lograr un máximo de consenso político y apuntar al logro del máximo consenso social.

8.4 *La gestión participativa y el liderazgo*

La gestión participativa abre muchas posibilidades de crear valor público mediante una mejor definición de los requerimientos de los ciudadanos, una búsqueda más cuidadosa de las mejores estrategias de realización y un control más eficiente del empleo de los recursos, pero también tiene un riesgo, que es el **asambleísmo**, esa particular situación en la que todo el mundo habla y opina pero las decisiones se demoran y las acciones se postergan. Para neutra-

lizar ese riesgo es muy importante contar con un sólido liderazgo, democrático y participativo, pero que sepa encauzar las deliberaciones hacia cursos de acción concretos.

Las funciones político-sociales del liderazgo democrático y participativo son:

- **Ayudar al pensamiento de los otros:** Los pensamientos de la mayoría son vagos y difusos. Sus inquietudes y anhelos están poco definidos. Saben mejor lo que **no** quieren que lo que realmente quieren. Un líder percibe esos estados y los traduce en fórmulas claras y simples, con las que la gente puede fácilmente identificarse. El sentimiento de “salir de la incertidumbre” nuclea a las personas y las predispone a obedecer. Si las afirmaciones del líder reciben apoyo mayoritario y no provocan reacciones violentas en grupos poderosos, el conjunto social comienza a moverse en la dirección señalada por el líder.
- **Ayudar a pasar del pensamiento a la acción:** El pronunciamiento del líder y su actitud de encabezar el movimiento son la voz de mando que pone en marcha las contenidas aspiraciones de la muchedumbre.
- **Lograr acuerdos para definir una política para cada área y un orden de prioridades:** esta función hace a la eficacia de la gestión. Hay que crear un acuerdo sobre políticas y prioridades para evitar la dispersión de esfuerzos. Los recursos nunca alcanzan para encarar todos los problemas a la vez, por lo que hay que definir e imponer un orden de prioridades.
- **Vigorizar a sus seguidores:** El entusiasmo inicial debe ser mantenido para sobrellevar las dificultades y esperar que se produzcan resultados. Para ello el líder apela a las emociones básicas, adhiere a los valores vigentes, se muestra seguro de sí, animado de un entusiasmo contagioso pero rehuye aparecer como iluso o ingenuo.

Weber, al analizar las relaciones entre liderazgo y burocracia, dentro del enfoque tradicional, sostiene que con o sin líderes, una organización moderna no puede prescindir de la burocracia, por lo que el líder debe, en primer lugar, derrotar a otros líderes potenciales emergentes y luego supervisar estrechamente a la burocracia, para evitar que ésta emplee en su contra su competencia técnica y su dominio de los secretos del oficio. Esto es particularmente delicado porque las personalidades del burócrata y del líder son contradictorias: el burócrata es un eficaz y racional ejecutor de órde-

II.8 nes dentro de lo ya conocido, animado del sentimiento del deber de su oficio, mientras que el líder es un hombre de partido, con capacidad creativa, iniciativa política propia y responsabilidad personal en el planteamiento de innovaciones.

Otro enfoque sobre la actividad del liderazgo es el que considera dos tipos básicos de actividad: la **socio-emotiva**, que ayuda al mantenimiento del grupo; y la **enfocada a la tarea**, que promueve la realización del trabajo.

El líder, como dijimos, influye más de lo que es influido pero interactúa permanentemente con el grupo. Hay grados de liderazgo, según la magnitud del ámbito abarcado (urbano, provincial, nacional), la dimensión del grupo, el propósito perseguido y las relaciones con otros líderes.

En la teoría y en la práctica organizacional hay una notable ambigüedad de criterios respecto del liderazgo: por un lado se reconoce la necesidad de su presencia y por otro se la considera innecesaria y hasta inconveniente “si la organización fuera realmente racional”. De hecho, la pregunta: ¿Por qué una organización necesita líderes? Puede ser respondida diciendo: Por las imperfecciones y defectos del diseño formal de la organización; por las cambiantes condiciones del funcionamiento global; porque los diferentes sectores subestructurales de la organización se mueven con distintas dinámicas; por las características de los seres humanos que ocupan las diversas posiciones y roles dentro de la organización.

En el liderazgo organizacional podemos distinguir tres tipos básicos de conducta, en niveles decrecientes de impacto:

- Introducción de cambios estructurales y culturales (formulación de políticas).
- Interpolación de estructura (improvisación o ampliación de las funciones de la estructura existente).
- Uso de la estructura existente (variación de frecuencia, de intensidad, de consistencia, de adecuación, de dicho uso).

Hay diversos tipos de líderes:

- **Líder innovador:** es un agente del cambio cultural. Siente las tendencias del porvenir, los cambios que vendrán y hace planteos que rompen la tradición y se interna en el futuro presentido y deseado. Si se adelanta demasiado no será entendido, será tomado por un soñador y perderá el liderazgo. El innovador camina adelante pero no demasiado; la gente sigue su estela, se entusiasma con los cambios que propone pero no lo siente fuera de su tiempo porque él

conoce muy bien la dosis de novedad que puede incluir en el orden existente. Una variedad interesante de líder innovador es el **líder restaurador**, cuya innovación consiste en restaurar un antiguo orden de cosas, perdido y añorado. Suelen surgir cuando un proceso de modernización demasiado rápido y violento produce en un pueblo una sensación de enajenación y pérdida de identidad. En esas condiciones, el anhelo de retornar a un pasado reconocido como propio y auténtico, suele convocar a líderes restauradores.

- **Líder coordinador:** es el típico realizador de proyectos sociales. No suele proponer proyectos nuevos; más bien toma los que están latentes e impulsa su realización. Su principal talento es lograr acuerdos sobre políticas, proyectos y prioridades, y movilizar las voluntades en pro de esos objetivos.
- **Líder vigorizador:** es el que logra la continuidad del esfuerzo social. Todo proceso realizador está expuesto a debilitamientos, vacilaciones e interrupciones. Los líderes vigorizadores saben tocar los resortes que movilizan las energías y los ponen nuevamente en marcha.

Otra tipología interesante es la de líder autoritario, líder democrático y líder permisivo.

Un **líder autoritario** usa a los integrantes de su equipo como instrumentos de sus designios, plantea un plan de tarea, distribuye las actividades y vigila su cumplimiento y articulación; no interactúa ni acepta aportes o sugerencias de sus colaboradores.

En el otro extremo, un **líder permisivo** deja hacer a los demás, se siente fuera del equipo, no da pautas ni se interesa por el desarrollo de sus tareas, salvo cuando llega la hora de tener que ofrecer un resultado. Ambos tipos de líderes, por motivos diferentes, obtienen en general resultados pobres y experimentan un elevado nivel de conflictualidad interna en el equipo.

Un **líder democrático**, en cambio, generalmente logra soluciones más ingeniosas y efectivas que los otros tipos de líderes, y un elevado nivel de consenso interno, porque actúa en función de pautas de intervención equilibrada, donde su rol se relaciona con la identificación de la naturaleza de fondo del problema, el mantenimiento de los intercambios centrados en la tarea, la neutralización de las discusiones personales, y la consideración adecuada de todas las sugerencias y propuestas de solución.

Estas consideraciones nos llevan a plantear las funciones grupales actuales del líder. En la relación del líder con sus seguidores

II.8 siempre pueden distinguirse dos dimensiones: la conducción de la tarea y el apoyo socio-emotivo. Estas dos dimensiones pueden ser desempeñadas por la misma o por diferentes personas.

Para el cumplimiento de esas funciones tiene gran importancia un adecuado manejo de la motivación de las personas. Dicha motivación, una vez satisfechos los escalones más bajos de la pirámide de los requerimientos personales, siempre se relacionan con la necesidad de integrar relaciones sociales, tanto las primarias (personales, directas, afectivas) como las secundarias (formales, impersonales) y muy especialmente con la aceptación de una autoridad sentida como legítima, la posibilidad de acceder a recompensas y de evitar sanciones y la satisfacción intrínseca del trabajo que se realiza.

El liderazgo es un fenómeno político de naturaleza psicosocial, que se realiza en una persona en relación con un grupo; en principio, sin participación de factores legales o institucionales. Existe, sin embargo, un liderazgo institucionalizado. El marco institucional suele aparecer después, como refuerzo del liderazgo. Es una consecuencia de la condición de líder y una causa de su robustecimiento y ampliación.

En el liderazgo institucionalizado, el ascendiente político personal se ve reforzado por una organización que trabaja en su apuntalamiento y expansión. En ese caso, el riesgo para el líder es terminar siendo un instrumento de la organización; la cabeza visible, la voz del equipo oculto que se protege a su sombra y, desde allí maneja los hilos del poder.

En ese marco organizacional, la función mínima del líder consiste en observar si la ejecución de las tareas de las personas a su cargo se ajusta a los requerimientos de la organización. Para cumplir esa función cuenta con dos herramientas básicas: su propia capacitación y experiencia y las atribuciones necesarias para ejercer acciones correctivas, ya que la organización estipula que los subordinados aceptarán las demandas prescriptas por el rol de sus superiores, con lo que procura legitimar la influencia del superior sobre el subordinado. Esto no asegura el consenso, desde luego, pero en general sí asegura la obediencia, porque esa acción está respaldada por el poder de recompensar y castigar en nombre de la organización.

En ese mismo marco, la función máxima del líder está relacionada con la elaboración de políticas de largo plazo, es decir, con la formulación de generalizaciones anticipantes de la conducta de la organización a nivel de cambios estructurales y culturales.

En el ámbito intermedio entre esos extremos, la actuación del líder dentro de la organización se refiere siempre a crear, ampliar o usar estructuras para obtener resultados buscados por el

líder y evaluables con criterios de funcionamiento organizacional. A su vez, la organización facilita ese liderazgo confiriendo legitimidad a su accionar, otorgando recompensas y sanciones, y distribuyendo información de valor significativo. Puede hablarse de niveles de liderazgo en relación con el alcance de su influencia. Un nivel alto corresponde a la producción de cambios de estructura y de cultura; un nivel medio a la ampliación, modificación o completamiento de la estructura existente; y un nivel bajo al uso de la estructura existente en forma más o menos flexible.

En el marco organizacional, casi siempre el liderazgo tiene una orientación bidireccional: hacia los superiores, para lo cual es fundamental saber cómo actuarán según su posición organizacional; y hacia los subordinados, para lo cual debe saber como actuarán según su motivación y limitación, determinadas por su situación.

En cuanto a la relación del liderazgo con los grupos de presión, partimos de que éstos realizan varios tipos de acciones: una acción reivindicativa, de formulación de exigencias, desde luego, pero también una acción de expresión pública de aspiraciones, lo que disminuye la frustración y favorece los acuerdos, por lo que son aliados del orden social, ya que en definitiva, su rol de intermediarios entre la base social y los poderes públicos ayuda a limitar la extensión del desorden y hace aceptar los resultados en general no plenamente satisfactorios de las negociaciones. En todo ese ejercicio de la presión política, los líderes de los grupos tienen un rol protagónico, que puede describirse con el siguiente listado de actividades:

- Coordinación de la elaboración estratégica de la acción.
- Toma de las decisiones básicas.
- Conducción estratégica y táctica de la acción.
- Voz e imagen del grupo ante la opinión pública.
- Intermediación grupo-contexto en las negociaciones transaccionales.
- Seguimiento y evaluación del proceso.
- Mantenimiento de relaciones con otros grupos.
- Sostén anímico del grupo.

El liderazgo siempre ha sido, y sigue siendo, un fenómeno político de fuerte contenido personalista, pero en la actualidad, ante las acrecentadas exigencias de eficiencia en la gestión y la consiguiente adopción de estrategias de delegación, descentralización, desconcentración, etc., se insiste mucho en necesidad de favorecer la distribución grupal de las funciones del liderazgo. El motivo se

- II.8** encuentra en la conocida observación de que la gente cumple mejor las decisiones en cuya elaboración ha participado y en las que puede actuar de modo más autónomo, por lo que se considera que una amplia distribución grupal de las funciones del liderazgo mejora la calidad de las decisiones y de las acciones.

Hay muchas formas de distribuir las funciones del liderazgo: delegar tareas aisladas, delegar tipos de tareas, permitir que los miembros del grupo participen en la toma de decisiones, receptar sugerencias de los subordinados, compartir con ellos información de valor significativo, etc. Esta distribución grupal de las funciones del liderazgo es una contracorriente de la natural tendencia centrípeta del poder, y tiene sus limitaciones, porque también la presencia de un centro personalizado de poder tiene un efecto dinamizador y sería peligroso que se eclipsara por completo, pero en su justa medida tiene notables efectos sobre la actuación de los grupos.

III

LA ORGANIZACIÓN Y EL DISEÑO DE ESTRUCTURAS



LA ORGANIZACIÓN Y EL DISEÑO DE ESTRUCTURAS

I. INTRODUCCIÓN GENERAL AL TEMA

I.1 *Aspectos básicos y tendencias actuales en el estudio de la Administración Pública*

Orígenes del estudio de la Administración Pública

En sus orígenes, los estudios de la Administración Pública, al igual que los de Ciencia Política, centraban sus esfuerzos en cómo administrar las organizaciones públicas de manera eficaz, honesta y al servicio del interés público. Su visión era institucional, normativa y estática. Otra corriente se interesaba en la posibilidad de trasladar los valores empresariales, de gestión de los negocios, al ámbito público.

En los orígenes de los estudios sobre Administración Pública encontramos fuertes influencias de la Ciencia Política, de las ciencias de la gestión empresarial y, sobre todo en la tradición europea, del Derecho Público, especialmente el Derecho Administrativo, cuyo enfoque es prescriptivo, normativo, centrado en el deber ser de la administración. Esa mezcla de influencias explica la lentitud en la institucionalización de los estudios sobre Administración Pública³⁶.

Principales etapas del estudio de la Administración Pública

La etapa inicial de la ciencia de la Administración Pública estuvo ocupada en liberarse de la influencia de las disciplinas-madres, a las que debe su existencia.

En el período 1920-1930 esta disciplina se construyó sobre tres pilares:

- La separación neta entre el proceso de toma de decisiones (la política propiamente dicha) y la ejecución de esas decisiones, en general a cargo de la Administración Pública.
- La equivalencia entre la “verdadera” democracia y la “verdadera” eficiencia.

³⁶ Ver Rafael BAÑÓN MARTÍNEZ: “Los enfoques para el estudio de la Administración Pública”, en BAÑÓN y CARRILLO: *La nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid, 1997.

III.1

- La idea de que pueden llegar a identificarse “principios universales” de funcionamiento de la administración pública.

Un gran salto delante de esta época fue el reconocimiento y afirmación de una administración profesional, y la conciencia de la complejidad de la inserción del poder administrativo en el sistema político. El tema de la **discrecionalidad administrativa** cobra la máxima importancia, ya que, al ser las leyes acuerdos o transacciones entre grupos de interés, suelen ser excesivamente generales y vagas, por lo que su precisión e instrumentación finalmente se lleva a cabo mediante las reglamentaciones que son obra de la Administración.

El **poder administrativo** es el gran tema de estudio de los politólogos y administrativistas de la década de 1940. Allí queda ya claramente reconocida (incluso en los textos para la formación académica de los futuros administradores públicos) la naturaleza política de la actividad administrativa.

Los estudios administrativos de la década de 1950 toman nota de la complejización y la tecnificación de las relaciones sociales, y en general, de **una mayor presencia de la administración pública en la vida social**. Esa fue una época de auge de los métodos cuantitativos, que se acomodaron mal al carácter frecuentemente informal, complejo y poco transparente de la toma de decisiones en la administración pública.

Las décadas de 1960 y 1970 presenciaron un replanteo general de la disciplina en su relación con la política y la sociedad. Se destaca especialmente **el cuestionamiento a la racionalidad burocrática weberiana**, por su inoperancia para responder a los cambios de contexto; y la creciente conciencia del **carácter histórico** (transitorio) **de las formas de la democracia** (por ejemplo, de la representación parlamentaria). De esa ruptura del consenso sobre la legitimación del sistema político comienzan a formarse dos corrientes de pensamiento:

- La preocupación por la **equidad distributiva** y por organizaciones más **flexibles** ante las demandas y necesidades sociales.
- La defensa sistemática del **pluralismo**, la **descentralización** y la **participación**.

El paradigma de la “nueva administración”

De ese proceso está emergiendo un **nuevo paradigma de administración democrática**, basada en principios de participación, legitimidad, negociación y descentralización. La admi-

nistración pública es vista claramente como un proceso político, cuyas guías de acción se centran en la capacidad de responder a demandas cambiantes, y en la rendición externa de cuentas por la gestión.

Se plantea un fuerte vínculo entre la administración, los partidos, las ideologías y el sistema político en general. Las teorías sobre la administración pública se difunden y aplican como parte del éxito de los movimientos políticos que las sustentan. Los gestores públicos deben tener, cada vez más, habilidades, destrezas y sensibilidad políticas. La administración pública es fundamental para asegurar la **gobernabilidad** del sistema político.

La Administración Pública y las etapas del Estado de Derecho

En el **Estado Liberal de Derecho**, sobre la base de las ideas de Estado mínimo, con funciones de soberanía interna y externa, y respeto a la libertad individual y a la libre competencia, la Administración Pública es vista como un “fiel ejecutor” de las decisiones políticas, al servicio de la primacía de la ley y la igualdad de todos ante ella. Se destaca principalmente el valor de lo jurídico.

En el **Estado Social de Derecho**, crece mucho el protagonismo de la Administración Pública, por el gran aumento de la realización de obra pública y la prestación de servicios. La Administración se hizo reglamentarista, productora, redistribuidora, prestadora de servicios, con expansión de su tamaño y funciones, y crecimiento del gasto y del déficit presupuestario. Se define a la Administración por su misión y tareas sociales.

En el **Estado Neoliberal de Derecho**, como una reacción frente a los excesos anteriores, se vuelve a poner el énfasis en el mercado y en la libre competencia, y en la Administración Pública se intenta una similitud de gestión y competitividad con la actividad privada, buscando eficacia y eficiencia mediante la introducción de métodos de gestión privada en una Administración menos intervencionista, más pequeña y limitada por la necesidad de auto justificarse. Un rasgo característico de la etapa es que la demanda de eficacia y eficiencia es también una **demandas de calidad** en los servicios públicos, en el servicio y en el trato. En el Estado neoliberal se enfatiza la auto justificación, la eficacia, la eficiencia, y calidad, combinando lo público y lo privado.

Eficacia, eficiencia, calidad y diseño administrativo

En las condiciones planteadas en la última etapa mencionada, cuyas falencias comienzan a evidenciarse en las llamadas “fallas de

III.1 mercado” y en el fracaso de la denominada “teoría del derrame”, el diseño del sistema combina la organización pública con otras organizaciones, públicas o privadas, mediante contratos específicos, concesiones, administraciones en red y otras formas innovadoras de gestión.

El trabajo en red puede darse mediante relaciones intergubernamentales (entre organizaciones públicas) o mediante relaciones inter organizacionales (entre la administración pública y la sociedad civil).

Los valores buscados por estos nuevos modelos de gestión son la orientación al mercado, la eficacia, la eficiencia y la calidad, sin dejar de lado, al menos en el discurso, la equidad y la ética. La insuficiencia más notable que presenta es el “gerencialismo”, que se centra en las técnicas de gestión y descuida la especificidad del marco público de su actuación.

I.2 La legitimidad actual de la Administración Pública

Sistema político y administración pública

Legitimidad y estabilidad: En Ciencia política hay consenso sobre el hecho de que la estabilidad de los sistemas políticos depende de su legitimidad. Respecto de la Administración Pública cabe hacerse dos preguntas:

- ¿Necesita legitimarse la Administración Pública?
- ¿Qué relación hay entre la legitimidad del sistema político y la de la Administración Pública?

La justificación de la dominación, según Weber

Weber sostiene que quien ejerce la dominación siente la necesidad de auto justificarse, y de que los dominados acepten esa justificación (“legitimación”). Establece la existencia de tres tipos ideales de dominación legítima, cada una con su “cuadro administrativo” dependiente. Al tipo ideal de “dominación legal” le corresponde la “estructura administrativa burocrática”. Este tipo puro permite comprender los alcances de la legitimidad de la administración pública en el Estado liberal.

En este modelo, la administración pública depende del sistema político, y este del orden legal. La necesidad de legitimación de la administración pública es, pues, reducida y dependiente. La separación que la ideología liberal plantea entre política y administración, trae como consecuencia que un sistema político es legítimo si cuenta, entre otras cosas, con una administración pública legítima, en cuanto ajustada al modelo burocrático.

Legitimación del Estado de Bienestar y de su administración. Los fallos del mercado y la intervención del Estado

La explicación weberiana de la legitimidad no resulta suficiente para el Estado de Bienestar, con su actividad ampliada. Hay que recurrir a motivos económicos para justificar su intervención. En general, se acepta que la competencia en el mercado genera eficiencia e innovación. Se reconoce que es un mecanismo muy eficiente para crear riqueza, no así para distribuirla con un mínimo de equidad. Hay casos, pues, que plantean “fallos de mercado”, que justifican la intervención del Estado en la economía. Se trata de casos tales como fallas de la competencia, mercados incompletos, fallas de información, desocupación, inflación, desequilibrios de oferta y demanda, bienes públicos, etc. Si no hubiera esos fallos, si el mercado fuera completamente eficiente, el Estado solo debería intervenir para modificar la distribución de la renta, por ejemplo mediante una política fiscal progresiva.

Ante esas fallas del mercado, el Estado generalmente responde mediante regulaciones, difusión de información, macro planificaciones, establecimiento de precios máximos, o gestión directa de bienes o servicios. El Estado, como el mercado, también presenta fallos. Los fallos del mercado legitiman las intervenciones económicas del Estado.

1.3 Problemas de ética y administración

Las relaciones entre Ética y Administración Pública son siempre problemáticas, a causa del conflicto siempre latente entre el interés privado y el bien público. Clarificar la situación ética de la Administración Pública y de los funcionarios no impide el buen funcionamiento de la organización. Por el contrario, ayuda a evitar los daños que producen muchas patologías habituales en este ámbito.³⁷

Los fines de la Administración Pública

Todo el proceso administrativo está dirigido hacia una misma finalidad: el **bien público**. El proceso administrativo recibe su orientación y sentido de la autoridad política, cuyos fines deben ser concebidos como medidas o disposiciones tendientes a garantizar el bien público. Esa vinculación de medios y fines supone la **participación compartida en creencias y valores**, que son hechos de conciencia que van más allá de la jerarquía de las autoridades y de las normas legales. Esa participación en valores es

³⁷ Ver Agustín IZQUIERDO: “Ética y Administración” en BAÑÓN y CARRILLO: *La nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid, 1997.

- III.1 necesaria para asegurar la correcta actuación de los funcionarios, ya que los controles externos son necesarios pero insuficientes para tal fin.

Actuación pública y discrecionalidad

Éticamente no hay una separación absoluta entre Administración y política, como lo han pretendido algunas ideologías políticas liberales. La Administración Pública no es únicamente un “fiel ejecutor” de las asignaciones autorizadas de valores que realiza el poder político, porque en su actuación siempre tiene cierto margen de discrecionalidad. De allí la importancia del control, y más allá del mismo, del autocontrol ético.

Esa aceptación de los valores vigentes en la sociedad debe estar acompañada de **idoneidad técnica**. No basta que los funcionarios participen de las creencias básicas de los ciudadanos. Es necesario que también los vinculen con las exigencias de sus profesiones y sepan aplicar con idoneidad técnica los principios éticos generales a los casos particulares.

Ética de la responsabilidad y fines de la Administración Pública

Dado que los controles y normativas de carácter externo no bastan para determinar de un modo completo los actos de la Administración, es necesaria una ética de la responsabilidad individual por la gestión, la cual, al menos en parte, es motivada por el mismo agente. Esa responsabilidad opera como un freno ante el riesgo siempre presente de la corrupción, que en esencia consiste en el reemplazo total o parcial de los fines de bien público por fines de interés privado, bajo muy variadas formas.

Las formas de la corrupción en la Administración Pública

La preocupación por la ética de la Administración Pública deriva en parte de la existencia, más o menos frecuente, de casos de corrupción de diverso tipo, que se dan pese a tratarse de una actividad reglamentada y, al menos en teoría, estrechamente controlada. La corrupción siempre aparece en situaciones de conflicto de intereses entre lo público y lo privado:

- El **soborno** es aceptar dinero u otros valores a cambio de favores otorgados mediante las funciones y atribuciones de un cargo en la Administración.
- El **tráfico de influencias** se refiere a presiones indebidas para que se tomen decisiones destinadas a favorecer a

alguien que tiene una vinculación de intereses con el empleado público que ejerce dichas presiones.

- El **tráfico de información** es la entrega indebida de información pública reservada, que crea una situación de privilegio o ventaja competitiva para alguien frente a la Administración Pública.
- El **control individual de decisiones públicas** puede crear situaciones de las que el empleado o funcionario saque provecho personal.
- La **aceptación de regalos**, cuando exceden los límites protocolares y las relaciones públicas y están destinados a generar actitudes favorables hacia intereses privados.
- El **desempeño de empleos o actividades incompatibles** con la condición de funcionario de la Administración Pública.
- El **nepotismo**, que consiste en nombrar para un puesto o cargo a alguien por ser pariente de quien lo nombra, sin las garantías del concurso público, generalmente bajo la excusa de necesitar una “persona de confianza” en ese puesto.

En conclusión, el objetivo ético de la Administración Pública es la atención del **bien público**, que no es una idea abstracta sino un concepto práctico, que se manifiesta en decisiones y acciones que efectivamente contribuyen al bien general de la comunidad administrada por el Estado.

Los funcionarios deben orientar su conducta hacia ese fin público, para lograr objetivos concretos, cuya sumatoria incrementa ese bien social para el que existe la Administración Pública. Toda otra actitud es síntoma, al menos, de falta de idoneidad y ocasionalmente, de corrupción.

I.4 Criterios básicos para el diseño de organizaciones

Algunas observaciones prácticas

Los propósitos del diseño no son necesariamente compartidos por todos los miembros de la organización. Los propósitos del diseño no siempre pueden explicitarse claramente. Los propósitos del diseño se modifican durante su resolución e implantación.

Todo diseño está sometido a tensiones que se deben resolver³⁸. La resolución de esas tensiones depende de los objetivos y del contexto, y es dinámica. No hay diseño que conforme a todos los involucrados. El diseño intenta conciliar los intereses en juego.

³⁸ L. SCHVARSTEIN: *Diseño de organizaciones - Tensiones y paradojas*, Paidós, Buenos Aires, 2000.

III.1 Principales enfoques para el diseño de organizaciones

El diseño de organizaciones, que tiene ciertos puntos de contacto con la arquitectura y con el diseño gráfico y de productos, se ha orientado tradicionalmente al diseño de estructuras y procesos, que incluye:

- Formas de relación entre roles.
- Circulación de los flujos conversores de insumos en exumos.

Entre ambos contenidos se ubica el diseño de la imagen corporativa.

El diseño de organizaciones puede ser encarado según cuatro enfoques diferentes, si bien no necesariamente excluyentes, sino complementarios en muchos casos:

- El **enfoque estructural** plantea a la organización según sus funciones, productos o mercados, con jerarquías basadas en una lógica única (piramidal) o dual (matricial). Plantea conexiones lineales o en red, relaciones entre “línea” y “staff”, y relaciones entre funciones de contacto directo con clientes y funciones de soporte.
- El **enfoque funcional** busca la agrupación especializada de procesos funcionales (tales como comercialización, abastecimiento, producción, distribución, etc.), analiza los flujos verticales y horizontales, y plantea relaciones inter funcionales con criterios de trabajo en equipo y cadenas de valor.
- El **enfoque socio dinámico** centra su atención en los sistemas y procesos de gestión de los recursos humanos; en los sistemas políticos, o sea en las relaciones de poder y autoridad, resolución de conflictos, alianzas y coaliciones; en los sistemas simbólicos, vale decir, en la cultura, los mitos, los ritos de iniciación y pasaje, la historia narrada, etc.; y en los procesos de cambio organizacional.
- El **enfoque tecnológico** se ocupa preferentemente de las relaciones entre organización y tecnología, especialmente del impacto de la tecnología informática y comunicacional, que genera una verdadera dilución de los límites, y fenómenos de comunicación en red, intercultural, etc.

En todos los casos, los elementos básicos que se interrelacionan en el diseño de una organización son:

- La estructura
- Los roles
- La información

- El control
- Las compensaciones
- El espacio físico
- Los procesos de selección

El diseño de organizaciones como resolución de contradicciones: Como ya vimos, todo proceso de diseño implica la resolución de contradicciones entre alternativas estratégicas, ya sea mediante la exclusión de alguna o algunas de ellas o mediante una compatibilización transaccional. Por ejemplo:

Respecto de la construcción de la identidad organizacional y la imagen corporativa, hay que resolver:

- Si se agrega o no una función social a la misión.
- Si su rol básico será la creación o la difusión de lo creado por otros.
- Si sus miembros actuarán como consultores-proveedores o como personal de contacto.
- Si se trabajará principalmente para el presente o para el futuro.

Respecto de la fijación e implementación de proyectos, hay que decidir si se utilizará:

- Un criterio duro y riguroso, o uno flexible, para su aprobación.
- Una implementación por incubación en ambiente protegido o una integración directa en los procesos competitivos corrientes.

Respecto del estilo y dominio de las relaciones interpersonales hay que optar entre:

- Una búsqueda de personas inquietas, autónomas, integradas a la toma de decisiones, bajo un liderazgo democrático.
- Una búsqueda de personas adaptables, disciplinadas, que trabajen bajo decisiones verticalistas, de un liderazgo más bien autoritario.

Respecto de la asignación y manejo de las capacidades existentes, hay que resolver:

- Si las compensaciones serán variables o fijas.
- Si las recompensas serán monetarias o simbólicas.
- Si las normas serán formales o informales.
- Si las políticas serán proscriptivas o prescriptivas.

III.2

- Si los contratos serán de adhesión o negociables.
- Si la toma de decisiones será centralizada o descentralizada.
- Si el asentamiento será disperso o concentrado; si será virtual o real.

2. EL IMPACTO DEL CONTEXTO

2.1 *La evolución del entorno*

Los cambios en el entorno que afectan a organizaciones de todo tipo

En los últimos tiempos, y a una velocidad creciente, se han producido cambios en el entorno, que han tenido profundo impacto en la vida de las organizaciones³⁹:

- Un fuerte aumento de la competencia, que lleva a una búsqueda de reducción de costos y de mejora de la calidad.
- Un acortamiento de los ciclos de vida de los productos y servicios, con dificultades crecientes para amortizar los costos de desarrollo y producción, lo que obliga a integrar los esfuerzos de las áreas de Investigación y Desarrollo, Producción y Marketing.
- La formación cada vez más frecuente de alianzas estratégicas, adquisiciones y fusiones, para operar a mayor escala; y a la vez, procesos de descentralización estructural interna.
- Un aumento notable de las oportunidades de mejorar la eficiencia mediante el uso de tecnología de la información y las comunicaciones.
- Una creciente movilidad y autonomía de los empleados, con mayor gusto por la variedad y rechazo a la rutina, y mayor necesidad de ser escuchado y de participar.
- Una fuerte turbulencia de la demanda, por cambios rápidos y difíciles de predecir en los comportamientos, y por la diversificación de los requerimientos de los clientes.⁴⁰

El impacto de esos cambios en la Administración Pública

Entre los principales efectos de los cambios mencionados sobre la Administración Pública cabe mencionar:

³⁹ Doede KEUNING et al.: *Desburocratizar la empresa*, Folio, Barcelona, 1994.

⁴⁰ BLAIR y MEADOWS: *Ganar con el cambio en la empresa*, Barcelona, Folio, 1996.

III.2

- Una caída muy fuerte del nivel de confianza en el Gobierno, en general.
- El cuestionamiento de la burocracia como sistema apto para gestionar los requerimientos sociales y aportar soluciones.
- La crisis de la legitimidad política de los representantes políticos, de la administración pública y de las empresas estatales.
- La demanda imperiosa de mayor eficacia y eficiencia, control y responsabilidad: en síntesis, de conseguir más y mejores servicios por menos dinero en impuestos.

Parámetros de la Modernidad y de la Posmodernidad

En las organizaciones de todo tipo, los parámetros de comportamiento y actuación de la Modernidad, de la cual venimos, y de la Posmodernidad, que empezamos a transitar, se manifiestan del siguiente modo⁴¹:

PARÁMETRO	MODERNIDAD	POSMODERNIDAD
LÍMITES	PRECISOS	DIFUSOS
ESTRUCTURA	PIRAMIDAL	MATRICIAL, REDES
PRINCIPIO	UNIDAD DE MANDO	DEPEND. MÚLTIPLE
PROPIEDADES	RIGIDEZ	FLEXIBILIDAD
ESTRUCTURALES	CENTRALIZACIÓN	DESCENTRALIZAC.
PREDOMINIO DE LO	ESTRUCTURAL	SITUACIONAL
	MORFOESTATICO	MORFODINAMICO
RELAC. HUMANAS	SUBORDINACIÓN	AUTONOMIA
	AUTORIDAD	EMPOWERMENT
	TEORIA X	TEORIA Y
ESTILO CONDUCCIÓN	DIRECTIVO	ORIENTADOR
	CONTROLADOR	COORDINADOR
LUGAR DE TRABAJO	LOCALIZADO	DISPERSO
TIEMPO DE TRABAJO	HORARIO RIGIDO	HORARIO FLEXIBLE
DECISIONES	RAZON UNICA	RAZON MÚLTIPLE
	EXCLUYENTES	INTEGRADORAS
PLANEAMIENTO	ESCENARIO UNICO	ESCEN. MULTIPLES
RESOLUC. CONFLICTOS	VERTICALIDAD	NEGOCIACIÓN
	AUTORIDAD	ARBITRAJE
CONTROL	HETEROCONTROL	AUTOCONTROL
VALORES	DISCIPLINA	CREATIVIDAD
EMPLEO	ESTABILIDAD	EMPLEABILIDAD

⁴¹ Leonardo SCHVARSTEIN, *op. cit.*

III.2	PARÁMETRO (cont).	MODERNIDAD	POSMODERNIDAD
	ORGANIZ. DEL TRABAJO	DIVISIÓN DEL TRAB.	INTEGRACIÓN
		POSIC.. FIJAS	POSIC.. ROTATIVAS
	COMPARACIÓN CON	MECANISMO	ORGANISMO
	INDIVIDUO EN LA ORG.	REPUESTO	COMPLEMENTO
	MODELO DE LA ORG.	ESPECIFICADA	FLEXIBLE
		UNIVERSAL	PARTICULAR

2.2 Los procesos de cambio y la estructura

Modernidad y posmodernidad en las características estructurales de las organizaciones

En las estructuras organizacionales “modernas”⁴² predomina la centralización y la rigidez. La **centralización**, por la concentración del poder, la autoridad y la toma de decisiones en la cumbre estratégica del sistema, y el descenso de las órdenes siguiendo la “línea de mando” de la estructura. La **rigidez** se produce en los vínculos entre roles y en los flujos de circulación de la información, pero no considerada como un defecto o una consecuencia indeseable, sino como prueba de la solidez, consistencia y permanencia de la estructura.

En las estructuras posmodernas se valora más la **descentralización**, o sea la transferencia del poder de decisión hacia los efectores del sistema, para que las decisiones se tomen directamente, sobre el teatro de operaciones. También se valora mucho la **flexibilidad**, o sea la capacidad de dar una rápida respuesta a las cambiantes demandas del entorno.

Los enfoques morfoestático y morfodinámico

En las estructuras organizacionales “modernas” predomina un enfoque morfoestático: la permanencia de las formas estructurales a través del tiempo. En las estructuras “posmodernas”, en cambio, predomina un enfoque morfodinámico, basado en la capacidad de la organización para auto modificarse de acuerdo a los cambiantes requerimientos de la situación.⁴³

El orden interno y los límites externos

En la visión posmoderna, el orden interno no surge de un programa interno sino que emerge de la interacción entre la organización y su contexto. Esas interacciones, al intensificarse, tienden a diluir los límites externos de la organización, y favo-

⁴² Leonardo SCHVARSTEIN, *op. cit.*

⁴³ BLAIR y MEADOWS: *Ganar con el cambio en la empresa*, Barcelona, Folio, 1996.

recen la generación de nuevas formas de estructura organizacional.

III.2

2.2 ***La (post) modernización administrativa y el gobierno (post) burocrático***

El paradigma post burocrático de la administración

El clásico paradigma burocrático weberiano pareciera estar llegando a su fin, pero el nuevo paradigma no termina aún de emerger con claridad⁴⁴. El objetivo que se busca está bien claro: mejorar sustancialmente la prestación de los servicios públicos y la adaptación a los actuales cambios del entorno. En diversos países desarrollados se observan cambios e intentos de cambios con similares finalidades⁴⁵:

- La reducción del déficit fiscal.
- Las privatizaciones y desregulaciones.
- La búsqueda de mayor calidad de servicio.
- La orientación al cliente.
- La desconcentración funcional.
- La descentralización territorial.
- La mayor participación de las ONG's.
- La simplificación y reducción del exceso de normas.
- La mayor responsabilidad y el control de la corrupción.

Causas que han influido en los cambios

Entre las principales causas que han influido en los cambios observados podemos citar:

- La radicalización posmoderna de rasgos como la fragilidad de las relaciones causa-efecto, y la dificultad para controlar la tecnología y sus efectos no deseados.
- Los procesos socio-económicos y culturales, como la globalización, la mediatización de la opinión pública y el desarrollo imparable de la sociedad del conocimiento.
- La ampliación de las expectativas sociales frente a la Administración Pública, y la imposibilidad democrática de rechazar demandas, que provoca un exceso de insumos a procesar, con el consiguiente stress.
- El cambio en el pensamiento económico, que exige eficiencia a los gobiernos y control de gestión.

⁴⁴ Rafael BAÑÓN y Ernesto CARRILLO, *op. cit.*

⁴⁵ CLARKE y MONKHOUSE: *Replantearse la empresa*, Barcelona, Folio, 1994.

III.2

Efectos directos sobre la Administración Pública

Esas causas y los cambios producidos han generado algunos efectos directos sobre la Administración Pública:

- Un fuerte cuestionamiento a la Administración Pública como centro de definición del interés general de la sociedad y como prestador eficaz y eficiente de servicios públicos.
- La Administración Pública ha perdido sus límites tradicionales y se ha vuelto difusa, por sus interacciones con empresas privadas, organizaciones no gubernamentales, otras instituciones públicas.
- Se plantean debates sobre el carácter técnico o político de los procesos administrativos públicos, y sobre las mejores técnicas para su gestión.

Enfoques teóricos que intentan explicar esos cambios

- Los **modelos voluntaristas**, basados en la existencia de actores políticos y burocráticos con intenciones de cambio y sustento teórico.
- Los **modelos de dependencia medioambiental**, que sostienen que lo esencial es el cambio en el entorno, y los desafíos que el mismo plantea.
- Los **modelos institucionalistas**, que ven al cambio como un esfuerzo de mejor adaptación a un paradigma derivado de la historia, de los valores de la organización o de la sociedad.

Respuestas dadas por las administraciones a su crisis de eficiencia***La administración receptiva***

La receptividad está relacionada con la descentralización y la calidad de servicio. Sus principales aspectos son:

- La diversificación organizativa.
- El refuerzo de la responsabilidad y el control.
- El diseño más participativo de la política.
- La mejora de la gestión de personal.
- La mejora de los contactos con los ciudadanos.
- El mejor conocimiento de los requerimientos ciudadanos.
- El uso adecuado de las técnicas de la información.
- La formación ciudadana para participar.
- El cambio cultural hacia una gestión emprendedora.

III.2

La calidad en la Administración Pública

Se trata de introducir en el sector público los criterios de calidad, atención al cliente y gestión integrada de la calidad. Sus grandes principios de gestión son:

- Reducir el papeleo, simplificar los trámites, adoptar la gestión por resultados, agilizar los controles.
- Descentralizar la autoridad y dar poder decisorio a los empleados, así como capacitación y cooperación.
- Mejorar la productividad, trabajando mejor, a menor coste, eliminar obsolescencias, duplicaciones y privilegios.
- Buscar la satisfacción del cliente, escucharlo e introducir dinámicas de mercado: competitividad interna, posibilidad de elección del ciudadano “cliente”.

Un nuevo paradigma post burocrático vinculado con la gestión de la calidad

- Cambio de cultura organizacional:
 - Atención preferente al proceso
 - Ayudar a resolver problemas
 - Atención a la política pública
 - Producir valor a un costo razonable
 - Atención a la gente
- Dar más poder al empleado, formarlo y desarrollarlo.
- Escuchar “la voz del cliente”, mediante encuestas, entrevistas, teléfonos gratis, sugerencias.
- Dar al ciudadano-cliente la posibilidad de elegir entre servicios similares, según una adecuada redundancia.

2.4 La organización que aprende

Este es un tema estrechamente vinculado con la Calidad Total, de la cual es una culminación: la empresa basada en los conocimientos, la **organización que aprende**⁴⁶.

El conocimiento y la competitividad

Podemos partir de una observación profunda del contexto: en una economía donde lo único cierto es la incertidumbre, la única fuente segura de competitividad duradera es el conocimiento. El alto grado de incertidumbre y la velocidad de los cambios, propios de

⁴⁶ T. CLARKE y E. MONKHOUSE: *Replantarse la empresa*, Barcelona, Folio, 1994

III.2 nuestro tiempo, son los principales estímulos para la empresa que aprende.

La empresa que aprende es la nueva frontera en las propuestas de gestión, e implica un cambio de mentalidad, de actitud y de percepción; una evolución que va desde la organización basada en el control y el mando hacia la organización basada en la información.

El aprendizaje es la mejor vía para adaptarse a lo desconocido, y el mejor camino al desarrollo, pero la creación de verdaderos conocimientos requiere una integración entre el saber y la acción, de manera que las ideas se apliquen, y las capacidades se potencien.

No puede evolucionarse hacia una empresa que aprende sin aumentar los conocimientos individuales, que pueden surgir en cualquier sector o nivel de la organización. Hay que identificar y eliminar las trabas que dificultan el aprendizaje; hay que remover las barreras... muchas veces instaladas por los mismos directivos. El aprendizaje implica cambios, que no siempre resultan cómodos.

Entrenamiento y aprendizaje individual y en equipo: Hay que aprender a distinguir entre el entrenamiento (que refuerza el statu quo) y el aprendizaje, que produce cambios y plantea nuevas oportunidades de aprender. Hay que diferenciar entre el aprendizaje adaptativo (que permite afrontar una situación) y el aprendizaje generativo (que es expresión de creatividad). Hay que saber que una cosa es el aprendizaje "aditivo" (que perfecciona los antiguos hábitos) y el aprendizaje "reconstructivo" (que desarrolla nuevos hábitos).

En definitiva, se trata de articular el aprendizaje individual con el aprendizaje en equipo, en una espiral de conocimientos, de la que todos pueden participar, orientados por líderes con capacidad de autocritica, para crear una vía hacia el desarrollo de esa visión a largo plazo y esa cultura de los conocimientos que es fundamental para una profunda gestión de Calidad Total.

2.5 Las estructuras de redes

El proceso de aparición del trabajo en red

La Modernidad impuso estructuras piramidales y jerarquizadas, según el modelo clásico de las organizaciones militares. Se valorizó fundamentalmente la idea de la unidad de mando, y la lógica funcional, que agrupa las actividades por especializaciones y las estructuras de modo jerárquico⁴⁷.

A partir de los postulados de la Postmodernidad se hizo posible pensar en otras formas estructurales, como la matricial, por

⁴⁷ Leonardo SCHVARSTEIN: *Diseño de organizaciones - Tensiones y paradojas*, Bs. As., Paidós, 1998.

ejemplo, que implica el reconocimiento de la coexistencia de dos lógicas no dominantes: la funcional y otra, como la de las líneas de productos o la de segmentos o áreas de mercado.

Otra consecuencia de los postulados de la Postmodernidad es el predominio y fortalecimiento de los grupos o equipos dentro de las organizaciones, y el correlativo achatamiento de las pirámides y la aparición de procesos de autogestión.

La culminación de este proceso es la aparición del trabajo en red, que terminará destruyendo el orden jerárquico basado en la autoridad investida de poder, y su sustitución por jerarquías basadas en la lógica interna de los procesos organizacionales.

Puede llegar a establecerse una relación biunívoca entre ambas formas de autoridad, pero siempre rechazando toda autoridad que no agregue valor.

Características estructurales de las redes

Las estructuras en red modifican la división del trabajo: se concentran en las funciones estratégicas y tercerizan las demás. Trabajan por colaboración concertada entre los miembros de la red, mediante relaciones estrechas y durables. Desdibujan las líneas jerárquicas para facilitar la comunicación, y desarrollan la polivalencia, la flexibilidad, la autonomía y la interdependencia entre los miembros⁴⁸.

Hay tres tipos básicos de redes:

- **Red estable:** Se origina en una estructura funcional; está destinada a un mercado predecible, y opera como si fuera un conjunto de empresas relacionadas, pero en competencia entre sí por la atención de terceros.
- **Red dinámica:** Está construida sobre la base de una empresa líder que nuclea a otras en torno a ella, o hace la intermediación entre ellas y el mercado.
- **Red interna:** Crean un mercado dentro de la misma empresa, buscando ventajas derivadas de los activos compartidos, el know how tecnológico y los intercambios gerenciales.

Fortalezas y debilidades de las estructuras de redes

Las **fortalezas** se relacionan con:

- La posibilidad de obtener mayor capacidad competitiva con menos recursos.

⁴⁸ Juan J. GILLI: *Diseño y efectividad organizacional*, Ed. Macchi, Bs. As., 2000.

III.2

- La generación de mecanismos de cooperación.
- El aprendizaje intra organizacional.
- La inducción de la innovación tecnológica.
- La interdependencia como recurso estratégico.

Las **debilidades** se relacionan con:

- La vulnerabilidad a la competencia de otras redes.
- El requerimiento de acreditación de la calidad y las inversiones en desarrollo de proveedores.
- La pérdida de capacidad de innovación en el diseño.
- La imposibilidad de subsidiar productos o servicios no rentables.

3. LOS FUNDAMENTOS DEL DISEÑO ORGANIZACIONAL

3.1 *La división del trabajo y la coordinación*

Para diseñar una organización hay dos requerimientos básicos a considerar:

- La **división** del trabajo en tareas.
- La **coordinación** de dichas tareas.

Desde ese punto de vista, la **estructura** de una organización es la suma total de las formas en que el trabajo es dividido en tareas, y de las formas usadas para lograr su coordinación. El trabajo total previsto, al ser dividido en tareas, permite su reagrupamiento según especialidades y afinidades, para su realización más eficiente, pero luego es indispensable su coordinación, para que toda esa actividad se oriente hacia los objetivos buscados.

Para diseñar esas estructuras hay que partir de dos criterios básicos:

- El **criterio de consistencia interna**, o sea de armonía o congruencia entre los diversos parámetros de diseño elegidos.
- El **criterio de consistencia de la organización con su situación externa**: dimensión, edad, ambiente, tecnología.

La combinación de los **parámetros de diseño** y de los **factores de la situación** da origen a diversas **configuraciones**. La cantidad teóricamente posible de configuraciones es muy elevada, pero la cantidad de configuraciones realmente viables es pequeña:

según Mintzberg⁴⁹, son solo cinco. Más adelante las analizaremos en detalle.

Como una primera aproximación al tema del diseño, podemos ver a toda organización como un conjunto de partes interrelacionadas mediante mecanismos que permiten lograr la coordinación de sus actividades hacia el logro de determinados objetivos.

3.2 Los mecanismos de coordinación

Los **mecanismos coordinadores** son elementos básicos de la estructura de toda organización. Son algo así como el pegamento que mantiene unidas a las partes de la estructura, y cumplen funciones de:

- **Coordinación:** Cumplimiento en tiempo y forma de las diversas tareas como etapas de procesos orientados a un fin; asegurar la disponibilidad de los insumos, evitar reiteraciones y actividades sin destinatario.
- **Comunicación:** Trazado y habilitación de todos los circuitos de circulación de la información entre etapas de los procesos y entre procesos.
- **Control:** Facilitan la recolección y el procesamiento de los datos que permiten comparar lo hecho con lo planificado, para tomar medidas correctivas si fueran necesarias.

Los principales **mecanismos de coordinación** son los siguientes:

- El ajuste mutuo.
- La supervisión directa.
- La estandarización de los procesos de trabajo.
- La estandarización de las producciones de trabajo.
- La estandarización de las destrezas de los trabajadores.

Descripción de los mecanismos coordinadores

Ajuste mutuo: Es la coordinación del trabajo lograda mediante la comunicación informal que se establece entre los operadores. Se usa en las organizaciones más simples y en las más complicadas. Aunque haya otros mecanismos de coordinación, en muchos casos el éxito depende en primer lugar de la habilidad de los especialistas para comunicarse entre sí.

⁴⁹ Henry MINTZBERG: *Diseño de Organizaciones Eficientes*, El Ateneo, Bs. As., 1997.

III.3 Supervisión directa: Es la coordinación del trabajo realizada por una persona que tiene una responsabilidad asignada sobre el trabajo de otras personas, y a tal fin emite instrucciones y supervisa sus acciones.

En general, la **estandarización del trabajo**, en sus diversas formas, es una tarea técnica, elaborada “en tablero” en forma previa a su ejecución, y consiste en:

- **Estandarización de procesos:** Los procesos de trabajo se estandarizan cuando se elaboran y emiten especificaciones o programas de ejecución tales como:
 - Instrucciones de armado.
 - Hojas de operaciones.
 - Métodos y tiempos estándar.
 - Protocolos.
 - Normas y procedimientos.
 - Lista de requerimientos mínimos.
 - Cuestionarios de verificación.
 - Etc.
- **Estandarización de la producción:** Son especificaciones sobre los resultados del trabajo: requerimientos técnicos del producto o servicio, prestaciones, desempeño, etc.:
 - Dimensiones especificadas.
 - Tolerancias.
 - Rasgos de desempeño.
 - Especificaciones de atributos.
 - Etc.
- **Estandarización de las destrezas o conocimientos:** Las destrezas o conocimientos son estandarizados cuando se especifica el tipo de capacitación requerido para efectuar un trabajo. Las destrezas y conocimientos estandarizados influyen en la mayor parte de los procesos de coordinación.

Secuencia y mezcla de mecanismos de coordinación

A medida que una organización crece y se hace más compleja, la preferencia en cuanto a mecanismos de coordinación se desplaza en el orden indicado en la lista anteriormente consignada, y finalmente retornan al ajuste mutuo. Por otra parte, la mayoría de las organizaciones mezclan los cinco mecanismos coordinadores básicos, en proporciones variables.

Criterios actuales sobre estudio de los mecanismos de coordinación

III.3

Actualmente se usa un enfoque más amplio y abarcativo, porque se considera que la organización formal y la informal están entrelazadas y son muchas veces indistinguibles. Muchas veces, la estructura formal es el reconocimiento oficial de la estructura informal. En el estudio de los mecanismos de coordinación, hay que considerar la articulación entre la supervisión directa y las diversas formas de estandarización del trabajo, por una parte; y el ajuste mutuo por otra.

3.3 Las partes de la organización

Las cinco partes de la organización⁵⁰

La estructura de la organización debe captar y direccionar sistemas de flujos de todo tipo (materiales, productos o servicios, factores de la producción, información, dinero, etc.) y asegurar las interrelaciones entre las diversas partes.

Esas partes van apareciendo en un cierto orden, a medida que la organización crece y se hace más compleja:

- El núcleo operativo.
- La cumbre estratégica.
- La línea media.
- La tecnoestructura.
- El staff de apoyo.

El núcleo operativo

Es la base de la organización, el conjunto de los operarios u operadores que realizan las tareas para elaborar los productos o brindar los servicios. Las organizaciones más simples constan solamente de núcleo operativo, con autosuficiencia y control por ajuste mutuo. Los operadores realizan cuatro funciones principales:

- Aseguran la provisión de insumos para la producción o servucción (o producción de servicios).
- Transforman los insumos en productos o servicios.
- Distribuyen los exumos del proceso de transformación y los entregan físicamente a sus consumidores finales.

⁵⁰ Según Henry MINTZBERG: *Diseño de organizaciones eficientes*, El Ateneo, Bs. As., 1997.

III.3

- Proveen apoyo directo a las operaciones antedichas (mantenimiento, inventario, etc.).

El núcleo operativo es el corazón, la base de toda organización.

La cumbre estratégica

A medida que la organización expande su actividad es necesario emplazar una gerencia que pueda percibir las tendencias del entorno, traducir esas percepciones en directivas para el conjunto de la organización, y coordinar sus actividades internas y externas.

La cumbre estratégica debe asegurar el cumplimiento de la misión organizacional, y satisfacer las expectativas de los propietarios, los clientes y usuarios. Esto plantea tres tipos de obligaciones:

- **Supervisión directa general:** Asignar recursos, emitir órdenes, respaldar decisiones, resolver conflictos, nombrar empleados, controlarlos, motivarlos, etc.
- **Administración de las relaciones de la organización con su ambiente externo:** informar, desarrollar contactos, negociar, vender, etc.
- **Desarrollo de la estrategia de la organización:** como una mediación entre la organización y su ambiente.

La línea media

La línea de los mandos medios vincula a la cumbre estratégica con el núcleo operativo, y abarca el mecanismo de coordinación por supervisión directa, en cadenas escalares, tendidas en una misma línea desde la cima hasta la base. La dimensión de esa línea media depende del tamaño de la organización y de la extensión del control, o sea de la cantidad de personas que se puede supervisar eficientemente desde cada puesto de la línea media.

Los mandos medios reúnen y elevan información proveniente de sus unidades a los mandos superiores, e intervienen en la toma de decisiones hacia abajo. Además, elaboran la estrategia de sus unidades en el marco de la estrategia general, y dirigen las tareas, más concretas, del nivel operativo.

La tecnoestructura

La tecnoestructura ayuda al trabajo de los demás haciendo más efectiva la actividad, mediante su diseño, planificación, entrenamiento, etc. Hay dos tipos de aportes que generalmente realiza la tecnoestructura:

III.3

- Cambios en la organización para adaptarla al cambio de su ambiente externo.
- Estabilizar y estandarizar los esquemas de actividad de la organización.

La estandarización del trabajo, en sus diversas formas, es fruto de la tarea de la tecnoestructura, y reduce la necesidad de supervisión directa.

Hay tres tipos básicos de analistas en la tecnoestructura:

- Analistas de métodos de trabajo.
- Analistas de planeamiento y control de la producción.
- Analistas de recursos humanos.

El staff de apoyo

El staff de apoyo está compuesto por unidades organizacionales que suministran apoyo a la organización en funciones especializadas, por fuera de la actividad operativa “en línea”. Estas unidades toman recursos de la organización y le suministran servicios específicos, en forma independiente y separada del núcleo principal.

3.4 El funcionamiento de la organización

La representación del funcionamiento organizacional: Podemos representar el funcionamiento de una organización mediante cinco flujos⁵¹:

- Flujo del poder de la autoridad formal (organigrama).
- Flujo regulado de trabajo, de órdenes, de información para tomar decisiones.
- Flujo de la comunicación informal, o sociograma de coordinación por ajuste mutuo.
- Flujo de las relaciones directas de trabajo, que configuran las llamadas “constelaciones de trabajo”.
- Flujo de los procesos decisorios (caso por caso).

La combinación de flujos

Cada una de estas representaciones de flujos, por si sola, no basta para explicar el funcionamiento de una organización. Mintzberg combina los cinco flujos mencionados sobre la base de las cinco partes de la organización, y los cinco mecanismos coordinadores básicos, para tener una idea clara de la complejidad del fun-

⁵¹ Henry MINTZBERG, *op. cit.*

III.3 cionamiento. A partir de allí, dicho autor plantea sus cinco tipos básicos (viables) de estructura organizacional.

Tipos de estructura organizacional

- **Estructura simple:** Basada en ajuste mutuo y en supervisión directa. La parte clave es la cumbre estratégica.
- **Burocracia mecánica:** Basada en la estandarización de procesos de trabajo. La parte clave es la tecnoestructura.
- **Burocracia profesional:** Basada en la estandarización de las destrezas. La parte clave es el núcleo operativo.
- **Forma divisional:** Basada en la estandarización de las producciones. La parte clave es la línea media.
- **Adhocracia:** Basada en el ajuste mutuo. La parte clave es el staff de apoyo.

3.5 *Los parámetros del diseño*

Tipos de parámetros para el diseño de organizaciones

Hay cuatro tipos básicos de parámetros para el diseño de organizaciones:

- Parámetros para el diseño de posiciones individuales.
- Parámetros para diseñar la superestructura total.
- Parámetros para diseñar los componentes que se insertan en esa superestructura.
- Parámetros para diseñar el sistema de toma de decisiones.

Los parámetros y los factores de la situación

Los parámetros de diseño deben ser adaptados al contexto de la situación real, que puede sintetizarse en los siguientes ítems:

- Antigüedad y dimensión organizacional.
- Sistema técnico de la organización.
- Ambiente en que opera la organización.
- Relaciones de poder interno y externo.

4. EL DISEÑO DE PUESTOS

III.4

4.1 *La especialización y la polivalencia*

Los parámetros básicos

Hay tres parámetros básicos de diseño respecto de la especialización:

- La especialización de tarea.
- La formalización del comportamiento.
- La capacitación para la tarea.

Hay tres parámetros básicos de diseño respecto de la ampliación de tareas y polivalencia:

- La ampliación horizontal de tareas.
- La ampliación vertical de tareas, o enriquecimiento.
- La polivalencia y policompetencia.

La **especialización de tarea** es una especialización de amplitud o alcance; en algunos casos se refiere a las tareas diferentes incluidas y al grado de limitación de las mismas: es una especialización “horizontal”. En otros casos se refiere al grado de control sobre el trabajo: es una especialización en profundidad o “vertical”.

La **especialización horizontal** produce aumento de la productividad por tres razones:

- Mejora la destreza.
- Ahorra tiempo, porque no se cambia de tarea.
- Permite el desarrollo de nuevas técnicas.

La repetición facilita la estandarización, y ésta permite ubicar a la persona más adecuada en cada puesto.

La **especialización vertical** separa el desempeño laboral de la administración del trabajo, que queda en manos de un gerente o un analista. En la medida en que el operador incrementa su control sobre la tarea, ésta se vuelve verticalmente ampliada, y, por lo tanto, menos especializada.

Para evitar los problemas de rigidez organizacional y de desagrado personal de los trabajadores ante los excesos de especialización, que producen repetición y monotonía, se emplean diversas formas de **ampliación del trabajo**.

La **ampliación horizontal del trabajo** hace que el trabajador realice una amplia gama de tareas que pueden realizarse individualmente en una secuencia “de ciclo largo” o compartirse con otros operarios.

III.4

La **ampliación vertical del trabajo** implica un aumento del control del operario sobre su tarea, hasta llegar al autocontrol, con verificación propia de la calidad de la producción.

La **polivalencia del personal** se puede desarrollar mediante procesos sistemáticos de capacitación. Un primero logro importante en ese camino es que cada operario sepa realizar con eficiencia todas las tareas que realiza su equipo de trabajo, de modo que se puedan rotar los puestos, introduciendo variación, y nivelando a la vez la carga de trabajo entre los puestos.

La **policompetencia** es un nivel superior de polivalencia, que implica, aparte de la destreza para realizar las tareas, el conocimiento de sus fundamentos teóricos y la preparación y mantenimiento de las máquinas y equipos.

Otro logro, aún más avanzado e importante de la polivalencia, es el **aprendizaje de operaciones de diversos procesos**, que permite transferir operarios de una línea de productos a otra, según las fluctuaciones de la demanda, dando mayor flexibilidad a las unidades productivas.

4.2 *La formalización del comportamiento*

La **formalización del comportamiento** puede lograrse de varias maneras:

- Por posición, atribuyendo especificaciones a la tarea misma.
- Por la corriente del trabajo, atribuyendo especificaciones al proceso del trabajo.
- Por reglas o normas —especificaciones generales— tales como las contenidas en los manuales de procedimientos.

El efecto sobre el operador es la **regulación del comportamiento**. Refuerza la especialización vertical y horizontal de tareas. El comportamiento se formaliza para volverlo predecible y controlable, reduciendo su variabilidad, para coordinar mejor las actividades.

Esa **formalización** asegura un trato igualitario a clientes y usuarios, sin favoritismos o exclusiones. En el funcionamiento interno, genera orden y prolijidad en los procesos. Por otra parte, también plantea problemas de **flexibilidad** a la demanda y de **adaptación** ante circunstancias cambiantes.

Estructuras burocráticas y estructuras orgánicas

Las estructuras burocráticas o burocracias son organizaciones altamente formalizadas. Fueron descriptas por Weber como

correspondientes a los regímenes políticos “legales”, que realizan en su máxima expresión los principios de:

- División del trabajo.
- Especialización de funciones y tareas.
- Formalización del comportamiento.
- Jerarquía de autoridad.
- Cadena de mando.
- Comunicación regulada.
- Estandarización de procesos y destrezas.

Una estructura es burocrática en la medida en que su actuación es predeterminada o predecible, y en consecuencia, estandarizada.

Las **estructuras orgánicas** corresponden a organizaciones que prefieren los arreglos flexibles de trabajo, y basan su coordinación en el ajuste mutuo o en la supervisión directa caso por caso, para lograr mayor flexibilidad y adaptabilidad ante los cambios del mercado y del entorno en general.

Ambas constituyen los extremos del continuo de la estandarización.

Las disfunciones de las estructuras altamente formalizadas

La formalización es buscada para alcanzar mayor productividad, eficiencia y previsibilidad, pero si es llevada al exceso tiene efectos contraproducentes. El ser humano se resiste a la formalización rígida y a la despersonalización de las relaciones, y experimenta fatiga ante un trabajo monótono, con independencia del esfuerzo físico que deba realizar.

Son consecuencias probables del **exceso de formalización**:

- Problemas de salud (físicos o psíquicos) de los trabajadores.
- Rigidización de la actuación de la organización.
- Rechazo automático de toda innovación.
- Maltrato a los clientes o usuarios.
- Incremento del absentismo.
- Incremento de la rotación del personal.
- Incremento de los conflictos laborales.
- Trastornos en las operaciones.

La **regulación** reduce la **arbitrariedad**, pero no es posible regularlo todo: siempre quedan algunas áreas de incertidumbre, en

III.4 torno de las cuales se desarrollan las diversas manifestaciones del poder informal.

Los **niveles de formalización o de funcionamiento orgánico** o flexible, no son uniformes en todas las partes de la organización. Ese nivel depende mucho de las características del trabajo: cuanto más estable y repetitivo sea el trabajo, más formalizada y burocrática será la parte de la organización que lo contiene.

El **núcleo operativo** contiene en general los trabajos más repetitivos y estandarizados, lo cual en general conduce a una organización muy formalizada y burocrática.

La **línea media**, los gerentes o mandos medios, tienen una actividad menos formalizada y más orgánica, a medida que se alejan del núcleo operativo.

La **cumbre estratégica** presenta condiciones de organización y de trabajo altamente orgánicas, por su contacto directo con el ambiente externo y la variedad de sus actividades.

En el **staff de apoyo** las condiciones varían según el tipo de actividad: una cafetería estará muy formalizada; un laboratorio de investigación será altamente orgánico.

En la **tecnoestructura**, las unidades más cercanas al núcleo operativo, como Programación de la Producción por ejemplo, están más formalizadas que otras, más alejadas, como Mercadeo, por ejemplo.

4.3 Capacitación y motivación

Capacitación y adoctrinamiento

La capacitación es el proceso de enseñar y aprender los conocimientos y destrezas relacionados con cada puesto de trabajo. El adoctrinamiento es el proceso de asimilación de las normas, reglas, etc., que rigen la vida de la organización. Son dos aspectos de la internalización de esquemas de comportamiento estandarizados.

La capacitación es un **proceso continuo**, porque incluye la capacitación inicial y las sucesivas actualizaciones y profundizaciones o ampliaciones de la misma. La continua aparición de innovaciones obliga a hacer una capacitación permanente y sistemática.⁵²

Un conjunto de conocimientos altamente sistematizados puede ser transmitido por partes a diversos individuos, que los aprenden y realizan fácilmente. Entretanto, la coordinación queda en manos de mecanismos de formalización de comportamientos. En

⁵² BLAIR y MEADOWS: *Ganar con el cambio en la empresa*, Barcelona, Folio, 1996.

cambio, el conocimiento artesanal, menos sistematizado, debe ser aprendido en su totalidad, lo que lleva mucho tiempo, y requiere la presencia permanente de un maestro artesano.

La motivación

En general, la motivación surge de la relación que cada persona pueda establecer entre su pertenencia a una organización y las tareas que realiza en ella, por una parte, y por otra parte, la satisfacción (o expectativa de satisfacción) de sus necesidades y aspiraciones personales. Una vez satisfechas las necesidades primarias, cobran importancia las necesidades de pertenencia, reconocimiento y realización personal.

Las organizaciones pueden encontrar en la comunicación de información significativa, una motivación de pertenencia; en el premio a los esfuerzos, una motivación de reconocimiento, y en la capacitación una motivación de realización personal, entre otras.

La motivación se relaciona con la perspectiva de progreso personal y económico, e induce conductas de alto rendimiento.

4.4 Métodos para el análisis y descripción de puestos

El **análisis de puestos** es un procedimiento para determinar las tareas y requisitos de aptitudes de un puesto de trabajo, y el perfil de la persona que se debe contratar para cubrirlo.

La **descripción del puesto** es la lista de tareas, responsabilidades, relaciones, condiciones y área de responsabilidad, de un puesto.

La **especificación del puesto** es la lista de “requerimientos humanos” del puesto: educación, experiencia previa, capacidad, personalidad, etc.

Del **análisis de puestos** puede obtenerse la siguiente información:

- **Actividades del puesto:** Actividades de trabajo, actividades complementarias, cómo, porqué, cuándo.
- **Comportamiento humano:** Sensibilidad, comunicación, toma de decisiones, actitud laboral.
- **Equipamiento utilizado:** Información sobre productos, procesos, materiales, conocimientos necesarios.
- **Criterios de desempeño:** Cantidad, calidad y tiempo dedicado a cada aspecto del trabajo.

III.4

- **Contexto del puesto:** Condiciones físicas, horarios, contexto social y organizacional, interacciones humanas habituales.
- **Requerimientos humanos:** Conocimientos, destrezas, experiencia laboral, atributos personales, tales como características físicas, aptitudes, personalidad, intereses, etc.

La información proveniente del análisis de puestos suele utilizarse para:

- Establecer criterios para decidir el **reclutamiento** y la **selección**.
- Estimar el valor y definir la **compensación salarial** adecuada para cada puesto.
- Fijar criterios y pautas para la **evaluación del desempeño**, por comparación del desempeño real con el desempeño deseado.
- Diseñar los programas de **capacitación y desarrollo** del personal.
- Asegurar la asignación completa de **atribuciones y responsabilidades**.

Métodos para el análisis de puestos

Los pasos a dar, en general son los siguientes:

- Determinar el uso que se dará a la información, para decidir cómo reunirla.
- Reunir y revisar la información previa disponible: organigramas, diagramas de proceso, descripciones de puestos.
- Seleccionar posiciones representativas típicas, para su análisis.
- Reunir información y analizar el puesto, en los aspectos ya mencionados: actividades, comportamiento, etc.
- Revisar y verificar los resultados del análisis del puesto con el trabajador que lo desempeña y con su superior inmediato.
- Elaborar la descripción y especificación del puesto. La descripción contiene las actividades, responsabilidades, condiciones y riesgos. La especificación resume las cualidades personales, capacidades y antecedentes requeridos.

La información necesaria para el análisis de puestos la reúne un especialista en Recursos Humanos, con participación del supervisor y del empleado que desempeña el puesto. Los métodos más usados para reunir información son los siguientes:

III.4

- **Entrevistas:** Pueden ser individuales a cada empleado, o colectivas a grupos de empleados, con o sin los supervisores del área. Hay cierto riesgo de coleccionar información deformada.
- **Cuestionarios:** Listas de verificación; cuestionarios abiertos; estructurados o no estructurados.
- **Observación:** Observación directa; observación combinada con entrevista.
- **Diario de actividades,** del participante.

El **formato** que en general se usa para **descripciones de puestos**, en general contiene los siguientes elementos:

- Identificación del puesto.
- Resumen del puesto.
- Relaciones, responsabilidades, deberes, autoridad.
- Criterios de desempeño.
- Condiciones de trabajo.
- Especificaciones del puesto.

Hay que procurar que los textos elaborados con este fin reúnan buenas condiciones de claridad, precisión sobre el alcance, especificidad en la descripción, brevedad, síntesis.

Las especificaciones del puesto suelen diferenciarse según sean para personal capacitado o no capacitado, y según estén basadas en el juicio de personas experimentadas o en análisis estadísticos.

5. EL DISEÑO DE LA ESTRUCTURA

5.1 *El proceso de diseño o rediseño de estructuras*

Cómo proceder para encarar el diseño

A partir de las posiciones, definidas en términos de especialización, formalización y capacitación, hay que definir:

- Cómo agrupar esas posiciones en unidades.
- Qué tamaño deben tener esas unidades.

Un **organigrama** es una representación gráfica de la jerarquía, del sistema de autoridad formal de la organización, según el agrupamiento de las unidades. Para encarar el diseño se puede proceder de la siguiente forma:

- Establecer las **necesidades totales** de la organización: misión, metas, sistema técnico.

III.5

- Bosquejar todas las **tareas** que deben ser realizadas.
- Combinar las tareas en **posiciones**, según el grado de especialización, formalización y capacitación requerido.
- Construir la **superestructura de posiciones**, agrupadas en unidades, y de unidades agrupadas en otras de nivel superior, hasta completar la jerarquía.
- Asignar los **poderes de decisión** correspondientes a cada unidad, etc.

El procedimiento indicado se puede flexibilizar.

5.2 *El agrupamiento de las unidades*

Agrupamiento y coordinación del trabajo

El agrupamiento de las unidades es un medio para coordinar el trabajo. Tiene cuatro efectos principales:

- Establece un sistema común de supervisión entre posiciones y unidades; construye el mecanismo coordinador de la supervisión directa.
- Obliga a las posiciones y unidades a compartir recursos comunes (presupuesto, instalaciones, equipos).
- Crea medidas comunes de desempeño, que estimulan la coordinación de las actividades.
- El agrupamiento estimula el ajuste mutuo, por los frecuentes contactos informales.

Por otra parte, el agrupamiento estimula una fuerte coordinación dentro de cada unidad, y dificulta la coordinación entre unidades, porque cada unidad tiende a “ensimismarse” y a perder coordinación con las demás. En casos extremos, cada unidad se especializa y deja de interactuar con otras.

Formas básicas de agrupamiento

Las formas básicas de agrupamiento son las siguientes:

- Agrupamiento por conocimientos y destrezas, y por su nivel.
- Agrupamiento por proceso de trabajo, función y sistema técnico.
- Agrupamiento por tiempo, según el momento o período de trabajo.
- Agrupamiento por producción, según los productos o servicios que ofrecen.
- Agrupamientos por clientes, según sus diversos tipos.

- Agrupamiento por lugar, regiones geográficas, etc.

Criterios para el agrupamiento

Los criterios más usuales para el agrupamiento son:

- Interdependencias de la corriente de trabajo, según tres modalidades: conjunta, secuencial y recíproca.
- Interdependencias de proceso.
- Interdependencias de escala, según el tamaño óptimo para eficiencia.
- Interdependencias sociales, según un enfoque socio técnico o centrado en la interacción social.

Agrupamiento según bases funcionales o de mercado

- **El agrupamiento por función:** Predomina la preocupación por las interdependencias de proceso, escala y social, sacrificando muchas veces la corriente de trabajo. Alienta la especialización y la interacción entre especialistas, pero se hace difícil medir el desempeño.
- **El agrupamiento por mercado:** Este criterio privilegia la corriente de trabajo a expensas de la especialización de proceso y de la escala. Estas organizaciones son menos formalizadas, menos eficientes para tareas repetitivas, pero más flexibles y adaptables, por la mayor autonomía de sus unidades.

El agrupamiento en diversas partes de la organización

Es útil diferenciar los agrupamientos de primer orden, que son los de las posiciones individuales en unidades, de los agrupamientos de orden superior, en unidades mayores, que definen la jerarquía formal de la organización.

5.3 El dimensionamiento de las unidades

El tema de la dimensión o **tamaño de cada unidad** o grupo de trabajo abarca:

- Cuántas posiciones individuales van en las unidades de primer nivel.
- Cuántas unidades de primer nivel van en las unidades de segundo nivel.
- Cuál debe ser la extensión del control de cada gerente.
- Cuál debe ser su forma: ¿alta o ancha?.

III.5 Criterios para dimensionar unidades en relación con los mecanismos coordinadores

- **En relación con la estandarización:** En comparación con la supervisión directa, cuanto más se use la estandarización, mayor será el tamaño posible de las unidades de trabajo.
- **En relación con el ajuste mutuo:** En comparación con la supervisión directa y con la estandarización, cuanto más se base la coordinación en el ajuste mutuo, menor será el tamaño posible de la unidad de trabajo.

Los **factores que favorecen** el mayor tamaño de las unidades son:

- La estandarización.
- La similitud de tareas.
- La necesidad de autonomía.
- La necesidad de información no distorsionada.

Los **factores que inhiben** el mayor tamaño de las unidades son:

- La necesidad de supervisión directa.
- La necesidad de ajuste mutuo.
- Las responsabilidades gerenciales extendidas.
- La necesidad de seguridad vertical.

Con respecto a la **dimensión de la unidad en partes de la organización**, tenemos que:

- En el núcleo operativo se suelen encontrar las unidades de mayor tamaño.
- En la línea media, el tamaño varía según su orientación a función o a mercado: es menor en este último caso.
- Las organizaciones con gran desarrollo tecnocrático y de staff deben tener unidades pequeñas en la línea media.
- En la cumbre estratégica, las unidades son pequeñas.

6. EL DISEÑO DE LOS ENCADENAMIENTOS LATERALES

III.6

6.1 *El diseño de los sistemas de planeamiento y control*

Un **plan** define un logro deseado en un momento futuro. El **control** aprecia en qué medida se lo ha logrado y orienta sobre las medidas correctivas que hay que tomar para reencauzar el proceso.

Hay dos tipos diferentes de **sistemas de planeamiento y control**:

- **El control de desempeño**, que busca regular el comportamiento general de la organización, supervisando resultados “después del hecho”.
- **El planeamiento de la acción**, que busca determinar por adelantado qué decisiones o acciones se requieren.

El control de desempeño

El objetivo principal del control de desempeño es la regulación de los resultados generales de una organización. Cabe hacer aquí dos observaciones importantes:

- Los sistemas de control de desempeño siguen el diseño del agrupamiento de las unidades de la organización, para las que establece metas y controla su logro.
- El control de desempeño se ocupa de los resultados generales en períodos amplios, no de decisiones específicas en momentos puntuales.

Los sistemas de control de desempeño son más efectivos en organizaciones cuyas unidades están agrupadas con **criterios de mercado**.

Los **propósitos** de los sistemas de control de desempeño son los siguientes:

- **Medir**: Señalar avances o retrocesos en la actuación de las unidades y tomar, si corresponde, medidas correctivas.
- **Motivar**: Lograr un desempeño creciente y superior, mediante la dirección por objetivos. Esta motivación plantea algunos problemas:
 - Que se determinen metas bajas, demasiado fáciles de lograr.
 - Que se distorsione la información sobre resultados.
 - Que los resultados no se logren por causas totalmente ajenas a la gestión de la organización.

III.6

El planeamiento de la acción

El sistema de planeamiento de la acción es más adecuado para organizaciones cuyas unidades están agrupadas con criterio funcional. Cabe hacer aquí dos observaciones importantes:

- El planeamiento de la acción **no respeta** la autonomía de las unidades ni sigue el diseño del agrupamiento de las mismas.
- El planeamiento de la acción **impone** decisiones y acciones a realizar en momentos específicos; y la formalización de comportamientos impone los medios para ejecutarlas.

La **formalización del comportamiento** diseña la organización como sistema integrado, pero solamente para sus actividades rutinarias. El **planeamiento de la acción** hace lo mismo, pero para las actividades no rutinarias.

Relación entre ambos sistemas

El control de desempeño es un sistema articulado de objetivos generales, sub.-objetivos, presupuestos, planes operativos, que desembocan en acciones. El planeamiento de la acción es un sistema articulado de planes estratégicos, programas o proyectos específicos, especificaciones operativas, que desembocan en acciones. Estos dos sistemas están interconectados en varios niveles:

- Entre los objetivos generales de desempeño y los planes estratégicos.
- Entre los sub.-objetivos o presupuestos y los planes estratégicos.
- Entre los sub.-objetivos o presupuestos y los proyectos específicos.
- Desde los presupuestos hacia los planes operativos.

Otro cruce importante entre ambos sistemas es la retroalimentación general que se hace desde el control del desempeño hacia el planeamiento de la acción.

Los sistemas de planeamiento y control en relación con las diversas partes de la organización

En las diversas partes de la organización se encuentran varias formas de estos sistemas. El **planeamiento estratégico** predomina en la cumbre estratégica; la **programación** en la línea media; los **programas de producción** en el núcleo operativo. El **control de desempeño**, en cambio, se aplica en unidades de todo nivel.

El **control de desempeño** se aplica más a unidades que a personas; sobre todo cuando más globales son sus responsabilida-

des. La **tecnoestructura**, que es quien diseña estos sistemas, está en general poco controlada por ellos. En las unidades que forman parte del **staff de apoyo**, el control es muy variable. Las unidades relacionadas con la **producción** cuantificable, tienen control de desempeño. Otras unidades, muy interdependientes, aplican el planeamiento de la acción.

6.2 El diseño de los dispositivos de enlace

La necesidad de dispositivos de enlace para la coordinación: Con frecuencia, no basta la supervisión directa ni las variadas formas de estandarización para que una organización logre la coordinación que necesita. En esos casos, las organizaciones recurren al ajuste mutuo, que muchas veces queda librado al azar de los contactos informales.

Un criterio organizacional de reciente aparición, aconseja desarrollar **dispositivos de enlace**, incorporados a la estructura formal. Según Jay Galbraith, hay cuatro grupos básicos de dispositivos de enlace:

- Los gerentes integradores.
- Las posiciones de enlace.
- Las fuerzas de tareas y las comisiones permanentes.
- Las estructuras matriciales.

Los gerentes integradores: Son posiciones de enlace dotadas de autoridad formal. Pueden ser gerentes de líneas de productos, o de Producción y Marketing de un determinado producto, o gerentes de proyecto, o gerentes de unidades hospitalarias, etc. El poder formal del gerente integrador incluye aspectos de los procesos de toma de decisiones de los departamentos que abarca, pero no el mando formal sobre el personal de los mismos. Hay tres etapas en la extensión del poder de los gerentes integradores:

- Poder para aprobar decisiones.
- Poder de participar en los procesos de toma de decisiones.
- Poder de control de los procesos de toma de decisiones.

Las posiciones de enlace

Una “posición de enlace” se establece formalmente para encaminar directamente las comunicaciones y coordinar el trabajo de dos unidades. La posición de enlace no tiene autoridad formal, pero adquiere un considerable poder informal por su posición estratégica en los nodos de los canales de información.

III.6

Las fuerzas de tareas

Son comisiones creadas para realizar una tarea, lograr un objetivo y luego deshacerse. **Las comisiones permanentes**, en cambio, son grupos inter departamentales de duración indefinida, con reuniones regulares periódicas sobre temas comunes a dos o más departamentos.

Como ya vimos, las organizaciones funcionales traban la circulación del trabajo; las organizaciones basadas en el mercado, traban los contactos entre los especialistas, etc. **Las estructuras matriciales** son un intento de combinar ambas formas de organización, pero sacrificando el principio de la unidad de mando, ya que establecen una estructura de autoridad dual. En una estructura matricial, los gerentes de proyecto o de producto y los gerentes funcionales tienen responsabilidad conjunta sobre las decisiones, lo que plantea un delicado equilibrio de poder.

Hay dos tipos básicos de estructuras matriciales:

- **Permanente:** Con interdependencias estables; por ejemplo, funcional y por regiones geográficas.
- **Cambiante:** Con interdependencias que se desplazan con frecuencia; por ejemplo, las empresas que trabajan con proyectos de investigación.

La estructura matricial es muy efectiva para desarrollar actividades nuevas y coordinar relaciones complejas, pero también plantea algunos problemas:

- La dualidad de mando puede crear conflictos y tensiones, inseguridad, inestabilidad.
- Es difícil mantener el equilibrio de poder entre los diversos gerentes.
- El costo de dirección tiende a aumentar, por el incremento del número de gerentes.

Los dispositivos de enlace y los otros parámetros de diseño

Los dispositivos de enlace pueden usarse tanto con estructuras funcionales como con estructuras de mercado, ya que sirven para compensar las deficiencias de ambas. En cambio, los dispositivos de enlace y los sistemas de planeamiento y control tienden a excluirse mutuamente.

A mayor uso de dispositivos de enlace, menor es el tamaño posible de las unidades.

Los dispositivos de enlace se originan en estructuras orgánicas, y se usan donde el trabajo es horizontalmente especializado, complejo y altamente interdependiente.

Con respecto al **uso** de los dispositivos de enlace en diversas partes de la organización, cabe decir que son más adecuados para el trabajo que se realiza en la **línea media** de la estructura, que involucra a gerentes de línea y especialistas del staff. En el **núcleo operativo**, se aplican en los casos de mucha interacción entre grupos, con ajuste mutuo, como las organizaciones de investigación, o las creativas. La **cumbre estratégica** también usa dispositivos de enlace, entre directivos, o para reforzar los vínculos con otras partes de la organización.

7. EL DISEÑO DEL SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES

7.1 *Introducción al tema: centralización y descentralización*

En las organizaciones, el **poder de tomar decisiones** depende, en cuanto a su forma, del grado de centralización o descentralización que presenten:

- En estructuras centralizadas, el poder decisorio está concentrado en una o pocas personas.
- En estructuras descentralizadas, el poder decisorio está disperso entre mucha gente.

Hay diversos motivos y razones para centralizar o descentralizar la toma de decisiones. En el fondo es un tema de conflicto y compatibilización entre división del trabajo y coordinación. La **centralización** busca el máximo de coordinación en la toma de decisiones. La **descentralización** busca evitar el riesgo de malas decisiones por falta de comunicación e información; y también poder responder con rapidez y eficiencia a los requerimientos locales. Otro motivo para descentralizar se relaciona con la necesidad de proveer estímulos para el desempeño creativo del personal.

Centralización y descentralización no son, pues, principios absolutos, sino extremos de un continuo. Los casos reales contienen ambos principios en diversas proporciones. La **descentralización** puede tener tres significados diferentes:

- Como dispersión del poder hacia abajo, siguiendo la cadena de mando, en una descentralización vertical.

III.7

- Como transferencia de poder “fuera de línea”, a analistas staff, etcétera.
- Como parte de un proceso de dispersión física de los servicios, que de concentrados pasan a ser dispersos, para atender mejor a sus demandantes.

Parámetros de diseño para la descentralización: Los parámetros básicos de diseño para la descentralización son los siguientes:

- La **descentralización vertical**, cuando el poder desciende por la cadena de mando y llega inclusive a los operadores directos.
- La **descentralización horizontal**, cuando el poder, o parte de el, se transfiere de la cadena de mando “en línea” a sectores “fuera de línea”, como el staff o la tecnoestructura.

Hay otras dos formas de descentralización que también pueden usarse:

- La **descentralización selectiva**, según la cual el poder de tomar decisiones sobre diferentes aspectos de la vida organizacional es asignada a diversas unidades o posiciones.
- La **descentralización paralela**, se refiere a asignar el poder de tomar decisiones sobre diversos aspectos de la vida organizacional a una misma unidad o un mismo tipo de posiciones laborales.

Un proceso de trabajo donde el que toma la decisión, en realidad **elige** entre alternativas que le son presentadas por otros, debe ser considerado descentralizado.

7.2 La descentralización vertical

Para el **diseño** de sistemas de descentralización vertical cabe formular las siguientes preguntas⁵³:

- ¿Qué poderes hay que delegar?
- ¿Hasta dónde hay que bajar?
- ¿Cómo se coordinará su uso?

Sobre la **descentralización vertical**, cabe hacer algunas observaciones:

- Las organizaciones descentralizan más abajo las decisiones sobre Fabricación y Marketing que las decisiones financieras o legales.

⁵³ BLAIR y MEADOWS: *Ganar con el cambio en la empresa*, Barcelona, Folio, 1996.

III.7

- El poder tiende a delegarse al nivel donde se acumula mejor la información necesaria para decidir.
- La descentralización vertical selectiva está asociada a constelaciones funcionales de trabajo.
- La coordinación de procesos de decisión descentralizados verticalmente se produce sobre todo mediante ajuste mutuo.
- La descentralización vertical paralela otorga a las unidades basadas en el mercado el poder necesario para funcionar en forma autónoma.
- Hay tres mecanismos coordinadores para ese control:
 - Supervisión directa.
 - Estandarización de destrezas.
 - Estandarización de producción.
- La descentralización vertical paralela, de unidades de mercado, se regula principalmente mediante control de desempeño.
- Las divisiones por líneas de productos, con autonomía operativa pero con control financiero centralizado (divisionalización) es una forma bastante limitada de descentralización vertical.

7.3 La descentralización horizontal

La **descentralización horizontal** es la transferencia del poder desde los gerentes de línea hacia los gerentes de staff, analistas, expertos y operadores⁵⁴. En general esto significa:

- Pasar del área del poder formal al área del **poder informal**, con base en la información.
- Abandonar la idea del **predominio del poder formal**, incluido el de la cumbre estratégica.

El **proceso** de la descentralización horizontal, en general se realiza en cuatro etapas:

- Poder asignado a un solo individuo, en función del cargo que ocupa.
- Poder asignado a unos pocos analistas de la tecnoestructura, por su influencia sobre otros.
- Poder asignado a los expertos, por sus conocimientos.
- Poder asignado a todos, por su participación como miembros de la organización.

⁵⁴ J. PAYNE y S. PAYNE: *Cómo delegar sin perder el control*, Barcelona, Folio, 1995.

III.7

Cuando una organización confía principalmente en la **coordinación mediante mecanismos de estandarización**, algo del poder de los gerentes de línea pasa a los analistas de la tecnoestructura. Esta forma de descentralización horizontal es limitada, y sirve, de hecho, para centralizar verticalmente a la organización, al reducir el poder de los gerentes respecto de los directivos más altos.

Cuando la organización depende principalmente del conocimiento especializado, allí debe poner su poder. Hay por lo menos **tres formas típicas del poder en manos de los expertos**:

- Poder informal del experto sobrepuesto a una estructura de poder formal.
- Poder del experto fusionado con la autoridad formal.
- Poder del experto difundido y generalizado entre los mismos operadores.

El **poder para todos** es el nivel más alto de descentralización horizontal, donde el poder no depende de la posición o conocimiento sino de la participación o pertenencia. Es el caso de empresas que aplican la co-gestión o auto-gestión, con “organigrama plano” y prácticas avanzadas de “gestión participativa”.

Tipos básicos de descentralización

En el continuo centralización-descentralización se puede identificar cinco tipos básicos:

- **Centralización vertical y horizontal**, con el poder en manos del director general.
- **Descentralización horizontal limitada y selectiva**, que es la organización burocrática estándar.
- **Descentralización vertical limitada (paralela)**, con poder en los gerentes de mercado.
- **Descentralización vertical y horizontal**, selectiva.
- **Descentralización vertical y horizontal**, con poder en el núcleo operativo.

La descentralización en relación con otros parámetros de diseño

Se pueden formular las siguientes observaciones:

- La formalización de comportamientos contribuye a centralizar horizontal y verticalmente las organizaciones.
- El agrupamiento “de mercado” conduce a una descentralización vertical, limitada, paralela.

III.7

- Es posible implantar una estructura “funcional” casi con cualquier grado de descentralización horizontal o vertical.
- Los encadenamientos laterales están relacionados con la descentralización vertical limitada.
- Los dispositivos de enlace coordinan el trabajo entre grupos descentralizados.

La descentralización en las diversas partes de la organización:

- La **descentralización vertical** involucra a la cadena de autoridad: la cumbre estratégica y la línea media.
- La **descentralización horizontal** involucra a las otras partes: la tecnoestructura, el staff de apoyo y el núcleo operativo.

7.4 La desestratificación

Las tendencias generales del entorno exigen a las organizaciones de todo tipo que mejoren su eficiencia. Hay diversas soluciones para ello:

- La gestión de unidad.
- La especialización.
- La descentralización.
- La autonomización.
- La gestión por producto.
- La **desestratificación**.

La **desestratificación** es el proceso por el cual se reduce el número de los estratos ejecutivos de una empresa. Es una transformación del organigrama, que debe ser acompañada por muchos otros cambios para que produzca resultados.

La desestratificación requiere:

- **Liderazgo**, basado en la “iniciativa empresarial”.
- **Confianza** en la capacidad y aptitudes de los empleados.
- **Cambio cultural**, apoyado en el ejemplo de la Dirección.

La **desestratificación** no solo tiene ventajas; también presenta algunos inconvenientes y riesgos:

- **Miopía**: ver sólo los resultados de corto plazo.
- **Crisis de responsabilidad**.
- **Deficiente toma de decisiones**.

Una estructura poco jerarquizada, una “pirámide achatada” presenta un limitado número de estratos jerárquicos, con amplio

III.7 alcance del control. Los siguientes datos son de carácter indicativo, para dar una idea de las proporciones que se manejan:

- 500 empleados -4 niveles
- 500 a 1200 empleados 5 niveles
- 1200 a 4000 empleados 6 niveles
- Más de 4000 empleados 7 niveles
- Alcance del control: 4 a 25 empleados
1 a 7 estratos
- Estructura principal claramente definida, con flexibilidad para crear dentro de ella estructuras específicas.
- Amplia delegación de la autoridad y la responsabilidad.
- Importante nivel de coordinación por medio del ajuste mutuo y las consultas.

Hay varios otros aspectos que se relacionan con la creación de una estructura poco jerarquizada:

- Liderazgo descentralizado.
- Toma de decisiones descentralizada.
- Sistema de incentivos.
- Asignación de presupuesto viable.
- Contratación de personal adecuado.
- Cultura organizacional participativa.

Situaciones en que es aconsejable desestratificar

En el ámbito de la Dirección General

Es conveniente pensar en desestratificar cuando se observan algunos de los siguientes síntomas:

- Falta de compromiso en la realización de proyectos.
- Dificultades en la división de tareas.
- Duplicación de tareas o de personal.
- Exagerado afán de comprobación.
- Demoras injustificadas en la toma de decisiones.

A niveles intermedios

- Difícil determinación de requerimientos.
- Separación entre el diseño y la ejecución de políticas.
- Escasa iniciativa y responsabilidad.
- Pocas oportunidades de desarrollar aptitudes.

III.7

- Cultura burocrática “ensimismada”.

Entre las medidas a adoptar para lograr una desestratificación eficaz en el nivel de la Dirección, cabe mencionar:

- El liderazgo estratégico: “concebir una visión, articularla y empujarla”.
- Un sistema de gestión e información del rendimiento, sobre la base de indicadores claramente definidos.
- La motivación, por medio de un sistema de valoración e incentivos ligados a los resultados.
- Lograr nombramientos clave: encontrar, en cada caso, “la persona adecuada en el lugar adecuado”.
- Ejercer una influencia positiva, mediante la práctica de un comportamiento constructivo, acorde con la cultura organizacional.

Entre las medidas a adoptar para lograr una desestratificación eficaz en el nivel de los mandos medios, cabe mencionar:

- Organizar el trabajo en torno a los procesos que agregan valor.
- Trabajar en grupos de tareas, ampliados.
- Promocionar la iniciativa interna.
- Desarrollar sistemas de información y control de procesos.
- Implantar una estructura de incentivos flexible.
- Elaborar acuerdos de requisitos entre proveedores y clientes internos, para eliminar costos de no-calidad de los procesos.
- Perfeccionar los procesos de selección y formación del personal.
- Fomentar cambios de comportamiento acordes con las nuevas prácticas.

7.5 *La gestión de las personas*

Consideraciones generales sobre el tema

La gestión de las personas en las organizaciones está sujeta en nuestro tiempo a presiones muy contradictorias. Por una parte, el advenimiento de la “sociedad del conocimiento” se traduce en la necesidad de una mayor educación y formación de los empleados, para que se puedan desempeñar con mayor autonomía en su trabajo, con una marcada preocupación por la calidad del desempeño, especialmente del personal de contacto, lo que lógicamente plantea como contrapartida la necesidad de recuperar valores, especial-

III.7 mente de mayor respeto democrático al individuo, destacando la importancia central de la persona para lograr mayor eficacia y eficiencia. Esto significaría diseñar nuevas formas de empleo, más calificadas, desarrollar nuevas relaciones laborales, con políticas de freno a la explotación y de logro de altos niveles de prestación por participación y motivación. Desde este punto de vista “positivo”, toda organización que quiera destacarse en el actual contexto debiera invertir en sus hombres, formar e instruir a los empleados, capacitar a todos, y especialmente a sus directivos, para lograr mayor calidad.

Pero por otra parte, el impacto de la competitividad global y la crisis del Estado, plantea la realidad de un neo taylorismo que, en la práctica, significa la aparición de nuevas formas de explotación, en la búsqueda de eficiencia máxima con mínima inversión y máxima rentabilidad, y que en el sector público se traduce en reducción de los servicios, privatizaciones y concesiones, con reducciones de plantilla, despidos encubiertos, jubilaciones anticipadas y reducción de remuneraciones.

Sobre un panorama general de pérdida de status laboral y económico para el sector asalariado en general, el impacto sobre el personal de la Administración Pública se manifiesta en que sus condiciones aparecen, por comparación, como privilegios, y se deslegitima el poder que las consiente. Esta peculiar y ambigua forma de “modernización” se hace contra los funcionarios, especialmente contra “privilegios” tales como la seguridad laboral o la falta de control del rendimiento y eficiencia.

La globalización, y la consiguiente mayor competencia, plantea la necesidad de una mayor y mejor planificación estratégica de los recursos humanos, con mayor capacitación y participación del empleado. Un sistema de gestión de los recursos humanos que esté a la altura de las circunstancias actuales requiere:

- Objetivos claros.
- Identificación de funciones básicas.
- Estructuración de funciones para el cumplimiento de su misión.
- Bases para medir el rendimiento del sistema.
- Sistema de control y adaptación.
- Capacidad técnica de evaluación.

Las actuales tendencias del contexto, tienen en general las siguientes implicaciones para la gestión de los recursos humanos:

- Promoción del trabajo en equipo, no individualista.

III.7

- Desarrollo de grupos de trabajo semi autónomos.
- Uso de mecanismos de reconocimiento a los grupos y personas.
- Desarrollo de habilidades transversales.
- Rediseño y enriquecimiento de puestos y responsabilidades.
- Conciencia de la identidad y significación de cada tarea.
- Coherente rotación en los puestos de trabajo.
- Promoción de la autonomía de los empleados.
- Fortalecimiento de los sistemas de retroalimentación de información sobre desempeño.
- Desarrollo de sistemas eficientes de comunicación interna.
- Desjerarquización y aplanamiento de las estructuras, fomentando la responsabilidad y el diálogo.

La gestión de personal en la administración pública

Hay cambios que inciden directamente en el trabajo de la administración pública:

- Reclamo de una fuerza de trabajo basada en el conocimiento.
- Conciencia clara de los valores permanentes y esenciales de lo público.
- Crecimiento de las expectativas de calidad y seguridad en el trabajo por parte de los empleados.
- Crecimiento de las expectativas de la sociedad respecto del servicio público, en especial de los requerimientos de los sectores más necesitados de la sociedad.

El modelo clásico de la gestión de personal en la administración pública presentaba las siguientes características:

- Jerarquía en la toma de decisiones.
- Múltiples niveles jerárquicos.
- Especialización.
- Procedimentalismo.
- Relación laboral estatutaria.
- Igualdad y mérito en el ingreso.
- Permanencia y estabilidad laboral.
- Centralización del control.

La gestión de personal de la administración pública actual se caracteriza por:

III.7

- Los procedimientos administrativos clásicos conservan vigencia, pero entremezclados con intentos de implantar nuevos procedimientos, tales como:
 - Análisis de procesos
 - Búsqueda de valor agregado en cada fase
- En colisión con:
- Controles administrativos anticuados.
- Garantías de derechos desfavorables al eficientismo.

Entre los factores determinantes de las características actuales de la gestión de los recursos humanos en la administración pública podemos destacar los siguientes:

- Rígidas trabas a los despidos, para evitar la politización del tema.
- El impacto de las normas generales sobre flexibilidad laboral.
- Los sistemas de selección de personal más exigentes.
- Las dificultades para la medición del rendimiento laboral en la administración en general, y en particular en la administración pública.
- La mayor permeabilidad entre organismos y niveles de gobierno, con la correlativa necesidad de gestionar las interdependencias.

Cambios en la gestión de personal de la administración pública

Las nuevas condiciones del contexto plantean nuevas exigencias:

- Achatamiento de las estructuras por eliminación de niveles intermedios.
- Enriquecimiento de las funciones.
- Desarrollo del trabajo en equipo.
- Gestión de las dinámicas interpersonales.
- Participación ampliada en la toma de decisiones y en su implementación.

La gestión de personal de la administración pública necesita una profunda reconfiguración pero sin olvidar su finalidad de bien público y los valores democráticos. En 23 países de la OCDE se han realizado reformas en la gestión de los recursos humanos de la administración pública, siguiendo, en síntesis, las siguientes líneas de acción:

III.7

- Política general de reducción de plantillas de personal, con preocupación por una mejor planificación de las necesidades de personal.
- Incremento de los recursos destinados a capacitación, desarrollo de directivos, formación continua; y descentralización de los medios de capacitación.
- Expansión de los instrumentos de evaluación de los rendimientos individuales.
- Desarrollo de la flexibilización de las remuneraciones.
- Flexibilización de horarios, tiempo parcial, etc.
- Desconcentración de la gestión de los recursos humanos.

La gestión estratégica de los recursos humanos

La gestión estratégica, en general, define la misión y objetivos esenciales de una organización. Opera sobre cuatro elementos clave:

- La estructura.
- Los sistemas.
- Las **personas**.
- La cultura.

Los recursos humanos —**las personas**— son el elemento estratégico esencial en las organizaciones. Deben ser gestionados de forma acorde con su importancia. Ello implica asegurar que un correcto número y clase de gente esté disponible en el lugar y momento adecuados, para actuar con el máximo beneficio a largo plazo, en el cumplimiento de la misión de la organización.

Actualmente hay dos tendencias vigentes y contradictorias:

- La re-humanización del entorno del trabajo.
- El tratamiento de los recursos humanos como un mero factor de producción entre otros.

Es necesario encontrar un punto de equilibrio entre ambos extremos, que serían igualmente negativos para la administración pública, cuyo objetivo es el **bien público**, al que puede ayudar el bienestar de los empleados y también su control.

Hay algunos aspectos clave que tener en cuenta antes de iniciar un proceso de planificación y gestión de recursos humanos:

- La valoración de los recursos humanos por la organización.
- Información sobre las características estratégicas de los recursos humanos.

III.7

- El nivel de conciencia de su papel fundamental por parte de los mismos recursos humanos.
- La conciencia del carácter continuo y nunca acabado del proceso de planificación estratégica.

Una gestión estratégica de los recursos humanos incluye algunos aspectos que son de naturaleza permanente; están siempre presentes bajo cualquier circunstancia:

- Identificar los objetivos y planes organizacionales.
- Prever las demandas de personal.
- Evaluar las habilidades y otras características requeridas.
- Determinar las demandas netas de recursos humanos.
- Definir los mecanismos de provisión de recursos humanos.
- Implantar una estrategia global de recursos humanos.
- Gestionar los recursos humanos.
- Evaluar la estrategia global de recursos humanos.

Una buena gestión de los recursos humanos debe cumplir difíciles condiciones:

- Planificación de arriba abajo, con una clara visión global de la organización.
- Integración de los diversos programas y actividades del departamento de Recursos Humanos.
- Ubicar a la planificación de los recursos humanos como soporte de la estrategia global de la organización.

En el caso de la administración pública, la gestión de los recursos humanos plantea dificultades especiales:

- Los continuos conflictos de intereses.
- Los ancestrales privilegios burocráticos.
- Los aspectos críticos del poder político y su credibilidad.
- El difícil logro de la necesaria participación y compromiso psicológico.

Principios generales de un sistema de gestión de los recursos humanos en la administración pública

- Respeto a la persona, como fin en sí misma, no como medio para otra cosa, dentro de los límites de una organización dedicada al interés general.

- Para que el personal entregue lo mejor de sí, es necesario que el trabajo, su ámbito y remuneración, lo satisfagan y le permitan un crecimiento personal y profesional.
- Ello se fortalece si se le proporciona información significativa, y posibilidad de participar en la toma de decisiones y en su implementación.
- Operativamente, esto significa construir un sistema de gestión de personal que busque:
 - Participación, desarrollo, formación.
 - Permanencia en el empleo, con limitaciones razonables.
 - Profesionalización y neutralidad partidaria.
 - Potenciación de la comunicación.
 - Motivación de servicio público, para la mejora del clima laboral y la imagen pública.
 - Compatibilización de la vida laboral y la vida personal de los empleados.

8. LOS AJUSTES DEL DISEÑO

8.1 Aspectos de la efectividad organizativa

El diseño estructural de una organización debe esforzarse por lograr su **efectividad**, teniendo en cuenta que hay factores situacionales o de contingencia, que son estados o condiciones organizativas, asociados al uso de ciertos parámetros de diseño, y no de otros. La pregunta puede entonces plantearse así: Dado un conjunto de parámetros de diseño, y determinados factores situacionales, ¿cómo selecciona el diseñador los parámetros más adecuados?⁵⁵

Relación entre estructura y desempeño

Los estudios sobre la relación entre estructura y desempeño, en general atribuyen la efectividad al ajuste entre parámetros de diseño y factores situacionales. De allí pueden derivarse dos conclusiones importantes:

- **Hipótesis de congruencia:** La estructuración efectiva requiere un estrecho ajuste entre los factores situacionales y los parámetros de diseño.
- **Hipótesis de configuración:** La estructuración efectiva requiere una consistencia interna entre los parámetros de diseño.

⁵⁵ BLAIR y MEADOWS: *Ganar con el cambio en la empresa*, Barcelona, Folio, 1996.

III.8

Esas hipótesis no se contradicen, salvo cuando los factores situacionales requieren parámetros de diseño inconsistentes entre sí. En ese caso, hay que negociar un ajuste transaccional. Esas dos hipótesis pueden combinarse en una sola:

- **Hipótesis de configuración ampliada:** La estructuración efectiva requiere una consistencia entre los parámetros de diseño y los factores de contingencia.

Los **factores situacionales** pueden ser considerados como **variables independientes**. Los **parámetros de diseño**, como **variables dependientes**, a ser determinadas.

También deben ser consideradas en estos análisis algunas **variables intermedias**, interfase entre los factores situacionales y los parámetros de diseño. En general, se refieren al **trabajo** que se realiza en las organizaciones, y abarcan los siguientes aspectos:

- **Contenido del trabajo:** Afecta principalmente a los parámetros de especialización y descentralización.
- **Estandarización del trabajo:** Afecta principalmente a los parámetros de diseño, formalización, planeamiento, control, capacitación y entrenamiento.
- **Diversidad del trabajo:** Afecta principalmente al agrupamiento de unidades, la formalización del comportamiento, y los dispositivos de enlace.
- **Rapidez de respuesta al ambiente:** Afecta principalmente a los parámetros de descentralización, formalización del comportamiento y agrupamiento de unidades.

8.2 *Análisis de los factores situacionales*

Los principales factores situacionales a analizar son los siguientes:

- Edad y dimensión
- Sistema técnico
- Ambiente
- Poder

Edad y dimensión

Hay mucha evidencia empírica de que existe una relación entre la edad, la dimensión y la estructura de las organizaciones. El envejecimiento y el crecimiento pueden ser vistos como una secuencia de transiciones entre etapas del desarrollo. Para describirlas y explicarlas se han formulado diversas hipótesis.

Hipótesis sobre los efectos de la edad sobre la estructura

- Cuanto más antigua sea una organización, más formalizada y predecible será su estructura y actuación.
- La estructura de una organización refleja las formas predominantes en la época histórica en la que surgió su rama de actividad:
 - Estructura artesanal
 - Burocracia operativa
 - Burocracia profesionalizada
 - Organizaciones con staff profesional, etc.

Hipótesis sobre los efectos del tamaño sobre la estructura

- Cuanto más grande es una organización, más elaborada será su estructura: especialización, diferenciación y desarrollo administrativo.
- Cuanto más grande es una organización, mayor será el tamaño promedio de sus unidades componentes.
- Cuanto más grande es una organización, más formalizado será su comportamiento.

Las etapas del desarrollo estructural

La mayoría de las relaciones mencionadas implican una secuencia, no gradual y continua sino por impulsos abruptos y discretos, seguidos por períodos relativamente estables, pero que en general significan cambios estructurales a medida que la organización envejece y crece, según un patrón de secuencia tal como el siguiente:

- Estructura artesanal
- Estructura empresarial
- Estructura burocrática
- Estructura divisional
- Estructura matricial

Sistema técnico

La **tecnología** está estrechamente relacionada con el **diseño organizacional**. Un **sistema técnico** es el conjunto de instrumentos usado por el núcleo operativo para transformar los insumos en producciones. Veremos primero los tres tipos básicos de producción

III.8 y luego las hipótesis que intentan explicar la relación entre tecnología y estructura.

Los tipos básicos de producción

Según Woodward, hay tres tipos básicos de producción:

- **Producción unitaria** a pedido.
- **Producción en masa** de productos estándar.
- **Producción de procesos**, en flujo intermitente o continuo.

Estos tipos son también etapas o fases de un proceso histórico seguido por los sistemas de producción. La producción unitaria es anterior a la era industrial, con la cual se asocia la producción en masa; la producción por proceso es más reciente y típica del siglo XX.

Al pasar de la producción unitaria a la producción en masa, y de esta a la producción por procesos, se producen algunos fenómenos organizacionales que es interesante destacar aquí:

- Aumenta el control de los Directores Generales.
- Disminuye el control de los Gerentes Medios.
- Aumenta la proporción de gerentes a no gerentes.
- Aumenta la calificación de los gerentes.
- Aumenta la proporción de empleados administrativos a operarios.
- Aumenta la cantidad de niveles gerenciales de producción.

Las empresas de producción en masa tienen menos personal especializado, son más burocráticas y sus supervisores ejercen más control.

Hipótesis sobre las relaciones entre el sistema técnico y la estructura

- Cuanto más dividido en tareas simples y especializadas sea el sistema técnico, más formalizado será el trabajo operativo y más burocrática será la estructura.
- Cuanto más sofisticado y difícil de entender sea el sistema técnico, más elaborada será la estructura no operativa; mayor será el uso de dispositivos de enlace, para coordinar el trabajo del staff; y cuanto más profesionalizado sea el staff de apoyo, más descentralizado será.
- La automatización del núcleo operativo transforma una estructura administrativa burocrática en una estructura orgánica.

Concepto y dimensiones del ambiente

El ambiente es el conjunto de cosas, condiciones e influencias que nos rodean. A los fines de este estudio conviene tomar en cuenta las siguientes dimensiones del ambiente:

- **Estabilidad:** El ambiente varía de **estable** a **dinámico**, según factores políticos, económicos, tecnológicos y climáticos. En general cuanto más dinámico es, se vuelve más impredecible.
- **Complejidad:** El ambiente varía de **simple** a **complejo** según el contenido del trabajo que se realice.
- **Diversidad de mercado:** Los mercados, como parte del ambiente, varían de **integrado** a **diversificado**, según la variedad de clientes, productos, procesos, servicios, áreas geográficas, etc.
- **Hostilidad:** El ambiente varía de **liberal** a **hostil** según la competencia, las relaciones, los recursos disponibles.

Hipótesis sobre las relaciones entre ambiente y estructura

- Cuanto más complejo sea el ambiente, más descentralizada será la estructura.
- Cuanto más diversificados sean los mercados, con economías de escala favorables, más se dividirá la estructura en unidades basadas en el mercado.
- La extrema hostilidad de su ambiente lleva a la organización a centralizar su estructura, al menos temporalmente.
- Las disparidades en el ambiente llevan a las empresas a descentralizar su estructura según unidades de trabajo diferenciadas.
- Las relaciones entre ambiente y tipo de organización pueden sintetizarse del siguiente modo:
 - Un ambiente complejo y estable tenderá a producir una organización burocrática descentralizada.
 - Un ambiente simple y estable, tenderá a producir una organización burocrática centralizada.
 - Un ambiente complejo y dinámico tenderá a producir una organización orgánica descentralizada.
 - Un ambiente simple y dinámico tenderá a producir una organización orgánica burocrática.

Poder

Hay diversos **factores de poder** que influyen en el diseño de la estructura:

- III.8
- El control externo de la organización.
 - Las necesidades personales de los diversos miembros.
 - La moda, influida por la cultura del contexto de la organización.

Hipótesis sobre las relaciones entre los factores de poder y la estructura

Cuanto mayor sea el control externo de la organización, más centralizada y formalizada será su estructura.

Las necesidades personales de poder de los miembros de la organización producen estructuras excesivamente centralizadas.

La moda, influida por la cultura del entorno, favorece al modelo de estructura “del día”, aunque no sea la adecuada.

9. LAS CONFIGURACIONES DEL DISEÑO

9.1 Introducción al tema

Las configuraciones de las organizaciones

En cuanto a su origen, todos los elementos mencionados antes: mecanismos coordinadores, parámetros de diseño y factores situacionales, en sus diversos tipos, parecen converger “naturalmente” en configuraciones típicas. La cantidad de combinaciones teóricas de esos factores es casi infinita, pero en realidad hay pocas configuraciones efectivas, que logren una consistencia interna entre sus parámetros de diseño, y una compatibilidad con sus factores situacionales.

Según Mintzberg, **esas configuraciones básicas son cinco**. En cada configuración domina un mecanismo coordinador distinto, una parte distinta de la organización desempeña el papel más importante, y se usa un tipo diferente de descentralización. Las cinco configuraciones básicas son las siguientes:

Configuración estructural	Mecanismo coordinador principal	Parte clave de la organización	Tipo de descentralización
Estructura simple	Supervisión directa	Cumbre estratégica	Centraliz. vertical y horizontal
Burocracia mecánica	Estandarizac. procesos de trabajo	Tecno-estructura	Descentralización horizontal limitada

III.9

Burocracia profesional	Estandarizac. de destrezas	Núcleo operativo	Descentra- lización vertical y horizontal
Forma divisional	Estandarizac. de producciones limitada	Línea media	Descentra- lización vertical limitada
Adhocracia	Ajuste mutuo	Staff de apoyo	Descentr. selectiva

Las diversas partes de la organización tienden a influir sobre la configuración según el siguiente detalle:

- **Cumbre estratégica:** Tiende a la centralización de la toma de decisión, la supervisión directa y la estructura simple.
- **Tecnoestructura:** Tiende a la descentralización horizontal limitada, a la estandarización de procesos y a la burocracia mecánica.
- **Núcleo operativo:** Tiende a la descentralización horizontal y vertical, la estandarización de destrezas y a la burocracia profesional.
- **Línea media:** Tiende a la descentralización vertical limitada, a la estandarización de las producciones y a la forma divisional.
- **Staff de apoyo:** Tiende a la descentralización selectiva, al ajuste mutuo y a la adhocracia.

Cada una de estas configuraciones son **tipos ideales** o puros, en sentido weberiano, o sea una combinación teórica de parámetros situacionales y de diseño. Las cinco configuraciones forman un **pentágono**, dentro del cual se encuentran, con diversos matices y mezclas, las organizaciones reales.

9.2 La estructura simple

Los **rasgos principales** de una estructura simple son los siguientes:

- El **mecanismo coordinador** principal es la supervisión directa.
- La **parte clave** de la organización es la cumbre estratégica.
- Los principales **parámetros de diseño** son la centralización y la estructura orgánica

III.9

- Los principales **factores situacionales** son:
- Es joven.
- Es pequeña.
- Sistema técnico no sofisticado.
- Ambiente simple y dinámico.
- Posible hostilidad ambiental extrema.
- Fuertes necesidades de poder del Gerente General.
- Fuera de moda.

En general, la **descripción estructural** responde a los siguientes rasgos:

- Poca o ninguna tecnoestructura.
- Poco staff de apoyo.
- Escasa división del trabajo.
- Mínima diferenciación entre unidades.
- Jerarquía gerencial pequeña.
- Comportamiento poco formalizado.
- Mínimo uso del planeamiento, de la capacitación y de los mecanismos de enlace.
- Coordinación por supervisión directa.
- Poder centralizado en manos de la Dirección General.

Las **condiciones** de las estructuras simples son las siguientes:

- Ambiente simple y dinámico.
- Sistema técnico no sofisticado y no regulador.
- Etapa de desarrollo inicial, como organización nueva, y algo más allá.
- A veces, un medio hostil lleva a una variante de la estructura simple: la organización de crisis.
- Otras veces, la necesidad de poder conduce a otra variante: la organización autocrática.
- Otro factor importante es la dirección en manos del propietario.

Algunas cuestiones asociadas con la estructura simple:

- Las decisiones estratégicas y operativas están centralizadas en la Dirección General.
- La centralización tiene ventajas: coherencia, flexibilidad, adaptabilidad; y también defectos: subjetivismo, parcialidad.

- Es una configuración riesgosa, porque depende de la salud y la lucidez de un solo individuo.
- Tiene un alto sentido de misión, pertenencia y seguridad; pero también puede ser percibida como restrictiva y enajenante.
- Está “fuera de moda” por la difusión de ideas democratizadoras, pero perdura mientras se den condiciones favorables.

9.3 *La burocracia mecánica*

Los **rasgos principales** de la burocracia mecánica son los siguientes:

- El **mecanismo coordinador** principal es la estandarización de los procesos de trabajo.
- La **parte clave** de la organización es la tecnoestructura.
- Los principales **parámetros de diseño** son:
 - La formalización del comportamiento.
 - La especialización vertical y horizontal.
 - El agrupamiento funcional.
 - Las unidades operativas grandes.
 - La centralización vertical.
 - La descentralización horizontal limitada.
 - El planeamiento de la acción
- Los **factores situacionales** son:
 - Edad avanzada.
 - Tamaño grande.
 - Sistema técnico no automatizado y regulador.
 - El ambiente simple y estable.
 - El control externo.
 - No ajustado a la moda

En general, la **descripción estructural** responde a los siguientes rasgos:

- Núcleo operativo muy racionalizado.
- Tareas simples, repetitivas, que demandan poca destreza y capacitación.
- Clara división del trabajo.
- Procesos de trabajo muy estandarizados.

III.9

- Formalización de los comportamientos como parámetro de diseño clave.
- Estructura administrativa muy desarrollada:
 - Línea media jerarquizada y diferenciada:
 - Manejo de conflictos entre operarios
 - Enlace entre tecnoestructura y unidades operativas
 - Procesamiento de información retroactiva
 - Tecnoestructura muy elaborada, como elemento clave de la estructura, dotado de un gran poder informal, por la estandarización del trabajo de todos los demás.
 - Obsesión por el control, para eliminar la incertidumbre, asegurar la continuidad y mantener bajo control los numerosos conflictos.
 - La cumbre estratégica se ocupa de mantener la estructura unida pese a sus conflictos, y de mejorar su desempeño. En ella reside el poder formal y buena parte del poder real, centralizado; otra parte de ese poder está en la tecnoestructura, con descentralización horizontal.
 - La estrategia es planificada en la cumbre y ejecutada en la línea media y el núcleo operativo.

Las **condiciones** de las burocracias mecánicas son las siguientes:

- Ambientes simples y estables.
- Edad madura y tamaño grande.
- Sistemas técnicos reguladores y relativamente simples.
- Formalización estructural amplia, con atención a la estabilidad ambiental.
- Control externo.
- Necesidad especial de seguridad.
- Está “fuera de moda”.

Algunas cuestiones asociadas con la burocracia mecánica

- La **burocracia mecánica** es la mejor estructura, o acaso la única, para realizar tareas simples, repetitivas, mediante el trabajo de seres humanos.
- Pero también plantea tres tipos de problemas:
 - Los problemas humanos, que surgen en el núcleo operativo por rutina y mecanización.

- Los problemas de coordinación en el centro administrativo.
- Los problemas de adaptación en la cumbre estratégica, ante los cambios de contexto.

9.4 *La burocracia profesional*

Los **rasgos principales** de la burocracia profesional son los siguientes:

- El **mecanismo coordinador** principal es la estandarización de destrezas.
- La **parte clave** de la organización es el núcleo operativo.
- Los principales **parámetros de diseño** son:
 - Capacitación.
 - Especialización horizontal.
 - Descentralización vertical y horizontal.
- Los **factores situacionales** son:
 - Ambiente complejo y estable.
 - Sistema técnico no regulador y no sofisticado.
 - Configuración que está “de moda”.

En general, la **descripción estructural** responde a los siguientes rasgos:

- El trabajo es coordinado por estandarización de destrezas, con capacitación y enseñanza.
- El núcleo operativo está compuesto por especialistas, con amplio control sobre su trabajo.
- La estructura es burocrática, regida por normas de origen externo y vigencia general, pero con un margen de libertad en su aplicación.
- Cada profesional tiene dos tareas básicas:
 - Ubicar el caso en el esquema de programas estándar (diagnóstico).
 - Ejecutar el programa estándar, con cierta libertad en cada caso (proceso de encasillamiento).
- El staff de apoyo es fuerte, pero se concentra en servir al núcleo operativo.
- La tecnoestructura y la línea media están relativamente menos desarrolladas.

III.9

- En general, es una estructura altamente descentralizada, tanto vertical como horizontalmente.
- Tiene un elevado nivel de democratización y de participación en su estructura administrativa.
- Los administradores tienen un considerable poder indirecto en la estructura:
 - Manejo de las perturbaciones internas.
 - Relaciones de la organización con otras.
 - Manejo de parte del poder de los profesionales del núcleo básico.
- La formulación de estrategias, como pauta integrada de decisiones, tiene poco significado en las burocracias profesionales. Influyen mucho las estrategias individuales de los profesionales; las estrategias de las asociaciones profesionales, y los administradores profesionales.

Las **condiciones** de la burocracia profesional son las siguientes:

- Ambiente complejo y estable.
- Sistema técnico poco regulador, no sofisticado ni automatizado.
- Mercados diversificados y dispersos espacialmente.
- Formas estructurales híbridas, con estructuras simples o adhocracias.
- Fuerte uso de la capacitación como factor integrador.
- Fuerte influencia de los operadores en el control de su trabajo.
- Es una configuración “de moda”.

Algunas cuestiones asociadas con la burocracia profesional

- Es democrática; tiene el poder localizado en sus operadores, que están dotados de autonomía. Esas mismas virtudes plantean problemas:
 - Problemas de coordinación, sobre todo entre los profesionales y el staff de apoyo. El proceso de encasillamiento suele ser fuente de conflictos entre profesionales.
 - Problemas de discrecionalidad de los profesionales, especialmente en casos de incompetencia o irresponsabilidad.
 - Problemas de innovación, por las dificultades y resistencias de los profesionales ante el trabajo cooperativo de los otros.

- Ante esos problemas, los intentos de implantar un control externo resultan contraproducentes, por las características del trabajo profesional.

9.5 *La forma divisional*

Los **rasgos principales** de la forma divisional son los siguientes:

- El **mecanismo coordinador** principal es la estandarización de productos.
- La **parte clave** de la organización es la línea media.
- Los principales **parámetros de diseño** son:
 - Orientación principal hacia actividades comerciales.
 - Sistema de control de desempeño.
 - Descentralización vertical limitada.
- Los **factores situacionales** son:
 - Mercados diversificados.
 - Edad avanzada.
 - Necesidad de poder de los gerentes intermedios.
 - Es una configuración “de moda”.

En general, la **descripción estructural** responde a los siguientes rasgos:

- El mercado es la base para agrupar las divisiones en la cima de la línea media.
- La dispersión y duplicación de funciones operativas confiere una autonomía casi completa a las divisiones, que se compensa con el amplio control que ejerce la cumbre estratégica.
- Usa una descentralización vertical, paralela y limitada.
- El principal mecanismo coordinador es la estandarización de productos, con un rol menor para la estandarización de destrezas, de los gerentes divisionales; y para la supervisión directa, de los directores sobre los gerentes.
- El parámetro de diseño clave es el sistema de control de desempeño.
- Las divisiones tienen una estructura interna de burocracia mecánica; cada una es un sistema integrado, con un consistente sistema de metas, que deben ser operacionales, con medidas cuantitativas, susceptibles de control de desempeño.

III.9

- Hay una fuerte división del trabajo, entre las divisiones y el cuartel general.
- Las divisiones tienen todo el poder necesario para manejarse con cierta autonomía. El cuartel general conserva los siguientes poderes:
 - Formación de la estrategia general de producto-mercado de la organización.
 - Asignación de los recursos financieros generales.
 - Diseño del sistema de control de desempeño.
 - Nombramiento y reemplazo de los gerentes de las divisiones.
 - Supervisión del comportamiento divisional.
 - Suministros de servicios de apoyo comunes a las divisiones.

Las **condiciones** de la forma divisional son las siguientes:

- El principal factor situacional es la diversidad de los mercados, que requiere también diversidad de productos.
- El sistema técnico debe ser apto para su separación en segmentos divisionales.
- Su ambiente preferido es el mismo de la burocracia mecánica: simple y estático.
- En los ambientes complejos y dinámicos generalmente resultan estructuras híbridas.
- Las organizaciones que crecen, generalmente tienden a diversificarse y luego a organizarse en divisiones cuando llegan a tener un tamaño considerable.
- La edad también influye: a medida que envejecen, las organizaciones tienden a adoptar la forma divisional, aunque algunas, como las “asociaciones”, nacen con ella.

El **proceso de transición** hacia la forma divisional generalmente se hace siguiendo las siguientes etapas:

- Forma integrada, funcional pura.
- Forma de subproductos.
- Forma de productos relacionados.
- Forma conglomerada, divisional pura.

Algunas cuestiones relacionadas con la forma divisional

Cuando se dan las condiciones indicadas, la forma divisional es muy eficaz para manejar la demanda de mercados muy diversificados, pero también plantea varios problemas:

- Cómo lograr una eficiente asignación de recursos.
- Cómo lograr un equilibrio de poder entre las divisiones y la casa central.
- Cómo superar el riesgo de un desempeño social deficiente.
- Cómo superar el riesgo de una concentración de poder.
- Cómo superar el peligro de la inestabilidad estructural.

9.6 La *adhocracia*

Los rasgos principales de la **adhocracia** son los siguientes:

- El **mecanismo coordinador** principal es el ajuste mutuo.
- La **parte clave** de la organización es:
 - En las adhocracias administrativas, el staff de apoyo.
 - En las adhocracias operativas, el staff de apoyo más el núcleo operativo.
- Los principales **parámetros de diseño** son:
 - Los dispositivos de enlace.
 - La estructura orgánica.
 - La descentralización selectiva.
 - La especialización horizontal de cargos.
 - La capacitación.
 - El agrupamiento según funciones y mercados a la vez.
- Los **factores situacionales** son:
 - Ambiente complejo, dinámico, dispar.
 - Corta edad (especialmente en las adhocracias operativas).
 - Sistema técnico sofisticado y con frecuencia automatizado (especialmente en las adhocracias operativas).
 - Es una configuración “de moda”.

En general, la **descripción estructural** presenta los siguientes rasgos:

- La innovación permanente requiere una organización capaz de coordinar expertos en grupos de proyectos.
- Estructura orgánica.
- Comportamiento poco formalizado.
- Especialización horizontal, basada en capacitación formal.
- Grupos de proyecto.
- Dispositivos de enlace por ajuste mutuo.

III.9

- Descentralización selectiva.
- Ninguna forma de estandarización.
- Descarta el principio de la unidad de mando.
- Poder a los expertos integrados en grupos multidisciplinarios para lograr innovación.
- Abundancia de gerentes funcionales e integradores de proyectos.
- La adhocracia operativa resuelve problemas para sus clientes; su trabajo administrativo y operativo tienden a fusionarse en uno solo.
- La adhocracia administrativa emprende proyectos para servirse a sí misma, y separa sus componentes administrativo y operativo.
- Para innovar, el núcleo operativo puede establecerse como una organización separada, dentro de la gran estructura. El núcleo operativo puede tercerizarse o automatizarse.
- Los gerentes son miembros funcionales de los grupos de proyecto, especialmente encargados de la coordinación entre ellos.
- La diferencia entre línea y staff tiende a desdibujarse. El staff de apoyo, los gerentes y los operadores forman parte del pool de talento de los expertos de la organización.
- La formación de estrategias no está ubicada claramente en la cumbre estratégica; son muchos los que participan en ella. Los altos gerentes deben dedicar tiempo a conciliar las diversas decisiones estratégicas; a manejar los problemas; a controlar los proyectos y a mantener el enlace con el ambiente externo.

Las **condiciones** de la adhocracia son las siguientes:

- Ambiente dinámico, complejo y con fuertes disparidades.
- Cambios muy frecuentes de producto. El caso extremo es la producción por proyecto unitario.
- La juventud es condición de la adhocracia, que tiende a burocratizarse a medida que envejece.
- Los sistemas técnicos suelen ser sofisticados e incluso automatizados.
- En este caso, influye mucho la moda. Todas las características que presenta la adhocracia hoy están de moda: valoración del conocimiento, estructura orgánica, descentralización sin concentración del poder, estructura matricial, automatización, ambiente complejo y dinámico, etc., etc.

Algunas cuestiones asociadas con la adhocracia

III.9

Esta forma de organización, tan acorde con el clima mental de nuestro tiempo, también plantea algunos problemas:

- Problemas derivados de la confusión y ambigüedad de los procesos de trabajo.
- Problemas derivados de proyectos que se desvían de sus objetivos originales.
- Jefatura incierta.
- Bajo nivel de lealtad.
- Cargos e incumbencias no claramente definidos.
- Comunicaciones confusas y costosas.
- Intensa competencia interna.
- Politización de la estructura.
- Conflictos y agresiones como elementos permanentes y “necesarios”.
- Desequilibrios en la carga de trabajo.
- Pérdida de capacidad de innovación, por burocratización.

9.7 Conclusión general sobre las cinco configuraciones

En general, no hay una configuración que sea mejor que las otras. En casos particulares, puede haber alguna configuración más adecuada, siempre que sus parámetros de diseño sean consistentes entre sí y formen con los factores situacionales una configuración coherente.

9.8 Más allá de las cinco configuraciones básicas

El sistema de las cinco configuraciones

Las configuraciones que acabamos de describir son modelos simplificados y abstractos. Constituyen una teoría, que nos permite catalogar los datos y experiencias. Una teoría es valiosa si ofrece riqueza descriptiva y simplicidad de comprensión.

Simbólicamente, las cinco configuraciones forman un sistema, de forma pentagonal, que define un campo dentro del cual pueden encontrarse las estructuras y situaciones de las organizaciones reales. Cada configuración ocupa uno de los vértices de ese “pentágono” y trata de “arrastrar” a las organizaciones reales hacia ella:

- La estructura simple, por arrastre de la cumbre estratégica.
- La burocracia mecánica, por arrastre de la tecnoestructura.

III.9

- La burocracia profesional, por arrastre del núcleo operativo.
- La forma divisional, por arrastre de la línea media.
- La adhocracia, por arrastre del staff de apoyo.

La estructura real resultante es consecuencia de la composición de esas fuerzas de arrastre.

El conjunto “pentagonal” de configuraciones puede ser visto como un marco de referencia, o un conjunto de tipos puros, en sentido weberiano, que ayudan a comprender y ubicar los casos reales. En el campo de la realidad podemos encontrar algunos híbridos disfuncionales, pero hay otros que deben su existencia a la necesidad de responder a más de una fuerza válida al mismo tiempo.

Dicho conjunto también sirve para describir y explicar las transiciones estructurales; vale decir, ayuda a comprender cómo y porqué las organizaciones encaran transiciones de una forma estructural a otra. Es de hacer notar la existencia de cierta “resistencia al cambio” en las estructuras, que de hecho suelen demorarse en su adaptación a las nuevas condiciones del contexto. Hay dos esquemas de transiciones estructurales especialmente significativos:

- En ambientes simples, las organizaciones comienzan como estructuras simples; luego pasan a burocracias mecánicas, y de allí evolucionan hacia formas divisionales.
- En ambientes complejos y dinámicos, hay organizaciones que comienzan como adhocracias innovadoras, y luego evolucionan hacia burocracias profesionales o mecánicas.

IV

LA CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA

IV LA CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA

I. CONCEPTOS BÁSICOS DE CALIDAD TOTAL

I.1 *Cambios en el contexto del Estado*

La Administración Pública no podía quedar al margen de los profundos cambios experimentados por el mundo en las últimas décadas: revolución científico-tecnológica, globalización, fin del mundo bipolar, crisis del modelo de Estado de Bienestar, etc.. Para bien o para mal, con justicia o sin ella, hoy la Administración Pública, carga sobre sus espaldas, en casi todos los países del mundo, con un profundo estereotipo de ineficacia, ineficiencia, lentitud de respuesta, falta de reflejos para atender las nuevas demandas sociales, incapacidad de contener el gasto público, y tendencia a tejer un entramado burocrático autodefensivo en sus relaciones con los ciudadanos.

En general se la considera rápida para sancionar al ciudadano que no cumple y lenta para cumplir sus propias obligaciones. En particular, los empleados públicos tienen una imagen muy negativa, se considera que trabajan menos que los privados, y toman con menos dedicación su empleo, a causa de su estabilidad garantizada.

Se considera con frecuencia que los aportes fiscales de los ciudadanos no están compensados con la calidad de los servicios públicos que reciben, que la expansión del gasto público tiene efectos nocivos sobre el mercado, porque son recursos que se restan del consumo privado, y que los numerosos casos de corrupción, con su transferencia de recursos públicos a bolsillos privados, ensombrecen este cuadro hasta volverlo intolerable.

Las empresas, acostumbradas a aumentar su competitividad mediante la reducción de sus plantillas no comprenden la inmutabilidad de los organigramas y las plantillas públicas, y menos aún la proliferación de contratos y asesores de todo tipo que cada equipo gobernante trae consigo... y que luego tratan de quedarse.

Los usuarios de los servicios públicos, por experiencia acumulada y por comparación con los servicios privados, auditan la calidad de los servicios que reciben, y señalan los desvíos del comportamiento burocrático, las colas, demoras, poca amabilidad, papelería, impenetrabilidad administrativa, etc..

En síntesis, entre los ciudadanos está muy difundida la sensación de que, en lugar de estar la Administración Pública a su ser-

IV.1 vicio son ellos la que la sirven. Cuando acuden a la Administración para resolver un problema, con frecuencia se encuentran con que ella les crea otros: formularios incomprensibles, horarios inaccesibles, desplazamientos inútiles, retrasos injustificados, teléfonos que no contestan, empleados desinformados y malhumorados, etc..

La relación con la Administración es enojosa para la mayoría de los ciudadanos, poco transparente en sus procedimientos y anónima y fría en sus relaciones personales.

Ante este estado de cosas, no es extraño que los ciudadanos cuestionen la utilidad de la Administración Pública, y que ella haya provocado en muchas partes una crisis del modelo burocrático, parte del modelo del Estado de Bienestar.

En los tiempos de auge del Estado de Bienestar, el consenso construido a su alrededor dio origen a la que R. Gomá y Q. Bruge llaman “*Gestión de la Estabilidad*” caracterizada por:

1. Autosuficiencia del Estado, por monopolio de ciertos servicios y recursos propios para prestarlos.
2. Uniformidad en la oferta de servicio, en base a requerimientos sociales definidos por las autoridades políticas democráticas.
3. Estabilidad en el entorno que influencia la gestión pública.
4. Profesionalismo en las estructuras administrativas caracterizadas por la división funcional y la alta especialización de los expertos.

El consenso del Estado de Bienestar, tal como se lo conoció, está irremediablemente roto. La cultura de la Gestión de la Estabilidad no puede resolver los problemas sociales que plantea la introducción de nuevas tecnologías en la actividad productiva y en la vida cotidiana.

La Gestión de la Estabilidad se vió reemplazada por la “*Gestión de la Incertidumbre*”, con diferenciación y pluralismo, para desenvolverse en entornos cambiantes. Hay que construir una nueva legitimidad para la Administración Pública sobre la base de prestar servicios a los ciudadanos para crear valor público, con eficacia y eficiencia.

Para ello es fundamental plantear sobre nuevas bases la Gestión de Operaciones en el sector público, con el respaldo de una nueva Gestión de Calidad.

1.2 Requisitos y expectativas de los ciudadanos

El movimiento de la Calidad Total afirma reiteradamente, con singular insistencia, en que hay que cumplir con **los requisitos**

IV.1

y expectativas de los clientes internos y externos. Parece algo obvio, pero no lo es. El cliente percibe la calidad en sus propios términos, no en los nuestros. Lo que vale para él son sus propios requisitos y expectativas. El éxito de una empresa depende completamente de la aceptación y fidelidad de sus clientes. Nunca hay que dar por sentado que se “sabe” lo que quieren los clientes: hay que ir a preguntárselo a ellos, y aún así hay que inferir los requerimientos implícitos, que muchas veces no se manifiestan. Sin embargo, hay muchas empresas que operan “ensimismadas”, centradas en sus procesos internos, sin prestar atención a sus clientes. Lo mismo vale para las organizaciones públicas.

Hay clientes internos y clientes externos. El **cliente externo** es quien finalmente recibe nuestro producto o servicio terminado, y es el destinatario de toda la actividad de la organización. El **cliente interno** es, para cada uno de los integrantes de la organización, el próximo paso de cada uno de los procesos que convergen y terminan en el cliente externo. Todos somos, en diversos momentos, clientes y proveedores internos de otros. Una idea básica de la Calidad Total es la de que si no se cumplen los requisitos de nuestros clientes internos, nunca se podrá cumplir los requisitos de los clientes externos. Se impone, pues, la necesidad de llegar a un acuerdo de requisitos: acordar con los clientes internos y externos los requisitos a cumplir, y cumplirlos.

Cumplir los requisitos del cliente significa, pues: **identificar** al cliente; tomar la iniciativa de **comunicarnos** con él; averiguar sus **requisitos** y expectativas y plantear nuestras **posibilidades**; lograr con él un **acuerdo** de requisitos; **registrarlo** por escrito y **comunicarlo** a quien corresponda, y **cumplirlo**. También significa **mejorar continuamente** la relación y la comunicación, ajustando el acuerdo de requisitos a lo largo del tiempo. En esta relación están involucrados, en primer lugar, nuestros **clientes externos**, aquellos que reciben nuestros productos o servicios; y también nuestros **proveedores y clientes internos**: aquellos compañeros de trabajo que nos proveen los insumos de nuestro proceso o que reciben el producto de nuestro trabajo como insumo para el suyo. Cabe aclarar que, en esta visión de la organización del trabajo, los **proveedores externos** a nuestra organización y los **distribuidores**, representantes o concesionarios deben ser vistos como partes integrantes de la misma red de procesos, de esas cadenas de relaciones proveedor-cliente, con independencia de su pertenencia a la misma o diferente entidad jurídica.

En el nivel más elevado de la **dirección** de la organización, el cumplimiento de los requisitos del cliente se expresa sobre todo en la clara **percepción** de la evolución del **contexto** socio-econó-

IV.1 mico y político en que la organización desarrolla su acción, en el **conocimiento** acabado de las características, segmentación y cambios del propio ámbito de acción, y en la capacidad de traducir esa percepción en la elaboración de **políticas y estrategias** adecuadas para orientar al resto de la organización.

1.3 Relaciones cliente-proveedor

De todo esto debe quedar claro que **todo trabajo es un proceso**, y que el cumplimiento de los requisitos y expectativas de los clientes exige la interacción sin errores de muchas personas, cada una de las cuales recibe el trabajo de alguien, lo procesa y lo entrega a otro, hasta llegar al cliente externo. **Cliente** es, pues, aquel cuyos requisitos debemos cubrir; **proveedor** es aquel que debe cubrir nuestros requerimientos; y **productor** es nuestro propio proceso de trabajo, cualquiera sea este. Todos somos a la vez, en diversas relaciones y momentos, productores, clientes y proveedores, internos y externos, con independencia del rango o jerarquía de cada uno. Existe una tendencia, heredada de las viejas organizaciones verticales autoritarias, por la que los **jefes** se sienten siempre como **clientes** de la organización. Es fundamental que adviertan que son también **proveedores** de su propio personal, al que deben ayudar y servir para que la organización siga adelante en una auténtica cultura de Calidad Total. En un proceso de mejora continua bajo la guía de la Calidad Total, hay preguntas que conviene plantearse con frecuencia:

- Lo que hacemos, cumple los requisitos de nuestros clientes, internos y externos?
- Prevenimos los incumplimientos?
- Hacemos las cosas bien desde la primera vez?
- Cual es el coste de nuestros incumplimientos?

Cuáles son los propósitos de estas reiteradas explicaciones, desde diversos ángulos, sobre la relación cliente-proveedor? Ocurre que estamos tocando un punto clave. No puede ponerse en marcha un proceso de mejora mediante Calidad Total si no aprendemos a:

- Identificar cada próximo paso de un proceso de trabajo como **cliente interno**.
- Visualizar el proceso interno de trabajo como una **sucesión de acuerdos** “proveedor-cliente”.
- Comprender el carácter tendencialmente **horizontal** de estos procesos, que se contrapone a la tendencia vertical de las organizaciones clásicas.

- Reconocer a los proveedores externos y distribuidores como **partes del mismo proceso**.

Una relación cliente-proveedor de calidad total se consigue cuando el producto o servicio suministrado por el proveedor, con sus objetivos, metas y especificaciones (la **voz del productor**) coincide plenamente con las necesidades y expectativas (la **voz del cliente**) que el cliente tiene como recurso, a su vez, para poder hacer bien su propio trabajo.

1.4 *Prevención y mejora continua*

La **prevención** consiste en trabajar de tal manera que se intente seriamente eliminar la posibilidad de que se produzcan errores, defectos o problemas, que originan siempre incumplimientos y conflictos, a cuya corrección hay que dedicar luego recursos, tiempo y esfuerzos. Solemos decir que no hacemos las cosas bien “porque no tenemos tiempo”, pero luego tenemos que encontrar el tiempo para hacerlas dos veces. Esa maraña de dificultades perjudica mucho a la atención debida a los clientes, a la eficiencia de las operaciones y a la calidad de vida laboral de sus integrantes.

La Calidad Total parte de la idea de que no es adecuado acostumbrarse a convivir de algún modo con esos errores y fallas, y que tampoco es conveniente inspeccionar y corregir los errores ya cometidos. Considera que hay que **analizar los procesos** para determinar previamente donde pueden presentarse errores y como puede aplicarse la **prevención** para que no ocurran.

En la industria, la **inspección de defectos** y fallas opera así: se hace al final del proceso o de un tramo importante del mismo; si el producto cumple las especificaciones sigue su camino hacia el cliente final; si no cumple las especificaciones, puede ir a **rechazo** (que implica la pérdida total de su valor), a **retrabajos** (que implica agregarle un costo que no agrega valor) o a **reclasificación** (que implica la pérdida de parte de su precio). No son pocos los casos, por apuro, necesidad de cumplir la cuota numérica de producción, error de inspección, etc., en que el producto defectuoso va al cliente como si fuera bueno, en cuyo caso, su costo de no-calidad se vuelve impredecible. Salvando las distancias, en la administración pública ocurre algo similar.

La **prevención de defectos** parte de la idea de que, en lugar de inspeccionar el producto al final del proceso, se lo puede ir evaluando, por parte del mismo operador, capacitado para ello y con tiempos asignados a esa tarea, durante su ejecución, para detectar en forma temprana las tendencias al desvío de las especificacio-

IV.1 nes, y corregirlas antes de que aparezcan productos o servicios defectuosos. La prevención de defectos se basa en el **pensamiento estadístico**, que reconoce que todo varía, y que los productos o servicios tomados individualmente son impredecibles, pero los grupos o series grandes de productos o servicios, que provienen de un sistema constante de causas, tienden a ser cada vez más predecibles. La **capacidad de prevención** aumenta también en función del entrenamiento, de la experiencia, de la comunicación y del trabajo en equipo, y también del desarrollo de ingeniosos **dispositivos** de control automático que ayudan a aliviar la atención del operador.

La base de la **actitud preventiva** está en no resignarse a aceptar como “normal” o “natural” el porcentaje crónico de fallas que acompañan nuestra labor, y en buscar constantemente formas de resolver esos problemas. Esto plantea el tema de una de las ideas más controvertidas y poco comprendidas de la Calidad Total: **La búsqueda del Cero Defectos mediante la mejora continua.**

El concepto del Cero Defectos nació en industrias, como la bélica, la espacial, la aeronáutica, donde la seguridad de funcionamiento importa mucho más que el costo; allí se desarrollaron las primeras técnicas orientadas al Cero Defectos, y hay que reconocer que en algunas actividades se han logrado resultados espectaculares: en la fabricación de “chips” se ha llegado a trabajar con niveles de defecto de 3 a 4 piezas por millón, o sea ya muy en las cercanías del Cero Defectos, y en el montaje de muchos equipos electrónicos se ha llegado a valor inferiores al 1 por ciento de productos terminados que puedan presentar alguna falla, lo que ha cambiado mucho el sistema de garantía para los clientes finales.

De todos modos, no se trata de desconocer la inherente imperfección de las cosas humanas, sino de eliminar **justificativos** para no alcanzar niveles más altos de cumplimiento de los requisitos. Se trata, pues, de una **orientación**, que es a la vez una **actitud**, según la cual no aceptamos ningún índice o porcentaje de fallas como “normal”: nuestro índice de fallas aceptables es CERO; y un **compromiso**: tratar de cumplir con todos los **requisitos** de nuestro trabajo, siempre, desde la primera vez, al más bajo costo dentro de lo presupuestado y a tiempo dentro de lo programado. Implica corregir comportamientos imprecisos, despreocupados, sin conciencia de los costos y los tiempos, conformistas y propensos a convivir con errores y fallas mientras no sobrepasen algún porcentaje o coeficiente, generalmente establecido hace tiempo, en base a alguna tecnología ya superada.

En el nivel de **dirección de las organizaciones**, una actitud de Cero Defectos implica realizar permanentemente **revisiones** y **ajustes** de las políticas y estrategias establecidas, para mejorar la

satisfacción de los clientes; y **estimular** permanentemente a los integrantes para que logren niveles más altos de calidad. Debe quedar en claro que no se trata de realizar lo imposible: se trata de un **concepto-límite**, hacia el cual se tiende con esfuerzo constante. Aunque no se lo alcance nunca, es una meta que orienta las acciones hacia niveles de fallas cada vez más bajos.

El secreto de la actitud adecuada, intransigente y serena a la vez, está en lo que dijimos al comienzo de este desarrollo: Buscar el Cero Defectos **mediante la mejora continua**. Es una actitud de **superación** gradual y permanente, día a día. Es también una actitud **proactiva**, que se traduce en acciones efectivas para hacer las cosas cada vez mejor. Pero no basta con adoptar una actitud o hacer esfuerzos personales para mejorar. En realidad, es desaconsejable trabajar sobre la base única de un mayor esfuerzo personal. Hay que **corregir los defectos en los procesos** y ahorrar esfuerzos innecesarios a la gente. Si el proceso de producción de un bien o servicio es defectuoso, el producto será defectuoso por más empeño que ponga el operador en su tarea.

La **revisión crítica** de los procesos, acompañada o no de **innovaciones técnicas** según los casos, unida a una actitud y acción superadoras, es la clave para realizar esa mejora continua y satisfacer mejor los requisitos y expectativas de los clientes. Muchas veces se invoca la necesidad perentoria de instalar nuevas tecnologías, como presunta única solución para resolver problemas, cuando no se ha **extremado el ingenio para aprovechar plenamente la tecnología de la que se dispone**.

1.5 Costos de la calidad

Para enfrentar las actuales exigencias del contexto **hay que generar mejoras en la calidad y reducciones en los costos** a un ritmo acelerado. Si al encarar un proceso de Calidad Total no se tienen en cuenta los **costos**, se puede ganar un Premio Nacional a la Calidad y al poco tiempo estar presentándose en convocatoria de acreedores (lo cual no es una suposición fantasiosa sino algo que ocurrió realmente) o verse sometido de repente a un doloroso proceso de **“downsizing”** para salvar lo salvable (lo cual tampoco es una suposición). Hay que establecer claramente desde el principio este doble sentido del proceso: la **mejora** de la calidad y la **reducción** de los costos, que en una primera mirada aparece como una contradicción. En general, estamos acostumbrados a pensar que las mejoras de calidad aumentan los costos (“Caro pero el mejor” decía un slogan publicitario) y efectivamente es así, en el campo de los procesos y organizaciones tradicionales.

IV.1

La respuesta está en el concepto de **costo de la no-calidad**, que otros autores, como Crosby, por ejemplo, denominan **precio del incumplimiento**. Es el precio de todo aquello que agrega costo **sin agregar valor** a nuestro producto, servicio o proceso. En definitiva, es el costo de no cumplir con los requisitos y expectativas de los clientes. El estudio de muchos casos muestra que el valor global del costo de la no calidad es sorprendentemente elevado en la mayoría de las organizaciones, y alcanza valores porcentuales que **oscilan entre el 25 y el 40 %** del gasto anual total, o sea cifras muy considerables de dinero que se escurren por la alcantarilla sin provecho para nadie: un claro indicador de la ineficiencia global, que genera una verdadera “organización fantasma” destinada a la pura producción de desperdicios...y que pesa sobre la “organización real” empeñada en producir bienes y servicios útiles a sus clientes.

Es un paso muy importante del comienzo de un proceso de mejora por Calidad Total el **relevamiento y estimación en dinero** de los elementos componentes de esa no-calidad. Ponerle precio nos permite expresar el hecho en un lenguaje claramente comprensible para todos, al cual la dirección es particularmente sensible; y tener una idea de su magnitud con respecto al tamaño de nuestro presupuesto. Nos indica dónde están los principales problemas a enfrentar, ya que seguramente tendremos que establecer prioridades, porque no podremos enfrentar todos los problemas a la vez, y, por último, cuando constatemos una reducción efectiva del costo de la no-calidad, tendremos en ello una medida objetiva para evaluar nuestro avance hacia la calidad. Ese es el sentido de una expresión de P.B. Crosby: **Medir la calidad por el precio del incumplimiento**.

Es conocida la tendencia de muchas organizaciones a vigilar con cuidado los gastos menores y a derrochar con negligencia grandes sumas por otro lado. La aplicación del principio mencionado viene a poner las cosas en su lugar. Por otra parte, es sabido que el costo de la no-calidad afecta a la calidad de la vida laboral. Finalmente, alguien termina haciéndose cargo de las consecuencias y costos de los errores propios y ajenos. Es grande, pues, el interés por relevar y evaluar esos altos costos, para priorizar los problemas, decidir acciones correctivas y saber si estamos realmente mejorando. Pero no es fácil, porque hay costos de no-calidad **visibles**, otros **difícilmente visibles** y otros **invisibles**.

Los **costos visibles** son todos aquellos que se registran en la contabilidad: rezagos, retrabajos, reclasificaciones, garantías, mermas de inventario, horas perdidas y pagadas, etc.; los **costos difícilmente visibles** no se contabilizan pero se pueden captar por

otras observaciones más cuidadosas: desmotivación falta de participación, pérdida de sentimiento de pertenencia, etc.; los **costos invisibles** pueden inferirse por sus efectos, en forma indirecta, pero también pueden pasar completamente inadvertidos: ventas perdidas, clientes insatisfechos que no reclaman, pérdida de imagen y prestigio, lentitud de reacción, inventarios ocultos, máquinas paradas y retrabajos no declarados, problemas en entregas no informados, etc. En la Administración Pública se trata sobre todo de pérdida de prestigio, de poder y de legitimidad política.

El **fundamento económico** de la propuesta de la Calidad Total está aquí, en la **disminución de los costos de la no-calidad**, que permiten mejorar la calidad bajando los costos, porque generalmente el coste de las medidas preventivas necesarias es mucho menor que los montos que se recuperan mediante su aplicación, por lo que queda un excedente de dinero que puede ser usado en la instrumentación de las políticas.

1.6 Valor del factor humano

Edwards Deming dijo en cierta ocasión: “Todos hablan de técnicas, control estadístico, etc., pero se olvidan de lo principal: la cooperación. **La clave está en la gente**”. Es la gente la que provee la inteligencia y la que genera las acciones. Por eso, un buen punto de partida para un proceso de Calidad Total es la concientización de la gente, mediante cursos que la pongan en condiciones de comprender claramente la situación de la organización, las posibilidades que abre el camino de la Calidad Total y que puede esperar cada persona de esos cambios. Al principio, lo importante es lograr una “masa crítica” suficiente de adhesiones y entusiasmos. Otros permanecerán indiferentes, y se irán convenciendo en base a los resultados y a los hechos; y algunos se opondrán al cambio, evolucionando luego hacia otras actitudes menos hostiles o se refugiarán en la indiferencia. No se puede pretender una adhesión total, y menos al comienzo del proceso.

Las técnicas, por si solas, no producen calidad. La calidad la producen los hombres, cuando actúan con responsabilidad y creatividad. El motor de toda organización ha sido, es y será siempre el conjunto de personas que la forman. Por eso, a nivel de la dirección de las empresas, la expresión concreta de este criterio básico es la elaboración de una política de gestión de personal que sea coherente con los principios de la Calidad Total.

Se ha dicho, y con razón, que un proceso de Calidad Total requiere un fuerte compromiso de parte de los integrantes de la organización. Eso es cierto, pero ese **compromiso** debe originarse

IV.1 en la **cúspide**, debe extenderse sobre todo por el **ejemplo** en forma gradual y descendente, por toda la organización y finalmente involucrar en mayor o menor medida, a cada individuo. **El compromiso individual debe ser concreto**, no declamatorio: cumplir con los requisitos del propio trabajo, prevenir los errores, buscar siempre la mejora continua. El éxito de la Calidad Total es responsabilidad de todos, y todos lo deben y pueden buscar, en bien de la organización y en su propio bien personal, con la tranquilidad de que la Calidad Total **no busca culpables** por los problemas que haya sino que procura revisar críticamente los sistemas que permiten que las personas se equivoquen.

En el caso de la Administración Pública, podemos analizar el valor del factor humano en varios niveles diferentes. Para no complicar aquí innecesariamente el planteo vamos a tomar tres sectores:

- Los ciudadanos-clientes o usuarios de servicios públicos.
- Los empleados públicos.
- Los directivos de la Administración Pública.

Respecto de los ciudadanos, en diversas partes de este texto se mencionará el tema de “escuchar la voz del cliente” para conocer con claridad y precisión sus requisitos. Pero el planteo de la Calidad Total va más allá: no solo escuchar sino interactuar con los ciudadanos-clientes, para que estos no solo queden satisfechos sino también comprometidos y se vuelvan interdependientes. (T. Peters, 93).

Con ello se puede lograr la incorporación de los ciudadanos al proceso de modernización de las organizaciones públicas, para opinar sobre la calidad de los servicios, contribuir a perfeccionarlos, plantear propuestas de cambio organizacional, etc.. En síntesis, se trata de aplicar el concepto de “Empowerment” a los ciudadanos, en base a la relación que existe entre la motivación de las personas y el nivel de participación que se les posibilita.

Si se logra incorporar al ciudadano al proyecto de calidad pública, este deja de ser un “usuario”, receptor de un servicio estandarizado, de parámetros genéricos y se convierte en un “cliente”, objeto de una oferta de servicio personalizada, o al menos diferenciada, que busca fidelizarlo y motivarlo a participar.

Con respecto a los empleados públicos, el tema es encontrar factores de motivación, basados en la oportunidad de participar, en la mejora del clima laboral y en el orgullo del trabajo bien hecho, para que presten mejores servicios a los ciudadanos (clientes externos) y a sus propios compañeros de trabajo (clientes internos). Inicialmente no se trata de hacer cosas nuevas, sino de hacer mejor las tareas actuales. Luego se podrán incorporar nuevas actividades.

Es fundamental la capacitación sistemática del personal, la evaluación de su desempeño mediante criterios claramente comprensibles y conocidos, y un sistema de reconocimiento monetario y no monetario a los avances logrados hacia los objetivos de calidad de la organización.

Los empleados deben estar claramente informados de las decisiones y de la marcha de la organización, para evitar la influencia perjudicial de los rumores. También facilita el nuevo enfoque de gestión la formación de grupos de mejora de la calidad (círculos de calidad) y la revisión de las relaciones cliente-proveedor interno para perfeccionar las zonas de contacto funcional entre procesos, evitando desajustes entre los exumos e insumos que se transfieren entre ellos.

Respecto de los directivos, recordemos que la Calidad exige un liderazgo claro y decidido de las altas autoridades de la organización y de su equipo. Ellos deben tener entusiasmo, compromiso emocional con los programas de calidad que han de constituir su máxima prioridad (T. Peters, 93). Es muy importante que el proyecto de calidad aumente con el compromiso de todas las fuerzas políticas, para que tenga continuidad, más allá del período gubernamental que la originó.

Es responsabilidad de los directivos asumir el compromiso de la organización con la calidad, definir y publicitar la misión y los proyectos fundamentales, y publicar la agenda de su actuación política. Es importante que adopten un sistema de gestión por objetivos y resultados, que establezcan mecanismos de coordinación con criterios organizativos flexibles. Finalmente, es su responsabilidad crear espacios para la creatividad y la innovación.

1.7 Cambios culturales en la Administración Pública

Crear una Administración Pública “orientada al cliente” implica una transformación de fondo en la cultura organizativa burocrática centrada en el poder, por una cultura orientada hacia la calidad y el servicio a los ciudadanos.

En las Administraciones Públicas suele haber hábitos y comportamientos de largo arraigo, algunos de origen tayloriano y weberiano, que favorecen en una actitud “ensimismada”, vuelta hacia los procesos internos, e indiferente hacia los clientes- ciudadanos.

Es interesante ver, a la luz de algunos estudios hechos al respecto, como ven los empleados públicos a los ciudadanos que demandan su atención:

- Siempre quieren más. Tienen un hambre insaciable de servicios.

IV.1

- Son despiadados con los empleados y maleducados.
- Son muy exigentes sobre como se presta el servicio.
- No saben bien que es lo que quieren.
- Algunas veces son vengativos cuando se sienten defraudados.
- Ocasionalmente llegan a comportarse como niños.
- En algunos momentos molestan, cuando el empleado debe dejar lo que está haciendo para atenderlos.
- Tienen poca consideración con los problemas del empleado.
- Son inoportunos, aparecen quince minutos antes del cierre.

En síntesis, en muchos casos se trata de un desprecio encubierto, hacia un “estorbo” para hacer su trabajo, frente al cual se adoptan con frecuencia algunas estrategias ofensivo-defensivas:

- Apatía y desinterés por el servicio.
- Aprovechar toda ocasión para ausentarse del trabajo.
- Trato frío e indiferente.
- Pretender no saber nada del tema por falta de formación.
- Actuar como un robot, solo aplicando la norma u ocupándose solo de los aspectos técnicos sin atender los aspectos políticos.
- Apabullar mediante ejercicios de autoridad.

Aunque no se pueda generalizar al respecto, esta síntesis casi caricaturesca da una idea de los cambios culturales que se requieren para pasar a una cultura de calidad de servicios. Afortunadamente, en muchos casos “el cambio” no es incorporar un valor totalmente nuevo sino poner en vigencia efectiva valores que ya existían en la organización, que todos compartían en principio pero no aplicaban en la práctica. La nueva cultura- de servicio al ciudadano y de mejora continua de los servicios- solo podría construirse potenciando los hábitos y comportamientos preexistentes que apuntan en la nueva dirección, para modificar los hábitos que se oponen a ella.

Mediante la aplicación de la gestión de calidad se pueden operar los siguientes cambios en la Administración Pública :

- 1.. Desde un casi completo desconocimiento a un conocimiento sistemático de los requerimientos de los ciudadanos- clientes.
2. Desde una actuación centrada en el corto plazo a un actuación de equilibrio entre el largo, mediano y corto plazo.
3. Desde la aceptación del error, con su inevitable corrección a la mejora continua de los procesos, con medidas preventivas.

IV.1

4. Desde las soluciones y decisiones individualistas al trabajo en equipo.
5. Desde un estilo de gestión cerrado, de objetivos inciertos e impuestos, a una gestión abierta, de objetivos claros y compartidos.
6. De una estructura organizativa jerárquica y verticalista a una estructura flexible, interactiva y coordinada.
7. Del mantenimiento a toda costa del status quo a la mejora continua.
8. De la percepción de los mandos como dominadores- controladores a una percepción como coordinadores - formadores - facilitadores.
9. De una relación de mando basada en la dependencia, el temor y el control a una relación basada en la interdependencia, la confianza y el compromiso mutuo.
10. Del esfuerzo individual competitivo al esfuerzo grupal como miembros de un equipo.
11. De la preocupación obsesiva por los costos del trabajo y la capacitación a considerar el trabajo como un valor de activo y a la capacitación como una inversión.
12. De las decisiones tomadas por impulsos a las decisiones tomadas en base a datos y sistemas de análisis.

2. EL CONOCIMIENTO DE LOS REQUERIMIENTOS DE LOS CIUDADANOS

2.1 *Diseño y ejecución de estudios, encuestas, entrevistas y cuestionarios*

Para conocer algo de lo que piensan y sienten las personas lo mejor es preguntarles directamente. A nivel de comunidades numerosas no podemos preguntar a todos . Necesariamente tendremos que preguntar a una **muestra** de la población (que sea representativa del conjunto) mediante preguntas precisas y claras (que no induzcan la respuesta, que no sean sesgadas), o sea que recurriremos a una **encuesta**.

Hay muchas clases de encuestas, para diferentes necesidades de información (satisfacción, demanda, servicio específico, grupo de población, etc.) con diversas modalidades (domiciliaria, telefónica, postal, antes o después de la prestación, transversal, longitudinal, abierta, cerrada etc.).

IV.2

Los **estudios** tratan de conocer la percepción ciudadana sobre problemas, necesidades o grado de satisfacción. Combinan encuestas con observación y son de uno de dos grandes tipos:

- **Descriptivos:** sirven para conocer la magnitud de un fenómeno y como se distribuyen algunas variables en la población.
- **Análisis de relaciones:** para tratar de probar alguna hipótesis previa sobre relación entre factores.

Un estudio descriptivo realmente **representativo** requiere una muestra numerosa obtenida por selección aleatoria, un análisis de relaciones requiere una muestra mucho menor pero con una selección más estricta.

Para las **encuestas**, lo más recomendable suele ser un cuestionario, o sea un listado de preguntas preestablecidas. Esas preguntas en general pueden ser de dos tipos:

- **Preguntas abiertas:** recogen las respuestas del encuestado tal cual como la expresa.
- **Preguntas cerradas:** las posibles respuestas están ya prefijadas, y el encuestado de una manera u otra se ve obligado a elegir una de ellas.

En los estudios sobre percepción ciudadana es más adecuado usar preguntas abiertas por la variabilidad de las respuestas posibles. Las preguntas abiertas dan una información más fidedigna, pero su proceso de codificación y tratamiento estadístico es muy complejo, con riesgo de errores o interpretaciones sesgadas.

Estos problemas pueden minimizarse mediante la reducción al mínimo de preguntas abiertas, mediante el uso de información obtenida en encuestas previas, la realización de pruebas pilotos y el uso de preguntas semi cerradas.

Otro tema importante se refiere a la forma, modo, y oportunidad en que se hacen las encuestas: entrevistas personales (domiciliarias, en el lugar del trabajo, en la calle), telefónicas, vía postal, en la oficina de la administración pública, etc. Las encuestas se pueden hacer una sola vez (transversales) o en forma periódica y más o menos permanentes (longitudinales).

El orden en que se hacen las preguntas influyen en la calidad de las respuestas. Es importante que las primeras preguntas favorezcan el interés y la colaboración del encuestado; que se ubiquen luego las preguntas abiertas, que provocan respuestas espontáneas; luego se ubican las preguntas cerradas, que fuerzan a dar respues-

tas “condicionadas”, y finalmente se ubican las preguntas conflictivas y las de datos sociodemográficos rutinarios.

Para el posterior tratamiento estadístico es conveniente definir bien los criterios de codificación de las respuestas. Algunas consideraciones útiles son las siguientes:

- Usar al máximo posible una codificación numérica.
- Codificar por separado “no sabe” y “no contesta”.
- Si una pregunta aporta información sobre dos o más variables, prever casillas específicas para cada variable.

Este tema, en su faz técnica requiere más referencias que la que podemos consignar aquí, en el espacio disponible. Se recomienda recurrir, en la medida de la necesidad a libros sobre técnicas de investigación cuantitativa y cualitativa.

2.2 **Otros métodos: investigación cualitativa, técnica delphi, grupo nominal, etc.**

Las técnicas recién descritas se orientan a la obtención de datos cuantitativos, pero en muchos casos es necesario integrarlos con datos cualitativos, que reflejan los matices de las percepciones.

La infomación cualitativa es relativamente fácil de obtener pero muy difícil de procesar. Si se le da un tratamiento de tipo cuantitativo (por ejemplo agruparlas en “respuestas-tipo” y consignar solo las más repetidas) se pierde la diversidad que se trataba de obtener. La investigación cualitativa tiene sentido solo para pequeños grupos, que pueden ser o no representativos de grupos sociales mayores.

Se puede preguntar la opinión o percepción de cada integrante del grupo, en forma individual, mediante una técnica llamada “entrevista en profundidad” y también se puede obtener información sobre la interacción dentro de un grupo mediante otra técnica denominada “observación participante”.

Al trabajar con un grupo pequeño también es posible preguntar en forma colectiva, para obtener como respuesta la percepción del grupo, previa discusión para acercar posiciones hasta encontrar una fórmula de consenso. Si el grupo es representativo, esa información con sus matices, es valiosa para tomar decisiones.

La **técnica Delphi** es un método de consenso. Los integrantes del grupo no se comunican directamente entre sí pero influyen sobre la información remitida por otros, hasta que se llega a un consenso. Para un grupo Delphi se pueden elegir individuos al azar o un panel de expertos o informadores-clave de la comunidad.

IV.2

El procedimiento pasa por diversas etapas:

1. **Formulación de la pregunta**, que debe llevar a una respuesta concisa (por ejemplo: cuales son los tres problemas principales del barrio).
2. **Selección de los participantes**, elegidos en función del tema, con un número de participantes limitado (no más de treinta).
3. **Composición y envío de cartas**, de introducción al tema, con el primer cuestionario y las instrucciones para participar.
4. **Análisis de los resultados**, del primer cuestionario, agrupando las respuestas similares bajo un enunciado representativo que será una nueva pregunta.
5. **Composición y envío del segundo cuestionario** para que los participantes den su conformidad, clasifiquen según orden de importancia e indiquen las cuestiones más relevantes.
6. **Análisis del segundo cuestionario**, en el que se resume la priorización y los nuevos comentarios recibidos.
7. **Composición y envío del tercer cuestionario** en forma idéntica al segundo, para la revisión última de las respuestas.
8. **Análisis del tercer cuestionario**; para confeccionar una tabla con los resultados globales definitivos.
9. **Redacción del informe final**, en lenguaje adecuado para la comprensión de personas que han estado fuera del proceso.

La técnica Delphi evita reuniones, facilita la participación, da tiempo para reflexionar, es anónima y evita presiones intragrupalas. Los inconvenientes se refieren a la duración del proceso (de 40 a 70 días), posibles abandonos, selección sesgada de participantes, etc. Es muy útil, sin embargo, cuando los recursos son escasos, los temas son complejos y se quiere contar con la opinión de asociaciones cívicas sin expectativas previas.

El **grupo nominal** es un proceso de intercambio de información entre individuos que no se comunican entre sí, y que resulta útil para planificar programas de intervención, generar ideas y buscar soluciones. Lo primero es definir bien la o las preguntas y ensayarlas en un pre- test piloto. Luego se seleccionan los participantes y se los convoca a una única reunión de trabajo, con un máximo de 10 personas, elegidas en forma similar a la técnica Delphi. Las fases de la sesión de trabajo son las siguientes:

IV.2

1. **Redacción de problemas en silencio**, en base a la pregunta planteada por el coordinador.
2. **Enunciado de los problemas** en forma ordenada a cargo de cada uno de los participantes. Se los anota en lugar visible.
3. **Período de discusión** Se analizan los problemas para comprender lo que se quiere decir, se los puede modificar o eliminar, agrupar o replantear con el acuerdo de los participantes.
4. **Votación sobre la importancia de los problemas**: cada participante elige de cinco a nueve problemas, los anota en fichas y cada participante los prioriza, en forma individual y anónima. Es posible, al presentar los primeros resultados abrir nuevamente una discusión y luego una votación final.

Este método ahorra tiempo, permite expresar opiniones sin competir y obliga a presentar reflexiones personales, pero hay riesgo de manipulación por la elevada estructuración del proceso.

El “**brainstorming**” o tormenta de ideas es un método para emitir el mayor número de ideas sin críticas ni valoración en la primera sesión. Esa valoración y selección se hace en una sesión posterior.

El “**brainwriting**” es una técnica de reflexión silenciosa por escrito sobre problemas o necesidades, con lectura de las de otro y agregando las propias hasta agotar el tema.

El **foro comunitario** es una asamblea abierta a toda forma de participación con sus ventajas (económicas, fácil de organizar), y sus inconvenientes (conflictos, desvíos del tema, falta de conclusiones, difícil consenso)

En síntesis para **ESCUCHAR LA VOZ DEL CLIENTE** se suele recurrir en el ámbito público a los siguientes medios:

- ENCUESTAS A LOS CLIENTES (sobre sus requerimientos)
- SEGUIMIENTO DE LA COMUNIDAD (encuestas periódicas sobre resultados de servicios).
- ENCUESTAS COMUNITARIAS (sobre satisfacción con ciudad y gobierno).
- CONTACTO CON EL CLIENTE (actuación de los directivos en contacto con el público periódicamente).
- INFORME DEL CONTACTO CON CLIENTES (realimentación al personal de contacto).
- CONSEJOS DE CLIENTES (para realimentación sobre ideas nuevas).

IV.2

- GRUPOS FOCALES (para discutir servicios o problemas).
- ENTREVISTA A LOS CLIENTES (sobre soluciones).
- CORREO ELECTRONICO (para comunicación directa).
- FORMACION EN EL SERVICIO AL CLIENTE (para los empleados públicos).
- MARKETING (probar la aceptación pública antes de aprobar un nuevo servicio).
- GARANTIAS DE CALIDAD (capacitación de empleados).
- INSPECTORES (que se hacen pasar por clientes).
- OMBUDSMEN (para los reclamos ciudadanos).
- SISTEMA DE DETECCION DE QUEJAS (para asegurar su respuesta).
- SISTEMA DE LLAMADAS GRATUITAS (de los ciudadanos a los funcionarios).
- BUZON DE SUGERENCIAS (para captar iniciativas de los ciudadanos).

2.3 *El sistema integrado de información pública*

El objetivo principal de este sistema es conocer la percepción ciudadana sobre problemas, carencias, logros y reacciones frente a las políticas instrumentadas, etc., para realimentar el sistema de la Administración Pública y para informar a los mismos ciudadanos. Interesa contar con lecturas transversales, de los temas de actualidad, y con lecturas longitudinales, para seguimiento de los procesos en curso, realizaciones de proyecciones, etcétera.

El despliegue de un sistema integrado de conocimiento de la percepción ciudadana ha de ser adaptado a cada caso. En general ha de contar con:

- Encuestas domiciliarias periódicas con una parte fija (para seguimiento longitudinal) y una parte variable (para análisis transversal).
- Encuestas específicas post-servicios a usuarios concretos.
- Grupo nominal de consulta sobre temas relevantes.

El sistema integrado de información pública ha de procesar la información proveniente de las encuestas mencionadas, para proporcionar pautas útiles para la gestión a nivel político, directivo y técnico. Es un sistema multi-usuario, adaptado a las necesidades informativas de todos los niveles de decisión de la organización. Una parte considerable de esa información ha de llegar a “todos” los

niveles de empleados, especialmente los informes sobre nivel de satisfacción con los servicios recibidos.

Los niveles de usuarios a los cuales ha de servir el sistema integrado de información son:

- Los cargos electos, responsables directos o delegados.
- El nivel directivo de las organizaciones.
- Los servicios centrales de planificación y organización.
- Los trabajadores de todos los servicios.
- Los ciudadanos mismos.

El sistema de información debe ser muy flexible para adaptarse a los cambios: valoración de servicios nuevos y descartes de otros que dejan de tener vigencia.

En nuestro tiempo hay dos factores que posibilitan montar un sistema de información integrado que no solo sea eficaz sino también eficiente, a un costo razonable:

- El abaratamiento de los productos informáticos tanto del hardware como del software (especialmente los programas para análisis de datos y exploración estadística).
- La disponibilidad de profesionales y empresas con experiencia en estudios similares (como los estudios de mercado de la actividad privada, estudios sectoriales, etc..)

3. LA PUESTA EN MARCHA DE LA CALIDAD

3.1 *El diagnóstico estructural*

El **diagnóstico de la calidad**⁵⁶ es un primer paso obligado para poder iniciar un proceso de calidad total. Se trata de la realización de un relevamiento, estimación de recursos y balance, para evidenciar las **fortalezas y debilidades** de la organización en aspectos económicos, técnicos y sociales. para poder definir sobre una base realista la **política de calidad** que luego se pondrá en práctica. En un concepto más ajustado, se trata de un **examen metódico** de las prácticas y medios puestos en acción con la finalidad de identificar y priorizar oportunidades de **mejora de la calidad** y de **disminución de los costos** de la no-calidad.

Un diagnóstico de la calidad habitualmente incluye cuatro aspectos o etapas:

⁵⁶ Ver ALAIN, Michel CHAUVEL: "El diagnóstico de la calidad" en V. LABOUCHEIX: *Tratado de la Calidad Total*, tomo 2, México, Limusa, 1994.

IV.3

- El pre-diagnóstico.
- El análisis de los medios puestos en acción.
- La evaluación de los costos de no-calidad.
- La presentación del informe.

Daremos ahora algunos detalles sobre estos cuatro aspectos:

El pre-diagnóstico

Es una toma de contacto general con los diversos sectores y funciones de la organización, para crear una base de datos sistematizados para la tarea posterior. En paralelo con la elaboración de estos datos, el asesor externo, si lo hay, informa a la dirección sobre los principios básicos de la gestión de la calidad y la metodología del diagnóstico de la calidad. Luego se elabora en forma conjunta un acuerdo sobre el calendario de la intervención del asesor externo.

El análisis de los medios puestos en práctica

No hay un cuestionario tipo. Hay que adaptarse a cada caso. Una guía general para ordenar los datos puede ser la siguiente:

- **Relación Dirección-Calidad:** El objetivo es posicionar a la **función calidad** en la organización, a nivel de las decisiones efectivas, no en su figuración formal, mediante preguntas sobre política y estrategia de calidad, selección de proveedores, formación y manejo del personal, métodos de medición de la calidad, etc.
- **Concepción y desarrollo de servicios:** Establecer la concordancia con los requerimientos sociales.
- **Aprovisionamientos:** Establecer las relaciones con los proveedores, los controles de calidad, el tratamiento de lotes no conformes a especificaciones, la rotación, el orden y la limpieza, etc.
- **Procesos:** Analizar los diagramas de flujo para la prestación de los servicios y para los registros administrativos internos.
- **Distribución de servicios:** Analizar procesos de comunicación, accesibilidad a los grupos destinatarios, imparcialidad política y equidad en el trato.
- **Medición de la calidad:** Medios para verificar los instrumentos de medición, calificación del personal, tratamiento estadístico de datos, archivo de datos
- **Información y documentación:** Examen de las redes de información para detectar la gravitación de la política de calidad, organigrama, documentos, acceso a la información.

- **Formación y entrenamiento del personal:** Que se hace para formar y mejorar la cualificación del personal en función del desarrollo tecnológico, de las necesidades de la empresa y de las aspiraciones personales de los empleados.

La evaluación de los costes de no calidad

En el marco de la **gestión global de la calidad**, el conjunto de los costes relacionados con decisiones que se toman para controlar y mejorar la calidad, se pueden agrupar bajo tres categorías:

- **Los costes de prevención:** Son inversiones voluntarias para prevenir errores, y en ellas está el origen de la calidad total en la organización. Abarcan temas tales como:
 - La administración de la función calidad y sus auditorías internas.
 - El sistema de aseguramiento de la calidad.
 - El mantenimiento preventivo y predictivo.
 - Los estudios y revisiones de los procesos.
 - La formación del personal.
 - El programa de mejora de la calidad.
- **Los costes de evaluación y control:** Son inversiones voluntarias para controlar la calidad de las operaciones, en forma centralizada o descentralizada.
- **Los costes de los fallos:** Son pérdidas involuntarias, en su mayor parte producto de diversas ineficiencias operativas, que en algunos casos son visibles y por lo tanto fácilmente detectables y en muchos otros son poco visibles o invisibles, lo que dificulta mucho las acciones correctivas.

La presentación del informe

En lo esencial, es la presentación de una selección de temas documentados y planteados como oportunidades prioritarias de mejora. Su objetivo es incitar a la Dirección a pasar a la acción, al presentarle las principales disfunciones observadas y las soluciones posibles. Ese informe es revisado y corregido con los directivos. Se redacta una versión definitiva, que será la base del futuro programa de mejora de la calidad.

3.2 El diagnóstico cultural

La puesta en marcha de un proceso de Calidad Total no es solamente la adopción de técnicas de gestión más o menos originales, sino que implica un cambio cultural profundo en la organización,

IV.3 cambio que comienza, naturalmente, con un “diagnóstico cultural”, que permite, entre otras cosas, definir la mayor o menor afinidad de la cultura vigente en la organización con los valores de la Calidad Total, para estimar las dificultades a enfrentar en este campo y tomar las decisiones estratégicas adecuadas, teniendo en cuenta que, mientras muchos problemas estructurales y funcionales pueden resolverse mediante cambios dispuestos por órdenes ejecutivos (“por decreto”, como suele decirse), no ocurre lo mismo en el campo cultural: los hábitos, actitudes y valores culturales no cambian por decreto y requieren un proceso mucho más delicado y consumidor de tiempo.

Para **hacer un diagnóstico cultural** proponemos usar un instrumento de análisis simplificado, que consiste en hacer **observación participante** de la organización, y tener **entrevistas en profundidad** con personas de diversos niveles de la misma, en base a las siguientes variables y alternativas de respuesta (no excluyentes):

1. EL MITO DE ORIGEN: Narración de los **comienzos de la organización**, tal como es transmitida a los nuevos integrantes. También tiene importancia la “**fuerza**” del mito como factor integrador, de pertenencia.
2. RELACION CON EL CONTEXTO EXTERNO: En base a una actitud organizacional dominante, simbiótica o dominada. Es muy importante definir cual se considera que es la **misión** de la organización, y si esa apreciación es compartida o no. También es importante analizar si la actitud de la organización frente a los requerimientos del contexto es reactiva, armónica o proactiva.
3. CRITERIOS DE REALIDAD Y VERDAD: La organización acepta como realidad y verdad lo que afirman los jefes, lo que surge de un consenso elaborado entre los integrantes o lo que afirma un asesor experto externo.
4. VIVENCIA DEL ESPACIO: En primer lugar, del **espacio físico**, como no limitante, como suficiente o como factor limitante; en segundo lugar como **expresión simbólica**, particularmente mediante el empleo del espacio para marcar la diferenciación jerárquica entre grupos y personas.
5. VIVENCIA DEL TIEMPO: La organización vive mentalmente en forma preferente, en el “**pasado**” (nostalgia de tiempos mejores); en el “**presente**” (luchando con las dificultades y urgencias decada día, sin tiempo para proyectar el porvenir); o en el “**futuro**” (soñando con un dorado porvenir); o en una mezcla de dimensiones temporales.
6. VISION DE LA NATURALEZA HUMANA: La naturaleza humana es considerada como básicamente **mala**, negligente,

irresponsable; como básicamente **buena**, con sentimientos de lealtad y colaboración; o como **neutra** pero perfectible.

7. VISION DE LAS RELACIONES HUMANAS: Las relaciones humanas son vistas como relaciones esencialmente verticales y jerárquicas (del tipo mando-obediencia); como relaciones esencialmente colaterales (del tipo “fraternal” o de coordinación); o como relaciones entre individuos enfrentados en una lucha darwiniana por el predominio o la supervivencia. También tiene mucha importancia el rol asignado al **liderazgo** en las relaciones organizacionales.

En base a esos elementos se puede armar un modelo de interpretación, simplificado y abstracto pero pertinente, de la cultura de la organización y ver el grado de afinidad de esa cultura con los requerimientos de un proceso de Calidad Total. En general, para la Calidad Total son favorables los siguientes rasgos culturales:

- Un **mito de origen** fuerte en su función integradora pero entendido como ejemplo a emular y no como situación a conservar sin cambios en el tiempo.
- Una **relación con el entorno** de tipo simbiótica, con una idea clara y compartida en todos los niveles de la misión de la organización.
- Un **criterio de realidad y verdad** basado en el consenso.
- Una **vivencia del espacio físico** como suficiente y un uso simbólico no jerárquico, particularmente en lo referente a las comunes actividades de la condición humana: comedores, baños, estacionamientos, condiciones ambientales.
- Una **vivencia del tiempo** como mezcla de dimensiones temporales: el pasado como fuente de experiencia y seguridad en si mismo, el presente como fuente de los requerimientos a atender aquí y ahora y el futuro como proyección realizadora.
- Una **visión de la naturaleza humana** como neutra (ni absolutamente buena ni absolutamente mala) pero perfectible.
- Una **visión de las relaciones humanas** como colaterales, de coordinación, pero con reconocimiento del rol del liderazgo en la vida organizacional.

Un aspecto fundamental del diagnóstico estructural y cultural de la organización se refiere, en nuestra opinión, al grado de oligarquización y de feudalización que haya afectado a su funcionamiento. **Oligarquización** quiere decir trabas a la circulación interactiva de información entre los niveles jerárquicos, en lo referido a las órdenes, el intercambio para conocer las situaciones, los

IV.3 informes y rendiciones de cuentas, etc. **Feudalización** se refiere a los conflictos de todo tipo que se plantean entre los sectores verticales de funciones especializadas, que en lugar de converger hacia la realización de los objetivos generales, desarrollan cada uno sus propios objetivos y disputan la posesión de recursos escasos.

Esas “**enfermedades organizacionales**”, muy comunes en todas las organizaciones de estructura piramidal o vertical-autoritaria, pueden detectarse y hasta medirse en cierto modo evaluando ciertos **síntomas**, entre los que cabe citar:

- La toma de decisiones a niveles más altos de lo debido.
- La búsqueda del culpable.
- El cultivo del secreto.
- El reemplazo del sentido funcional de la diferenciación jerárquica por un “sentido apariencial”, basado en la posesión de símbolos de status.

3.3 *El análisis diagnóstico para la elaboración de estrategias.*

Una vez elaborado el diagnóstico organizacional, en sus dimensiones estructural y cultural, corresponde pasar a una etapa de análisis diagnóstico para elaborar las estrategias que se seguirán en los primeros pasos del proceso de mejora de la calidad. Para este análisis es muy útil comenzar por los problemas organizacionales básicos detectados según el índice de oligarquización-feudalización que hemos mencionado.

Es muy conveniente que las tareas de análisis diagnóstico sean hechas en equipo, un equipo formado por todos los que tienen responsabilidad de mando dentro de la organización, con la coordinación de un experto y la activa participación de la Dirección General misma. Si el grupo fuera demasiado numeroso, se puede dividir la tarea entre equipos sectoriales y luego hacer una puesta a punto en común.

En general, se trata de analizar en forma conjunta los problemas encontrados, según un plan de trabajo como el siguiente:

- Armar el listado completo de los problemas encontrados en el diagnóstico.
- Separar los problemas predominantemente estructurales de los problemas predominantemente culturales.
- Clasificar los problemas por área (teniendo en cuenta dónde se manifiestan y dónde se originan). Por ejemplo: Económico-financieros. Organizacionales. De infraestructura. De

relación con el contexto externo. De relación con el personal, etc.

- Analizar en forma grupal el conjunto de los problemas para determinar cuáles de ellos son problemas nodales (siguiendo el Principio Pareto).
- Elaboración de una estrategia para encarar esos problemas nodales. Aquí es particularmente importante definir si se va a encarar primero el problema más importante o si se va a probar fuerzas encarando primero problemas relativamente menores, hasta consolidar el proceso. Para esta etapa hay que profundizar el conocimiento de dichos problemas nodales y definir los lineamientos de un proyecto superador.
- Obtener el respaldo de la Dirección, y presentar el plan de acción al resto de la organización, para crear bases de consenso y apoyo voluntario, siempre preferible a la simple obediencia a las órdenes.

3.4 *La estrategia de puesta en marcha*

La puesta en marcha de un proceso de mejora de la calidad en la Administración Pública no se produce mediante decreto. Hay que conocer bien las posibilidades que ofrecen las nuevas formas de gestión; cuáles son los principales problemas que enfrenta la organización, cuáles son los objetivos que se quieren lograr, y cuáles, probablemente, serán las resistencias que se plantearán ante las propuestas de cambio.

Una estrategia de puesta en marcha supone que ya se ha hecho la concientización y capacitación en gestión de la calidad de los principales directivos y sus colaboradores inmediatos y que se ha elaborado el primer diagnóstico estructural y cultural de acuerdo a lo dicho en los apartados anteriores. También supone que está en curso de ejecución el proceso de concientización en calidad del resto del personal.

La estrategia de puesta en marcha se basa en una actuación coordinada en distintos frentes, siempre dando prioridad a la acción sobre el anuncio de los propósitos. La comunicación es importante pero debe estar acompañada de acciones concretas.

Para encarar una estrategia de puesta en marcha, sobre la base de que ya se conoce el diagnóstico de la situación, hay que tratar de elaborar respuestas a las siguientes preguntas:

- **¿Cuáles son los objetivos prioritarios de la estrategia?** Se trata de mejorar la calidad bajando los costos de no calidad para reducir el gasto, de mejorar la calidad de

IV.3

los servicios, de liberar recursos para destinarlos a otras áreas, etc.

- **¿En qué se quiere mejorar primero? ¿Dónde?** No se puede mejorar todo a la vez, hay que priorizar acciones y regular los tiempos y recursos.
- **¿Cuáles son los instrumentos principales del cambio?** La estrategia se basará en un cambio de estructuras, en la capacitación y participación de las personas, o en ambos aspectos, etc..
- **¿Qué identidad organizativa tendrá el equipo que dirigirá el proceso?** Será un ente central o un conjunto coordinado de entes descentralizados, etc.
- **¿Cuáles son los recursos que se destinarán al proceso de mejora de la calidad?** Para ser viable, este proceso necesita que se estimen y asignen recursos en el presupuesto, que luego serán recuperados como cualquier inversión.
- **¿Cuál es el calendario de la implementación?** La elección del momento oportuno para lanzar el proceso, y el ritmo de los procesos; y sobre todo si está vinculado a un tiempo electoral o independiente de cuestiones partidarias.
- **¿Qué canales de comunicación se utilizarán?** Se refiere tanto a la comunicación interna (a los funcionarios y empleados) como a la comunicación externa (a los ciudadanos).
- **¿Qué tipos de incentivos se utilizarán?** Hay que prever como se dará reconocimiento a las mejoras de la calidad logradas por los diversos equipos o por personas individuales, para reforzar los comportamientos y logros concretos a favor de la calidad. Los reconocimientos deben ser monetarios (premios, elementos variables en el salario, porcentaje de los ahorros obtenidos, etc..), no monetarios pero costosos (viajes, cursos especiales, etc.) u honoríficos (reconocimiento escrito, diploma, carta, distintivo, reconocimiento público, etc.).

5.5 *La construcción de la calidad*

La calidad se construye, desde las primeras decisiones políticas hasta la prestación del servicio. El ideal a realizar es el de una construcción gradual de la calidad, desde adentro de cada organización, mediante decisiones y acciones de personas y equipos capacitados y motivados, que trabajan con autocontrol, responsabilidad, iniciativa y autonomía.

En la Administración Pública pueden aplicarse algunos criterios presentes en empresas de servicios que han tenido éxito al implantar sistemas de calidad:

- Énfasis y atención en las expectativas reales de los clientes .
- Investigación, con varios métodos, de las necesidades de los clientes.
- Medidas para evaluar su calidad basadas en los criterios de los clientes.
- Control de la calidad en base a normas o estándares, tanto en áreas de servicio como en áreas técnicas.
- Mejora continua de la calidad de los servicios .
- Dar un buen servicio desde el principio.

Para concretar esos criterios y propuestas, si bien cada caso es diferente, en general se deben cuidar los siguientes aspectos:

- **Integrar al ciudadano.** Escuchar al ciudadano y, más allá interactuar con él, para que se sienta comprometido e interdependiente, participante en la prestación del servicio que recibe y en la vida interna de la organización (opinión, asesoramiento, participación en deliberaciones, etc.)
- **Dirigir con participación** . El tema de la gestión participativa será tratado en detalle más adelante, pero hay que afirmar que sin participación no hay calidad. Hay que fomentar decididamente la participación en la deliberación, la decisión, la ejecución de las tareas y su evaluación, con un estilo de mando centrado en el liderazgo, la coordinación, la orientación y también el saber escuchar.
- **Aplanar el organigrama.** Hoy está en crisis el modelo tayloriano piramidal, con sus niveles jerárquicos abundantes y sus grupos verticales “funcionales” de tareas especializadas. Hay que pensar en otras formas de organización: invertir la pirámide (organizarse a partir de las necesidades de los ciudadanos); reducir la cantidad de niveles jerárquicos, reforzar los procesos transversales (las “ cadenas creadoras de valor”) utilizar la delegación, el “empowerment”, la descentralización, las redes y mallas de una organización matricial, etc.
- **Desarrollar los recursos humanos.** El proyecto formativo o de capacitación, del personal, es un instrumento imprescindible para el cambio organizacional hacia la calidad. En general persigue tres objetivos:
 - Formación para la estrategia de la calidad de la organización.

IV.3

- Formación para el trabajo en equipo.
- Formación para relaciones cliente-proveedor que funcionen.

En síntesis, se trata de **aprender** los elementos básicos de la gestión de calidad, de **aplicar** lo aprendido en la tarea de cada uno, de **adiestrar** a otros en esa aplicación y de **analizar** los resultados mediante el control del proceso de trabajo.

- **Organizarse para mejorar.** Un objetivo fundamental para construir la calidad es simplificar los procesos y reducir los trámites para mejorar la relación de los ciudadanos con la administración .
- **Trabajar sin errores.** En las empresas de servicios los errores tienen un costo altísimo. El costo de no calidad suele oscilar entre el 20 y el 40 % de los costos generales. De ese importante monto 40% son errores de diseño, 20 % errores en la preparación del servicio y 40 % en la prestación del servicio. Es importantísimo tender a **eliminar** errores: apuntar al cero defectos, cero retraso, cero papeles, cero problemas, cero desatención. Hay que buscar y eliminar errores, mediante medidas preventivas, en el flujo de las actividades y en la prestación del servicio.
- **Aplicar las normas con flexibilidad.** El aseguramiento de la calidad, para lograr la conformidad con las especificaciones y la regularidad de una baja tasa de defectos, no debe convertirse en rigidez o formalismo.
- **Descentralizar el control.** Promoviendo el autocontrol de todos los integrantes de la organización, impulsando organismos participativos como círculos de calidad y grupos de mejora.
- **Medir los resultados.** Hay que establecer **indicadores** de calidad de proceso, de la calidad del servicio, de la satisfacción de los clientes, indicadores que sean simples, idóneos, oportunos y universales.
- **Comunicar lo que se hace.** Implementar un sistema de comunicación interna, comunicación externa y comunicación política general e interpersonal.

3.6 *Las fases de un proyecto de calidad*

El proyecto o plan de mejora de la calidad es un instrumento para pilotear todo el proceso de cambio hacia la calidad. Todo plan de este tipo debe incluir acciones prácticas orientadas a:

IV.3

- Manifestar el compromiso del equipo de gobierno.
- Identificar las necesidades de los diversos sectores de los ciudadanos.
- Conceptualizar o diseñar servicios capaces de satisfacerlos .
- Realizar un inventario de los exumos de la organización .
- Auditar la calidad: evaluación por los ciudadanos, control interno, y estimación de los costos de no- calidad.
- Determinar los factores de calidad de cada exumo.
- Diseño definitivo del servicio.
- Motivar y formar al personal que prestará el servicio.
- Establecer indicadores de calidad.
- Construir un sistema de información de la calidad.

La idea de las fases del proyecto se refiere a que siendo la mejora de la calidad un proceso de duración indefinida o sin término fijo y no pudiéndose realizar todos los objetivos a la vez, hay que establecer prioridades y un orden o secuencia de realizaciones.

Una forma práctica es desarrollar el hábito de mejoras anuales en la calidad, y reducciones anuales de costos de no- calidad, y luego, cada tres o cuatro años relanzar todo el proceso. En cada año se puede encarar una fase o varias de realización de cada objetivo, sobre la base de lo ya realizado, y darle así continuidad al proceso. Por ejemplo: supongamos que tenemos una administración pública muy verticalista y con muy poco contacto con los ciudadanos y acordamos el objetivo de implantar una gestión participativa. En una primera fase podemos instaurar mecanismos para expresar demandas y quejas, en una segunda fase, mecanismos para opinar sobre prestación de los servicios y una tercera fase, mecanismos para participar en el diseño de nuevos servicios.

Se pueden definir, entonces, dentro del plan de mejora de la calidad, algunos objetivos generales que se pueden ir profundizando gradualmente a lo largo de varias fases, como por ejemplo:

- Una gestión pública altamente participativa.
- Una prestación de servicio buena y rápida.
- Un sistema de trámites altamente simplificado.

Lo mismo puede hacerse con las cualidades o atributos de una gestión de calidad, que pueden irse realizando gradualmente, en formas cada vez más completas, en aspectos tales como comunicación, fiabilidad, capacidad de respuestas, accesibilidad, cortesía, credibilidad, seguridad, tangibilidad del servicio etc.

IV.3 3.7 *La puesta en práctica y la medición de la calidad de servicio*

La calidad de servicio, tanto público como privado, es un tema de la mayor importancia en la actualidad. Frente a un cliente cada vez más exigente y requerido, una **calidad total de servicio** se ha convertido en un arma esencial de la competitividad⁵⁷. En este tema, los autores citados consideran la existencia de **cinco elementos clave** para una buena calidad de servicio:

La atención a la calidad de servicio

Se trata de definir el **nivel de calidad** de servicio deseado y de **comunicarlo** claramente al personal. Si no se procede así la formación y la actuación del personal será insegura, y se originarán muchos conflictos, discusiones e insatisfacciones de los clientes. Hay que identificar los diferentes **segmentos del mercado** y definir sus necesidades y expectativas en las diversas dimensiones del servicio. Luego hay que redactar **normas** que definan claramente el nivel de calidad deseado y la manera de proceder en los diversos casos. Finalmente, hay que encontrar un modo adecuado —siempre activo— de **comunicar** ese saber al conjunto del personal.

La atención al ciudadano

Se trata de ubicarlo realmente como elemento esencial, y que cada miembro del personal comprenda que su trabajo depende del cliente. También hay que recordar que es más barato conservar un cliente ya hecho que hacer uno nuevo. Hay algunas reglas básicas para satisfacer a los clientes: Mantener un contacto periódico y constante con ellos; cultivar la puntualidad en el cumplimiento de todo compromiso; no ser extravagante; mantener al cliente informado de los progresos de la empresa; hacer honor a un trato confidencial; y sobre todo, no mentir al cliente. La opinión de los clientes puede rastrearse mediante contactos personales, sondeos, encuestas. En muchos casos, la creación de **Oficinas de Asuntos de los Clientes** crea el marco institucional adecuado para una relación consolidada y multipropósito en la vinculación con los clientes. Hay que mantener en todo momento una **atención personalizada**, dar un tratamiento expedito a las quejas y, siempre que sea posible, sorprender al cliente yendo más allá de lo que el mismo espera.

⁵⁷ Jacques HOROWITZ y Chan CUDENNEC POON: "Poner en práctica la calidad de servicio" en Vincent LABOUCHEIX: *Tratado de la Calidad Total*, tomo I, México, Limusa, 1994.

La atención al personal de contacto

Hay que **equipar**, o sea capacitar, entrenar, dar información; hay que **apoyar**, o sea el resto de la organización debe respaldarlos completamente; y hay que **motivar** al personal de contacto. Si hay olvido y **desconsideración** respecto del personal de contacto, podemos estar seguros de que ello se traducirá en **maltrato** a los clientes. Si el personal de contacto se siente bien, es muy probable que los clientes también se sientan bien. Pueden ser medidas adecuadas: Pedir al personal de contacto el aporte de sus **ideas para la calidad** del servicio; crear un sistema de **tutoría** para la formación de personal de contacto; actuar decididamente para que el resto del personal apoye al personal de contacto; **reconocer y recompensar la eficacia** del personal de contacto; dar **poder** al personal de contacto **para resolver problemas** dentro de cierto contexto.

La atención a la comunicación

Tiene una gran importancia la **congruencia** entre la comunicación a los clientes, que genera ciertas expectativas, y el nivel real de la calidad del servicio, o, mejor dicho, la calidad del servicio tal como es percibida por los clientes, que produce **satisfacción o descontento**. Es muy importante no emitir señales contradictorias. El gasto publicitario, por elevado que sea, es inútil y perjudicial si no se corresponde con el servicio brindado. Por el contrario, la indecisión de compra, la ansiedad del posible cliente, puede ser superada por una buena comunicación. En la vida de la empresa, **casi todo juega algún papel** en los mecanismos de comunicación con el cliente: el modo de contestar el teléfono, el aspecto del entorno exterior de la empresa, la presentación del lugar de recepción de los clientes, la documentación empresarial, redactada o no en un lenguaje adecuado para los clientes, etc., etc.

La atención a la gestión de la calidad

La calidad fracasa si lo que la dirección dice es muy diferente de lo que hace. Es muy importante que la dirección ejerza un verdadero liderazgo, que evidencie su compromiso con la calidad. No se deben dar mensajes contradictorios, ni retener indebidamente información que es necesaria para el buen desempeño del personal. Hay algunas formas sencillas de mostrar compromiso: dedicar tiempo a la calidad; hacer preguntas sobre los problemas y logros de la calidad en los diversos sectores; agradecer siempre los esfuerzos hechos por el personal; dar el ejemplo.

La **medición de la calidad del servicio** se realiza comparando la expectativa con la percepción de la calidad que tiene el

IV.3 cliente. Es un ejercicio no determinista, no traducible a parámetros técnicos, pero que puede hacerse con precisión y objetividad, mediante técnicas cualitativas de investigación social. Partimos de la base de que un servicio de excelente calidad es el que iguala o sobrepasa las expectativas de los clientes.

La **diferencia o brecha** (“gap”) entre el servicio esperado y el servicio percibido marca la menor o mayor satisfacción del cliente, y por lo tanto, la menor o mayor calidad del servicio ofrecido.

Hay **cinco dimensiones** de la calidad del servicio:

- La fiabilidad y habilidad de realización.
- La capacidad de respuesta al requerimiento.
- La seguridad, conocimiento y experiencia de la organización.
- Los elementos tangibles y de apariencia.
- La empatía y la atención personalizada.

En general, los tres primeros elementos son los más valorados por los clientes.

El **servicio esperado** por los clientes depende de cuatro factores:

- La comunicación verbal previa con el personal de contacto.
- Las comunicaciones externas anteriores (publicidad, etc.).
- Las necesidades personales del cliente.
- Las experiencias anteriores.

La **medida de la calidad de servicio** se puede mejorar mejorando sus rasgos objetivos, para mejorar la percepción, o disminuyendo el nivel de las expectativas, con el riesgo de perder atractivo frente a la competencia.

Las **causas internas a la empresa** de las discrepancias entre la calidad esperada y la percibida por los clientes son las siguientes:

- El **desconocimiento de las necesidades y expectativas** de los clientes, que es muy frecuente en organizaciones muy jerárquicas o con pocos estudios de marketing.
- El **mal diseño del servicio**, por creer inviable un alto nivel de calidad o por falta de compromiso.
- La **mala ejecución del servicio**, por ambigüedad funcional, conflictos funcionales, desajustes entre capacidad y función, deficiencias tecnológicas o falta de control.

- La **comunicación externa no acorde con el servicio prestado**, por deficiente comunicación horizontal o por comunicación centralizada en empresas descentralizadas.

El instrumento a usar para encuestar a los clientes es un **cuestionario personalizado**, referido a atributos específicos de la calidad, previamente recogidos de los clientes, sobre las cinco dimensiones mencionadas párrafos atrás. El encuestado debe valorar sus expectativas y percepciones para cada atributo. Conviene incluir, además, espacio para comentarios personales.

En la **formación de la brecha** entre el servicio esperado y el servicio percibido por los clientes intervienen varias brechas:

- La diferencia entre lo que los clientes esperan y lo que la Dirección cree que ellos esperan.
- La diferencia entre la percepción de la Dirección y el servicio programado por las gerencias.
- La diferencia entre el servicio programado por las gerencias y el servicio efectivamente prestado por el personal de contacto.
- La diferencia entre el servicio programado por las gerencias y la comunicación externa emitida por los encargados de la publicidad.

4. HACIA UNA CULTURA DE LA CALIDAD

4.1 *Valores y antivalores de las organizaciones públicas*

La palabra **burocracia** nació como alusión al poder político de los funcionarios administrativos adscriptos a las monarquías europeas, y más en general, a los aparatos directivos oligarquizados de toda clase de organizaciones. Weber dió una formulación positiva de la burocracia, como teoría y práctica de una Administración Pública eficiente, para cierto tipo de dominio político.

En efecto, en su célebre tipología de los sistemas dominación política, Weber utiliza dos variables: la **legitimidad**, según la cual los regímenes legítimos se basan en el carisma, la tradición o la legalidad; y el **aparato administrativo** correspondiente a cada forma de legitimidad: el grupo de discípulos, el grupo feudal, y el **equipo administrativo-burocrático**.

En esta concepción, la Administración Pública o burocracia, se caracteriza por la vigencia de reglas abstractas de vigencia general, por relaciones jerárquicas, con áreas de competencia y división

IV.4 del trabajo; y por el desempeño de un personal estable, con una remuneración establecida y una carrera previsible.

Las condiciones históricas para el surgimiento y consolidación de la burocracia aluden a la legalidad racional, la economía de base monetaria y la expansión de las funciones administrativas del Estado.

En la realización moderna efectiva de la burocracia se han observado algunos fenómenos característicos:

- Cierta nivelación social por aplicación de reglas impersonales iguales para todos los ciudadanos.
- La concentración de las atribuciones administrativas en los grupos que tienen poder político: una desigual distribución social de las oportunidades de acceso a los cargos burocráticos, una relación de la burocracia con los grupos de interés-grupos de presión, lo que plantea conflictos potenciales:
 - Entre la justicia formal y la sustancial para los ciudadanos;
 - Entre la innovación aportada por el liderazgo político y la rutina establecida por los aparatos administrativos.

En efecto: la adhesión a las normas racionales burocráticas se transforma rápidamente en ritualismo, la jerarquía, especialización y centralización excesiva distorsiona la información que se obtiene y las decisiones que se toman, el verticalismo de la jerarquía limita la iniciativa de los niveles menores, y no hay mecanismos previstos para corregir esas disfunciones de la burocracia.

En definitiva, las burocracias jerárquicas y centralizadas, que fueron un avance en cuanto sustituyeron con una organización racional y eficiente al anterior ejercicio arbitrario del poder, no funcionan bien en sociedades dinámicas y cambiantes, ricas en información, que requieren otro nivel de receptividad de los requerimientos sociales cambiantes y una mayor ductilidad de la acción administrativa.

Los programas burocráticos tradicionales, a pesar de todas sus reglas y procedimientos, tienen poco contacto con lo que verdaderamente le sucede a la gente a la que supuestamente sirven. En muy pocos casos se utiliza la palabra **cliente** porque en la mayoría de los casos, los fondos que manejan no provienen de ellos, ya que generalmente son clientes cautivos.

Todos estos males se agravan en la llamada **tecnoburocracia** propias de las complejas sociedades modernas, donde prácticamente se invierten la relación entre los órganos políticos representativos y las estructuras burocráticas, que llegan a convertirse en **factores de poder**, por dos motivos a veces concurrentes:

IV.4

- Suelen ser las que elaboran el contenido de las decisiones que luego el poder político sanciona y promulga.
- Tienen una importante capacidad de impedir, trabar o demorar las vigencias de las decisiones con las que no están de acuerdo.

Actualmente hay una mayor demanda de **Gestión Pública** que de prestación directa de servicios por organismos estatales. En pocas palabras, se trata más de **tomar el timón** que de remar....

4.2 *Cultura burocrática versus cultura de la calidad*

La Administración Pública, como toda organización, es portadora de valores y disvalores, que en algunos casos lo fueron siempre, y en algunos casos fueron valores positivos en otros tiempos, que se han vuelto hoy negativos por causas de las circunstancias del entorno. Podemos hoy plantear la siguiente lista de valores y disvalores:

VALORES	DISVALORES
Servicio	Función
Eficiencia	Ritualismo
Obtención de resultados	Preocupación por el procedimiento
Innovación	Rutina
Apoyo y cooperación	Lucha por el poder
Participación	Autoritarismo
Responsabilidad	Indefinición
Delegación	Centralización del poder

Entre una cultura burocrática tradicional y una cultura orientada a la calidad y el servicio, encontramos las siguientes diferencias de patrones culturales:

BUROCRACIA TRADICIONAL	CALIDAD Y SERVICIO
Calidad del servicio.	Calidad de toda la organización.
Importancia del usuario.	Importancia de clientes internos y externos.
Calidad definida por técnicos.	Calidad definida por cliente.
Control de la calidad centralizado.	Control de la calidad responsabilidad de todos.
Control para detectar errores.	Control para evitar errores.
Tolerancia con errores.	Búsqueda del cero defectos
Error como culpa.	Error como oportunidad para mejorar.
Calidad como costo.	Calidad como inversión.
Conocer los procesos internos.	Conocer los requerimientos del ciudadano.
Calidad es inspección.	Calidad es satisfacer al ciudadano.

IV.4

BUROCRACIA TRADICIONAL (cont.)	CALIDAD Y SERVICIO (cont.)
Vale más la cantidad.	Vale más la calidad.
La calidad se controla.	La calidad se contruye.
El funcionario es el rey.	El ciudadano es el rey.
Se gestiona por mando.	Se gestiona participativamente.
La información se guarda.	La información se comparte.
Se gestiona centralmente.	Se gestiona por delegación.
Se fomenta el individualismo.	Se fomenta el equipo.
Se busca certeza.	Se busca consenso.
Se usa el poder.	Se confía en la negociación.
Valen sólo las normas y reglamentos escritos.	Se buscan soluciones con autonomía y creatividad en el marco de la ley.
Las necesidades ciudadanas son interpretadas por los jefes políticos.	Todos tratan de comprender las necesidades ciudadanas.

4.3 *Patrones culturales a cambiar*

Para tener una clara idea de los cambios que hay que producir para pasar de los patrones culturales burocráticos a los propios de una cultura de la calidad, en el ámbito de la Administración Pública, vamos a presentar el siguiente cuadro:

CULTURA BUROCRÁTICA	CULTURA DE LA CALIDAD
Valores Cumplimiento de las leyes y normas. Garantizar la igualdad ante la ley. Carrera administrativa basada en antigüedad. Promoción como único aliciente para el funcionario.	Valores Servir y satisfacer al ciudadano. Carrera administrativa basada en la evaluación de la eficacia del funcionario. Se trabaja por objetivos. Importancia de la motivación. Preocupación por la eficiencia.
Estilo de Dirección Consolidar la existente. Valoración del directivo por su capacidad de reclutar personal y conseguir presupuesto. Basar la promoción en ampliación de los puestos de mandos.	Estilo de Dirección Dinamizar a los colaboradores. Basar la promoción en la profesionalidad. Armonizar la organización con las expectativas internas.
Rol de los Cuadros Garantizar la conformidad de toda la gestión con las normas y procedimientos.	Rol de los cuadros Dirigir un equipo humano. Gestionar con eficiencia.
Procesos de Control Asegurar que se cumplen las instrucciones y las reglas.	Procesos de Control Autocontrol sobre resultados. Análisis del impacto de los resultados y de la satisfacción de los resultados.
Rol del Funcionario Hacer cosas sin generar tensiones ni conflictos.	Rol del Funcionario Servir al ciudadano. Mejora continua del servicio.

4.4 Como propiciar el cambio cultural

IV.4

La cultura es muy resistente a los cambios. Para lograrlos hace falta tiempo, paciencia y el conocimiento y aplicación de técnicas adecuadas. En síntesis, partiendo de que la mayoría de las personas tienen escasa o ninguna conciencia de que viven en una cultura determinada, conviene **concientizar** a los integrantes de la organización sobre las características de la propia cultura, su proceso de formación y las condiciones del ambiente externo que imperaban en los tiempos fundacionales y que hacían que esa cultura se adaptara bien a los requerimientos del contexto externo con el que estaba relacionada. Para esta tarea se pueden usar los resultados del **diagnóstico cultural** que se hace como primer paso de la puesta en marcha de la calidad.

En segundo lugar, es preciso aclarar bien que lo que se debe cambiar o corregir son aspectos relacionados con la **función de adaptación** al medio externo, no con la función de integración, de modo que nadie tiene que temer perder su integración al grupo, su sentido de pertenencia. En tercer lugar, hay que plantear a los integrantes del grupo que los contenidos de una cultura se ubican en dos niveles o capas: hay **un nivel central, o axial**, donde se ubican las creencias religiosas o filosóficas fundamentales, los valores, los ideales sociales y políticos, etc., que tienen que ver con la identidad profunda de cada uno; y un **nivel periférico**, con contenidos de tipo procedimental, instrumental, de modos y formas de hacer las cosas, y que éste último es el nivel que requiere cambios, de modo que nadie tema perder o dañar su identidad personal.

Para propiciar estos cambios culturales, lo primero que hay que plantear es la necesidad ineludible de un fuerte liderazgo por parte de la Dirección. Si la Dirección no se pone al frente del proceso, si no lidera ni da el ejemplo, no hay cambio cultural posible, ni tampoco un proceso real de Calidad Total que perdure a través del tiempo. La Dirección no solo debe tomar la decisión de llevar adelante un proceso de mejora continua sino que debe ponerse al frente del mismo y participar activamente de las actividades que se generen por ese motivo. Esto suele significar, al comienzo del proceso, que la Dirección debe dedicar al menos un 20 % de su tiempo de gestión al tema Calidad Total, y conferirle prioridad de tratamiento en todas sus reuniones de trabajo.

Otro elemento que ayuda a propiciar el cambio cultural son las actividades de concientización y capacitación que se ponen en marcha para analizar la propia cultura empresarial y formar al personal en los nuevos principios y técnicas de la Calidad Total:

IV.4 cursos de introducción al tema, de capacitación en técnicas de trabajo en equipo y resolución de problemas, de formación de facilitadores, etc. Pero hay que tener cuidado, porque este elemento, por sí sólo no basta: la capacitación promueve inquietudes de participación e iniciativas, de modo que si el personal, cuando retorna a sus labores, no encuentra el cauce apropiado para canalizarlas, la reacción puede ser muy negativa y echar a perder todo el esfuerzo hecho.

De modo que hay que poner en marcha los mecanismos de la gestión participativa, de los que hablamos al principio: el trabajo en equipo, las reuniones de consulta, etc. De ese modo se consolidarán los resultados prácticos de los esfuerzos de mejoramiento y al mismo tiempo se irán logrando los cambios necesarios en los hábitos y procedimientos de la organización, y en definitiva de su cultura, en esos aspectos procedimentales, que no afectan la identidad ni la pertenencia.

5. EL PLAN DE MEJORA DE LA CALIDAD Y LA ESTRATEGIA OPERATIVA

5.1 *Función y valor del plan de calidad*

El Plan de Mejora de la Calidad (PMQ) se forma por la articulación, programación y priorización de las acciones orientadas a la mejora de la calidad, las que fueron identificadas al hacer el diagnóstico de la organización. Al respecto hay que tener en cuenta dos condiciones:

- Como la calidad no existe como valor absoluto sino como resultado de una confrontación con las exigencias de los clientes, hay que proceder en forma cíclica o reiterativa: poner en marcha un PMQ que produzca efectos dentro de un plazo relativamente cercano: un año, por ejemplo, cuyo impacto se evalúa al final del período para definir un nuevo PMQ para el período siguiente.
- Un PMQ origina gran número de acciones en todos los sectores y todos los niveles jerárquicos. Es imposible manejarlo si no se lo encuadra en un eficiente sistema de **gerenciamiento**, acompañado siempre por acciones de capacitación y de comunicación.

Los principios generales de la Calidad Total son siempre los mismos: especificar, medir, mejorar, prevenir, pero su puesta en práctica debe adaptarse a cada organización. El PMQ es un “traje a

medida”: no puede usarse ropa de confección⁵⁸. El PMQ enfrenta a menudo verdaderos desafíos:

- La motivación de la mayoría del personal, de diversos niveles jerárquicos.
- La gestión de la cultura de la empresa, para desarrollar valores clave como el respeto al cliente, la exigencia consigo mismo y la voluntad de mejorar.
- La combinación de varios objetivos complementarios pero no fáciles de compatibilizar, como satisfacer al cliente, bajar los costos, motivar al personal y lograr mayor agilidad y flexibilidad de respuesta.

Si bien no hay un modelo universal de PMQ, hay algunos puntos clave que sirven de guía. Hay **factores invariantes**, que están presentes en todo tipo de organizaciones, y **factores variables**, que dependen de las características propias de cada una y de su relación con el entorno. Entre los factores invariantes podemos mencionar:

- El proceso de calidad total, su estrategia y su proyecto deben inscribirse en la reflexión de largo plazo de la empresa, demostrar su utilidad y consolidar el compromiso de la dirección.
- La definición de la política de calidad y los objetivos a lograr han de basarse en datos firmes sobre la misión de la empresa, los requerimientos de los ciudadanos, la motivación del personal y la estructura de la organización.
- Se debe conjugar armoniosamente la mejora de la organización y sus funciones con la motivación de los hombres.
- Hay que comenzar poniendo en marcha acciones que permitan obtener pronto resultados, para dotar de credibilidad al proceso, y emprender simultáneamente una intensa acción educativa en calidad total, cuyos resultados requerirán más tiempo para concretarse.
- La dirección operativa del proceso debe basarse en la medición objetiva de los resultados, la coordinación de los esfuerzos, la reiteración periódica de los sucesivos PMQ y el estímulo periódico de la motivación del personal.

Entre los factores variables, que dependen de cada caso, encontramos:

- El grado de urgencia para responder a los problemas prioritarios.

⁵⁸ Ver Bruno PAGES y François ULCAKAR: “El Plan de Mejora de la Calidad” en Vincent LABOUCHEIX: *Tratado de la Calidad Total*, tomo 2, México, Limusa, 1994.

IV.5

- Dentro de los objetivos generales que la Calidad Total siempre persigue (mejoras de calidad, reducciones de costos, mayor adaptación y flexibilidad, etc.) en cada caso se puede priorizar la atención de alguno de ellos sobre los otros.
- La medida en que la organización preexistente de la organización puede ayudar o dificultar la puesta en marcha de la Calidad Total.

5.2 *Decisiones estratégicas y acciones*

Mejorar la calidad de los servicios de la Administración Pública es organizar e implantar un conjunto de procesos que conduzcan a servir mejor a los ciudadanos. Hay que repensar, reorganizar, tomar decisiones estratégicas y actuar en función de ese gran objetivo de la calidad: satisfacer al ciudadano como cliente de los servicios públicos.

Las decisiones estratégicas y las acciones que hay que asumir varían según las organizaciones, pero en general giran alrededor de algunos principios básicos:

- **Escuchar permanentemente al cliente.** El ciudadano ubicado en el centro de la organización, por ser quien recibe el trabajo (producto o servicio) realizado por ella. Este enfoque implica “una revolución cultural”. Las decisiones y acciones a emprender para conocer a los ciudadanos se refieren al marketing de servicio: identificar a los clientes, segmentarlos, conocer sus expectativas, priorizarlas, y traducirlas en especificaciones de servicio. También es conocer los criterios con que los ciudadanos evalúan los servicios que le son prestados.
- **Saber adaptarse y reaccionar a un entorno cambiante.** Las administraciones públicas están afectadas por la misma turbulencia que caracteriza al entorno de la empresa privada, las demandas de los ciudadanos varían con sus necesidades y exigen una flexibilidad que antes no era necesaria: hay que descentralizar, evitar organigramas piramidales, crear pequeñas unidades operativas cercanas a los ciudadanos-clientes.
- **Decidir estratégicamente.** Anticiparse descentralizando las decisiones operativas, acercándolas a los lugares donde surgen los problemas y reservando al núcleo de la dirección política las decisiones de mayor peso estratégico. Es muy importante esta articulación de estructuras pequeñas y flexibles para atender la rápida evolución de las demandas de los

ciudadanos, y de órganos centralizados de toma de decisión sobre temas relevantes de largo plazo.

- **Promover nuevas formas de comunicación interna y externa.** Aprovechando todas las posibilidades informáticas para cubrir las necesidades informativas internas, inter- organizacionales y de frente a la sociedad. Los ciudadanos han de percibir con claridad los frutos del esfuerzo de su Administración Pública para servirlo mejor.
- **Responsabilizar a las personas.** Llevándolas a la convicción de que la calidad es responsabilidad de todos . Para lograr un mayor compromiso de los empleados hay que comunicarse con todos (marketing interno), capacitar a los mismos, descentralizar las operaciones e incentivar el logro de resultados.
- **Pensar con visión relacional.** Aplicando en el ámbito público la idea de las “alianzas estratégicas” entre empresas. En este caso, con otras organizaciones y agentes sociales y económicos de la propia comunidad, con otras organizaciones de su mismo tipo y nivel (como las entidades intermunicipales) o creando vínculos con otras áreas similares en el resto del mundo.

En síntesis, en la Administración Pública suelen usarse las siguientes variedades y técnicas de Dirección Compartida:

- CIRCULOS DE CALIDAD (para mejorar su proceso de trabajo)
- COMITÉ DE TRABAJADORES - DIRECCIÓN (foro permanente para discutir sus intereses)
- ENCUESTAS (informan a los superiores sobre que sienten sus empleados).
- EVALUACION DE LOS DIRECTIVOS A CARGO DE SUS EMPLEADOS (para su retroalimentación).
- política DE INVENTOS (patentar y desarrollar los inventos de los empleados).
- DEFENSA DE LA INNOVACION (aliento y defensa de las innovaciones)
- PROGRAMA DE RECOMPENSAS (premios a los que consiguen logros excepcionales).

5.3 *Gradualismo versus disrupción*

Como se habrá podido advertir, el proceso de mejora continua de la calidad es una estrategia gradualista, que requiere cierto

IV.5 tiempo para dar resultados. Hay que pensar que el diagnóstico puede llevar, según el tamaño de la organización, de dos a seis meses aproximadamente; que la puesta en marcha de los cursos de concientización y capacitación y de los mecanismos de gestión participativa puede demandar otros seis meses; y que puede considerarse muy bueno el resultado si se logra reducir a la mitad los costos de no calidad en un período de dos a tres años.

Este ritmo relativamente lento tiene la ventaja de que los cambios se van produciendo y consolidando tanto en el nivel de la estructura y funcionamiento de la organización como a nivel de su cultura, por lo que el avance es firme y profundo y tiende a transformarse en la práctica habitual y normal de la vida de la organización: deja de ser una novedad deliberadamente producida y vigilada para convertirse en el modo corriente de operar de la organización.

El ejemplo típico de una estrategia disruptiva para modificar organizaciones y lograr saltos cualitativos en su eficiencia global es la llamada Reingeniería, nombre de la última corriente de ideas que los expertos en Gerenciamiento han logrado instalar como solución o expectativa en el ámbito de las empresas preocupadas por la globalización, la revolución científico – tecnológica y la acrecentada y durísima competencia que enfrentan y que pone a prueba su capacidad de supervivencia en el mundo actual. Este nuevo planteo tiene escépticos detractores, que la consideran “un eufemismo para despedir gente” y entusiastas defensores, que la consideran el medio para lograr “mejoras sustanciales en el desempeño”, en aspectos tales como “costos, calidad, servicio y velocidad”.

La motivación central de la Reingeniería es **la necesidad de reorganizar de raíz y rápidamente** el trabajo de la empresa, ineficiente por sus “silos funcionales” que separan y enfrentan a los especialistas, mientras nadie atiende bien al cliente. En principio, pareciera ser una nueva estrategia para realizar el viejo consejo de los teóricos de la Calidad Total: que la empresa salga de su ensimismamiento, que derribe sus barreras internas, y se oriente hacia el cliente. La diferencia estaría en el tiempo y en el ritmo de los cambios: en lugar de los graduales procesos de mediano y largo plazo que caracterizan a la Calidad Total, la nueva estrategia sería abrupta, de choque, a corto plazo, con un uso intensivo de la informática para reinventar desde la base el modo de organizar el trabajo. Sería el equivalente de un tratamiento quirúrgico, frente a un tratamiento clínico.

Un principio clave de la Reingeniería indica **organizar el trabajo alrededor de los resultados**, no de las tareas, tratando

siempre de “hacer más con menos”: menos tiempo, menos gente, menos recursos de todo tipo.

Los autores de la Reingeniería reconocen que siete de cada diez intentos de aplicar Reingeniería fracasan (algunos dicen que “se hubieran muerto de todos modos”) pero que los tres sobrevivientes representan un “salto cualitativo en el desempeño”.

La Reingeniería trabaja fundamentalmente con elementos estructurales: organización, funciones, procedimientos, actividades, y pasa por alto (o, más bien, trata de “pasarle por encima”) a los factores culturales del cambio, que son tenaces y pueden rebrotar entre las vigas de la nueva estructura...

Muchos conceptos básicos de la Reingeniería son viejos conocidos: la prioridad al cliente, la creación de equipos de trabajo, el derrumbe de las barreras interdepartamentales, la transferencia de poder a obreros y empleados, el reconocimiento a los rendimientos superiores, etc. La diferencia está en el ritmo de los cambios y en la asociación directa con la innovación tecnológica, particularmente informática. Es como una **revolución**, frente a una reforma, pero hay que tener en cuenta que el cambio revolucionario siempre necesita después un tiempo de consolidación cultural y de **nueva institucionalización**, y en esto reside la posibilidad de articular procesos de reingeniería con procesos posteriores de calidad total.

La Reingeniería debe aplicarse cuando ya no hay tiempo de usar terapias graduales, cuando se dejó pasar el tiempo sin tomar medidas preventivas y la crisis se precipita, o cuando la relación entre los actores se ha deteriorado al punto de hacer imposible toda solución consensuada, o cuando el cambio del contexto es muy rápido y profundo.

La Reingeniería se concentra en el estudio de los conjuntos de actividades (procesos) que atraviesan las fronteras funcionales internas, buscando siempre agilizar, simplificar, combinar, eliminar insumos, y agregar valor a los productos. Sus propuestas varían mucho de caso a caso, pero presentan algunos rasgos comunes:

- Combinar varias tareas en una sola.
- Realizar los pasos del proceso en orden lógico.
- Buscar procesos con muchas versiones, para diferentes mercados.
- Reducir verificaciones y controles.

La clave del éxito de la Reingeniería está en agregar valor. Por eso le interesan fundamentalmente los procesos estratégicos, centrales para la misión de la empresa, vehículos para lograr sus

IV.5 objetivos, metas y posicionamiento en el mercado. La infraestructura debe adaptarse al nuevo flujo de trabajo. La finalidad es “optimizar el trabajo y la productividad de una organización” para mejorar su rentabilidad, posición en el mercado, ingresos, retorno de las inversiones sobre capital y activos, etc. De manera que la medición de los resultados finales de la Reingeniería se realiza en los resultados finales del balance, en las ganancias y pérdidas de la empresa.

5.4 *Cómo mejorar la calidad y bajar los costos a la vez*

Mejorar la calidad de los productos y servicios mediante las técnicas de gestión tradicional, basadas en la inspección, la auditoría, el control, los retrabajos y descartes, el servicio de garantías, etc., fatalmente encarece los costos.

En esas condiciones, es imposible pensar en mejorar la calidad y bajar los costos a la vez. La Calidad Total, en cambio, lo logra por dos motivos:

- Centra la atención en los **requerimientos del cliente**, en la calidad que el cliente percibe en sus propios términos, de modo que evita el riesgo de gastar en aspectos que presuntamente se refieren a la calidad, pero que los clientes no valoran.
- Trabaja en la mejora de la calidad basada en la eliminación de todos los costos de la no calidad, aplicando el principio de la **prevención** para suprimir todo lo que agrega costo sin agregar valor: inspecciones, retrabajos, descartes, pérdidas de tiempo, excesos de stocks, excesos de manipulación, errores administrativos, mala atención de los clientes, etc., y perfecciona todos los pasos de los **procesos transversales** (las cadenas proveedor-cliente interno) que agregan valor al mejor servicio del cliente final.

5.5 *Control y medición de los resultados*

En todo proceso de Calidad Total⁵⁹, hay que hacer de los datos la base de las decisiones y las acciones. Hay que discutir las cuestiones a partir de datos, de hechos. Usar índices numéricos permite, en muchos casos, comprender la situación actual, basar los planes de futuro, medir los avances, determinar las prioridades, solicitar los medios necesarios, determinar a priori las consecuencias probables de los cambios, comparar resultados, informar a los inte-

⁵⁹ V. ALONSO y A. BLANCO: *Dirigir con Calidad Total*, ESIC, Madrid, 1990.

resados, reconocer los méritos y apoyar el compromiso de los empleados y directivos.

Los datos recogidos no deben ser necesariamente muchos, sino significativos; registrados y usados correctamente, mediante muestreos aleatorios y métodos de análisis estadístico. No se deben distorsionar los resultados, ni complicar las cosas, ni buscar más o menos datos que los necesarios, ni dejar de tener en cuenta los diferentes contextos de la información.

La información sobre calidad debe ser “fácil de ver”, con indicadores visibles y simples, que prácticamente cualquier persona pueda entender. Aunque los aspectos organizacionales y humanos de la Calidad Total suelen ser lo que más llama la atención, no debe descuidarse la importancia de la tecnología, del uso del control estadístico de procesos, etc.

Tienen particular importancia los ciclos de regulación y control, para el mantenimiento de los procesos en su correcto funcionamiento; para la mejora de los procesos (más simples, más baratos, más rápidos, más seguros); y para las acciones correctivas cuando sean necesarias.

Las auditorías de calidad debe atender a todos los aspectos asociados con la seguridad en la calidad: diseño, compras, almacenamiento, proceso de servucción, control de procesos, tratamiento de errores administrativos, así como el desempeño de los empleados y el control de costos, que provee el fundamento económico de la calidad.

5.6 *Como mantener activo el proceso*

Siendo la mejora continua de la calidad un proceso a largo plazo, de duración indefinida, se plantea el problema de cómo mantenerlo activo a lo largo del tiempo, sin que el entusiasmo decaiga y se conserve el impulso de búsqueda de nuevos logros. Nuevamente en este aspecto tiene una importancia fundamental el liderazgo de la Dirección, que debe procurar todos los medios para mantener vivo el movimiento hacia la Calidad:

- Al principio (en los primeros tres años) es conveniente que la dirección del Equipo de Mejora de la Calidad (EMC), encargado de coordinar todas las actividades del proceso, sea ejercido por la cabeza máxima de la organización, como clara demostración de la importancia y prioridad conferidas al tema.
- Luego, la dirección del EMC debe hacerse rotativa entre las principales gerencias de la organización, dando lugar cada

IV.5

nombramiento periódico a un relanzamiento del proceso, con nuevos objetivos y propuestas.

- El proceso debe ser así relanzado aproximadamente cada tres años, con actos de proyección comunitaria.
- Debe cultivarse el hábito de definir un programa anual de mejoras de la calidad y disminución de los costos de no calidad, porque el avance del proceso se realiza proyecto a proyecto, y de ninguna otra manera.
- Anualmente debe realizarse un día de celebración de la Calidad, para presentar los logros obtenidos en el año; hacer públicos los reconocimientos y premios a los equipos destacados y formular los objetivos para el próximo ejercicio.
- Debe instalarse un centro de información y comunicación que permanentemente vaya informando sobre el comportamiento de las variables de calidad, los logros de los distintos departamentos y consejos para continuar la marcha, fomentando el interés por el tema y una sana emulación entre los sectores.
- Un adecuado manejo del reconocimiento (social, moral y material) y la práctica de incorporar a los salarios una parte de los beneficios económicos obtenidos por el proceso de calidad, completan el cuadro de las medidas que pueden tomarse para mantener activo el proceso a lo largo del tiempo.

6. LA GESTIÓN PARTICIPATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

6.1 *Calidad y gestión participativa*

Dijimos al comienzo que la implantación de un proceso de mejora continua mediante técnicas de Calidad Total es inseparable de la práctica de una gestión participativa.

Los principios de la Gestión Participativa son los siguientes:

1. Reconocer iniciativa y creatividad al conjunto del personal.
2. Compartir la responsabilidad a todos los niveles.
3. Comprender y compartir entre todos el proyecto de empresa.
4. Información permanente, ascendente y descendente, mediante grupos de trabajo interconectados.

IV.6

5. Contactos humanos basados en la cooperación.
6. La ganancia obtenida beneficia a todos.

- La **dirección estratégica mediante visión compartida** es el último episodio de la gestión participativa y ha nacido conjuntamente con el intenso choque de los años ochenta, con su mercado mundializado y su escalada de progresos técnicos, y con el desafío humano que representa una mejor valoración de los recursos humanos en la empresa.

Los protagonistas de este nuevo modo de entender la gestión son el **líder**, de la empresa y de sus principales partes, y el **hombre** en su totalidad, trabajando en **equipo**. En su dinámica juegan los siguientes elementos principales, totalmente interdependientes:

- La visión y proyecto del futuro deseado, expresadas en una estrategia competitiva claramente pensada.
- La confianza en los hombres que integran la organización, como fuente de ideas útiles e iniciativas que hay que saber aprovechar.
- La alta motivación en la unidad de la acción, lograda por compartir los mismos fines.
- La descentralización en profundidad, mediante un organigrama invertido, en cuyo vértice está el cliente; luego el personal de contacto; luego los servicios de apoyo logístico y finalmente, la dirección estratégica, cuyo liderazgo es vital.
- Un sistema de gestión más completo, financiero, físico y social, basado en indicadores de los tres aspectos mencionados.
- Una cultura que recupera los valores de la intuición y la relación humana.
- Un nuevo liderazgo, más centrado sobre el hombre, capaz de servir a los que dirige, para ayudarlos a triunfar.

6.2 *Dificultades específicas de la administración pública*

Mientras la actividad privada se fue adaptando gradualmente a nuevas formas de gestión, a partir de los modelos taylorianos de principios de siglo, y adoptó modalidades de trabajo en equipo, organización matricial por proceso / función, gama de trabajo enriquecido, polivalencia funcional, etc., que fueron preparando el camino para la adopción en nuestros días de las modalidades de Gestión Participativa y Calidad Total, la Administración Pública, con

IV.6 algunas notables excepciones, permaneció como “detenida en el tiempo”, conservando el modelo burocrático weberiano de los años 1920, de manera que ahora es muy grande el salto que tiene que dar para ponerse al día.

Otra dificultad específica se refiere a la ausencia de competencia directa, visible, que a los integrantes de la empresa privada les indica con claridad que hay que cambiar o perecer. En la Administración Pública se puede mantener la ilusión de que es algo que siempre existirá, lo cual es cierto, pero no con la misma forma, porque las sociedades no pueden permitirse el lujo de que algo tan importante sea disfuncional por muy largo tiempo.

Por último, una especial dificultad surge del hecho de que por las bajas remuneraciones, lenta carrera y clientelismo político, el nivel de preparación técnica promedio de los funcionarios y empleados de la Administración Pública suele ser más bajo que sus equivalentes de la actividad privada, lo que plantea la urgente necesidad de un amplio proceso de capacitación y el replanteo de las actuales modalidades de admisión a la carrera administrativa pública.

6.3 *Gestión participativa y funciones gerenciales*

El ejercicio de funciones gerenciales, en el contexto de las nuevas modalidades de Gestión Participativa y Calidad Total supone un cambio fundamental respecto de las prácticas del pasado. Ahora está bien claro que un Gerente es una persona que obtiene resultados positivos para la misión de la organización mediante la coordinación del trabajo de otros, de modo que su principal rol no es hacerse temer u obedecer sino ayudar a crecer en capacidad técnica y humana a sus subordinados, coordinar sus labores dejando campo libre a la iniciativa creadora de los grupos e individuos, y relacionar a su gente con las otras estructuras de la organización para una integración funcional plena. Esto supone, como ya vimos en el capítulo sobre Funciones Ejecutivas - Estilos de conducción-técnicas de gestión que hasta ahora eran poco comunes: delegación, descentralización, trabajo en equipo, comunicación amplia, etc.

- **Conducción por liderazgo**
- **Delegación**
- **Trabajo en equipo interdisciplinario e interjerárquico**
- **Reconocimiento monetario y no monetario**
- **Comunicación externa**
- **Comunicación interna**
- **Capacitación**

6.4 Gestión participativa y liderazgo

IV.6

La **conducción por liderazgo** entraña un principio de coordinación de esfuerzos compartidos, una orientación de la marcha de los asuntos y eventuales intervenciones directivas para zanjar problemas puntuales, pero siempre dejando a los integrantes del grupo el mayor espacio posible para moverse con autonomía en procura de realizar objetivos parciales acordes y convergentes con los objetivos del grupo.

Los principales aspectos hasta aquí mencionados convergen en la **gestión participativa**, que implica, no un mero cambio de técnicas de gestión, sino un **cambio cultural** profundo: la cultura nueva de una empresa centrada en los clientes, orientada por la calidad como criterio para lograr eficiencia y competitividad; calidad realizada por la participación activa de todo el personal.

Ahora bien, ¿cómo se mantiene en marcha esa rueda virtuosa de realizaciones, que significan ciertamente un esfuerzo? En la actividad privada, la gestión participativa lleva a una mejora continua de la organización en su calidad, productividad y competitividad, por medio de una gradual y constante **disminución** de los costos de no-calidad, lo que significa un incremento de los beneficios económicos, que deben ser prudentemente distribuidos en **bajar los precios**, para aumentar la competitividad; **invertir**, para mantenerse técnicamente actualizado y bajar aún más los costos; **ganar**, para satisfacer a los accionistas; y **remunerar y premiar**, para satisfacer y estimular al personal. Por otra parte, la participación creativa mejora la calidad de la vida laboral. La convergencia de ambos aspectos permite rescatar la esencial dignidad del buen trabajo...y mantiene la rueda girando. El mismo mecanismo puede adaptarse al ámbito público, en base a un enfoque de “rentabilidad social” de los recursos públicos.

6.5 Hay que pensar con visión relacionista

La manifestación más amplia de la actitud propia de la gestión participativa es la visión relacionista. Se trata de incorporar en el ámbito de la Administración Pública la visión aportada por el desarrollo de alianzas estratégicas entre empresas privadas, con la finalidad en nuestro caso de crear más valor público para beneficio de la sociedad. Este enfoque puede aplicarse de varias maneras y en varios niveles:

- Mediante una adecuada coordinación de roles y tareas, entre los niveles verticales de gobierno: nacional, provincial y municipal, con independencia del mayor o menor grado de

IV.6

autonomía de esos niveles. Esta coordinación se puede hacer tanto en regímenes federales como unitarios.

- Por alianzas estratégicas entre entidades políticas del mismo nivel, tales como:
 - Mercados comunes, zonas de libre comercio, comunidades de naciones.
 - Uniones interprovinciales, para la creación de regiones dentro de un mismo país.
 - Alianzas entre ciudades, creación de entes intermunicipales.
- Por relación entre organizaciones públicas estatales, como municipios, por ejemplo, y organizaciones no gubernamentales, empresas o incluso individuos.

La finalidad que se persigue con esta forma de organización es establecer mecanismos de cooperación interinstitucional para “hacer más y de otro modo entre muchos”.

La posibilidad de crear estas mallas o redes de instituciones, mediante diversas formas de asociación, como consorcios, mancomunidades, sociedades mixtas, etc., nace de una estrategia de gestión que privilegia la cooperación y la integración de esfuerzos entre asociados por encima de la competencia y el control.

7. NORMAS DE CALIDAD ISO 9000 2000 Y DE GESTIÓN AMBIENTAL ISO 14000 2004

7.1 Descripción de la norma ISO 9000

La International Standard Organization (ISO) es una federación mundial de organismos nacionales de normalización, en cuyo seno las normas son elaboradas por los Comités Técnicos de ISO, con la colaboración de organizaciones internacionales públicas y privadas.

Las Normas ISO 9000 son un conjunto de normas que permiten configurar un Sistema de Aseguramiento de la Calidad. Implican recomendaciones y guías para mejorar el ordenamiento interno, para eficientizar los procesos productivos. Son revisadas aproximadamente cada cinco años: 1987-1994-2000

La familia de Normas ISO 9000 Versión 2000 está compuesta por las siguientes normas:

- **ISO 9000:** Sistema de gestión de calidad. Fundamentos y vocabulario.
- **ISO 9001:** Sistema de gestión de calidad. Requisitos.

- **ISO 9004:** Sistema de gestión de calidad. Guías para mejora de performance.
- **ISO 9011:** Guías de auditorías de calidad y de medio ambiente.

Para la norma ISO 9000, **calidad** es la capacidad de un conjunto completo de características inherentes de un producto, sistema o proceso para satisfacer requerimientos. **Gestión de la calidad** es el conjunto de actividades coordinadas para dirigir y controlar todo lo referente a la calidad en una organización.

La Norma ISO 9001 es la única norma apta para certificar la calidad de una organización (ya que las normas ISO 9002 e ISO 9003, de la versión anterior, han sido anuladas). Contiene todos los requisitos de una certificación de calidad. La organización define su aplicabilidad, pero puede excluir solamente requisitos que no afecten su capacidad y responsabilidad sobre la calidad de sus productos o servicios.

La Norma ISO 9004 proporciona directrices sobre un rango más amplio de objetivos que la ISO 9001 especialmente para la mejora continua del desempeño y eficiencia globales de la organización, así como su eficacia. No está pensada para su utilización con fines contractuales o de certificación.

- Con respecto a la relación entre las normas ISO 9001 y 9004 se puede decir que:
- Constituyen un par consistente de normas
- Se complementan entre si
- Pueden usarse juntas o en forma independiente
- Su estructura es similar: un prólogo, ocho capítulos, algunos anexos
- La ISO 9004 contiene a la 9001, pero no es una guía para su implantación
- ISO 9004 facilita la auto evaluación y la identificación de áreas de mejora

Como la nueva norma ISO 9000 2000 significa un gran cambio respecto de la versión anterior, vigente desde 1994, y como esos cambios favorecen especialmente la aplicación de la norma en empresas de servicios y en la Administración Pública, conviene destacar aquí las novedades de enfoque y los principios de gestión de la nueva norma. Las novedades de enfoque son:

- **ORIENTACION A PROCESOS:** En cada caso se describe entrada, definición, recursos, controles y salida del proceso.

IV.7

- **SATISFACCION DEL CLIENTE:** Orienta a la satisfacción de las expectativas actuales y futuras de los clientes.
- **MEJORA CONTINUA:** Innovación, creación permanente, trabajo en equipo de todos.
- **ORIENTACION A OTRAS NORMAS:** Propende a integrarse con la norma ISO 14000, de Gestión Ambiental, y con la futura norma de Salud y Seguridad Ocupacional.
- **NUEVA ESTRUCTURA:** Basada en el ciclo Planificar – Hacer – Verificar – Corregir.
- **INTEGRACION DE OBJETIVOS:** Incluye el aseguramiento de la calidad del producto y la satisfacción de las expectativas del cliente.

Los ocho nuevos principios de gestión de la calidad son los siguientes:

- **ORIENTACION AL CLIENTE:** Comprender las necesidades actuales y futuras de los clientes, satisfacerlas y esforzarse por exceder sus expectativas; medir la satisfacción y actuar de acuerdo con esa medición.
- **LIDERAZGO:** Unificar voluntades hacia el mismo propósito; involucrar a todos en el cumplimiento de objetivos medibles y audaces; alentar al personal y proporcionarle formación adecuada para su desempeño efectivo.
- **INVOLUCRACION DEL PERSONAL:** Usar su conocimiento y experiencia para las decisiones y las mejoras; propender a que asuman los objetivos como propios.
- **MODELO DE PROCESOS:** Lograr eficiencia mediante actividades y recursos gestionados como procesos; identificar clientes y proveedores de los procesos, y sus requerimientos; medir y hacer uso efectivo de los recursos.
- **MODELO SISTEMICO:** Procurar un Sistema de Procesos Interrelacionados para alcanzar objetivos con eficiencia; alinear los procesos con los objetivos y medir resultados en comparación con las metas propuestas.
- **MEJORA CONTINUA:** Fijar objetivos de mejora realistas y desafiantes y proveer los recursos, herramientas, oportunidades y motivación al personal para la mejora continua de procesos y productos.
- **DECISIONES BASADAS EN HECHOS:** Decidir en base al análisis de los datos y la información, para maximizar la satisfacción de los clientes y la productividad, y para minimizar los desperdicios, con tecnologías adecuadas.

- **RELACIONES “GANAR-GANAR” CON LOS PROVEEDORES:** Reforzar la capacidad conjunta de crear valor mediante alianzas y asociaciones estratégicas, con confianza y respeto para la mejora continua.

Con respecto a los servicios, su calidad se basa en una buena relación con el cliente, una comunicación eficaz y el cumplimiento de lo ofrecido y pactado. Son objetivos de la calidad en los servicios la mejor satisfacción del cliente, el logro de más eficiencia y menos costos y la consolidación del mercado.

Las características de los servicios están relacionadas con sus instalaciones, el número de sus empleados, la cantidad de materiales que emplean, los tiempos de proceso, de espera y de entrega; la seguridad e higiene de su medio ambiente, sus sistemas de cortesía y comunicación y de seguridad de funcionamiento. Es responsabilidad de la Dirección el establecimiento de objetivos y de políticas de calidad, y el ejercicio de su autoridad para realizarlas. En su diseño hay que tener muy especialmente en cuenta la política de personal: su selección, desarrollo, formación, motivación, participación, reconocimiento, plan carrera y evaluación de desempeño. Respecto de los recursos materiales necesarios, son especialmente importantes los sistemas de comunicaciones y los equipos e instalaciones relacionados con la atención de los clientes.

Aun en el caso de que una organización de la Administración Pública no se interese en certificar la calidad de sus procesos según ISO 9000, el conocimiento de su normativa puede ser muy útil para los responsables de conducir un proceso de mejora continua de la calidad en ese ámbito, como una guía para realizar los ajustes “como si fuera a certificar”, en particular en lo referente al ordenamiento que implica la redacción y la vigencia efectiva del Manual de Calidad y del Manual de Procedimientos que esta norma prescribe para guiar las acciones de la organización y la capacitación de los empleados, en un enfoque bastante afín con la cultura burocrática de la administración pública.

7.2 Descripción de la Norma ISO 14 000

En 1996 la International Standards Organization (ISO) publicó su norma ISO 14 000 sobre gestión medioambiental, y los países asociados a ella se comprometieron a sustituir sus anteriores reglamentaciones por esta nueva norma, proceso que aún no se ha completado. La gestión medioambiental es una expresión de la conciencia ecológica, que advierte que no podemos seguir dañando el medio ambiente a causa de nuestras actividades económicas depredadoras, pero que también rehuye los excesos ideológicos del

IV.7 ambientalismo, para tratar de equilibrar la preservación de los recursos naturales con las exigencias y necesidades económicas y sociales de los hombres. La norma ISO 14 000 proporciona a las empresas el modelo para elaborar el sistema de gestión medioambiental, en temas tan variados como el tratamiento de los efluentes, los sistemas de seguridad, las comunicaciones, los procesos de reciclado y la calidad de vida.

A nivel de las empresas privadas, un sistema de gestión medioambiental les permite elaborar una visión del medio ambiente deseado, en base a los requerimientos de los clientes, las propias necesidades y las regulaciones estatales de diverso nivel. Luego define esa visión mediante objetivos mensurables, planifica la estrategia de realización de esos objetivos, y coordina los esfuerzos y recursos para obtener resultados progresivos, de modo que la actividad económica resulte sustentable y el impacto sobre el medio ambiente posibilite procesos de recuperación del equilibrio natural.

7.3 Utilidad y aplicación en el ámbito público

Es evidente que el destinatario directo de esta norma es la empresa privada, pero es absolutamente necesario que la misma, en su filosofía, fundamentos, criterios y normas sean conocidos por los directivos y funcionarios de la Administración Pública, que van a aplicar las normas que el Estado en sus diversos niveles de gobierno establezcan para regular el impacto medio ambiental de la actividad económica humana.

CONCLUSIONES

En el desarrollo de este libro nos hemos dedicado a mostrar, analizar y discutir el contenido de cuatro grandes temas:

El ejercicio de las funciones ejecutivas en la Administración Pública: Hemos procurado presentar un panorama sistemático y claro de la **teoría** y una descripción de las **condiciones** que se dan en la práctica para el ejercicio real de esas funciones: el **planeamiento** de las actividades, la **organización** del sistema, la **dirección** de las actividades, y el **control** de los resultados. Hemos hecho especial hincapié en los requerimientos que plantean para el ejercicio de esas funciones la actual incertidumbre sobre las tendencias de futuro, la necesidad de adoptar una visión relacionista para el trabajo, y las exigencias de participación de los ciudadanos, para superar la actual crisis de la representación política.

La gestión de procesos políticos y operativos: Se ha presentado un planteo de la Gestión de Procesos Operativos centrado en la creación de **valor público**, poniendo énfasis en el rol del Gobierno, en todos sus niveles, como **creador de valor**, frente a un “mercado político” de ciudadanos-clientes, que necesitan escapar por igual de dos riesgos que los asechan: la inercia burocrática tradicional y el modelo puramente “empresarial” de la gestión pública. En esa estrecha senda de gestión estratégica innovadora, siguiendo la orientación del profesor Mark Moore y otros distinguidos especialistas, se han recorrido los dos caminos que la integran:

La **gestión política**, o “hacia arriba”, mostrando las técnicas y cursos de acción para la construcción de apoyos y legitimidad, asignación de recursos y ratificación de mandatos.

La **gestión operativa**, o “hacia abajo”, con sus técnicas y cursos de acción recomendados para lograr la capacidad de realización y prestación de servicios en forma acorde con los cambiantes requerimientos sociales.

La organización y el diseño de estructuras para la administración pública: Hemos visto los aspectos básicos y las tendencias actuales en el estudio de la Administración Pública, para ubicar las actuales fuentes de su legitimidad y sus peculiares problemas éticos, para poder elaborar y asumir criterios básicos de diseño, tales como la división de tareas y su coordinación, el planeamiento y control, la delegación y descentralización, y la participación y la transversalidad, respondiendo a la evolución del entorno de estas organizaciones, y en especial el impacto del mismo sobre los pro-

cesos de cambio de estructura, a fin de comprender la necesidad actual de una profunda modernización administrativa, para desarrollar las posibilidades abiertas a toda organización que aprende, y adoptar el enfoque relacional propio de las estructuras de redes.

La calidad en la administración pública: En este capítulo hemos intentado lograr una amplia transferencia de conocimientos (conceptos, métodos y técnicas) de Calidad Total, para su aplicación directa en la Administración Pública, con la finalidad de contribuir a la creación de valor público acorde con los requerimientos sociales actuales, en particular mediante la aplicación en el ámbito público de la norma de calidad ISO 9000 2000, de amplia difusión en la actividad privada; y considerando también la necesidad de que los funcionarios públicos conozcan la norma ISO 14 000, de gestión medioambiental, ya que ellos participan en la elaboración y aplicación de las normas estatales que cada vez más regulan ese importantísimo aspecto de la actividad económica y social.

Eduardo Jorge Arnoletto

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, V. y A. BLANCO: *Dirigir con Calidad Total*, ESIC, Madrid, 1990.
- AMAT, Oriol: *Costes de Calidad y de No Calidad*, Barcelona, Gestión 2000, 1993.
- ARNOLETTTO, Eduardo: *Aproximaciones a la Ciencia política*, Editorial Triunfar, Córdoba, 2000.
- ARNOLETTTO, Eduardo y Eduardo BELTRÁN: "Gestión pública y participación ciudadana en el ámbito municipal" en García Delgado, Daniel: *Hacia un nuevo modelo de gestión local*, FLACSO, UBA, UCC, Buenos Aires, 1997.
- ARNOLETTTO, Eduardo y Ana A. PLEBANI: *Globalización, regionalización y situación nacional argentina*, Editorial Triunfar, Córdoba, 2000.
- ARNOLETTTO, Eduardo: *Técnicas Politológicas para la gestión de proyectos sociales*, Editorial Triunfar, Córdoba, 2000.
- BAGULEY, Philip: *Cómo gestionar proyectos con éxito*, Folio, Barcelona, 1996.
- BAÑÓN, Rafael y Carrillo, Ernesto: *La nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid, 1997.
- BLAIR, G y S. MEADOWS: *Ganar con el cambio en la empresa*, Barcelona, Folio, 1996.
- CASANUEVA ROCHA, Cristóbal y otros: *Organización y gestión de empresas turísticas*, Ediciones Pirámide, Madrid, 2000.
- CASTELLS, Manuel: *La Era de la Información*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- CLARKE, T y Monkhouse, E.: *Replantearse la empresa*, Barcelona, Folio, 1994.
- CLEMENTS, Richard B.: *Guía Completa de las Normas ISO 14 000*, Barcelona, Gestión 2000, 1996.
- CONSEJO CIENTÍFICO CLAD: *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Buenos Aires, Eudeba, 2000.
- ETKIN, Jorge: *Política, gobierno y gerencia de las organizaciones*, Pearson Education, Buenos Aires, 2000.
- FISICHELLA, Domenico: *Lineamenti di Scienza política - Concetti, problemi, teorie*, La nuova Italia Científica, Roma, 1990.
- GILLI, Juan: *Diseño y efectividad organizacional*, Buenos Aires, Macchi, 2000.
- GOROSTIAGA, Angel R.: *Transparencia en la gestión de gobierno*, CITAF-OEA, Buenos Aires, 1996.
- INCHAUSPE, Guillermo: "Los sistemas de información municipal", en J. L. FURLAN: *La modernización del gobierno local – Aportes para un cambio estratégico*, Córdoba, 1995.
- HARRINGTON, James: *Cómo incrementar la calidad-productividad en su empresa*, McGraw Hill, México, 1988.
- HED, Sven R.: *Manual de Planificación y Control de Proyectos*, Buenos Aires, 1981.

- JAGUARIBE, Helio: *Desarrollo Político: Sentido y Condiciones*, Buenos Aires, Paidós, 1972.
- KEUNING, Doede y WILFRID Opheij : *Desburocratizar la empresa*, Folio, Barcelona, 1994.
- KOCH, Ricardo: *El diseño de la estrategia en su empresa*, Folio, Barcelona, 1995.
- LABOUCHEIX, Vincent: *Tratado de la Calidad Total*, 2 tomos, México, Limusa SA, 1994.
- LAMBERT, Tom: *Instrumentos clave para la gestión empresarial*, Folio, Barcelona, 1994.
- LÓPEZ CAMPS, Jordi y Albert GADEA CARRERA: *Servir al Ciudadano*, Ediciones Gestión 2000, Barcelona, 1995.
- MINTZBERG, Henry: *Diseño de Organizaciones Eficientes*, El Ateneo, Buenos Aires, 1997.
- MUNRO-FAURE, Lesley et al.: *La Calidad Total en Acción*, Barcelona, Ediciones Folio S.A., 1994.
- NIOCHE, Jean-Pierre: "De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques" en *Revue Française de Science Politique*, vol. 32 N° 1.
- ORDÓÑEZ ORDÓÑEZ, Mario: *La nueva gestión de los recursos humanos*, Gestión 2000, Barcelona, 1995.
- OSBORNE, David y Ted GAEBLER: *La reinención del gobierno*, Ediciones Paidós, Barcelona, 1995.
- OSBORNE, David y Peter PLASTRIK: *La Reducción de la Burocracia*, Barcelona, Paidós, 1998.
- PAYNE, J y S. PAYNE: *Cómo delegar sin perder el control*, Barcelona, Folio, 1995.
- PAGANINI, José María y Roberto CAPOTE MIR: *Los sistemas locales de salud – Conceptos - Metodos - Experiencias*, OPS-OMS, Washington, 1990.
- RODRIGUEZ, Darío: *Diagnóstico organizacional*, México, Alfaomega, 1999.
- SCHEIN, Edgar H.: *La cultura empresarial y el liderazgo - Una visión dinámica*, Plaza y Janes Editores, 1988.
- SENLE, Andrés y Guillermo STOLL: *Calidad Total y Normalización - Las Normas para la Calidad en la Práctica*, Barcelona, Gestión 2000, 1996.
- SENLE, Andrés y Joan VILAR: *ISO 9000 en Empresas de Servicios*, Barcelona, Gestión 2000, 1996.

ÍNDICE

Introducción	5
------------------------	---

I - LAS FUNCIONES EJECUTIVAS

I INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	9
1.1 La administración: consideraciones iniciales	9
1.2 El contexto actual	13
1.3 Los cambios y la ruptura con las ideas tradicionales	18
1.4 La evolución del pensamiento en el Management	19
1.5 La gerencia actual: características	20
2. LA VISIÓN RELACIONISTA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	21
2.1 La visión relacionista	21
2.2 Relación con Organizaciones Sociales	22
2.3 Relaciones Intermunicipales	27
2.4 Articulación con la región, el País y el mundo	29
3. EL PLANEAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES	30
3.1 Concepto e importancia del planeamiento	30
3.2 Los principios del planeamiento	33
3.3 La metodología del planeamiento estratégico	34
3.4 Las decisiones estratégicas y los cursos de acción	35
3.5 El proceso de planificación y control de proyectos	37
4. LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA	39
4.1 Concepto y elementos básicos de la organización	39
4.2 Organización Formal e Informal	41
4.3 Principios de organización	42
4.4 Criterios de organización	43
5. LA DIRECCIÓN DE LAS ACTIVIDADES	49
5.1 Dirección: Concepto y Alcance	49
5.2 Estilos de conducción	50
5.3 Conducción: Liderazgo y Gerenciamiento	51
5.4 Cultura Organizacional: Concepto y funciones.	52
5.5 El cambio cultural: hacia una cultura de calidad total	54
5.6 Capacitación. Motivación. Comunicación.	55
6. EL CONTROL DE LOS RESULTADOS	59
6.1 Concepto y características del control	59
6.2 Proceso del control. Control y planeamiento.	60
6.3 El control y los sistemas de información	61
6.4 Tipos de Control	64
6.5 El control de gestión: Concepto y características.	66
6.6 Herramientas de control de gestión	68
6.7 Presupuestos monetarios	69
6.8 Los presupuestos no monetarios	70
6.9 El uso de los presupuestos en el control	70
6.10 El control no presupuestario	71

II - LA GESTIÓN DE PROCESOS OPERATIVOS

1. LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DE PROCESOS OPERATIVOS EN EL SECTOR PÚBLICO	75
1.1 Análisis del valor público	75
1.2 La gestión política o gestión “hacia arriba”	76
1.3 La gestión operativa o gestión “hacia abajo”	77
1.4 La gestión integrada de la servucción pública	77
2. LA CREACIÓN DEL VALOR PÚBLICO	78
2.1 El gobierno creador de valor	78
2.2 El “mercado político” de los ciudadanos	79
2.3 Diversos estándar para medir el valor público	79
2.4 La justificación de la intervención pública	79
2.5 El proceso de autorización	80
2.6 Continuidad institucional y cambio social	80
2.7 Hacia una visión dinámica del valor público	80
3. ESTRATEGIA ORGANIZATIVA EN EL SECTOR PÚBLICO	81
3.1 Discrecionalidad y legitimidad, liderazgo y control	81
3.2 La definición de la misión y los objetivos en el sector privado	82
3.3 La definición de la misión y los objetivos en el sector público	84
3.4 El triángulo estratégico	84
3.5 La utilidad de este marco conceptual	85
3.6 Técnicas analíticas de planificación estratégica	85
3.7 La puesta en práctica de la estrategia organizativa en el sector público	86
3.8 La utilidad directiva de la misión	87
3.9 Criterios evaluativos de las estrategias organizativas	88
4. LAS FUNCIONES DE LA GESTIÓN POLÍTICA	89
4.1 La importancia de la gestión política	89
4.2 La movilización de apoyos y la legitimidad	89
4.3 Las etapas analíticas de la gestión política	90
4.4 Los actores-objetivos de la gestión política	90
4.5 La construcción de mandatos políticos	91
4.6 La dinámica del entorno autorizador	91
5. LAS TÉCNICAS DE LA GESTIÓN POLÍTICA	91
5.1 Ética y eficacia en las técnicas de gestión política	91
5.2 La promoción emprendedora	92
5.3 La gestión del desarrollo de una política	92
5.4 La negociación	94
5.5 La deliberación pública, el aprendizaje social y el liderazgo	94
5.6 El marketing público y la comunicación estratégica	94
5.7 La definición y producción de valor público	95
6. LA FUNCIÓN DE LA GESTIÓN OPERATIVA	95
6.1 La estructura, el sistema y la actuación	95
6.2 La estrategia de la gestión operativa innovadora	96
6.3 La misión y los exumos	96
6.4 El diseño y revisión de los procesos	97

6.5	Los sistemas administrativos	97
6.6	Las innovaciones y su capitalización	98
6.7	La planificación estratégica	99
6.8	El análisis-aprendizaje	99
7.	LAS TÉCNICAS DE LA GESTIÓN OPERATIVA	100
7.1	Aceptación de la responsabilidad política externa	101
7.2	Manejo de la estructura organizativa y de la gestión del personal	102
7.3	Instauración de la responsabilidad política interna	102
7.4	La obtención de recursos suplementarios	102
7.5	La adopción de grandes iniciativas anunciadas	103
7.6	La reestructuración de los programas operativos básicos	103
7.6	Organización para la co-producción y el interés público	104
7.7	El trabajo en equipo	105
8.	LA GESTIÓN DE LA INCERTIDUMBRE	105
8.1	La gestión participativa con la sociedad y sus organizaciones	105
8.2	La gestión participativa interna	109
8.3	El desarrollo político y la construcción de consensos	110
8.4	La gestión participativa y el liderazgo	112
 III - LA ORGANIZACIÓN Y EL DISEÑO DE ESTRUCTURAS		
1.	INTRODUCCIÓN GENERAL AL TEMA	121
1.1	Aspectos básicos y tendencias actuales en el estudio de la Administración Pública	121
1.2	La legitimidad actual de la Administración Pública	124
1.3	Problemas de ética y administración	125
1.4	Criterios básicos para el diseño de organizaciones	127
2.	EL IMPACTO DEL CONTEXTO	130
2.1	La evolución del entorno	130
2.2	Los procesos de cambio y la estructura	132
2.2	La (post) modernización administrativa y el gobierno (post) burocrático	133
2.4	La organización que aprende	135
2.5	Las estructuras de redes	136
3.	LOS FUNDAMENTOS DEL DISEÑO ORGANIZACIONAL	138
3.1	La división del trabajo y la coordinación	138
3.2	Los mecanismos de coordinación	139
3.3	Las partes de la organización	141
3.4	El funcionamiento de la organización	143
3.5	Los parámetros del diseño	144
4.	EL DISEÑO DE PUESTOS	145
4.1	La especialización y la polivalencia	145
4.2	La formalización del comportamiento	146
4.3	Capacitación y motivación	148
4.4	Métodos para el análisis y descripción de puestos	149
5.	EL DISEÑO DE LA ESTRUCTURA	151

5.1	El proceso de diseño o rediseño de estructuras	151
5.2	El agrupamiento de las unidades	152
5.3	El dimensionamiento de las unidades	153
6.	EL DISEÑO DE LOS ENCADENAMIENTOS LATERALES	155
6.1	El diseño de los sistemas de planeamiento y control . . .	155
6.2	El diseño de los dispositivos de enlace	157
7.	EL DISEÑO DEL SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES	159
7.1	Introducción al tema: centralización y descentralización .	159
7.2	La descentralización vertical	160
7.3	La descentralización horizontal	161
7.4	La desestratificación	163
7.5	La gestión de las personas	165
8.	LOS AJUSTES DEL DISEÑO	171
8.1	Aspectos de la efectividad organizativa	171
8.2	Análisis de los factores situacionales	172
9.	LAS CONFIGURACIONES DEL DISEÑO	176
9.1	Introducción al tema	176
9.2	La estructura simple	177
9.3	La burocracia mecánica	179
9.4	La burocracia profesional	181
9.5	La forma divisional	183
9.6	La adhocracia	185
9.7	Conclusión general sobre las cinco configuraciones . . .	187
9.8	Más allá de las cinco configuraciones básicas	187

IV - LA CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA

1.	CONCEPTOS BÁSICOS DE CALIDAD TOTAL	191
1.1	Cambios en el contexto del Estado	191
1.2	Requisitos y expectativas de los ciudadanos	192
1.3	Relaciones cliente-proveedor	194
1.4	Prevención y mejora continua	195
1.5	Costos de la calidad	197
1.6	Valor del factor humano	199
1.7	Cambios culturales en la Administración Pública	201
2.	EL CONOCIMIENTO DE LOS REQUERIMIENTOS DE LOS CIUDADANOS	203
2.1	Diseño y ejecución de estudios, encuestas, entrevistas y cuestionarios	203
2.2	Otros métodos: investigación cualitativa, técnica delphi, grupo nominal, etc.	205
2.3	El sistema integrado de información pública	208
3.	LA PUESTA EN MARCHA DE LA CALIDAD	209
3.1	El diagnóstico estructural	209
3.2	El diagnóstico cultural	211
3.3	El análisis diagnóstico para la elaboración de estrategias .	214
3.4	La estrategia de puesta en marcha	215
3.5	La construcción de la calidad	216

3.6	Las fases de un proyecto de calidad	218
3.7	La puesta en práctica y la medición de la calidad de servicio	220
4.	HACIA UNA CULTURA DE LA CALIDAD	223
4.1	Valores y antivalores de las organizaciones públicas	223
4.2	Cultura burocrática versus cultura de la calidad	225
4.3	Patrones culturales a cambiar	226
4.4	Como propiciar el cambio cultural	227
5.	EL PLAN DE MEJORA DE LA CALIDAD Y LA ESTRATEGIA OPERATIVA	228
5.1	Función y valor del plan de calidad	228
5.2	Decisiones estratégicas y acciones	230
5.3	Gradualismo versus disrupción	231
5.4	Cómo mejorar la calidad y bajar los costos a la vez . . .	234
5.5	Control y medición de los resultados	234
5.6	Como mantener activo el proceso	235
6.	LA GESTIÓN PARTICIPATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	236
6.1	Calidad y gestión participativa	236
6.2	Dificultades específicas de la administración pública . . .	237
6.3	Gestión participativa y funciones gerenciales	238
6.4	Gestión participativa y liderazgo	239
6.5	Hay que pensar con visión relacionista	239
7.	NORMAS DE CALIDAD ISO 9000 2000 Y DE GESTIÓN AMBIENTAL ISO 14 000 2004	240
7.1	Descripción de la norma ISO 9000	240
7.2	Descripción de la Norma ISO 14 000	243
7.3	Utilidad y aplicación en el ámbito público	244
	Conclusiones	245
	Bibliografía	247

Se terminó de imprimir en el mes de julio de 2005,
en Editorial “El Copista”,
Lavalleja 47 - Of. 7, X5000KJA Córdoba,
República Argentina.
Correos-e:
elcopista@arnet.com.ar
elcopista@argentina.com



el copista

Lavalleja 47 - Of. 7 - Córdoba - Tel./Fax 4215449

En este libro, *"nacido al calor de la docencia en ciencias de la administración y en contacto directo con quienes viven la realidad de nuestra administración pública"*, se describen y examinan las diversas técnicas y métodos de gestión de las organizaciones estatales que, frente a un mundo más competitivo y exigente, más dinámico y cambiante, deben asegurar legalidad, apoyo, legitimidad y capacidad de mando, al servicio del interés general. Este trabajo nos acerca al concepto de mejora continua en la administración pública, desarrollando cuatro enfoques interrelacionados:

El primero —las funciones ejecutivas— introduce al lector en las disciplinas de la conducción, sus alcances y complejidad, induciéndolo al aprendizaje y la práctica de herramientas gerenciales de gestión avanzada.

El segundo —la gestión de procesos operativos— plantea razonamientos prácticos, sugiere estrategias y tácticas y brinda recursos técnicos para ayudar a los directivos a crear valor público, mediante la gestión política "hacia arriba" y la gestión operativa "hacia abajo". Se presentan aquí esquemas de diagnóstico y aplicaciones de técnicas derivadas de las ciencias sociales, con esa finalidad.

El tercero —la organización y el diseño de estructuras— aborda los problemas que plantea el diseño o rediseño de estructuras organizacionales. Se analizan aquí los elementos componentes y los procesos fundamentales de su funcionamiento, contribuyendo a elaborar nuevos conceptos, métodos y técnicas de diseño, y a formar criterios para el cambio de las organizaciones.

Finalmente, en la cuarta parte —la calidad en la gestión pública— concurren los elementos vertidos anteriormente, sentando pautas para tomar un fuerte compromiso con la calidad y los costos, atendiendo la necesidad de conocer mejor los requerimientos de los ciudadanos, de "hacer más con menos", y de mejorar los factores principales de la eficiencia, la eficacia y la pertinencia de la gestión pública.



UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE CÓRDOBA
Universidad Jesuita

Editorial de la Universidad Católica de Córdoba

Campus Universitario, Camino a Alta Gracia, km. 7 1/2
Córdoba - República Argentina

educ@uccor.edu.ar - www.uccor.edu.ar

I.S.B.N. 987-1203-24-1