

**UN APORTE**  
**A LA**  
**GESTION PUBLICA**

**HACIA**  
**NUEVOS ENFOQUES**  
**EN LA**  
**GESTION ORGANIZACIONAL**  
**DE LA ADMINISTRACIÓN**  
**PUBLICA**

**Por:**  
**Mg. EDUARDO JORGE ARNOLETTO**

**Lic. ANA CAROLINA DIAZ**

**CORDOBA (ARGENTINA)**  
**2009.**

# **HACIA NUEVOS ENFOQUES EN LA GESTION ORGANIZACIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

## **INDICE**

Prologo.....	3
Capítulo 1:	
<b><u>LAS TAREAS DIRECTIVAS, LA GESTION POLITICA Y LA GESTION OPERATIVA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA</u></b>	
a) Una visión panorámica de las tareas directivas.....	5
b) La influencia del contexto y la visión relacionista.....	8
c) Las tareas directivas secuenciales.....	13
d) Las tareas directivas continuas.....	39
e) La gestión política.....	42
f) La gestión operativa.....	54
g) La gestión de la incertidumbre.....	66
Capítulo 2:	
<b><u>LA GESTION POR PROCESOS</u></b>	
a) La gestión por procesos: concepto y características.....	71
b) Implantación de la gestión por procesos.....	73
c) La medición de la productividad de los procesos.....	74
d) La mejora continua de los procesos y su simplificación.....	76
e) Las organizaciones de pirámide achatada.....	78
Capítulo 3:	
<b><u>EL CLIMA ORGANIZACIONAL</u></b>	
a) La importancia del clima interno de la organización .....	79
b) La cultura de las organizaciones.....	80
c) La teoría X y la teoría Y en el desarrollo de las organizaciones... ..	86
d) La motivación del personal.....	91
e) El clima organizacional.....	95
f) Algunas sugerencias para pensar y aplicar .....	109
Capítulo 4:	
<b><u>LA CALIDAD TOTAL EN LA GESTION PUBLICA</u></b>	
a) La calidad como objetivo central de las organizaciones .....	113
b) El diagnóstico de la calidad.....	119
c) La preparación de equipos directivos para la calidad.....	122
d) Elaboración del plan de mejora de la calidad.....	124
e) La gestión participativa en la Administración Pública.....	127
f) El conocimiento de los requerimientos de los ciudadanos.....	131
g) Implantación de un proceso de mejora continua.....	133
h) La certificación de la calidad.....	134
i) Hacia una cultura de la calidad.....	137
j) La organización basada en los conocimientos.....	138
Epilogo.....	143
BIBLIOGRAFIA.....	144
DATOS SOBRE LOS AUTORES.....	147

## **PRÓLOGO**

Estimado lector, nuestro objetivo para las páginas que siguen es acercarle una síntesis madurada de algunos temas referidos a la gestión de las organizaciones en general, que hoy impactan de manera particular en la gestión de las administraciones públicas.

En ese sentido, nos pareció oportuno comenzar por el tratamiento de las habilidades directivas, abordando tanto su gestión hacia adentro de la organización, gestión operativa; como la puesta en relación con el entorno organizacional a través de la gestión política. La dinámica compleja de un entorno que cambia cada vez a mayor velocidad supone para los funcionarios públicos de una organización el desafío de gestionar en la incertidumbre, donde precisamente el reto más importante será no perder de vista que los intereses de la organización no se aparten de lo que los ciudadanos esperan de ella.

En segundo lugar, traemos a colación la temática de la gestión por procesos como un mecanismo que colabora en evidenciar las fortalezas y debilidades de la organización, y que permite precisar qué es necesario rediseñar o mejorar para que el establecimiento de prioridades sea más eficiente. Dando como resultado un incremento en la capacidad de la organización para crear valor público y elevar el grado de satisfacción de los usuarios de los servicios públicos que se ofrecen.

Para el capítulo tercero reservamos el tratamiento del clima en el interior de las organizaciones, como un modo de reconocer que las organizaciones son, y nunca dejan de ser, un conjunto de personas unidas por fines comunes, que en la medida en que trabajen coordinadamente en pos de ese objetivo, incrementarán las oportunidades organizacionales de obtener los fines propuestos. Tanto es así, que en nuestra opinión, un clima laboral positivo y estimulante, es el secreto del éxito para el esfuerzo colectivo.

Al final de este texto encontrará una especie de abecé para la puesta en marcha de un proceso de mejora continua de la calidad en las organizaciones públicas. Tema que es convergente con todo el desarrollo anterior, dado que la puesta a punto de las habilidades directivas, la implantación de la gestión por procesos y la atención en el clima organizacional, son considerados aspectos claves para el mejoramiento de la calidad dentro de la organización, esto es, en el modo en que se gestionan sus procesos internos; tanto como en la calidad de los exumos organizacionales que la ponen en contacto con su entorno. Si la organización pública logra generar productos y servicios de alta calidad, que sean valiosos para los ciudadanos, habrá justificado su razón de existir, puesto que ha logrado alcanzar su máximo objetivo.

## **LOS AUTORES**

## Capítulo 1:

# **LAS TAREAS DIRECTIVAS, LA GESTIÓN POLÍTICA Y LA GESTIÓN OPERATIVA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA**

### **a) Una visión panorámica de las tareas directivas**

La **Administración Pública** responde al concepto de **organización**, como unidad social formada por un conjunto de personas relacionadas entre sí y con su contexto de acuerdo a ciertas normas, que realizan actividades orientadas al logro de diversas finalidades. En este caso la finalidad esencial es la creación de valor público, para hacer posible y fructífera la convivencia humana, así como las empresas persiguen una finalidad lucrativa, o las organizaciones no gubernamentales procuran la satisfacción de determinados requerimientos sociales.

En cualquiera de estos ámbitos, la función o tarea de la **administración**<sup>1</sup> es el proceso de coordinar las actividades de varias personas para obtener resultados previstos, en forma eficaz, o sea obteniendo resultados concretos, y eficiente, o sea con un aceptable consumo de recursos. Esa coordinación se realiza mediante el desempeño de diversas tareas directivas.

**Tareas directivas secuenciales** son las que se ejercen con cierta periodicidad, no de manera continuada, día a día. Se consideran tales las siguientes:

- **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.
- **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.
- **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

---

<sup>1</sup> En general, como bibliografía principal, consultar Etkin, Jorge: Política, gobierno y gerencia de las organizaciones, Pearson Education, Buenos Aires, 2000.

objetivos permanentes, de largo plazo, de la organización; y con los cambios constantes del contexto con el que la organización está vitalmente relacionada.

- **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.

**Tareas directivas continuas** son las que se ejercen de manera permanente y forman la tarea cotidiana de los directivos. Se consideran tales las siguientes:

- **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.
- **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.

En la interacción social que supone la vida de toda organización, pública o privada, **los roles interpersonales** de los directivos son los siguientes:

- **Cabeza visible**: Consiste en detentar la representación exterior de la organización, tanto frente a clientes o ciudadanos, 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.

También se considera la existencia de los llamados **roles informativos**, tales como:

- **Monitor**: Consiste en la búsqueda de información externa e interna, fiable, oportuna, organizada, pertinente y significativa (no accesorio) 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.
- **Portavoz**: Consiste en la transmisión de información hacia el exterior de la organización, como interlocutor de los otros actores del sector de actividad y de la sociedad en general.

Finalmente, encontramos los llamados **roles decisionales**:

- **Emprendedor**: Consiste en tomar la iniciativa y buscar oportunidades para la organización, adelantándose a los acontecimientos, y promoviendo la innovación en los procesos y la gestión.
- **Gestor de anomalías**: Consiste en el análisis y búsqueda de solución de los problemas o al menos de 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.

## **b) La influencia del contexto y la visión relacionista**

Actualmente estamos impactados por **procesos globales**<sup>2</sup>, de una magnitud sin precedentes. Como aspecto positivo, nuestro mundo se caracteriza por una verdadera **revolución científico-tecnológica** y 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, mientras hay ya manifestaciones concretas de una **crisis ecológica** de alcance planetario, y se corre el grave riesgo político de una **hegemonía imperial**, basada en el predominio de la economía financiera y su correlato militar por sobre la política de convivencia multilateral entre los pueblos.

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:

- 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.

---

<sup>2</sup> 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.



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 en entre empresas.
- La **circulación de las personas**, en su condición de trabajadores, que está hoy mucho más restringida que antes.

La impresión general es que vamos hacia un mundo mucho más exigente, competitivo e impredecible que aquel del cual venimos, y las condiciones descritas plantearon a los estados nacionales la **imperiosa necesidad de integrarse 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 pudieron apreciarse claramente durante las últimas décadas 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. Hubo 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, se produjo 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 vieron notablemente acrecentadas sus incumbencias, especialmente en los sectores de educación, salud y promoción del desarrollo.

Después de varios años de aplicación de las recetas neoliberales, y ante los desastrosos resultados obtenidos, la opinión pública mayoritaria 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.

A su vez, en la sociedad, la acción combinada de diversos factores produjo un incremento muy fuerte de la **exclusión social**, por vía del desempleo. Las sociedades se han vuelto **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 Castells<sup>3</sup>, 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”*.

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

---

<sup>3</sup> Manuel Castells: *La era de la información*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

- 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 abundante de ingredientes de otras culturas avanzadas.
- Se produce también **un resurgimiento de las culturas locales**, como reacción contra la globalización y 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 Pública<sup>4</sup> no podía quedar al margen de los profundos cambios experimentados por el mundo en las últimas décadas, primero por los planteos neoliberales privatistas, y ahora por las renovadas exigencias de una reconstrucción de la convivencia social. La crisis ha resaltado la gravitación de ineficiencias que en otros tiempos se toleraban y que hoy resultan inadmisibles, o que por lo menos provocan fuertes reacciones. Por tal motivo, 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.

Mientras la actividad privada se fue adaptando gradualmente a nuevas formas de gestión: 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.

---

<sup>4</sup> Ver, por ejemplo, David Osborne y Ted Gaebler: La reinención del gobierno, Ediciones Piados, Barcelona, 1995.

Otra dificultad específica se refiere a que 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.

La manifestación más amplia de la actitud propia de la gestión participativa es la **visión relacionista**<sup>5</sup>. Se trata de incorporar y de adecuar según sus requerimientos específicos, 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.

---

<sup>5</sup> Ver, por ejemplo, Rafael Bañón y otros: La nueva administración pública, cap. 5: Las relaciones y la gestión Inter.gubernamentales, por Robert Agranoff; Alianza Editorial, Madrid, 1997.

- 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.

### c) Las tareas directivas secuenciales

Vamos ahora a hacer un análisis más detallado y cuidadoso de las tareas directivas secuenciales, y en especial del modo como se ejercen actualmente, en el contexto de las condiciones que acabamos de describir. Planificar las actividades 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 satisfacer<sup>6</sup>. 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

---

<sup>6</sup> Koch, Ricardo: El diseño de la estrategia en su empresa, Folio, Barcelona, 1995.

posibles, objetivos realizables para cada escenario y estrategias adecuadas para cada objetivo, a fin de “estar preparado” para responder con agilidad a las circunstancias del contexto que efectivamente se presenten en el devenir del tiempo.

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.

**Planificar**<sup>7</sup> 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**, 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 o de recursos materiales y humanos asignados para 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

---

<sup>7</sup> Ver, por ejemplo, Casanueva Rocha y otros, op cit.

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.

En las tareas de planificación, de todo nivel, tienen una gran importancia los **objetivos**. Entre sus principales características recomendables, encontramos que tienen que ser **pocos** y **ordenados** según su prioridad; deben ser **realistas** y **verificables**; deben ser claramente **comunicados** y **conocidos**; y deben estar relacionados con los niveles de la organización, responsables de su logro.

La **planificación estratégico-situacional** parte de algunos principios básicos, que es interesante reseñar aquí <sup>8</sup>:

- Planifica quien gobierna.
- Se planifica desde dentro y con otros.
- Cada actor tiene su explicación del tema.
- Planificación no es igual a “deber ser”.
- La planificación apunta al futuro pero se refiere al presente.
- La planificación disminuye la incertidumbre.
- La situación es una apreciación global para actuar.
- Ningún actor tiene el monopolio planificador.
- La planificación estratégico-situacional es democrática y descentralizadora.

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 alternada<sup>9</sup>:

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Paganini, José María, op cit

- **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 la complejidad de la realidad a modificar. 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**. 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.
- **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.
- **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).

Las decisiones estratégicas y las acciones que hay que asumir varían según las organizaciones, pero en general giran alrededor de algunos principios básicos<sup>10</sup>:

- **Escuchar permanentemente al ciudadano-cliente.**
- **Saber adaptarse y reaccionar ante un entorno cambiante.**
- **Decidir estratégicamente, con criterios adecuados de oportunidad y modo.**
- **Promover nuevas formas de comunicación interna y externa.**

---

<sup>10</sup> Ver, por ejemplo, Jordi Lopez Camps y Albert Gadea Carrera: Servir al ciudadano – Gestión de la calidad en la administración pública, Ediciones Gestión 2000, Barcelona, 1995.



- **Responsabilizar a las personas.**
- **Pensar con visión relacional**

### **Organizar las actividades:**

Es una función gerencial básica que consiste en estructurar y coordinar las actividades para el logro conjunto de terminados objetivos. En un sentido amplio, **organización** es todo conjunto de personas relacionadas para alcanzar un fin o una meta<sup>11</sup>. 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**.

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

---

<sup>11</sup> Para todo este capítulo, ver especialmente Mintzberg, Henry: Diseño de organizaciones eficientes, El Ateneo, Buenos Aires, 1997.

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, generalmente por medio de un “manual de procedimientos” que describa los pasos de cada proceso.

Al lado de esa organización formal hay siempre una **organización informal**, que contiene muchas relaciones y funciones no consignadas en el organigrama 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. A veces, el organigrama informal contiene “hallazgos” funcionales que conviene adoptar formalmente. Otras veces el organigrama informal entraña el riesgo de derivar, no en una eficientización de los procesos, sino en mecanismos que beneficien intereses particulares en detrimento del interés general.

Los **principios y criterios organizacionales** sirven para entender el funcionamiento de las organizaciones formales<sup>12</sup>:

- **La división del trabajo y la especialización organizacional.** Consiste en dividir el trabajo en tareas especializadas, y la organización en distintos departamentos. Actualmente hay una fuerte tendencia a “derribar barreras” entre los departamentos para fortalecer los procesos transversales “creadores de valor” confiando en las nuevas posibilidades informáticas para mantener la coordinación y el control.
- **Jerarquía y unidad de mando:** Este principio establece que la responsabilidad y la autoridad deben fluir desde arriba hacia abajo en la organización, según una clara diferenciación jerárquica y unidad de mando. Este principio está actualmente bastante cuestionado por las nuevas ideas sobre organización: achatamiento de la pirámide, descentralización, delegación, “empowerment”, etc.

---

<sup>12</sup> Ver, por ejemplo, Casanueva Rocha, Cristóbal y otros: Organización y gestión de empresas turísticas, Ediciones Pirámide, Madrid, 2000.

- **Autoridad, obligación y responsabilidad:** Según este principio, la autoridad es conferida por el puesto, no por quien lo ocupa, y la relación entre autoridad y responsabilidad es muy estrecha.
- **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 sobre intercontrol y autocontrol.
- **Línea y staff:** En las organizaciones más complejas, se precisan personas con conocimientos y funciones muy especializadas, “staff”, cuya misión es ayudar a otros a hacer su tarea. Esta diferenciación, entre otras, tiende a volverse borrosa actualmente, por los nuevos conceptos sobre trabajo integrado en equipo y desarrollo de la polivalencia funcional.
- **Departamentalización:** 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, y la forma de relación jerárquica entre esas unidades o departamentos. En la actualidad esa forma de entender la departamentalización está modificada por la fuerte tendencia a reforzar los procesos transversales, que eliminan 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:** 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**<sup>13</sup>, en parte por imperio de normas constitucionales; en parte porque a partir de cierto tamaño y complejidad es indispensable

---

<sup>13</sup> Keuning, Doede et al.: Desburocratizar la empresa, Folio, Barcelona, 1994.

transferir funciones desde el centro a la periferia de los sistemas; y sobre todo porque los progresos de la tecnología informática y comunicacional ha 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 estratégica en tiempo real. 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”<sup>14</sup> 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.

- **Colaboración y compromiso social**: Se tiene **poder** en la medida en que se es capaz de **influir** en la producción de cambios que no ocurrirían de otro modo. Para influir se apela a la **autoridad**, o sea al contrato psicológico

---

<sup>14</sup> David Osborne y Ted Gaebler: La reinención del gobierno, capítulo 9: “El gobierno descentralizado”, Paidós, 1995, Barcelona.

de aceptación de la autoridad legítima dentro de la organización; o a la **colaboración**, que es un modo de influencia y cambio con participación consciente y voluntaria del otro, con el que se establece una relación equilibrada y honesta. 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 flexibles<sup>15</sup>. La organización flexible implica una reconversión cualitativa de la estructura y la gestión: Una visión unificada de la misión, que otorga sentido y coherencia a las diversas funciones especializadas; una orientación hacia el mercado y los clientes, o hacia los ciudadanos, 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 decisivos lo más cerca posible del receptor final; establecer y explicitar a todo nivel la secuencia de actividades de la “cadena del valor”; 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 destinatario 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

---

<sup>15</sup> Ver, por ejemplo, “De las estructuras tradicionales a la organización flexible”, por D. Jose Miguel Hundain Vila, en Miguel Ordóñez Ordóñez: La nueva gestión de los recursos humanos, Gestión 2000, Barcelona, 1995.

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, con plena confianza en sus aportes; favorecer y alentar a los innovadores, que están dispuestos a arriesgarse por la organización; conceder importancia a las personas y a sus capacidades creativas; formar y captar directivos que logren la adhesión de todo su personal; elaborar proyectos con la participación de todas las personas y unidades de la organización.

### **Dirigir las actividades:**

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**”<sup>16</sup> (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 procesos 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 e 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.

Con respecto a los estilos de conducción y el liderazgo, 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,

---

<sup>16</sup> Ver Arnoletto, Eduardo: Aproximaciones a la Ciencia Política, Editorial Triunfar, Córdoba, 2000.



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).

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. 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 mas elementales, esa motivación se relaciona con la aceptación de la autoridad legitima, la posibilidad de acceder a recompensas y evitar sanciones y la satisfacción intrínseca del trabajo realizado.

### **Controlar los resultados:**

Es la tarea ejecutiva secuencial que tiene por misión comprobar si la misión y los objetivos de la organización se están realizando de 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 organización<sup>17</sup>.

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

---

<sup>17</sup> Gorostiaga, Angel: Transparencia en la función de gobierno, CITAF-OEA, Buenos Aires, 1996.

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 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.

No puede haber **planificación** ni **control** si no se dispone de la **información** necesaria en tiempo y en forma<sup>18</sup>. 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 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;

---

<sup>18</sup> 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

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.

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 decisiones -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.

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 administrativo<sup>19</sup>, 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.

Con respecto al control de gestión, hay que partir de considerar que las funciones esenciales de todo **gobierno** son:

---

<sup>19</sup> V. Alonso y A. Blanco: Dirigir con Calidad Total, ESIC, Madrid, 1990.



- 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 programas<sup>20</sup> se expresa de diversas formas, cuantitativas y cualitativas. Existen al menos **cuatro tipos básicos** de indicadores:

- 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 lucro<sup>21</sup> 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.

---

<sup>20</sup> Ver, por ejemplo, Jorge Etkin: Política, gobierno y gerencia de las organizaciones, Buenos Aires, Pearson Education SA, 2000, pág. 364 y ss.

<sup>21</sup> Drucker, Peter: Managing the Non-Profit Organization, Harper Collins Publishers, New York, 1990.

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).

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, etc.

La principal crítica que se ha hecho a estos **controles cuantitativos**<sup>22</sup> 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

---

<sup>22</sup> Ver, por ejemplo, Osborne y Gaebler: La reinención del gobierno, Piados, Buenos Aires, 1994.

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.

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**<sup>23</sup>.

**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

---

<sup>23</sup> Ver Cristóbal Casanueva Rocha y otros, op cit

expresan en otras unidades, como tiempo, espacio, cantidad de productos, de clientes, etc.):

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

Los **presupuestos no monetarios** 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.

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.

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 auditoría 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.

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**:

#### d) Las tareas directivas continuas

- **El 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.

- **La 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. 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
- **La 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.

### **Los roles interpersonales e informativos**

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 diferentes<sup>24</sup>:

Se consideran 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.

---

<sup>24</sup> Ver, por ejemplo, Casanueva Rocha y otros, op cit



- **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.

Se consideran roles informativos:

- **Monitor**: Consiste en la búsqueda de información externa e interna, fiable, oportuna, organizada, pertinente y significativa (no accesorio) 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.
- **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.

### **Los roles decisoriales:**

- **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 de 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.

## **e) La gestión política**

### **La creación de valor público y su análisis**

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, dificulta 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<sup>25</sup>, que es una forma de pensar diferente sobre los directivos

---

<sup>25</sup> Moore, Mark H.: Gestión estratégica y creación de valor en el sector público, Barcelona, Paidós, 1998.

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 estrategas que como técnicos, y son más innovadores que continuadores. Ante los temores 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.

Tenemos entonces que la razón de ser y la máxima justificación de 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.

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 públicas, de carácter específico, 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.

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.

En una filosofía política estatista, el tema de **la justificación de la intervención pública** resultaría al menos extraño, pero en una filosofía política liberal, como la que 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.

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.

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.

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:

- 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 plan de inversiones 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.

### **La gestión política y sus técnicas usuales**

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 implica, según los casos, cinco tipos de 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.
- **El marketing público:** El marketing público, o comunicación estratégica, trata de impulsar ciertas políticas mediante una comunicación que las haga comprensibles y convincentes, para conseguir apoyo y colaboración.

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; y que es, a fin de cuentas, la fuente de los recursos de dinero y de poder y 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.

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.

La **gestión política** puede considerarse compuesta (para una finalidad didáctica y descriptiva, ya que 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, y para 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.

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 personajes 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.

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 la eficacia esperada, o por la capacidad de los participantes. También influyen valores tales como representatividad, idoneidad, experiencia, antecedentes o concordancia con opiniones convencionales vigentes.

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.

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 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.

### **La promoción emprendedora:**

Se trata de formar una coalición para asegurar el apoyo al 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 es necesario, modificar, ampliar o cambiar el entorno político en el que se opera, acudiendo a otros actores o a otro foro.

### **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 legitimidad, 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.

En relación con la toma de decisiones intra-organizacionales, 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 tiene 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 - Supervisar y evaluar la puesta en práctica - Realizar el seguimiento del tema.

### **La negociación:**

La negociación es importante cuando se necesita a otros para realizar un propósito y hay intereses contrapuestos. 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 que motivan a las partes involucradas, más allá de la mesa de negociación; así como la mayor o menor posibilidad de acuerdos si se amplía el abanico de los intereses en juego.

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 a la negociación. Finalmente, se puede tratar de influir en las alternativas de la negociación.

### **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, movilizand o 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.

### **El marketing publico y la comunicación estratégica:**

El objetivo del marketing público, que utiliza técnicas de comunicación estratégica, es impulsar una determinada política haciéndola 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.

En síntesis diremos que 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 influir sobre sus directivos políticos, que conduzca a lograr 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, por otra.

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 iniciativas 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.

#### **f) La gestión operativa**

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. Abarca 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 entre los servicios ofrecidos o que se piensa ofrecer y 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.

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.

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 del funcionamiento del sector público lo considera un caso especial de creación de valor en condiciones de pocos cambios y conflictos, con innovaciones mínimas, manteniendo a la capacidad operativa contenida dentro del sistema de la organización misma. La nueva 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.

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.

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 el seguimiento y control externo de las organizaciones. La base para diseñar procesos, y para hacer la revisión de dichos procesos en el tiempo, es el diseño y revisión de los exursos (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.

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.

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, la 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.

En el campo operativo de la Administración Pública tiene una enorme importancia la **planificación estratégica**. Es un tema ciertamente complejo. 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.

### **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 información, 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.

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

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

- **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, para disfrutar de mayor apoyo político externo y de mayor respaldo económico y comunicacional, y 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.

- **Gestión de la estructura organizativa y 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.

- **Elevación del nivel 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.
- **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.
- **El anuncio de grandes iniciativas:** 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.

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 de elaboración de presupuestos, 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, como contrapartida, esos cambios tecnológicos pueden producir cambios cualitativos de nivel en toda la organización.

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 integradora, 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” o 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 descentralizados, 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.

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.

### **g) La gestión de la incertidumbre**

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 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 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 participación 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”.

## Capítulo 2:

### LA GESTION POR PROCESOS

#### a) La gestión por procesos: concepto y características

Un **proceso** es una secuencia ordenada de actividades orientadas a crear valor agregado a partir de un insumo, con la finalidad de conseguir un resultado o exumo, que satisfaga los requerimientos de los usuarios. En este enfoque, una **organización** es un sistema interrelacionado de procesos que contribuyen a la satisfacción de los usuarios.

La **gestión por procesos** es un sistema de gestión organizacional<sup>26</sup>, basado en criterios de Calidad Total, en el cual la atención se centra en los **resultados** de los procesos, los cuales, por otra parte, son objeto de simplificación y mejora continua.

La **gestión por procesos** puede coexistir en un principio con la **administración funcional** clásica, por lo que es un camino adecuado para iniciar un proceso de calidad total en una organización de características tradicionales, gradualmente y con más amplias perspectivas futuras.

La **gestión por procesos** evidencia las fortalezas y debilidades del sistema, determina qué procesos es necesario rediseñar o mejorar, establece prioridades de mejora, asigna responsabilidades explícitas sobre los procesos, aumenta la capacidad de la organización para crear valor y, sobre todo, crea un contexto favorable a la implantación y mantenimiento de planes de mejora continua. Al reordenar y simplificar los flujos de trabajo, facilita las tareas del personal, y al centrar el enfoque en los usuarios, aumenta la satisfacción de los mismos.

---

<sup>26</sup> **ROJAS MOYA**, Jaime Luis: Gestión por procesos para mejorar la atención del usuario en los establecimientos de salud del sistema nacional de salud, [www.eumed.net/libros/2007a/](http://www.eumed.net/libros/2007a/)

Llevar adelante una **gestión por procesos** requiere continuidad en el propósito de mejora, una buena coordinación vertical y horizontal de los cambios, mediante un sistema integrado de información y comunicación, y motivar al personal para que asuma el compromiso de participar y trabaje en equipo.

La **gestión por procesos** no requiere la creación de estructuras burocráticas adicionales, pero sí requiere la creación de un Comité Directivo interno que la coordine y controle la mejora de los procesos, y el ya mencionado sistema de información y comunicación.

### **Los objetivos a alcanzar**

Mediante la realización de una **gestión por procesos** se intenta alcanzar los siguientes objetivos:

- Aumentar el valor de los resultados mediante niveles superiores de satisfacción de los usuarios.
- Incrementar la productividad.
- Reducir los costos de no-calidad (o sea, los costos que no agregar valor).
- Acortar el ciclo de los plazos de entrega.
- Aumentar el nivel de la calidad percibida por los usuarios.
- Incorporar actividades adicionales de servicio, de bajo costo y de valor fácil de percibir.

### **Gestión funcional versus gestión por procesos**

La tradicional **gestión funcional** se caracteriza por la especialización, la departamentalización muy compartimentada, el heterocontrol, la formalidad reglamentaria, la centralización (especialmente de la toma de decisiones y del control), la circulación restringida de la información y el predominio de un mando unidireccional no interactivo.

La **gestión por procesos** se caracteriza por la polivalencia, la organización y jefatura ordenadas por procesos, el autocontrol, la flexibilidad y la innovación,



la información ampliamente compartida y el mando interactivo ejercido por liderazgo.

Implica, por lo tanto, un considerable cambio de actitud de los mandos de las organizaciones, sin perder orden ni autoridad, pero con una orientación diferente.

Las diferencias más evidentes de la **gestión por procesos** respecto de la gestión funcional se manifiestan en que los procesos van de complejos a simples; las actividades van de simples a complejas; los indicadores de medición de desempeño pasan a ser de medición de resultados; el personal pasa de ser controlado a ser facultado; y los directivos, de controladores pasan a ser capacitadores, coordinadores y líderes.

### **Cambios de actitud en los mandos**

Como ya dijimos, la gestión por procesos requiere un **cambio de actitud en los mandos de las organizaciones**. Yendo ahora más al detalle, esos cambios se centran en:

- Orientación centrada en los usuarios.
- Mejorar los procesos para trabajar mejor, no para trabajar más.
- Búsqueda de resultados concretos, no solo del cumplimiento formal de los trámites.
- Participación y apoyo, más que ejercicio de la jerarquía y la autoridad formal.
- Responsabilidad frente a los procesos y sus resultados.

### **b) Implantación de la gestión por procesos**

Implantar una gestión por procesos requiere dar primero ciertos pasos preparatorios, entre los que cabe citar:

- El análisis de las limitaciones del actual sistema.
- El relevamiento de los procesos internos existentes.
- La identificación de los factores de éxito usuales en el área de actividades pertinente.

- La medición de la actuación y de los medios invertidos en ella, en relación con el valor percibido por los destinatarios.
- Como tema central, la identificación de los requerimientos de los destinatarios, que los procesos deben satisfacer.

Sobre esa base, se puede luego realizar mejoras en los procesos, siempre orientadas a la satisfacción de los requerimientos de los destinatarios, en torno a resultados, procurando el aumento de la productividad del sistema en su conjunto.

Es muy importante que los procesos tengan responsables asignados, que se establezcan indicadores y objetivos de mejora posterior, y que los procesos queden bajo control estadístico, con su capacidad máxima adecuadamente evaluada.

En la gestión por procesos hay que establecer prioridades de mejora, atendiendo en primer lugar a los procesos desintegrados o muy deteriorados, luego a los de mayor impacto estratégico sobre los usuarios, luego a los que resulten más fáciles de cambiar y finalmente a los de menor alcance y costo.

### **c) La medición de la productividad de los procesos**

Para la continuidad del proceso de mejora es muy importante poder medir las ganancias en productividad que se vayan logrando. Para ello, lo más habitual es usar indicadores, cuyas sucesivas mediciones van dando una idea concreta del avance, que incluso se puede representar gráficamente. Los más habituales son los siguientes:

#### **DE EFICIENCIA:**

- Tiempo de proceso
- Recursos usados
- Cantidad de usuarios atendidos
- Costo del valor agregado
- Tiempo gastado en agregar valor
- Costo de la mala calidad

- Tiempo de espera

#### DE EFICACIA:

- Logro del resultado previsto
- Oportunidad del logro
- Confiabilidad del logro
- Seguridad de uso
- Seguridad de servicio
- Capacidad de respuesta
- Adaptabilidad
- Flexibilidad

#### DE CALIDAD:

- Satisfacción del usuario
- Adecuación al uso
- Integridad de los procesos
- Variaciones mínimas de los resultados
- Eliminación de desperdicios
- Mejora continua de los procesos

#### DE TIEMPO DE PROCESO:

- Tiempo de espera para acceder al servicio
- Respuesta a la expectativa de tiempo del usuario
- Tiempo total de la prestación del servicio
- Diseño
- Conversión
- Entrega

#### DE COSTO:

- Diseño e ingeniería
- Conversión
- Aseguramiento de la calidad
- Gestión del usuario

- Administración
- Inventarios
- Materiales
- Insumos

#### DE SERVICIO:

- Apoyo al usuario
- Definición de los requerimientos de los usuarios
- Servicio a los usuarios
- Flexibilidad para satisfacer cambios en los requerimientos de los usuarios
- Nivel de satisfacción del usuario con el servicio prestado

Mediante la obtención de información sobre esos indicadores, su análisis y su graficación, se pueden realizar objetivos tales como la elevación de la calidad de las prestaciones, el aumento de la eficiencia, la reducción de costos, el aseguramiento de los resultados y la simplificación de las tareas y de los mismos procesos.

#### **d) La mejora continua de los procesos y su simplificación**

La mejora continua de los procesos es, en general, producto de cambios graduales, orientados por ciertos “criterios de búsqueda” de cambios viables y fructíferos, entre los que cabe mencionar los siguientes:

- La eliminación de toda burocracia innecesaria.
- La eliminación de las duplicaciones de tareas.
- La simplificación de las tareas y de los procesos.
- La reducción de los tiempos del ciclo de prestación.
- La estandarización de las operaciones y las tareas.
- Las alianzas con los proveedores y los distribuidores.
- El aseguramiento del logro del “valor agregado” del proceso.
- El incremento de la capacidad de atención.
- La incorporación de mecanismos automáticos de detección de errores.

Estas mejoras se traducen en reducciones de costos y en la reducción de las demandas de insumos de materiales y de mano de obra, de modo que esos insumos ahorrados puedan quedar disponibles para la prestación de otros servicios.

Para la mejora continua de los procesos hay que aplicar todas las técnicas de la “organización que aprende”; hay que usar el “benchmarking” mediante estudios comparativos con los mejores ejemplos existentes en el área; y usar todas las herramientas de la gestión de la calidad, tales como el Control Estadístico de Procesos, el Despliegue de la Función Calidad y el Diseño Experimental.

La mejora continua de los procesos es inseparable de la simplificación de los mismos. Hay una serie de “criterios orientadores” para realizar esas simplificaciones, entre los que cabe citar:

- Enfocar todos los procesos al usuario.
- Minimizar actividades no relacionadas directamente con el usuario.
- Ejecución “en paralelo” de procesos.
- Diseño de procesos “completos” con responsabilidades compartidas.
- Desarrollo de la polivalencia de los empleados.
- Contacto de los empleados con los usuarios.
- Creación de funciones “virtuales” independientes de la localización.
- Amplia información para el usuario.
- Procesos proactivos, fáciles de cambiar.
- Reducir burocracias jerárquicas.
- Eliminar actividades redundantes.
- Reinvertir el tiempo recuperado en nuevas tareas.
- Comunicación entre todos los puestos.
- Proveer capacitación precisa enfocada en las tareas.
- Anticiparse a requerimientos nuevos.
- Controlar el rendimiento de los procesos.

Para realizar dichos criterios hay que analizar los procesos desde el punto de vista del usuario y desde el punto de vista de la eficiencia, eficacia y adaptación

a las circunstancias del contexto, a fin de eliminar derroches, inconformidades y retrabados, y buscar innovaciones de alto nivel (reingeniería).

### **e) Las organizaciones de pirámide achatada**

Una de las principales consecuencias de la gestión por procesos es que el organigrama funcional experimenta un “achatamiento” con gran refuerzo de los flujos transversales de comunicación intersectorial y un acrecentamiento de la descentralización, la delegación y el “empowerment”, sin perder por ello coordinación ni autoridad. A continuación se detallan algunos pasos para implantarlas:

- Determinar requerimientos del usuario final.
- Elaborar cuadros de flujo de proceso.
- Determinar usuarios internos de cada paso.
- Determinar funciones de cada paso.
- Seleccionar pasos posibles de mejorar.
- Detallar requerimientos de usuarios internos.
- Mejorar cada paso en ciclos repetidos.

## Capítulo 3:

### **REFLEXIONES Y NUEVOS ENFOQUES SOBRE EL CLIMA ORGANIZACIONAL**

#### **a) La importancia del clima interno de la organización**

En estas páginas nuestro propósito será presentar un breve recorrido por algunos de los temas centrales que se refieren al **clima interno de las organizaciones**, poniendo especial énfasis en instituciones que brindan un servicio sensible e importante a la comunidad<sup>27</sup>.

El recorrido comienza con el rescate de la significación de la cultura organizacional, su relevancia y consecuencias para la vida de nuestras instituciones y la de cada uno de sus integrantes. A partir de allí se esbozan, también sucintamente, otros tópicos considerados nodales como los relacionados con los modelos de comportamiento organizacional, la motivación del personal y el clima laboral.

El desarrollo y permanencia de las organizaciones depende, cada vez en mayor medida, de las personas que las integran. En un entorno cambiante, la adaptabilidad y el aprovechamiento de las mejores oportunidades por parte de las organizaciones, la racionalización de sus actividades y el incremento de su productividad, derivan de la capacidad de sus empleados y de su actuación cooperativa.

Ante este panorama, se debe valorar la creatividad, la innovación, la flexibilidad, el trabajo en equipo, la calidad de la atención al receptor de nuestro servicio o producto, la autoevaluación y su consiguiente mejora continuada, la formación permanente y el gusto por el trabajo bien hecho, desde el convencimiento de que todo ello redundará en la calidad del servicio que presta la organización a su comunidad.

---

<sup>27</sup> EDEL, R. García, A. Guzmán, F.: (2007) *"Clima y Compromiso Organizacional"*. Vol. II, Versión electrónica gratuita. Texto completo en <http://eumed.net/libros/2007c/>

La implementación de estos cambios, para que sea exitosa, debe nutrirse de una profunda e inteligente interpretación de la realidad, esto es, que tomando los principales elementos estructurales de la realidad organizacional, genere múltiples posibilidades de poner en marcha un proceso que gestione y administre el fortalecimiento y desarrollo de los actores internos. Las organizaciones siempre poseen una política de *lo individual*, pero el desafío es construir una **política de lo colectivo** donde el logro de los objetivos sea fundamentalmente alcanzado y compartido por la mayoría de sus integrantes.

Sólo así, los valores culturales de esa organización (y los de su comunidad) se constituirán en su principal fuente de referencia. Toda organización crea y recrea su propia cultura, la que a su vez se asienta en los valores predominantes de su entorno y que también los modifica según su propio campo de acción. De hecho, si en una organización los valores productivos se encuentran en conflicto u oposición con el trabajo compartido y responsable, sus resultados serán ponderados a través de los logros individuales y más mediáticos. Esa situación, en el corto plazo, pondrá en crisis la estabilidad de la organización frente a la demanda comunitaria que exige de ella un esfuerzo colectivo, debido a la alta complejidad de las soluciones a ofrecer.

### **b) La cultura de las organizaciones**

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 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.

Esta realidad cambiante y altamente demandante en la que hoy en día se desenvuelven nuestras organizaciones, requiere de la puesta en marcha de toda una serie de procedimientos que permitan adaptar la vida de nuestras instituciones a los cambios del contexto externo e interno. Una de las estrategias más utilizadas hoy, es la de la implantación de un proceso de **Calidad Total**.

Excede el tema de este escrito abordar en profundidad tamaña herramienta de gestión organizacional, pero es válido nombrarla para que se tenga en cuenta como una alternativa posible y recomendable a la hora de dotar de flexibilidad a nuestras instituciones, incrementando no sólo la eficacia en sus logros sino también la eficiencia a la hora de poner en juego sus recursos, incluyendo aquí a lo máspreciado de estos recursos, nuestro personal.

Para que procesos como el señalado no desemboquen en una mera apariencia de mejora, debe promoverse un cambio cultural profundo, y no la simple aplicación de técnicas de gestión más o menos originales. Dado lo anterior, es lógico que provoque resistencias y requiera mucha paciencia y perseverancia para dar sus frutos. No es una operación a corto plazo sino un camino de mejora continua, que requiere cierto tiempo para producir resultados y que es, en última instancia, un proceso sin fin.

Sin lugar a dudas, uno de los pilares de estos cambios a nivel organizacional es la idea de la **gestión participativa**, esta palabra *gestión* alude a la conducción o gobierno de los procesos de las organizaciones. La expresión *gobierno* forma parte de una familia de palabras derivadas del griego *kibernetes*, que nombra al timonel de los antiguos barcos a vela y remo. La tarea del timonel (gobernante, gerente, y en sentido extenso cualquier persona o grupo de ellas que tenga la tarea de liderar una organización) puede ejercerse en soledad (como en las organizaciones verticalistas autoritarias clásicas) o en forma más o menos participativa.

Solo se puede hacer frente a los actuales requerimientos de nuestras modernas sociedades si se busca por todos los medios lícitos la participación activa e integral (pensante, volitiva y manual) de todos los integrantes de la organización. Se trata de maximizar la responsabilidad y la participación en todos los niveles de la organización, sobre la base de una adecuada preparación cultural y técnica, que permita delegar tareas y conferir poder de decisión en contextos claramente determinados.

Con la única finalidad de reseñar algo más sobre esta temática, enunciamos aquí en pocas palabras los criterios básicos que orientan la puesta en marcha de una gestión participativa, y sirven a la vez para evaluar los avances en su realización, se puede entonces recurrir a los siguientes **principios de la gestión participativa**:

- Reconocer iniciativa y creatividad al conjunto del personal;
- Compartir la responsabilidad a todos los niveles;
- Comprender y compartir entre todos el proyecto de la institución;
- Información permanente, ascendente y descendente, mediante grupos de trabajo interconectados;
- Contactos humanos basados en la cooperación;
- Los resultados obtenidos deberían beneficiar a todos.

Para que la participación sea posible (y deseable) es necesario poner en marcha algunos **mecanismos de la gestión participativa**. Vamos a revisar a continuación los principales mecanismos, cuya presencia puede reconocerse en las organizaciones que practican la gestión participativa.

El primero de ellos es lo que se refiere a la **conducción por liderazgo**, y 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.

Otro mecanismo, es el de la **delegación**, este 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**, es también un pilar fundamental en la tarea de abrir nuestras organizaciones a la participación responsable de todo su personal, ya que 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 otro de los mecanismos necesarios en estos procesos pues 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, etc.) y no monetarios (públicos o privados, a individuos o grupos).

Para la organización que tiene su atención centrada en el mejoramiento de las condiciones de trabajo, para que a partir de allí también mejoren los resultados de su desempeño, es fundamental mantener un **doblo flujo de comunicación externa e interna**:

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

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 la institución*. Las formas de comunicación interna más frecuentes son: la publicación institucional periódica, los comunicados circulares, las comunicaciones descendentes y ascendentes específicas, las reuniones directivos – subordinados de los distintos niveles, y las vías ascendentes directas a la cúpula.

La **capacitación** es otro mecanismo sustantivo ya que 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 esas posibilidades a fin de no frustrar esas expectativas.

Poner en marcha todos esos aspectos de la gestión participativa supone considerables esfuerzos y lleva tiempo. Además, inicialmente requiere recursos económicos y de otras clases adicionales. ¿Cómo y porqué es posible mantener en marcha este proceso de realizaciones? Una respuesta sintética podemos encontrarla en el hecho de que 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. Por otra parte, la participación creativa mejora la calidad de la vida laboral, y la convergencia de ambos aspectos permite rescatar la esencial dignidad del buen trabajo, el que a su vez posibilita una sana convivencia *intra* e *inter* institucional.

### **c) La teoría X y la teoría Y en el desarrollo de las organizaciones**

En un proceso de Calidad Total, como el que se reseñó brevemente en el apartado anterior, hay que evolucionar hacia una cultura organizacional caracterizada por un criterio de realidad y verdad basado en el consenso, una visión neutra y perfectible de la naturaleza humana y una mirada de las relaciones humanas como colaterales, de coordinación y de liderazgo.

Sobre la base de estas ideas, presentamos aquí las llamadas “Teoría X” y “Teoría Y” de Mc Gregor<sup>28</sup> que se basan en supuestos contrarios sobre la naturaleza humana y la relación del hombre con el trabajo. Douglas Mc Gregor enunció las dos teorías en 1960, para explicar la ineficiencia del autoritarismo y proponer otro modo de dirección, basado en la pirámide de las necesidades y motivaciones humanas de Maslow.

---

<sup>28</sup> McGregor, D. (1960). *The Hhuman Side of Enterprice*, , McGraw Hill: Nueva York.

En cuanto a los supuestos y consecuencias de la **Teoría X**, según Lester Bittel<sup>29</sup> los supuestos de la teoría X, que es el enfoque tradicional, centrado en el trabajo autoritario, pueden resumirse así:

- Los empleados detestan el trabajo y deben ser forzados a realizarlo;
- No existe una satisfacción intrínseca para las personas en su trabajo;
- Los seres humanos intentan evitar el trabajo lo más que pueden;
- La dirección debe dirigir, controlar, obligar y amenazar a los trabajadores para poder lograr sus objetivos;
- El ser humano medio rehuye la responsabilidad, carece de ambición e imaginación; quiere ser dirigido y sentirse seguro.

Naturalmente, esta visión de la relación del hombre con su trabajo tiene consecuencias organizacionales directas:

- La necesidad ineludible de aplicar una fuerza motivadora directa: la autoridad;
- El centro que toma las decisiones se ubica solamente en la cúspide de la organización;
- La estructura organizacional es piramidal, y el poder o autoridad circula únicamente desde la cúspide hasta la base;
- Las funciones principales de los mandos medios son: transmitir las ordenes (no tomar decisiones) y vigilar el cumplimiento de los objetivos institucionales;
- El papel del personal es el de un componente de la máquina, que se comunica únicamente con su supervisor y o jefe inmediato.

En otro orden de cosas, los supuestos y consecuencias de la **Teoría Y**, suponen un enfoque de relaciones humanas democrático y centrado en las personas. Los supuestos de este enfoque pueden resumirse así:

---

<sup>29</sup> Bittel, L. (1985). "Teoría X y Teoría Y". En Enciclopedia del Management, Ed. Océano: Barcelona.

- Gastar esfuerzos en el trabajo y en el juego es algo natural en los seres humanos;
- El control y la amenaza no son necesarios para lograr esfuerzos orientados a la conquista de objetivos organizacionales comprometidos por las personas;
- Los esfuerzos realizados en pro de objetivos organizacionales pueden satisfacer necesidades de autorrealización del ego individual;
- El individuo medio o normal aprende a aceptar y mantener un elevado grado de responsabilidad;
- La creatividad se encuentra en todos los sectores y niveles de la población;
- Las organizaciones deben aprovechar las potencialidades intelectuales de todos sus integrantes.

Como en el caso anterior, la aplicación de esta teoría tiene consecuencias organizacionales directas:

- Es una organización participativa, de autoridad aceptada y no impuesta;
- El lugar de decisión es amplio: pueden tomarse decisiones en todos los niveles; decisiones acordes con los grados de responsabilidad conferidos;
- La principal unidad de la organización es el grupo de trabajo, incluido su supervisor y/o director;
- El supervisor trata con grupos;
- El trabajador es miembro de un grupo, que participa en los objetivos de la organización y trabaja motivado e inteligentemente;
- La dirección asume la responsabilidad de las actitudes y de la productividad de sus empleados.

Este planteo de Mc Gregor sobre las teorías X e Y ha merecido valoraciones positivas y también críticas. Se lo considera de gran utilidad para definir los



límites y supuestos contrarios extremos, dentro de la teoría general de la organización, pero al mismo tiempo se lo considera como excesivamente simplificado y generalizado. Además, ambas teorías han encontrado solamente una débil verificación en estudios empíricos.

En la década de los años 80, William G. Ouchi<sup>30</sup> planteó su “**Teoría Z**”, basada en el concepto japonés de la “dirección por consenso”, en la que considera a los “trabajadores comprometidos” como clave de la productividad. McGregor opinó que “La teoría Z es la teoría Y llevada al summum”.

Lo que en definitiva importa a los fines de este escrito es subrayar la importancia de las relaciones interpersonales y los **modelos de comportamiento** hacia adentro y fuera de la organización, ya que ambos tienen una relevancia clave en la vida institucional.

En ese sentido, decimos que las **relaciones interpersonales**<sup>31</sup> son relaciones de interacción entre personas: un conjunto de comportamientos observables mas una cantidad considerable de sensaciones asociadas a esos contactos. Son fundamentalmente canales de comunicación verbal y gestual, en los que se manifiesta una influencia considerable del afecto y del efecto acumulativo de los intercambios producidos a lo largo del tiempo. La importancia del tema puede notarse mediante un dato muy simple: más de la mitad del tiempo de trabajo de cualquier persona con responsabilidades en una organización se emplea en contactos interpersonales con gente de adentro y de afuera de la misma.

A esto cabe agregar que las relaciones interpersonales mutuamente satisfactorias generan confianza mutua, amistad y empatía, que contribuyen a crear un buen clima laboral, y también aumentan la eficiencia, porque las energías disponibles pueden aplicarse en su totalidad a los fines del sistema,

---

<sup>30</sup> Ouchi, W (1981). *Theory Z: How American Business can meet the Japanese Challenge*, Reading Mass: Addison – Wesley.

<sup>31</sup> Ver, por ejemplo, Robert H. Doctor y Marvin D. Loper (1988): “Relaciones interpersonales”. En Enciclopedia del Management, Ed. Océano: Barcelona, pág. 989.

sin dispersarse en conflictos ajenos a las finalidades principales. Las relaciones interpersonales bien asentadas permiten compartir sentimientos: amor, ira, júbilo, felicidad, tristeza, que son fuerzas poderosas para los individuos y las organizaciones, con efectos tanto positivos como negativos según las circunstancias.

Para establecer modelos de comportamiento adecuados a los fines de la organización es muy importante la **calidad de las condiciones de trabajo**, que incide directamente en las actitudes individuales y grupales, y que tiene un doble objetivo: por una parte, reforzar la dignidad, promoción, participación, satisfacción y motivación de los empleados; por otra, aumentar la eficacia, eficiencia, productividad, calidad, ahorro de costos, creatividad y adaptabilidad de la organización.

Retomando temas ya esbozados con anterioridad, cabe remarcar que es vital atender a las **comunicaciones dentro de la organización**: la eficacia de las comunicaciones incide en la eficacia general del sistema. Hay que reconocer la necesidad y beneficios de las buenas comunicaciones; formar a los directivos en la conciencia de su papel en las comunicaciones organizacionales, y recurrir a profesionales en comunicaciones para poner en marcha buenos sistemas de comunicación.

La **unidad de criterios** como la adhesión de los individuos a las normas de los grupos, por influencia de los mismos grupos; pero aquí hay que distinguir entre la adhesión a nivel de comportamiento, sin respaldo interior, de las acciones representativas de sentimientos verdaderos.

Esa unidad de criterios es básica para poder practicar con eficiencia la delegación, que en principio consiste simplemente en encargar trabajos y asegurar su correcta ejecución, pero que alcanza su mejor nivel mediante la práctica de la toma descentralizada de decisiones, que reduce costos, lleva a mejores decisiones con mayor rendimiento y permite a los directivos dedicarse más a sus tareas específicas de dirección. Para practicarla hay que tener ciertas aptitudes: receptividad, serenidad, autocontrol; y deben satisfacerse ciertos requisitos: especificar políticas, establecer objetivos, lograr una buena

comunicación, tener mecanismos de control. Siempre conviene delegar tareas enteras y no partes de ellas.

Esa forma de trabajar se ve favorecida por la adopción de **modelos de participación**, o sea diseños de la estructura de la organización que favorezcan la participación individual y grupal, que está siempre relacionada con la elevación del nivel de formación y con la intensificación de la comunicación multidireccional.

El **desarrollo y formación del personal** es otro aspecto vital de los modelos de comportamiento. Es el proceso gradual y sistemático de mejora de los conocimientos, destrezas, actitudes y rendimientos del personal. Ese desarrollo se debe promover tanto dentro del puesto de trabajo (aprender del trabajo mismo y de los demás) como fuera del puesto de trabajo (cursos, seminarios, etc.). El carácter sistemático de esta formación lleva a la planificación de las trayectorias profesionales.

Finalmente, plantearemos como otro aspecto importante de los modelos de comportamiento la **evaluación** de los puestos de trabajo, entendida como determinación racional del valor de cada puesto, para que cada lugar sea ocupado por una persona con el perfil adecuado, y la remuneración sea acorde con las dificultades de cada puesto. Para evaluar puestos de los niveles subalternos, generalmente se tienen en cuenta los siguientes factores: formación requerida; supervisión recibida; exigencias físicas; condiciones de trabajo; experiencia necesaria; complejidad de los deberes; contactos con otras personas; responsabilidad sobre equipos y herramientas. Para evaluar los puestos de mayor jerarquía, generalmente se toman además en cuenta otros factores: libertad de decisión; responsabilidad sobre resultados; alcance funcional; impacto de las acciones discrecionales.

#### **d) La motivación del personal**

Siguiendo a David Martínez<sup>32</sup>, para el logro de todo lo anterior, es fundamental que todos y cada uno de los integrantes de la organización, en nuestro caso de

---

<sup>32</sup> MARTÍNEZ, D. *Gestión de Recursos Humanos para Organizaciones Públicas* (segunda parte). En Graglia, E. (et .al.) (2007) "Contribuciones a la gestión pública II. EDUCC: Córdoba

la comunidad educativa, se encuentren motivados. Entendiendo la **motivación** como una energía positiva procedente del conjunto de aspiraciones, deseos, valores, desafíos y sensibilidades individuales, que se manifiesta a través de la ejecución de tareas específicas y el logro de objetivos comunes. Para eso, nuestra institución debiera incorporar:

- Orientación al trabajo basada en el principio del esfuerzo personal y compartido;
- Orientación a la productividad de las ideas y acciones de las personas;
- Satisfacción por el esfuerzo del trabajo;
- Potenciación de las fortalezas de las personas y los grupos, orientándolas al desarrollo sostenido;
- Concepción del aprendizaje como proceso constante para las personas y para la organización en general;
- Inclusión de la evaluación permanente, a todos los niveles, como punto de reconocimiento del aprendizaje y sus beneficios.

Desde esta mirada, la motivación supone interpretar y adaptarse a la realidad de una forma inteligente, partiendo desde el escenario sobre el que se actúa (adaptación activa) para implantar dispositivos que creen nuevas condiciones para la motivación. Esta posición insiste en considerar permanentemente a la motivación en el ámbito laboral como una responsabilidad social de toda la organización, responsabilidad que en su praxis de corto, mediano y largo plazo, pone en marcha mecanismos de permanente revisión de aquellos factores internos y organizacionales que influyen en la motivación de las personas orientada a la productividad individual y colectiva. En general, en la teoría clásica sobre el tema, existe una permanente y lógica recurrencia a asociar la motivación con aquello que se menciona y distingue como **clima laboral** presente en toda una organización, o en una parte específica de ella.

Así es que hay autores como Litwin y Stinger (Litwin; Stinger, 1978) que postulan la existencia de nueve dimensiones que explicarían el clima existente en una determinada organización; dimensiones estas a las que debiéramos

prestar especial atención si de mejorar nuestro clima laboral se trata. Ellas son, sucintamente, los que siguen:

- **Estructura:** Representa la percepción acerca de la cantidad de reglas, procedimientos, trámites y otras limitaciones a que se ven enfrentados en el desarrollo de su trabajo. Esto es, la medida en que la organización pone más énfasis en la burocracia improductiva que en el armado de un ambiente de trabajo más desestructurado.
- **Responsabilidad y empoderamiento:** Es la percepción del personal de la organización acerca de su autonomía en la toma de decisiones relacionadas con su trabajo. Cuyo riesgo es que la supervisión que reciben deje de ser de tipo general y se transforme en un control asfixiante que no permite construir y desarrollar en el personal el sentimiento de ser su propio jefe en lo específico de sus tareas.
- **Recompensa:** Corresponde a la percepción de los miembros acerca de la adecuación de la recompensa recibida por el trabajo bien hecho. Es la medida en que la organización utiliza más el premio que el castigo o la sanción.
- **Desafío:** Es la percepción que tiene el personal acerca de los desafíos que impone el trabajo. Es la medida en que la organización promueve la aceptación de riesgos calculados, a fin de lograr los objetivos propuestos en un área determinada.
- **Relaciones:** Corresponde a la percepción del personal acerca de la existencia de un ambiente de trabajo grato y de buenas relaciones sociales, tanto entre pares como entre jefes y subordinados.
- **Cooperación:** Es la percepción del personal sobre la existencia de un espíritu de ayuda de parte de los directivos y de otros empleados del grupo. Aquí el énfasis está puesto en el apoyo mutuo, tanto en niveles superiores como inferiores.
- **Estándares:** Es la percepción del personal acerca del énfasis que pone la organización sobre las normas de rendimiento.

- **Conflictos:** Es la percepción del grado en que los miembros de la organización, tanto pares como superiores, aceptan las opiniones discrepantes y no temen enfrentar y solucionar los problemas tan pronto surjan.
- **Identidad:** Es la percepción de que la pertenencia a la organización es un elemento valioso dentro de los grupos de trabajo. En general, es la sensación de compartir los objetivos personales con los de la organización.

Completamos esta presentación con algunas referencias específicas a los diversos **tipos básicos de cultura organizacional** que, aunque han sido planteados por sus autores (Frigerio, Poggi y Tiramonti)<sup>33</sup> para instituciones escolares, resultan a nuestro juicio perfectamente aplicables a organizaciones de la Administración Pública e incluso a organizaciones privadas tipo ONG's o Pymes:

### **1. La organización como cuestión de familia:**

Su modelo es la familia ideal, con un estilo de gestión "casero", desconocimiento del currículum prescripto, lealtades invisibles, vínculos afectivos, conflictos interpersonales no resueltos ni elaborados, comunicación informal, cuyo riesgo principal es la dilución de la especificidad institucional.

### **2. La organización como cuestión de papeles y expedientes:**

Su modelo es la máquina perfecta, con un estilo de gestión tecnocrático, currículum duro e inmodificable, contratos formales y burocráticos, vínculos impersonales, conflictos negados o resueltos por posiciones de jerarquía, comunicación formal vertical ascendente y descendente escrita, cuyo riesgo es la desconexión social.

### **3. La organización como cuestión de concertación:**

---

<sup>33</sup> Frigerio et al.: "Las instituciones educativas. Cara y ceca" Bs.As., 1992, Troquel Ed.

Su modelo es la negociación profesionalizada y experta, con un estilo de gestión igualmente profesional, un currículum “organizador institucional”, contratos concertados y explícitos, vínculos respetuosos y apasionados por la tarea, conflictos resueltos por negociación, comunicación formal e informal, cuyo riesgo principal es el asambleísmo y la consiguiente inoperancia.

Para que el **mejoramiento del clima** en que desplegamos nuestra actividad profesional cotidianamente sea posible, es necesario revalorizar la idea de que nuestra organización está compuesta por *personas*, que cada una de ellas tiene sus propias (y únicas) características, y que a su vez, todos *formamos parte de la misma comunidad*. Para que esto último sea una realidad ostensible, la diferenciación entre “nosotros” y “aquellos” debe sencillamente desaparecer, no en términos de obtener una uniformidad impuesta sino en términos de remoción de obstáculos para el trabajo.

Frente a la diversidad deben desarrollarse aptitudes y actitudes de tolerancia, inclusión y cooperación, que promuevan acciones de complementariedad y coexistencia de las diferencias. Considerarla como un aspecto positivo y aliado a nuestros objetivos organizacionales nos posibilitará encontrar nuevas oportunidades para la resolución de problemas donde las tensiones serán interpretadas como fuerzas internas que pueden competir en la búsqueda de mejores logros. Admitir la diversidad y trabajar a partir de ella posibilitará a todo el personal la identificación con sus tareas y la promoción de formas de aprendizaje más adecuadas y beneficiosas para su propio acervo profesional y para el bien de toda la institución de la que se es parte.

### **e) El clima organizacional**

En palabras de Edel (Edel et. al, 2007), el estudio del **clima organizacional** es una tarea muy compleja, por lo que llevaría mucho tiempo tratar de comprender todos los factores que lo determinan. Para evitar esta complejidad se hace necesario especificar las variables de mayor interés. Estas variables se relacionan con la estructura y los procesos organizacionales

En nuestro tiempo, el funcionamiento eficiente de organizaciones requiere de **innovación constante** en sus planteamientos operativos y en sus principios de organización. Se debe pensar en buscar en el interior de cada organización soluciones que permitan mejorar el trabajo que se realiza para responder de forma favorable a las necesidades que le presenta su contexto interno y externo.

Ante esta situación conviene estudiar el **clima organizacional**, puesto que son diversos los factores que lo determinan, provocando una percepción positiva o negativa en sus integrantes y en los destinatarios de su labor. Cabe señalar que estas percepciones se traducen en **actitudes**: positivas en el caso de que la percepción sea favorable; si la percepción es negativa habrá poco compromiso hacia los objetivos de la organización.

Las organizaciones públicas deben ser más eficientes en todas las áreas que la integran y para ello se hace necesario que los recursos con los que cuenta se aprovechen eficientemente, teniendo en cuenta su escasez. Optimizar los recursos es una tarea difícil porque las organizaciones son complejas, sobre todo por el hecho de que trabajan mucho con el factor humano, y este tiene innumerables intereses y distintas formas de pensar y percibir las acciones. Cabe destacar, por otra parte, que uno de los principales capitales que tiene cualquier organización es su capital humano, de cuyo desempeño depende en gran medida la efectividad de la organización.

Capacitar al personal contribuye al mejoramiento de la calidad en la prestación de servicios, pero además se hace necesario que se lleven a cabo actividades de intervención que periódicamente regulen el clima organizacional de las organizaciones, para facilitar la aplicación de las nuevas propuestas.

Ejemplificando un poco más, tenemos que la institución, percibida por sus integrantes como un clima organizacional desfavorable tendrá dificultades en la realización de los principios de calidad. En cambio, un clima organizacional favorable tendrá consecuencias positivas como las siguientes: “logro, afiliación, poder, productividad, baja rotación, satisfacción y adaptación”(Gibson, 1995).



Por otra parte, se debe destacar que el clima organizacional esta ligado con la motivación de los miembros. Si la motivación de estos es elevada, el clima organizacional tiende a ser alto y proporciona relaciones de satisfacción, animación, interés y colaboración entre los miembros. En tanto el clima organizacional bajo se caracteriza por estados de desinterés, apatía, depresión e insatisfacción: en algunos casos pueden transformarse en inconformidad, agresividad e insubordinación (Gibson, 2001).

De esta manera los integrantes de una organización son personas que en forma activa perciben e interpretan su ambiente laboral. Desde esta perspectiva el clima organizacional es un proceso de medición perceptual del ambiente laboral que influye en las actitudes y conductas de los miembros de una organización.

El **conocimiento del clima organizacional** proporciona información acerca de las percepciones que determina los comportamientos de los integrantes de la organización y por consiguiente permite introducir cambios planificados con el objeto de influir en dichas percepciones. Estos cambios se transforman en relevantes en la medida que los integrantes de la organización pueden participar en su definición y por supuesto en la acción de actividades en el marco de un programa de intervención permanente.

### **Teorías que sustentan la importancia del clima organizacional:**

De acuerdo con Brunet (2004) dentro del concepto de clima organizacional subyace una amalgama de dos grandes corrientes teóricas de pensamiento: la escuela de la gestalt y la escuela funcionalista.

La primera de ellas, **la Escuela de la Gestalt**, se centra en la organización de la percepción, entendida sobre la base de que el todo es diferente a la suma de sus partes. Esta corriente aporta dos principios de la percepción del individuo: a) Captar el orden de las cosas tal y como éstas existen en el mundo b) Crear un nuevo orden mediante un proceso de integración a nivel del pensamiento.

Según esta escuela, los sujetos comprenden el mundo que les rodea basándose en criterios percibidos e inferidos y se comportan en función de la forma en que ven el mundo. Esto quiere decir que la percepción del medio de trabajo y del entorno es lo que influye en su comportamiento.

Para la **Escuela Funcionalista**, el pensamiento y comportamiento de un individuo dependen del ambiente que lo rodea y las diferencias individuales juegan un papel importante en la adaptación del individuo a su medio. Es pertinente mencionar que la escuela gestaltista argumenta que el individuo se adapta a su medio porque no tiene otra opción, en cambio los funcionalistas introducen el papel de las diferencias individuales en este mecanismo, es decir la persona que labora interactúa con su medio y participa en la determinación del clima de éste.

Como regla general, cuando la escuela gestaltista y la funcionalista se aplican al estudio del clima organizacional, estas poseen en común un elemento de base que es el nivel de homeostasis (equilibrio) que los sujetos tratan de obtener en la institución en que trabajan. Las personas tienen necesidad de información proveniente de su medio de trabajo, a fin de conocer los comportamientos que requiere la organización y alcanzar así un nivel de equilibrio aceptable con el mundo que le rodea, por ejemplo: si una persona percibe hostilidad en el clima de su organización, tendrá tendencias a comportarse defensivamente de forma que pueda crear un equilibrio con su medio, ya que, para él dicho clima requiere un acto defensivo.

Martín y Colbs. (1998), hacen referencia a las siguientes escuelas: Estructuralista, Humanista, Sociopolítica y Crítica.

Para los **estructuralistas**, el clima surge a partir de aspectos objetivos del contexto de trabajo, tales como el tamaño de la organización, la centralización o descentralización de la toma de decisiones, el número de niveles jerárquicos de autoridad, el tipo de tecnología que se utiliza, la regulación del comportamiento individual. Aunque, con esto, los autores no pretenden negar la influencia de la propia personalidad del individuo en la determinación del

significado de sucesos organizacionales, sino que se centran especialmente en los factores estructurales de naturaleza objetiva.

Para los **humanistas**, el clima es el conjunto de percepciones globales que los individuos tienen de su medio ambiente y que reflejan la interacción entre las características personales de los individuos y las de la organización.

Las **corrientes sociopolítica y crítica** afirman que el clima organizacional representa un concepto global que integran todos los componentes de una organización; se refiere a las actitudes subyacentes, a los valores, a las normas y a los sentimientos que los integrantes tienen ante su organización.

Otra teoría del clima organizacional es la que propone Likert, también llamada **de los sistemas de organización**. Dicha teoría permite estudiar en términos de causa-efecto la naturaleza de los climas organizacionales y además permite analizar el papel de las variables que conforman el clima que se observa.

Likert sostiene que en la percepción del clima organizacional influyen tres grupos de variables. La primera de ellas son las causales referidas a: estructuras de la organización y su administración: reglas, decisiones, competencias y actitudes entre otras. Referente a las variables intermedias, se tiene que estas reflejan el estado interno y la salud de una organización, y constituyen los procesos organizacionales; al respecto se mencionan las siguientes: motivación, actitud, comunicación, toma de decisiones, entre otras. Las variables finales son el resultado obtenido de las dos anteriores e impacta fuertemente a la organización en la productividad, ganancias y pérdida (Brunet: 2004).

El clima organizacional es un elemento que ha adquirido gran relevancia en los últimos años; ya que a partir del clima organizacional se puede incidir en el mejoramiento de las instituciones. Es importante no confundir el clima organizacional general con el clima de cada sector de la organización.

De acuerdo con Brunet (2004) el concepto de clima organizacional fue introducido por primera vez en la psicología industrial, por Germman, en el año de 1960. Denison (1991) menciona que la expresión de clima organizacional también se encuentra en las investigaciones realizadas por, Halpin y Croft (1962), Litwin y Stringer (1968), Tiagiuri y Litwin (1968), Likert (1961,1967), Campbell, Dunnette, Lawler y Weick (1970).

Al respecto se menciona que no es un concepto reciente, sino ha sido motivo de múltiples investigaciones, pero a pesar de ello sigue teniendo un lugar para la discusión y la búsqueda de nuevos conocimientos. Cabe mencionar que los estudios de clima organizacional nacieron en el ámbito de las organizaciones empresariales distintas al ámbito público; sin embargo, existen elementos comunes en ambos ambientes, tales como estructuras y procesos organizacionales, por lo que se consideran válidos elementos teóricos y metodológicos para generar conocimientos en ambos.

No se pretende aquí agotar todas las definiciones que existen del clima organizacional, sino, solo se recuperan aquellas que ofrezcan un acercamiento al objeto de estudio desde el ámbito público y que reflejen la posición teórica del investigador.

En ese sentido, Tagiuri y Litwin (citado por Denison, 1991:23) expresan que “El clima organizacional es una cualidad relativamente permanente del ambiente interno de una organización que: (a) experimentan sus miembros, (b) influye en su comportamiento y (c) se puede describir en función de los valores de un conjunto particular de características (o actitudes) de la organización”.

Martín y Colbs.,(1999:10) menciona que: “El término **clima**, es un concepto metafórico.....adquirió relevancia en el ámbito sociológico cuando las empresas empezaron a dar importancia a los aspectos relacionados con un ambiente de trabajo positivo y satisfactorio para conseguir, en última instancia, una mayor productividad en términos no sólo cuantitativos, sino sobre todo de calidad”.

De acuerdo con Fernández y Asensio (citados por Martín y Colbs., 1998:20), se entiende al clima como: 1.-Tono o atmósfera general de la organización percibido fundamentalmente por sus integrantes. Dentro de esta línea algunos evaluadores incluyen además la percepción de los directivos, y más excepcionalmente, de otros miembros de la comunidad. 2.-El clima entendido como cualidad organizativa. Es una concepción que parte de la consideración de la institución como una organización jerárquica, y que, consecuentemente, utiliza como principal fuente de información a directivos y funcionarios, esto es, las personas concedoras de los entresijos que marcan el funcionamiento de la institución.

En las conceptualizaciones de **clima organizacional** arriba mencionadas se puede observar que se presentan diferentes informantes claves de la institución: autoridades, funcionarios jerárquicos, empleados y ciudadanos.

Al respecto Gairín (1996) argumenta que las relaciones que existen entre los miembros de una organización y el conocimiento mutuo que poseen juegan un papel importante en la configuración de la percepción del clima que se genere en el colectivo. Los climas no deben considerarse como estilos cognitivos o mapas lógicos. Más bien son esquemas colectivos de significado, establecidos a través de las interacciones desarrolladas en las prácticas organizacionales. El clima debe considerarse como inter-subjetivo, esto es como una vivencia diaria entre los colaboradores de una institución, en la cual se produce un intercambio de percepciones.

De acuerdo con Chiavenato y Colbs. (2001:119-120) “el clima organizacional es la cualidad o propiedad del ambiente percibido o experimentado por los miembros de la organización en su comportamiento”. Este concepto aporta un elemento que ayuda a comprender que el clima organizacional en esencia nos remite a la percepción de los que integran una organización, por lo que da lugar a tomar en cuenta distintas fuentes de información de los integrantes de una institución.

Goncalves (2000) menciona que el clima organizacional dentro de las instituciones se refleja en las estructuras organizacionales, tamaño de la organización, modos de comunicación y estilo de liderazgo. Estos dos últimos elementos, de acuerdo con Brunet (2004), se ubican en los procesos organizacionales, que sería la parte que interesa investigar. No obstante se reconoce que las estructuras organizacionales tienen un peso específico en la percepción de las personas, y es por ello que estos procesos tienen el carácter de un fenómeno complejo a estudiar, con múltiples variables.

**Si el clima es una función institucional que se crea, se puede intervenir sobre él.** No es sólo un concepto o un fenómeno cuyo conocimiento nos ayudará a entender mejor el funcionamiento de las organizaciones. Es sobre todo un concepto de intervención para quienes deseen dedicarse a mejorarlo. Esta definición busca operacionalizar los estudios en donde se observen los resultados de la intervención (Zabalza, 1996).

Ahora bien, quien intente intervenir en una organización para mejorar el clima de la misma, debe partir de que es un constructo o concepto que utilizamos para referirnos de diferentes dimensiones de la organización. Es sobre esas dimensiones sobre las que deberemos dirigir nuestra intervención para mejorar el clima (Gairín y cols., 1996).

Denison (1991) argumenta, que el clima organizacional, se puede entender como una percepción común o una reacción común de individuos ante una situación. Por otra parte hay definiciones que refieren al clima organizacional como un conjunto de condiciones que existen y tienen un impacto sobre el comportamiento del individuo. La primera definición se ubica en un estado psicológico individual como la satisfacción, y la otra que dice que el clima es un conjunto objetivo de circunstancias como la estructura organizacional.

Retomando este orden de ideas, ya estamos en condiciones de dar una **conceptualización de clima organizacional** más ajustada:

Es la percepción individual y colectiva que tienen los directivos, empleados y público de una organización, producto de sus vivencias e interacciones en el ambiente en que trabajan diariamente y que afecta su desempeño.

### **La medición del Clima Organizacional:**

Para Gibson y Colbs., (1987) medir el clima organizacional es un intento por captar la esencia, ambiente, orden y patrón de una organización o subunidad. Esto implica que los integrantes de una organización den sus opiniones con respecto a los diversos atributos y elementos de la organización. Medir la percepción del clima significa determinar el grado en que un determinado atributo organizacional es percibido y no el grado en que ese atributo percibido satisface o agrada. Son continuos diferentes que hay que mantener en la medida de lo posible separados.

Dentro de las medidas de clima organizacional de acuerdo con Brunet (2004), se puede identificar tres posturas: medida múltiple de los atributos organizacionales, medida perceptiva de los atributos individuales y medida perceptiva de los atributos organizacionales.

En relación a las medida múltiples de atributos organizacionales, esta considera el clima como un conjunto de características que describe a una organización y la distingue de otra, son relativamente estables en el tiempo e influyen en el comportamiento de los trabajadores dentro de una organización. Las variables utilizadas en esta concepción de clima son numerosas por lo que se llevaría mucho tiempo para analizarlas todas, además solo estudia los comportamientos objetivos tales como el ausentismo y la productividad, dejando de investigar el comportamiento vinculado a la interpretación que el individuo hace de su situación en el trabajo.

Referente a la medida perceptiva de los atributos individuales representa más bien una definición deductiva del clima organizacional que responde a la polémica que vincula la percepción del clima a los valores, actitudes u opiniones personales de los empleados y considera su grado de satisfacción.

Considerado al clima de esta forma se vuelve sinónimo de opiniones personales y el clima sentido por los empleados es más una función de sus características personales que de los factores organizacionales. Los instrumentos que se aplican son generalmente cuestionarios que solo miden la satisfacción de un factor y no la percepción real del mismo. Para evitar esta tendencia se recomienda utilizar instrumentos que profundicen el estudio, tales como entrevistas y grupo focal.

Con respecto a las medidas perceptivas de los atributos organizacionales se tienen que: a) son percibidas a propósito de una organización y que b) pueden ser deducidas según la forma en la que la organización actúa con sus miembros y con la sociedad. Las variables propias de la organización interactúan con la personalidad del individuo para producir las percepciones.

Se puede criticar el hecho de que la mayor parte de los investigadores no han especificado el papel que juega el medio externo, la economía de mercado o las interacciones posibles de esas variables sobre las percepciones individuales del clima.

Ahora bien, una cuestión diferente se plantea al señalar algunas variables que pueden influir en el tipo de percepciones o de juicios establecidos sobre el ambiente. Aquí los factores de satisfacción, motivación o de personalidad pueden estar presentes al tiempo que pueden ser también modificados posteriormente por esa percepción. Es un aspecto que no se puede negar al tratar de medir el clima organizacional, pues las respuestas pueden estar condicionadas por el momento en que este pasando la institución y por ende el informante clave, sin embargo no debiera ser un motivo de preocupación al querer medir el clima, puesto que eso significa que en ese tiempo el clima organizacional posiblemente presente indicadores negativos. Además recordemos que ninguna organización es estática, por lo que la misma dinámica de la organización nos lleva a percibir distintos climas.

Rodríguez (1999) menciona que el clima de una institución tiene cierta permanencia, a pesar de experimentar cambios por situaciones coyunturales.



Esto significa que se puede contar con una cierta estabilidad en el clima de una organización, con cambios relativamente graduales, sin embargo, una situación de conflicto no resuelto, puede empeorar el clima organizacional por un tiempo comparativamente extenso hasta llegar a contaminar la productividad de la organización.

Al respecto Gairín (1996) argumenta que para conocer como funciona una institución, se requiere de información sobre cuál es su estructura formal o cómo define la legislación, cada una de de las funciones a desempeñar y las competencias que corresponden a cada una de las personas que forman parte de la misma. Todos los aspectos señalados como constituyentes del clima (tanto los componentes objetivos y reales de la organización como la percepción que de los mismos tienen el grupo en su conjunto y cada uno de sus miembros) van a afectar el funcionamiento de la organización en cuestión. Todas ellas van a construir esa atmósfera institucional que connotará en un sentido u otro todo el funcionamiento de la organización.

De acuerdo con Martín y cols., (2002:331-348) el analizar y diagnosticar el clima organizacional posibilita:

- “Evaluar las fuentes de conflicto de estrés o de insatisfacción que contribuyen al desarrollo de actitudes negativas frente a la organización.
- “Diseñar un proceso de intervención, presentando una especial atención a aquellos elementos problemáticos que requieren un tratamiento específico.”

De acuerdo con el modelo o definición del clima por parte de Gairín (1996:294) se pueden tomar las siguientes acciones para mejorar las organizaciones:

- a) “Pueden ser la estructura, los recursos y condiciones materiales o el estilo de funcionamiento de la organización;
- b) Puede ser las percepciones que los miembros de la organización tienen sobre los diversos aspectos de la misma tanto si la tomamos en

consideración título individual o como visión compartida entre el conjunto de los miembros de la organización.”

Por lo tanto conocer la importancia que tiene el clima en el éxito de las organizaciones es una exigencia para todos los integrantes de la misma y de una manera especial para sus principales responsables. Se debe considerar que la estructura organizacional es una materia bruta que hay que ir moldeando día a día.

El clima organizacional afecta el grado de compromiso e identificación de los miembros de la organización con ésta. Una organización con un buen clima tiene una alta probabilidad de conseguir un nivel significativo de identificación de sus miembros, en tanto una organización cuyo clima es deficiente no podrá esperar un alto grado de identificación. Las organizaciones que se quejan porque sus trabajadores “no tienen la camiseta puesta” normalmente tienen un bajo clima organizacional.

El clima de una organización es afectado por diferentes variables estructurales, tales como estilo de dirección, políticas y planes de gestión, sistemas de contratación y despido, entre otros. Estas variables a su vez pueden ser también afectadas por el clima. Por ejemplo un estilo de gestión muy burocrático y autoritario, con exceso de control y falta de confianza en los subordinados puede llevar a un clima laboral tenso, de desconfianza y con actitudes escapistas e irresponsables de parte de los subordinados, lo que conducirá a un refuerzo de estilo controlador, autoritario y desconfiado de la jerarquía burocrática de la organización.

Las promesas que se realicen al personal de una institución acerca de mejoramientos de las remuneraciones, de las condiciones físicas, relaciones laborales, provocan mejoría momentánea en el clima laboral. De no cumplirse estas promesas puede ser que el clima se torne peor que el inicial, ya que no se cumplieron las expectativas. En este caso se produce frustraciones, desconfianza y una actitud desesperanzada y altamente negativa hacia la organización.

De acuerdo con Jorde-Bloom, (citado por Gairín, 1996:416) sintetiza los aspectos positivos que conlleva a un buen clima:

- “Colegialidad, entendida como el grado en que los integrantes se muestran amistosos, se apoyan y confían unos en otros y mantienen un alto grado de cohesión y espíritu de grupo.
- Desarrollo personal y profesional.
- Apoyo a la dirección, que a su vez, apoya y mantiene expectativas.
- Claridad en la definición y comunicación de estrategia, procedimientos y responsabilidad.
- Sistemas de recompensas, referido al grado de equidad en la distribución de beneficios y
- oportunidades para el desarrollo.
- Toma de decisiones, desde una autonomía personal reconocida y asumida.
- Consensos sobre los objetivos de la organización.
- Orientación a la tarea, reflejada en la planificación, procesos y resultados.
- Contexto físico acorde con las necesidades personales.
- Apertura a la innovación que traiga consigo una constante actualización y mejora de la organización.”

Es pertinente mencionar que para **evaluar el clima organizacional**, no es necesario interrogar a todos los elementos de una institución. La encuesta puede ser válida si se toma una muestra representativa del grupo.

### **Tipos de Clima:**

Likert (1965) propone los siguientes tipos de clima que surgen de la interacción de las variables causales, intermediarias y finales.

#### **Sistema I. Autoritarismo Explotador:**

En este tipo de clima la dirección no tiene confianza en sus empleados. La mayor parte de las decisiones y de los objetivos se toman en la cima de la organización y se distribuyen según una función puramente descendente. Los empleados tienen que trabajar dentro de una atmósfera de miedo, de castigo, de amenazas, ocasionalmente de recompensas y la satisfacción de las necesidades permanece en los niveles psicológicos y de seguridad. Las pocas interacciones que existen entre los superiores y los subordinados se establecen con base en el miedo y en la desconfianza. Aunque los procesos de control estén fuertemente centralizados en la cúspide, generalmente se desarrolla una organización informal que se opone a los fines de la organización formal. Este tipo de clima presenta un ambiente estable y aleatorio en el que la comunicación de la dirección con sus empleados no existe más que en forma de directrices y de instrucciones específicas.

### **Sistema II. Autoritarismo paternalista:**

En este la dirección tiene una confianza condescendiente en sus empleados, como la de un amo con sus siervos. La mayor parte de las decisiones se toman en la cima, pero algunas se toman en los escalones inferiores. Las recompensas y algunas veces los castigos son los métodos utilizados por excelencia para motivar a los trabajadores. Las interacciones entre los superiores y los subordinados se establecen con condescendencia por parte de los superiores y con preocupación por parte de los subordinados. Aunque los procesos de control permanecen siempre centralizados en la cima, algunas veces se delegan a los niveles intermedios e inferiores. Puede desarrollarse una organización informal pero ésta no siempre reacciona a los fines formales de la organización. Bajo este tipo de clima, la dirección juega mucho con las necesidades sociales de sus empleados que tienen, sin embargo, la impresión de trabajar dentro de un ambiente estable estructurada.

### **Sistema III consultivo:**

La dirección que evoluciona dentro de un clima consultivo tiene confianza en sus empleados. La política y las decisiones se toman generalmente en la cima pero se permite a los subordinados que tomen decisiones más específicas en los niveles inferiores. La comunicación es de tipo descendente. Las

recompensas, los castigos ocasionales y cualquier implicación se utilizan para motivar a los trabajadores; se trata también de satisfacer sus necesidades de prestigio y de estima. Hay una cantidad moderada de interacción de tipo superior-subordinado y muchas veces un alto grado de confianza. Los aspectos importantes del proceso de control se delegan de arriba hacia abajo con un sentimiento de responsabilidad en los niveles superiores e inferiores. Puede desarrollarse una organización informal, pero ésta puede negarse o resistir a los fines de la organización. Este tipo de clima presenta un ambiente bastante dinámico en la cual la administración se da bajo la forma de objetivos por alcanzar.

#### **Sistema IV. Participación en grupo:**

La dirección tiene plena confianza en sus empleados. Los procesos de toma de decisiones están dimensionados en toda la organización y muy bien integrados a cada uno de los niveles. La comunicación no se hace solamente de manera ascendente, sino también de forma lateral. Los empleados están motivados por la participación y la implicación, por el establecimiento de objetivos de rendimiento, por el mejoramiento de los métodos de trabajo y por la evaluación del rendimiento en función de los objetivos. Existe una relación de amistad y de confianza entre los superiores y los subordinados. Hay muchas responsabilidades acordadas en los niveles de control con una implicación muy fuerte de los niveles inferiores. Las organizaciones formales e informales son frecuentemente las mismas. En resumen todos los empleados y todo el personal de la dirección forman un equipo de trabajo para alcanzar los fines y los objetivos de la organización que se establecen bajo la forma de planeación estratégica.

#### **f) Algunas sugerencias para pensar y aplicar**

En síntesis, para mejorar la **calidad** de la prestación de servicios públicos de todo tipo y de calidad de vida laboral de los integrantes de la administración pública hay que trabajar en pos del **mejoramiento del clima laboral** hacia adentro de nuestras instituciones. A esos fines, resumimos aquí **algunas sugerencias** que si bien son el resultado de la investigación de Edel (Edel et.

al.: op. cit.), entendemos que puede tener múltiples aplicaciones más allá del caso particular de que se trate. En ese sentido, listamos a continuación las principales observaciones:

- Diseñar un **programa de formación profesional** en donde se mantenga al personal en constante capacitación para el desarrollo y el mejoramiento de sus competencias.
- Crear un **sistema de reconocimiento e incentivos** al desempeño laboral.
- Actualizar un **manual de organización** acorde a las nuevas necesidades que pudieran ir surgiendo. En dicho manual se deben especificar las líneas de comunicación y las nuevas funciones en las cuales participará el personal.
- Definir los **procesos de selección y el perfil de cada puesto** dentro de la organización, evitando que las designaciones recaigan en personal inexperto, o bien se efectúe por condiciones fortuitas. Esta normativa tendrá como base la calidad en el cumplimiento de las funciones. Además un segundo criterio tiene que ver con el clima organizacional; sobre todo cuando se trate de personal jerárquico, este deberá promover un buen ambiente de trabajo para que el recurso humano desempeñe al máximo sus competencias y habilidades.
- Diseñar un **programa de habilidades directivas** para el personal jerárquico, que abarque trabajo en equipo, llenado de formatos oficiales, procedimientos técnicos de control y manejo de conflictos. Independientemente del perfil que tenga cada uno de los puestos a ocupar, todo el personal con recursos humanos a su cargo deberá procurar desarrollar habilidades que les permitan identificar al personal con el que trabajan para detectar qué tipo de motivación requiere su personal, la forma en que debe manejar la comunicación y los conflictos, convirtiendo los centros educativos en instituciones que aprenden.
- Elaboración de un **sistema computarizado de control** administrativo con la finalidad de simplificar los trámites de control en la supervisión y los centros de decisión.

- Elaborar una **página electrónica**, o algún otro medio de comunicación interna, que sirva de enlace entre el personal jerárquico y los docentes, de esta forma estarán enterados de las actividades próximas a realizarse. Dicho medio servirá para establecer comunicación inmediata y periódica entre la supervisión y el resto del personal de la organización. Esto es sobre todo recomendable en instituciones que por su estructura y funciones tengan algún tipo de dispersión y/o descentralización de sus diversas unidades académicas y/o centros educativos.
- Crear **nuevas áreas de intervención** desde la supervisión en donde se promueva el trabajo colaborativo, de comunicación y participación, incluyendo el área de recursos humanos, para distribuir el trabajo de tal forma que el responsable de la supervisión invierta menos tiempo en actividades administrativas dedicándose más a labores de gestión del mejoramiento permanente del clima organizacional.
- Diseño de un **curso-taller de inteligencia emocional** que permita mejorar las relaciones laborales. Dicho programa deberá tener etapas de evaluación constante para indicar el grado de efectividad en dichas relaciones.
- Finalmente se recomienda que se implemente un **sistema permanente de evaluación del clima organizacional** para ofrecer retroalimentación del estado que guardan los factores (comunicación, confianza, participación y motivación) en relación con la percepción que tienen los directivos y supervisores. Esta evaluación se recomienda que sea de forma presencial y semipresencial; en la primera se recomienda utilizar técnicas cualitativas para recoger datos significativos y en la semipresencial, se hace pertinente el uso de Internet con un software especializado en el cual se garantice el anonimato de los participantes.

Toda vez que los miembros de una organización puedan, conjuntamente, tener la posibilidad de debatir acerca de lo que hacen, cómo lo hacen, cuánto hacen y qué valor le atribuyen a lo hecho, la organización sin lugar a dudas se fortalece. La participación, en el marco de una gestión directiva que pueda conducirla y darle el marco de actuación, es siempre un aporte no sólo a la

productividad de la institución sino también es **un incentivo a la pertenencia**, una invitación a trabajar y convivir en un ambiente laboral sano y apto para el mayor despliegue de nuestro potencial personal y de trabajo en equipo.



## **Capítulo 4:** **LA CALIDAD TOTAL EN LA GESTION PUBLICA**

### **a) La calidad como objetivo central de las organizaciones**

En todo tipo de organizaciones, frente a un mundo más dinámico y cambiante, más competitivo y exigente, hay que asumir **un fuerte compromiso con la calidad y con los costos** para sobrevivir y prosperar. 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<sup>34</sup>.

Los planteos de la Calidad Total, si bien no son la panacea universal, constituyen una respuesta valida a esas exigencias, y son insoslayables a la hora de resolver los problemas que plantea la consolidación y crecimiento de las organizaciones. Conocer la filosofía de la Calidad Total, saber cómo ponerla en práctica, qué técnicas aplicar y como evidenciar esa situación de mejora continua, ya sea mediante una certificación de la calidad según ISO 9000 u otras normas similares, o simplemente mediante la evidencia del reconocimiento de los ciudadanos, se ha vuelto un conocimiento indispensable para la gestión organizacional de la Administración Pública avanzada.

En las **industrias privadas**, los costos totales de no - calidad<sup>35</sup> suelen ascender al 20 o 30% de los costos anuales. En las **empresas privadas de servicios**, esos costos totales de no – calidad suelen ser aún mayores, y ascender al 30 o 40% de los costos anuales. En la **Administración Pública**, es razonable suponer que el porcentaje ha de ser al menos similar al de este último caso, y que ocasionalmente puede ser incluso algo mayor.

---

<sup>34</sup> **MUNRO-FAURE**, Lesley et al.: La Calidad Total en Acción, Barcelona, Ediciones Folio SA, 1994.

<sup>35</sup> O sea la suma de todo lo que cuesta pero no agrega valor, lo que implica malgastar recursos sin provecho para nadie.

Estas cifras dan una idea clara de las posibilidades de ahorro de recursos que se pueden obtener, los cuales permiten, en definitiva, expandir los servicios, mejorar su calidad y reconocer los méritos del personal que los obtiene.

Calidad Total avanza hacia la mejora de la calidad del servicio mediante la disminución de los costos de no – calidad, lo que explica la aparente contradicción entre mejorar la calidad y disminuir los costos al mismo tiempo.

Calidad Total centra su acción en la atención de los requerimientos y expectativas de los clientes. En el caso de la Administración Pública, se trata de la atención de los requerimientos de los ciudadanos, cuyo bien es la razón de ser y el fin último del Estado. Esto es particularmente perceptible en el caso de los Municipios, que son ámbitos de relación directa, cara a cara, entre el Estado y la Sociedad.

En este aspecto, Calidad Total puede inaugurar una nueva era en la relación democrática de los poderes del Estado con los ciudadanos, tanto individualmente considerados como en sus agrupaciones sociales, para la definición y realización participativa de políticas y proyectos, con notable impacto positivo en el prestigio y liderazgo político de los funcionarios electos.

En estos tiempos de profunda crisis de la representación política, y de desprestigio generalizado de la élite dirigente, la iniciación de procesos de mejora de la calidad de los servicios públicos, y la evidencia de resultados concretos, es un sólido camino para la re-legitimación de los políticos que participen en ellos y los lideren, y de re-prestigio para la actividad pública en general. En muchos casos, la realización de procesos de mejora continua mediante métodos de Calidad Total suele ser condición previa del liderazgo de los planes estratégicos que se elaboran para el desarrollo de las comunidades.

Calidad Total es inseparable de la gestión participativa de las organizaciones, de modo que pone en marcha nuevas formas de trabajar, basadas en el trabajo en equipo, el reconocimiento de los logros, la capacitación sistemática y la

comunicación bi direccional; y usa procedimientos de desconcentración, descentralización, delegación y autocontrol.

Esto permite resolver otra aparente contradicción: cómo aumentar la eficiencia de la organización y al mismo tiempo mejorar la calidad de vida laboral del personal, reemplazando las rutinas burocráticas repetitivas por una labor mucho más creativa y útil para los ciudadanos y para el propio desarrollo personal del empleado o funcionario, que verá acrecentadas sus posibilidades de participación creadora.

Por los motivos expuestos, nos ha parecido interesante y valioso ofrecer una síntesis de los conceptos básicos de la Calidad Total, de los métodos y técnicas para conocer los requerimientos de los ciudadanos y para poner en marcha procesos de mejora continua de la calidad en el ámbito público, combinando los enfoques de la teoría con la síntesis de la experiencia llevada a cabo por entidades públicas argentinas (p.ej. la Municipalidad de Rafaela) y españolas.

Los cambios ocurridos en el contexto del Estado, cuya causa puede encontrarse en la acción combinada de factores tales como la revolución científico-tecnológica, el proceso de la globalización, el surgimiento de un mundo unimultipolar y la crisis del Estado de Bienestar, han producido impactos negativos sobre la Administración Pública, reforzando su Imagen estereotipada de ineficacia, ineficiencia, lentitud, gasto excesivo, actitud auto-defensiva, rápida para sancionar, lenta para cumplir, con efectos en general nocivos para el mercado; y sobre la Imagen negativa del empleado público, cuya estabilidad garantizada, organigrama inmutable, y proliferación de asesores, es objeto de una comparación desfavorable con los servicios privados.

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 vio 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. En especial, se trata de atender cabalmente los requisitos de los ciudadanos, que en el ámbito público cumplen el mismo rol que los clientes en el ámbito privado.

Cumplir los requisitos del cliente significa: identificar al cliente; tomar la iniciativa de comunicarnos con el; averiguar sus requisitos y expectativas y plantear nuestras posibilidades; lograr con el 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.

Otro concepto básico de Calidad Total se refiere a la Prevención. 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.

Veamos ahora el tema de los costos de la calidad. Hay que establecer claramente desde el principio el doble sentido del proceso de mejora: 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. La respuesta está en el concepto de **costo de la no - calidad**, que otros autores, como Crosby, por ejemplo, denominan **precio del incumplimiento**.

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.

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.

Por último agregaremos algunos conceptos de Calidad Total sobre el factor humano y la cultura organizacional. 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 organizaciones, 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.

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). Con respecto a los ciudadanos, si se logra incorporarlos al proyecto de calidad pública, dejan de ser "usuarios", receptores de un servicio estandarizado, de parámetros genéricos y se convierten en "clientes", destinatarios de una oferta de servicio personalizada, o al menos diferenciada, que busca fidelizarlo y motivarlo a participar en la creación de valor público para todos.

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 una actitud “ensimismada”, vuelta hacia los procesos internos, e indiferente hacia los clientes- ciudadanos.

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 apunten 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 : Conocimiento de los requerimientos de los ciudadanos; actuación equilibrada de largo, mediano y corto plazo; mejora continua de los procesos, con medidas preventivas; trabajo en equipo, con sinergia y objetivos claros y compartidos; estructura flexible, interactiva, coordinada; mandos coordinadores, formadores, capaces de establecer relaciones de mando basadas en la interdependencia, la confianza y el compromiso mutuo, que ven a la capacitación como una inversión y toman decisiones en base a datos y sistemas de análisis.

### **b) El diagnóstico de la calidad:**

El **diagnóstico de la calidad**<sup>36</sup> 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

---

<sup>36</sup> Ver Alain - Michel Chauvel: El diagnóstico de la calidad, en V. Laboucheix, TRATADO DE LA CALIDAD TOTAL, tomo 2, México, Limusa, 1994.

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.

El diagnóstico estructural se construye por relevamiento y análisis de todos los medios materiales, económicos y humanos disponibles, los procedimientos y relaciones establecidas en función de metas, objetivos y misiones. Ese diagnóstico debe ser acompañado por un diagnóstico cultural, que permite 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.

Hay que tener en cuenta que, mientras muchos problemas estructurales y funcionales pueden resolverse mediante cambios dispuestos por órdenes ejecutivas (“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. 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.

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. Es muy conveniente que las tareas de análisis diagnóstico sean hechas en equipo. 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.
- Clasificar los problemas
- Ubicar los problemas nodales y definir estrategias para encararlos.
- Obtener respaldo de la Dirección y apoyo y consenso del resto.

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.

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.

Un proceso de mejora de la calidad siempre se realiza gradualmente, por fases. 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 en una tercera fase, mecanismos para participar en el diseño de nuevos servicios.

### **c) La preparación de equipos directivos para la calidad**

Lo principal es desarrollar habilidades para trabajar en equipo:

1. Acordar objetivos

2. Desarrollar una agenda
3. Fijar límites de tiempo
4. Realizar autocríticas del equipo
5. Modificar posiciones
6. Resolver conflictos
7. Crear equipos de mejora intra e inter-departamentales

Hay que persuadir al personal jerárquico y a los médicos a que participen en equipos humanos igualitarios. La calidad exige la cooperación de muchas personas en un pie de igualdad.

Hay que capacitar a los directivos de primera línea y formar con ellos un Consejo de Mejora de la Calidad. Los directivos deben participar activamente del proceso de calidad, para evidenciar su importancia ante el resto del personal.

El objetivo general es diseñar mejores procesos en todos los aspectos de la actividad, y luego tratar de mejorarlos nuevamente. Las exhortaciones a los empleados son inútiles si hay obstáculos fuera de su control.

Un proceso es un conjunto de acciones que transforman insumos de un proveedor en productos para un cliente. Es muy importante que cada proceso tenga un responsable, de su ejecución, con autoridad para mejorarlo.

La secuencia de pasos para mejorar un proceso puede describirse así:

1. Encontrar un procesos para mejorar
2. Organizar un equipo que conozca el proceso
3. Aclarar el actual conocimiento del proceso
4. Comprender las causas de variaciones y problemas en el proceso
5. Seleccionar la mejora de proceso a introducir
6. Planificar la mejora y reunir datos
7. Hacer la mejora, reunir los datos nuevos y analizar
8. Verificar los resultados y lecciones aprendidas

9. Actuar para conservar lo que se haya ganado y seguir mejorando

#### **d) Elaboración del plan de mejora de la calidad**

El Plan de Mejora de la Calidad (PMQ) se forma por la articulación, programación y asignación de prioridades a 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 confección<sup>37</sup>.

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.

---

<sup>37</sup> 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.

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- DIRECCION (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).
- POLITICA 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).

Como se habrá podido advertir, el proceso de mejora continua de la calidad es una estrategia gradualista, que requiere cierto 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.

### **e) La gestión participativa en la Administración Pública**

Dijimos al comienzo que la implantación de un proceso de mejora continua mediante técnicas de Calidad Total es inseparable de la práctica de la gestión participativa. Ahora vamos a ver este tema con mayor detalle.

El tema abarca dos dimensiones: una se refiere a la gestión participativa interna y otra abarca las nuevas modalidades de relación participativa Gobierno-Sociedad, propias de democracias avanzadas y que habitualmente son mencionadas como planificación participativa y gestión asociada<sup>38</sup>.

Los principios generales de la gestión participativa interna son:

- Reconocer los esfuerzos y la creatividad
- Compartir las responsabilidades
- Compartir los proyectos
- Información permanente
- Contactos humanos de cooperación
- Ganancia para beneficio de todos
- Liderazgo y personas trabajando en equipos

Los mecanismos básicos de la gestión participativa interna son los siguientes:

---

<sup>38</sup> ARNOLETTO, E.J.: La Ciencia Política, en enfoque interdisciplinario, y la práctica del planeamiento participativo y de la gestión asociada. Edición electrónica gratuita en [www.eumed.net/libros/2009b/540/](http://www.eumed.net/libros/2009b/540/)

- Ante los cambios del contexto, el compromiso de la Dirección se expresa en un plan de metas proyecto a proyecto, a realizar mediante el trabajo en equipo, cuyos resultados serán objeto de reconocimiento
- Esa es la columna vertebral, acompañada por la capacitación sistemática y la comunicación bi direccional
- La mejora continua se expresa en una disminución de los costos de no calidad, que origina beneficios que se utilizan en bajar precios, en inversión tecnológica, en ganar y en premiar al personal, cuya calidad de vida laboral mejora y mantiene la rueda girando.

La Administración Pública suele tener dificultades específicas para adoptar modalidades de gestión participativa:

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.

En lo que respecta a las nuevas modalidades de relación participativa Gobierno-Sociedad, suele explicarse su origen mencionando que, frente a la complejidad y los acelerados cambios que experimentan las sociedades contemporáneas, y al acrecentado margen de incertidumbre con que se toman las decisiones y se conducen las acciones en ellas, se plantea la perentoria necesidad de adoptar estrategias participativas. En nuestras comunidades es imperativo crear alianzas tripartitas entre Gobierno, empresas y organizaciones de la sociedad civil para lograr resultados de valor público acordes a los requerimientos ciudadanos.

El contexto que dio lugar a la generación y difusión de la gestión asociada ha sido complejo y multifactorial. Cabe citar, entre otros factores<sup>39</sup>:

- El reconocimiento de que las necesidades sociales y los requerimientos básicos para una vida digna son derechos de los individuos y los grupos, que pueden ser legítimamente reclamados.
- El incremento de la exclusión social y la insuficiencia de la acción estatal en el ámbito del Estado liberal de derecho, a partir del abandono de las políticas sociales del Estado de bienestar y las nuevas propuestas basadas en la creencia en el absolutismo del mercado y la conveniencia de un “Estado mínimo”, que han fracasado totalmente.
- El ritualismo y la ineficiencia burocrática de los regímenes estatistas puros, y la evidencia de la mayor capacidad realizadora de los regímenes mixtos, que de por sí implican formas participativas en la relación Estado-Sociedad.
- La aparición de un corpus metodológico y técnico participativo multi-actoral.

---

<sup>39</sup> **ARNOLETTO, E.J.:** La Ciencia Política, en enfoque interdisciplinario, y la práctica del planeamiento participativo y de la gestión asociada. Edición electrónica gratuita en [www.eumed.net/libros/2009b/540/](http://www.eumed.net/libros/2009b/540/)

La gestión asociada implica un cambio cultural profundo, que se vuelve perentorio en el contexto de marginalidad, desempleo, violencia social y deterioro educativo y cultural generado por los recientes experimentos neoliberales del “Consenso de Washington”. Ese cambio cultural implica:

- La superación del ritualismo de los espacios estatales.
- La remoción de la lógica rígida de la tecnocracia.
- La superación de la pasividad de los receptores de la ayuda estatal.
- La conformación de lazos solidarios intersectoriales.
- El logro de altos niveles de transparencia en los espacios decisorios.

Una breve descripción de la metodología propia de la planificación participativa permitirá dar una idea clara de la naturaleza de sus actividades específicas:

El ciclo metodológico de la planificación participativa abarca tres momentos o etapas:

- La etapa preparatoria.
- La etapa de implementación estratégica
- La etapa de reformulación y ajuste.

La etapa preparatoria incluye, en general, los siguientes componentes:

- La formación del grupo inicial
- La obtención de información sobre la situación problemática a encarar.
- La formulación de hipótesis sobre los factores causales y las posibles vías de solución.
- La elaboración del listado de posibles actores sociales relacionados con el tema.
- El establecimiento de las dimensiones y límites del tema en cuestión.
- La formación del grupo promotor de la actividad, a partir del grupo inicial.
- La organización y promoción de las primeras reuniones y plenarios.

La etapa de implementación estratégica se realiza generalmente en el ámbito de esas reuniones y plenarios, combinados con el trabajo técnico en gabinetes y suele abarcar los siguientes componentes:

- Análisis situacional.
- Análisis de los problemas de gestión.
- Armado de un modelo integrado de estrategias, con opciones entre alternativas.
- Análisis de viabilidad para tomar esas decisiones.
- Diseño y programación de las estrategias a ejecutar.
- Toma de decisiones ejecutivas.

A partir de allí comienza la ejecución de las actividades del plan o proyecto, generalmente bajo diversas formas de gestión asociada o ejecución de proyectos en red. Es muy frecuente que una vez iniciada la ejecución, cada tanto tiempo se plantee la necesidad de pasar a la tercera etapa.

La etapa de reformulación o ajuste puede realizarse una o varias veces a lo largo de la ejecución del plan, cuando sea necesario analizar los cambios que se van produciendo en la situación, los problemas que va planteando la gestión de los cambios, y sea por consiguiente necesario introducir ajustes en el modelo integrado de estrategias, hacer nuevos análisis de viabilidad, reprogramar las estrategias a ejecutar y tomar nuevas decisiones ejecutivas.

#### **f) El conocimiento de los requerimientos de los ciudadanos**

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.)

Los **estudios** tratan de conocer la percepción ciudadana sobre problemas, necesidades o grado de satisfacción. Combinan encuestas con observación. 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 información 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”.

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.

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.

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 ciudadano - cliente** se suele recurrir, en el ámbito público, a los siguientes medios: Encuestas sobre requerimientos; Encuestas de seguimiento; Encuestas sobre satisfacción; Contacto directo con ciudadanos; Consejos asesores de ciudadanos; Grupos focales sobre problemas específicos; Entrevistas con personas calificadas; Uso del correo electrónico; Formación del personal de contacto en servicio al cliente; Marketing de servicio público; Formación en calidad; Equipos de ciudadanos – inspectores; Defensor de los ciudadanos; Sistema de detección de quejas; Sistema de llamadas gratuitas; Buzón de sugerencias de los ciudadanos.

Para aprovechar realmente bien todo ese despliegue de medios, lo aconsejable es crear un 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, etc..

### **g) Implantación de un proceso de mejora continua de la calidad**

#### **La construcción de la calidad:**

Hay criterios de la actividad privada que son aplicables al caso de la administración pública:

- Orientación al cliente (ciudadano)
- Investigación de sus requerimientos
- Evaluación de la calidad basada en “la voz del cliente”
- Control de la calidad en base a estándares
- Mejora continua de la calidad de servicio
- Aspectos a cuidar:
  - Integrar la ciudadano

- Dirigir con participación
- Aplanar el organigrama
- Desarrollar las capacidades del personal

Se trata de:

- Organizarse para mejorar
- Trabajar sin errores
- Aplicar normas con flexibilidad
- Descentralizar el control
- Medir los resultados
- Comunicar lo que se hace

#### **Acciones practicas de un proyecto de mejora de la calidad:**

- Lograr el compromiso del equipo de gobierno de la organización
- Identificar necesidades sectoriales
- Diseñar servicios aptos para satisfacerlas
- Inventariar los exumos organizacionales
- Hacer auditoria interna y externa
- Establecer indicadores de calidad
- Establecer un sistema de información
- Establecer prioridades y secuencias de los cambios
- Establecer programas de mejoras anuales de calidad y reducciones anuales de los costos de no calidad
- Relanzar el proceso cada cuatro años
- Determinar objetivos generales a profundizar en varias fases

#### **h) La certificación de la calidad**

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. La familia de NORMAS ISO 9000 VERSION 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 19011: Guías de auditorías de calidad y de medio ambiente.

La NORMA ISO 9001 es la única norma apta para certificar la calidad de una organización. Contiene todos los requisitos de una certificación de calidad. La NORMA ISO 9004 proporciona directrices para la mejora continua del desempeño y eficiencia globales de la organización.

La norma ISO 9000 2000 trae novedades de enfoque respecto de la anteriormente vigente: orientación a procesos, satisfacción del cliente, énfasis en la mejora continua, orientación a otras normas, especialmente a su integración con ISO 14000, etc. Los principios básicos que han inspirado a esta norma son la orientación al cliente, el liderazgo, el involucramiento del personal, el modelo de procesos, el modelo sistémico de procesos, la mejora continua, las decisiones basadas en hechos y las relaciones mutuamente beneficiosas con los proveedores.

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 llegue a 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.

Con respecto a las normas ISO 14000, diremos que se trata de un conjunto de normas que permiten diseñar, desarrollar y mantener un sistema de gestión ambiental. Es una norma compatible con la ISO 9000 2000, y en el caso de la Administración Pública, su utilidad radica en que permite una correcta aplicación de las normas estatales sobre protección del ambiente y facilita los estudios sobre el impacto ambiental de los proyectos o políticas públicas. Su adopción por la Administración Pública tiene además un efecto ejemplarizador sobre la actividad privada.

Actualmente se pueden certificar simultáneamente las normas:

- ISO 9000 2000 de gestión de calidad
- ISO 14000 de gestión ambiental



## ■OHSAS 18000 de seguridad y salubridad laboral

Esa certificación conjunta implica una economía respecto de la certificación por separado

### **i)Hacia una cultura de calidad**

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 del trabajo; y por el desempeño de un personal estable, con una remuneración establecida y una carrera previsible.

Son fenómenos característicos de la burocracia cierta nivelación en la aplicación de las normas; una desigual oportunidad de acceso a los cargos; y ciertas relaciones con los grupos de presión. La burocracia suele ser considerada un factor de poder, porque elabora el contenido de muchas decisiones y es capaz de impedir, demorar o trabar las decisiones con las que no está de acuerdo.

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:

<b>CULTURA BUROCRÁTICA</b>	<b>CULTURA DE LA CALIDAD</b>
<p><b>VALORES</b></p> <p><i>Cumplimiento de las leyes y normas.</i>  <b>Garantizar la igualdad ante la ley.</b></p> <p>Carrera administrativa basada en antigüedad.  Promoción como único aliciente para el funcionario.</p>	<p><b>VALORES</b></p> <p><b>Servir y satisfacer al ciudadano.</b></p> <p>Carrera administrativa basada en la evaluación de la eficacia del funcionario.  Se trabaja por objetivos.  Importancia de la motivación.  Preocupación por la eficiencia.</p>
<p><b>ESTILO DE DIRECCIÓN</b></p> <p><b>Consolidar la existente.</b></p> <p>Valoración del directivo por su capacidad de reclutar personal y conseguir presupuesto.  Basar la promoción en ampliación de los puestos de mandos.</p>	<p><b>ESTILO DE DIRECCION</b></p> <p><b>Dinamizar a los colaboradores.</b></p> <p>Basar la promoción en la profesionalidad.  Armonizar la organización con las expectativas internas.</p>
<p><b>ROL DE LOS CUADROS</b></p> <p>Garantizar la conformidad de toda la gestión con las normas y procedimientos.</p>	<p><b>ROL DE LOS CUADROS</b></p> <p><b>Dirigir un equipo humano.</b></p> <p>Gestionar con eficiencia.</p>
<p><b>PROCESOS DE CONTROL</b></p> <p>Asegurar que se cumplen las instrucciones y las reglas.</p>	<p><b>PROCESOS DE CONTROL</b></p> <p><b>Autocontrol sobre resultados.</b></p> <p>Análisis del impacto de los resultados y de la satisfacción de los resultados.</p>
<p><b>ROL DEL FUNCIONARIO</b></p> <p>Hacer cosas sin generar tensiones ni conflictos.</p>	<p><b>ROL DEL FUNCIONARIO</b></p> <p>Servir al ciudadano.  Mejora continua del servicio.</p>

Es nuestra convicción que vale la pena aceptar semejante desafío.

### **j)La organización basada en los conocimientos<sup>40</sup>**

La organización que aprende es la nueva frontera. El nacimiento de la organización que aprende es un cambio fundamental en nuestra concepción de

<sup>40</sup> Clarke y Monkhouse: *Replantarse la empresa*, Barcelona, Folio, 1994.

estas entidades: se requiere un cambio de mentalidad, de actitud y de percepción. Esta evolución va desde la organización basada en el control y el mando, hacia la basada en la información. En una economía donde lo único cierto es la incertidumbre, la única fuente segura de competitividad duradera es el conocimiento.

La creación de conocimientos requiere una integración entre el saber y la acción, de manera que se apliquen las ideas y se potencien las capacidades. No se puede evolucionar hacia una empresa que aprende sin aumentar los conocimientos individuales. Esos conocimientos pueden surgir en cualquier sector de la organización.

La empresa se ve afectada por las culturas, clima, poder, valores y mitos, que pueden dificultar el aprendizaje individual. Hay que identificar y eliminar los factores que dificultan el aprendizaje, pero el aprendizaje implica un cambio, que no siempre resulta cómodo.

Existe una diferencia entre el entrenamiento (que refuerza el statu quo) y el aprendizaje, que crea un cambio y nuevas oportunidades de aprender. Las mayores barreras al aprendizaje son los valores, convicciones, estructuras y sistemas establecidos por los directivos.

### **Porqué empresas que aprendan?**

El grado de incertidumbre y la velocidad de los cambios son estímulos de la empresa que aprende. El aprendizaje es la principal vía para adaptarse a lo desconocido. El aprendizaje continuo es el mejor camino al desarrollo. Senge resalta la diferencia entre aprendizaje adaptativo (afrontar la situación) y aprendizaje generativo (creatividad).

Tener una visión a largo plazo y una cultura de conocimientos es fundamental para la gestión de la Calidad Total.

La gestión de los recursos humanos indica el grado en que una empresa se orienta hacia las personas, para usar completamente las habilidades individuales. El núcleo de los recursos humanos debería ser el entrenamiento más el desarrollo, para avanzar hacia una empresa que aprende.

### **El aprendizaje individual**

Cada individuo es capaz de un aprendizaje ilimitado a lo largo de toda su vida. El aprendizaje no es simple entrenamiento, pero invertir en entrenamiento es un primer paso.

El legado de la industrialización masiva es productos de baja calidad y escasas habilidades, que son causa de esa baja calidad. Es necesario utilizar la fuerza intelectual combinada de todos los empleados, en lugar de confiar en los tecnócratas.

El aprendizaje es adquirir experiencia y transformarla. La experiencia concreta lleva a la observación reflexiva, que produce una conceptualización abstracta, que conduce a una experimentación activa, que lleva a otra experiencia concreta.

Hay barreras o bloqueos del aprendizaje, que dependen de la actitud mental, y que explican las diferencias individuales:

- Bloqueos perceptivos
- Culturales
- Emocionales y motivacionales
- Intelectuales
- Expresivos

El factor crítico para el éxito de las organizaciones es la combinación de trabajo y aprendizaje.

Hay varias clases de conocimientos:

- Conocimiento objetivo, sistemático
- Conocimiento intuitivo, subjetivo
- Personal
- Social
- Programado
- Intuición interrogativa

Hay una espiral de conocimientos (“nonaka”):

- Socialización (observación – imitación – práctica)
- Articulación (conocimiento más nuevas ideas)
- Combinación (estandarización de conocimientos)
- Internación (compartir conocimientos)

La organización permitirá crear conocimientos o colocará las ideas de los directivos en manos de los trabajadores.

### **Aprendizaje y transformación de la organización**

La espiral de conocimientos tiene lugar en un entorno que apoya ese aprendizaje, que incluye la identificación de los empleados y su valoración por los directivos

Los cambios que siguen a la detección de un error son un “aprendizaje de ciclo único”, en comparación con el “aprendizaje de doble ciclo”, con cambios en la cultura. Una organización puede estancarse con aprendizajes de ciclo único cuando se requieren cambios fundamentales.

La visión de la organización como máquina origina que las tareas se vean como partes coordinadas por un control racional, y sea difícil afrontar acontecimientos inesperados y cambios. La visión oriental de la organización como un ser vivo, es más holística, más capaz de crear conocimiento transformador.

Hay que distinguir entre el aprendizaje “aditivo”, que perfecciona los antiguos hábitos, y el aprendizaje “reconstructivo”, que desarrolla otros nuevos. Los nuevos líderes necesitan saber auto criticarse sin refugiarse en rutinas auto defensivas:

- Autocrítica
- Visión compartida
- Maestría personal
- Pensamiento sistémico
- Aprendizaje en equipo

Compartir los modelos mentales facilita la creación de un lenguaje preciso para difundir los conocimientos en toda la organización.

**En síntesis:**

La visión orgánica de una organización:

- Redefine la misión directiva
- Hace surgir la espiral de conocimientos
- La fuente de creación de conocimientos está en todos los empleados
- Los modelos mentales facilitan el aprendizaje
- El aprendizaje crea una vía para que la empresa se transforme continuamente

En una organización que aprende:

- La gente siente que su labor es importante
- Cada integrante amplía su capacidad de crear
- Las personas son más inteligentes en equipo que aisladas
- Hay más conciencia de los conocimientos que se poseen
- En todos los niveles surgen visiones sobre el rumbo de la organización
- Todos aprenden lo que sucede en todos los niveles
- Las personas cuestionan sus premisas y prejuicios, y los ajenos
- Hay respeto mutuo y confianza, aún en la diferencia
- Las personas pueden experimentar, correr riesgos y evaluar los resultados

## **EPÍLOGO**

Hasta aquí hemos procurado, como se dijo al comienzo, resumir temas claves para el funcionamiento eficiente de las organizaciones. Cuestiones estas que intentamos adaptar al caso particular de la gestión de organizaciones públicas, partiendo del supuesto de que están al servicio de las comunidades donde se encuentran insertas.

A estas alturas queda claro que gestionar con calidad el funcionamiento de las administraciones públicas es mayormente una responsabilidad de los servidores públicos, sean ellos funcionarios encumbrados en el vértice de la pirámide organizacional, o agentes que se ocupan de las tareas operativas de dicha institución. Pero también pretendimos evidenciar a través de estas páginas que el ambiente organizacional es nodal a la hora de su impacto en los procesos internos de la organización.

En este sentido, el involucramiento de todos y cada uno de los ciudadanos, y el compromiso de cada uno de nosotros con los temas que hacen a la vida en común, es también clave de bóveda para que nuestras administraciones sean más eficientes y transparentes en su funcionamiento y logren esos altos objetivos a los que están abocadas.

En pocas palabras, el valor público como exumo de estas organizaciones es sólo posible si todos, desde dentro y fuera de nuestras burocracias, somos capaces de asumir el compromiso de velar por los intereses de la comunidad en su totalidad. Esto es, si somos capaces de actuar en base a la voluntad de cada uno, pero pensando en el bienestar de todos.

**LOS AUTORES**

## **BIBLIOGRAFIA**

- ALONSO**, V. Y Blanco, A.: Dirigir con Calidad Total, ESIC, Madrid, 1990.
- AMAT**, Oriol: Costes de Calidad y de No Calidad, Barcelona, Gestión 2000, 1993.
- ARNOLETTO**, Eduardo: Aproximaciones a la Ciencia Política, Editorial Triunfar, Córdoba, 2000.
- ARNOLETTO**, Eduardo: Técnicas Politológicas para la gestión de proyectos sociales, Editorial Triunfar, Córdoba, 2000.
- ARNOLETTO**, Eduardo y Beltrán, Eduardo: “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.
- ARNOLETTO**, Eduardo y Ana a. Plebani: Globalización, regionalización y situación nacional argentina, Editorial Triunfar, Córdoba, 2000.
- ARNOLETTO**, E. (2005) La Gestión Organizacional en la Administración Pública. 1era edición. UCC: Córdoba.
- ARNOLETTO**, E. (2001) “Comportamiento y Desarrollo Organizacional”. Material de estudio del Curso de Especialización de Gestión Integral de la Calidad. UTN, Facultad Regional Córdoba.
- ARNOLETTO**, E. (2007) “Aplicaciones de la Calidad Total en las Organizaciones de Salud”. Material de estudio para el Curso de Capacitación de ATSA – Jujuy.
- ARNOLETTO**, E.J.: La Ciencia Política, en enfoque interdisciplinario, y la práctica del planeamiento participativo y de la gestión asociada. Edición electrónica gratuita en [www.eumed.net/libros/2009b/540/](http://www.eumed.net/libros/2009b/540/)
- 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 Meadows, S.: 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.

**EDEL**, R. García, A. Guzmán, F.: (2007) "*Clima y Compromiso Organizacional*". Vol. II, Versión electrónica gratuita. Texto completo en <http://eumed.net/libros/2007c/>

**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.

**FRIGERIO** et al: "Las instituciones educativas. Cara y ceca" Bs.As., 1992, Troquel Ed.

**GILLI**, Juan: Diseño y efectividad organizacional, Buenos Aires, Macchi, 2000.

**GOROSTIAGA**, Angel R.: Transparencia en la gestión de gobierno, CITAF-OEA, Buenos Aires, 1996.

**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.

**INCHAUSPE**, Guillermo: "Los sistemas de información municipal", en J.L. Furlan: La modernización del gobierno local – Aportes para un cambio estratégico, Córdoba, 1995.

**JAGUARIBE**, Helio: Desarrollo Político: Sentido y Condiciones, Buenos Aires, Paidós, 1972.

**KEUNING**, Doede y Opheij, Wilfrid: 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 Gadea Carrera, Albert: Servir al Ciudadano, Ediciones Gestión 2000, Barcelona, 1995.

**MARTÍNEZ**, D. *Gestión de Recursos Humanos para Organizaciones Públicas* (segunda parte); en Graglia, E. (et .al.) (2007) "Contribuciones a la gestión pública II. EDUCC: Córdoba.

**MINTZBERG**, Henry: Diseño de Organizaciones Eficientes, El Ateneo, Buenos Aires, 1997.

**MUNRO-FAURE**, Lesley et al.: La Calidad Total en Acción, Barcelona, Ediciones Folio SA, 1994.

**NIOCHE**, Jean \_ Pierre: De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques, en Revue Française de Science Politique, vol. 32 nº 1.

**ORDÓÑEZ ORDÓÑEZ**, Mario: La nueva gestión de los recursos humanos, Gestión 2000, Barcelona, 1995.

**OSBORNE**, David y Gaebler, Ted: La reinención del gobierno, Ediciones Paidós, Barcelona, 1995.

**OSBORNE**, David y Plastrik, Peter: La Reducción de la Burocracia, Barcelona, Paidós, 1998.

**PAYNE**, J y Payne, S.: Cómo delegar sin perder el control, Barcelona, Folio, 1995.

**PAGANINI**, José María y Capote Mir, Roberto: Los sistemas locales de salud – conceptos – Metodos – Experiencias, OPS-OMS, Washington, 1990.

**RODRIGUEZ**, Darío: Diagnóstico organizacional, México, Alfaomega, 1999.

**ROJAS MOYA**, Jaime Luis: Gestión por procesos para mejorar la atención del usuario en los establecimientos de salud del sistema nacional de salud, [www.eumed.net/libros/2007a/](http://www.eumed.net/libros/2007a/)

**SCHEIN**, Edgar H.: La cultura empresarial y el liderazgo – Una visión dinámica, Plaza y Janes Editores, 1988.

**SENLE**, Andrés y Stoll, Guillermo: Calidad Total y Normalización – Las Normas para la Calidad en la Práctica, Barcelona, Gestión 2000, 1996.

**SENLE**, Andrés y Vilar, Joan: ISO 9000 en Empresas de Servicios, Barcelona, Gestión 2000, 1996.

**WALTON**, Mary: El método Deming en la práctica, Bogotá, Editorial Norma, 1992.

## **DATOS SOBRE LOS AUTORES**

**Mg. Eduardo Jorge Arnoletto** [arnolettoeduardo@yahoo.com.ar](mailto:arnolettoeduardo@yahoo.com.ar)  
Político argentino, docente nacional e internacional de grado y postgrado en disciplinas de teoría política, metodología de la investigación social y gestión organizacional pública y privada, autor de numerosos textos en esas materias y coordinador de equipos de investigación sobre temas sociopolíticos.

**Lic. Ana Carolina Díaz** [diazanacarolina@yahoo.com.ar](mailto:diazanacarolina@yahoo.com.ar)  
Política argentina, docente nacional e internacional de grado y postgrado en disciplinas de teoría política y gestión organizacional pública y metodología de la investigación social, y participante de equipos de investigación sobre temas sociopolíticos.

**Córdoba, Argentina, Junio de 2009.**