

# ORGANIZACIONES PÚBLICAS

## TOMO 1

### GUÍA TEMÁTICA BÁSICA

**SERIE: DOCUMENTOS DE APOYO A LA CAPACITACIÓN**  
**DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN**  
**DIRECCIÓN DE ESTUDIOS E INVESTIGACIÓN**

**BUENOS AIRES - 1997**

---

## CONTENIDO

<b>Introducción</b>	<b>5</b>
<b>1.- Las organizaciones públicas</b>	<b>6</b>
1.1.- Las organizaciones: concepto	
1.2.- Dimensiones y niveles de las organizaciones	
1.3.- La relevancia de las organizaciones en la vida del individuo	
1.4.- Síntesis de la evolución del pensamiento organizacional	
1.5.- Características distintivas de las organizaciones públicas	
<b>2.- El contexto de las organizaciones públicas</b>	<b>13</b>
Las organizaciones y su entorno	
• El marco normativo	
• El marco político	
• El marco institucional	
• El marco económico	
• El marco social	
• El marco cultural	
• El marco administrativo	
<b>3.- Las organizaciones públicas y sus sistemas</b>	<b>14</b>
3.1.- El sistema de captación de necesidades por satisfacer	
3.2.- El sistema teleológico	
3.3.- El sistema político: la dinámica del poder en las organizaciones públicas	
3.4.- Los productos de las organizaciones públicas	
3.5.- El sistema tecnológico	
3.6.- El sistema de gestión	
3.7.- El modelo de dirección	
3.8.- Los recursos	

3.9.- La estructura organizacional y la autoridad: la organización formal	
3.10.- Los grupos y su dinámica: la organización informal	
3.11.- Los individuos en las organizaciones públicas: la motivación, la satisfacción	
3.12.- Los sistemas de información y los procesos de comunicación	
3.13.- El sistema cultural	
3.14.- El sistema de decisión	
3.15.- El sistema normativo y los procedimientos	
3.16.- Los sistemas de control	
3.17.- El sistema de evaluación	
3.18.- El sistema de relaciones interorganizacionales	
<b>4.- La crisis en las organizaciones publicas y los valores emergentes</b>	<b>35</b>
4.1.- La crisis y las organizaciones públicas	
4.2.- Un esquema sistémico	
4.3.- Un análisis sistémico de la crisis	
4.4.- Las señales y las posibilidades provenientes de la crisis	
4.5.- El espacio de soluciones a la crisis	
4.6.- La naturaleza de la crisis	
4.7.- Crisis y transformación	
<b>5.- Una prospectiva de las organizaciones públicas</b>	<b>39</b>
<b>Anexo 1.- Glosario</b>	<b>41</b>
<b>Anexo 2.- Bibliografía</b> (lista de bibliografía clásica y actualizada sobre cada una de las secciones)	<b>46</b>

## INTRODUCCION

Entre las inquietudes manifestadas más frecuentemente por los participantes en las actividades de capacitación, se destaca la sensación de cierta dificultad para integrar los conceptos atinentes a la temática de las organizaciones públicas.

Sin desconocer el indudable valor de las obras y tratados existentes sobre la materia, los participantes expresan que desearían disponer de manuales que les provean: a) una estructura sinóptica de los núcleos temáticos, b) esquemas semánticos simplificados que les permitan comprender fácilmente los conceptos centrales, y c) bibliografía para profundizar el estudio de los aspectos de interés personal.

Como un principio de respuesta a dichas inquietudes, el Instituto Nacional de la Administración Pública inició la publicación de esta serie de fascículos de apoyo a las actividades docentes.

El presente fascículo está referido a las Organizaciones, con énfasis en las organizaciones públicas.

Se inicia con una breve caracterización de las organizaciones públicas, planteando posteriormente una síntesis de los componentes del entorno de dichas organizaciones y de los sistemas intraorganizacionales.

Posteriormente plantea un breve análisis de la incidencia de las crisis sobre las estructuras del sector público, y concluye reseñando una visión prospectiva de las organizaciones públicas.

Incluye una sección de bibliografía relacionada con cada uno de los núcleos temáticos desarrollados, y un breve glosario de los términos vinculados con la cuestión de las organizaciones.

El propósito central de este manual es el de complementar las orientaciones de los respectivos docentes para estimular en los participantes la inquietud para profundizar el estudio de las cuestiones que más les interesen, a través de la bibliografía específica.

## 1.- LAS ORGANIZACIONES PUBLICAS

### 1.1.- LAS ORGANIZACIONES: CONCEPTO

Una organización es un sistema socio-técnico para la integración racional de la actividad humana, creado deliberadamente para la consecución de objetivos explícitos, tendientes a la satisfacción de necesidades de sus miembros y de una población externa, a través de la división horizontal y vertical del trabajo.

Está inserta en un contexto con el cual guarda relaciones de intercambio y de mutua determinación.

### 1.2.- DIMENSIONES Y NIVELES DE LAS ORGANIZACIONES

Las principales **dimensiones de la organización** son:

- 1) Un *sistema teleológico*, dirigido a la consecución de objetivos, a partir del cual se estructuran y combinan todos los componentes, condicionando la existencia misma de la organización.
- 2) Una *estructura formal*, que diferencia funciones y conecta los distintos subconjuntos funcionales de la organización.
- 3) Un conjunto de *normas* de comportamiento formales, que regulan la conducta de los miembros de la organización.
- 4) Un conjunto de *recursos* humanos, materiales, económicos, financieros, tecnológicos y normativos.
- 5) Una *cultura organizacional*, un sistema de ideologías, símbolos, lenguajes, rituales y mitos, con subsistemas en los distintos componentes de la organización.
- 6) Un conjunto de *procesos psicosociales*, que se manifiestan a través de la interacción de sistemas de poder, liderazgos, grupos informales, conflictos, alianzas, y otros.
- 7) Un conjunto de *interacciones con el contexto* para la obtención de recursos y la prestación de los

productos (bienes y servicios).

8) Una combinación de *tecnologías* centrales -vinculadas a la actividad fundamental de la organización- con tecnologías administrativas -en resguardo de las tecnologías centrales- para regular el suministro de los recursos, el proceso de transformación y la prestación de los productos y servicios.

Los **niveles de la organización** son:

- el nivel directivo, que establece los objetivos, las políticas, las estrategias y determina los recursos disponibles.
- el nivel *gerencial*, que determina los cursos de acción y asigna los recursos para alcanzar los objetivos de acuerdo con las políticas;
- el nivel *operativo*, que procura operar los cursos de acción a través de la conducción operativa.

Todos los integrantes de estos niveles tienen competencias administrativas; todos deben planificar, programar, organizar y coordinar, dirigir y controlar, decidir, procesar información y evaluar.

Lo que varía entre ellos es el grado de abstracción de la información que procesan, desde la más general hasta la del máximo detalle.

### **1.3.- LA RELEVANCIA DE LAS ORGANIZACIONES EN LA VIDA DEL INDIVIDUO**

En toda sociedad, el niño nace, por lo general, en el seno de una organización: maternidad, clínica u hospital. La vida entera del individuo se ve luego influenciada por encuentros más o menos prolongados y más o menos felices con otras organizaciones: escuelas, universidad, administración pública y privada, fábrica, taller, sindicato, banco, club, agencia de viajes, AFJP, ART, obras sociales, entre otras ...

Cada persona puede calcular el tiempo que pasa como miembro o usuario de las organizaciones y medir así el alcance del hecho organizativo en la vida cotidiana.

Cuando se procede a dicho inventario, surgen en la memoria lugares precisos -aulas, oficinas, talleres, clubes, etc.- y en estos lugares, rostros, conversaciones e incidentes.

Dentro del rígido asentamiento de la organización en el espacio, hallamos una vida social efervescente en la cual se generan, desarrollan y enfrentan las ideas, los sentimientos, los intereses, los proyectos y las aspiraciones más dispares.

La organización, en la persona de sus responsables, se esfuerza por canalizar y orientar esa efervescencia, plena de imprevistos, en el sentido de su objetivo central: producir y proveer bienes o servicios para determinados destinatarios.

### **1.4.- SINTESIS DE LA EVOLUCION DEL PENSAMIENTO ORGANIZACIONAL**

La evolución de las corrientes del pensamiento organizacional expresa sucesivas concepciones del hombre y de la organización misma, que pueden clasificarse esquemáticamente según tres ejes:

### **1) Las teorías Clásicas o Racionalistas**

Las teorías denominadas clásicas o racionalistas surgen hacia fines del siglo XIX y principios del XX. La expresión más conocida de estas teorías es la denominada “organización científica del trabajo”, de *Taylor*.

Según este autor, para todo problema de organización puede hallarse una solución "óptima" ; es el difundido principio *del mejor modo de hacer las cosas*.

Concretamente, sostiene que en la organización, la solución “óptima” consiste en:

- a) Dividir a los trabajadores en dos clases, los que conciben las soluciones y los procesos, y los que los ejecutan.
- b) Parcelar las funciones en tareas elementales.
- c) Racionalizar las tareas con estudios de tiempo y de movimientos.
- d) Seleccionar a los trabajadores más aptos para ejecutarlas.
- e) Formar rápidamente a los trabajadores para una ejecución exacta de las consignas.
- f) Motivar a los trabajadores con incentivos económicos en función del rendimiento.

La organización científica del trabajo ve esencialmente en el hombre dos brazos para llevar a cabo tareas repetitivas. Para activar dichos brazos, es imprescindible un incentivo económico.

Según las teorías clásicas, la organización, una vez racionalizada, debería funcionar como una especie de mecanismo cuyos engranajes y ruedas se ajustan perfectamente entre sí.

### **2) La escuela de Relaciones Humanas**

El referido sistema clásico de organización del trabajo no exhibió todos los resultados esperados.

Entre los años 1920 y 1940 surgió una nueva corriente de especialistas alrededor de Elton Mayo, Jacob Levy y Kurt Lewin; orientada hacia la dimensión psicosociológica.

Mostraron que el individuo reacciona ante las situaciones no tal como éstas son, sino tal como él las percibe.

Esta percepción está influida por la propia afectividad del individuo, pero también -y sobre todo- por las normas, las fuerzas y el clima del grupo de trabajo al que pertenece.

Partiendo de la hipótesis de que los individuos alcanzarán más fácilmente el objetivo de la organización si se sienten más integrados en los grupos de pertenencia, los psicólogos se dedicaron a desarrollar en los mismos una "buena armonía".

Las teorías llamadas “de las relaciones humanas” ven esencialmente en el hombre un conjunto de

necesidades sociales (pertenencia, identificación), que la “organización científica del trabajo” había ignorado.

La imagen que propugnan para la organización es la de la armonía.

### **3) *La Escuela de la teoría de la Organización como Sistema***

Las teorías que propenden hacia la concepción de las organizaciones como sistemas, surgidas hacia los años cincuenta, no han cesado de desarrollarse desde entonces.

Por ello, aún cuando no forman un conjunto tan claro y coherente como las aportaciones anteriores, incorporan nuevos enfoques que enriquecen sustancialmente el análisis de la cuestión.

Bajo formulaciones diversas, afloran las siguientes ideas fundamentales:

- a) La organización es un sistema en interacción con el entorno o contexto.
- b) Como sistema, se compone de diferentes elementos que mantienen entre sí un cierto grado de cooperación para alcanzar, a la vez, objetivos comunes y objetivos propios de cada uno de los elementos.
- c) El hombre es visto como un agente complejo y autónomo; no sólo determinado por motivaciones económicas (“organización científica”) o impulsos afectivos y normas de grupo (“relaciones humanas”). Exhibe rasgos de inteligencia y de racionalidad limitada.
- d) El individuo y el grupo son actores, no se entregan pasivamente a determinismos económicos, psicológicos o sociales.

Como resultado, se consolida la noción de que una organización es mucho más que una suma de individuos, de grupos, de oficinas o de servicios.

Dichos elementos se hallan en un permanente estado de interacción, en función de su interdependencia para la realización de un objetivo oficialmente común: producir y proveer ciertos bienes y servicios para determinados destinatarios.

Como la interdependencia sustenta la unidad de la organización, cualquier modificación en un elemento lleva consigo la modificación de otros y, por tanto, del conjunto.

## **1.5.- CARACTERISTICAS DISTINTIVAS DE LAS ORGANIZACIONES PUBLICAS**

Las organizaciones de la administración pública tienen la misión de proveer bienes y servicios que promuevan, preserven, resguarden, orienten y estimulen las iniciativas de la Sociedad compatibles con el interés general, y que contribuyan a paliar o compensar los eventuales desequilibrios emergentes de la conjunción de dichas iniciativas.

### ***Similitudes y diferencias con las organizaciones privadas***

Entre las organizaciones privadas y las públicas existen, por un lado, importantes similitudes y, por

el otro, diferencias esenciales.

Algunas de las *similitudes* que podemos encontrar entre ambos tipos de organizaciones son las siguientes:

- Ambos tipos de organización conforman sistemas socio-técnicos dirigidos a la consecución de ciertos objetivos.
- Se enfrentan, por igual, a entornos cambiantes con los cuales interactúan.
- Deben relacionarse con un conjunto de organizaciones competidoras, concurrentes, proveedoras y clientes, con las cuales las relaciones pueden tornarse conflictivas o cooperativas.
- Los sistemas de insumo-producto, de información y de comunicación son, a la vez, subsistemas que forman parte tanto de las organizaciones públicas como de las privadas.
- Los sistemas de comportamiento esperable, así como los de planificación, decisión, coordinación y control son necesarios y existen en ambos tipos de organizaciones.

Las principales *diferencias* que existen entre organizaciones públicas y privadas son las siguientes:

- Mientras que en las agendas de las organizaciones públicas predominan las cuestiones de interés público que trascienden la perspectiva de los intereses propios, las agendas de las organizaciones privadas incluyen, mayormente, asuntos concernientes a sus propios intereses.
- Las organizaciones públicas forman parte del sistema político, en cambio, para las organizaciones privadas, el sistema político constituye parte de un entorno al que consideran exógeno en la mayor parte de los casos.
- Las organizaciones privadas están sometidas a una competencia creciente en los mercados nacionales e internacionales, mientras que las organizaciones públicas mantienen frecuentemente una condición monopólica en algunos mercados de bienes y servicios públicos. Sin embargo, debe pensarse que los eventuales vacíos que dejen estas últimas pueden ser cubiertos por organizaciones potencialmente competidoras.
- Las normas de comportamiento formal en las organizaciones de la Administración Pública están reglamentadas por el Derecho Administrativo, mientras que en las organizaciones privadas las normas son internas y exclusivas de cada organización, generadas en su propio ámbito.
- Los clientes de las organizaciones públicas actúan, en diferentes ocasiones, desempeñando el rol de ciudadanos (por ejemplo, ante el Registro Nacional de las Personas), de usuarios de bienes y servicios (por ejemplo, ante el Correo Argentino), de beneficiarios de bienes y servicios (por ejemplo, respecto de un programa de desarrollo social), o de contribuyentes (por ejemplo, frente a la Dirección General Impositiva). Los clientes de las organizaciones privadas son los consumidores de los bienes y servicios que éstas producen.

### ***La estructura de las organizaciones de la administración pública***

La estructura de las organizaciones de la administración pública -en un momento dado- está determinada por una conjunción de factores, entre los que se destacan:

a) Los paradigmas vigentes en las relaciones Estado-Sociedad.

Es claro que tanto el paradigma del Estado *benefactor y terapeuta* que marcó la trayectoria de las administraciones públicas desde la crisis de 1930, como el proceso privatizador y desregulador de las últimas décadas, estuvieron incididos por las tendencias y las corrientes de ideas en la búsqueda del rol del Estado en la Sociedad, de acuerdo a cambios globales en el espectro político, económico y social.

b) Un *diseño* relativamente adecuado al proyecto político de gobierno.

Este factor tiende a introducir en la configuración del aparato estatal un diseño relativamente racional y coherente de diferenciación estructural y especialización funcional, de acuerdo con el paradigma adoptado y con el proyecto de gobierno.

c) Una conformación emergente de factores intraburocráticos.

Dentro de las líneas resultantes de los factores anteriores, este factor aportaría a la trayectoria orgánica del aparato administrativo un componente relativamente errático, resultante de presiones, conflictos, alianzas y recompensas intraburocráticas. Esto se manifiesta, por ejemplo, a través del *arrastre* o la generación de organismos cuyas competencias, intereses, motivaciones, desempeños y resultados pueden ser poco congruentes con el paradigma adoptado, con el proyecto político del gobierno o con la lógica del diseño estructural.

### ***Nuevos paradigmas del modelo de gobierno***

En su obra “Reinventando el gobierno”, David Osborne y Ted Gaebler presentan, basados en una serie de experiencias exitosas, un nuevo modelo, o paradigma para gobernar.

Proponen nuevas instituciones públicas, que sean directas, descentralizadas e innovadoras; que sean flexibles, dúctiles y capaces de aprender con rapidez nuevas formas de acción cuando las condiciones cambian; que empleen la competencia, la elección del cliente y otros mecanismos no burocráticos para que las cosas se hagan de la forma más creativa y eficaz posible.

La expresión “*gobierno empresarial*” describe ese modelo, que puede aplicarse al sector público, debido a que todos los gerentes públicos tienen la función de reasignar recursos en función de la productividad y el rendimiento social.

De acuerdo con los referidos autores, el problema de los gobiernos contemporáneos no reside en las personas; sino en los sistemas, estructuras, reglas, procedimientos y normas que los atrapan e inhiben su capacidad creativa. Como consecuencia, para aumentar la eficiencia de la gestión de gobierno, resultaría imprescindible cambiar dichos sistemas.

La reinención no pretende cambiar los fines del gobierno, sino cuestionar y cambiar las formas tradicionales y burocráticas con las que funcionan los gobiernos. El problema no reside entonces en los fines, sino en los medios.

Tal como lo expresan los autores, “*el tipo de gobierno que se desarrolló en la Posguerra, con sus burocracias perezosas y centralizadas, preocupadas por las reglas y las cadenas de mando, ya no funciona bien en un contexto socioeconómico incesantemente cambiante y rico en información. Cuando el mundo cambió, las instituciones públicas no cambiaron con él.*”



Señalan que en la sociedad postindustrial los gobiernos deben ser empresariales, de acuerdo con los siguientes principios:

- Gobierno catalizador: implica transformar el gobierno tradicional, proveedor directo de servicios, en uno facilitador, promotor, coordinador, que armonice y active las iniciativas de los sectores privados, comunitarios y otras organizaciones no gubernamentales para la búsqueda de soluciones a los problemas de la sociedad. Si se distingue claramente entre “llevar el timón o remar”; al gobierno le cabe lo primero.
- Gobierno competitivo: consiste en exigir criterios de competencia en la prestación de los servicios mediante la eliminación de monopolios gubernamentales y la liberación de las fuerzas del mercado.
- Gobierno inspirado por misiones: es vital que la alta gerencia pública minimice su tradicional enfoque sobre las reglas y los procesos, para dedicar tiempo y esfuerzo a repensar y evaluar cuáles son los verdaderos fines, propósitos, filosofía y valores fundamentales que guían su gestión.
- Gobierno orientado hacia los resultados: la preocupación de los gerentes públicos debe cambiar de prioridad: de insumos y procesos a resultados. Es necesario medir los logros alcanzados, establecer indicadores cuantitativos y cualitativos, y vincular los incentivos salariales con el desempeño de los empleados.
- Gobierno orientado hacia los clientes: con base en la filosofía de la calidad total, la mejor forma de obtener calidad es a través de la satisfacción de las necesidades del cliente. Debe redefinirse, entonces, al ciudadano como cliente, o comprador de servicios.
- Gobierno descentralizado: consiste en otorgar a los funcionarios, en los niveles más bajos, mayor grado de autoridad para tomar decisiones, es decir, acercar las decisiones a los niveles más cercanos al cliente.
- Gobierno de la comunidad: consiste en generar crecientes canales de participación de los ciudadanos en el ejercicio del poder, y en disminuir el control burocrático, en beneficio del control de la ciudadanía.
- Gobierno previsor: la previsión se ejerce a través de la respuesta a tres preguntas básicas: a) ¿dónde estamos? (situación actual); b) ¿a dónde queremos llegar? (objetivos deseados); y c) ¿cómo llegaremos? (estrategias). La función principal del gobierno en este aspecto será prevenir los problemas antes de que ocurran.

## **2.- EL CONTEXTO DE LAS ORGANIZACIONES PUBLICAS**

### ***Las organizaciones y su entorno***

Las organizaciones de la administración pública, como cualquier sistema social, están inmersas en un

entorno de múltiples dimensiones: ideológica, normativa tecnológica, social, económica, política, cultural, y otras.

Dicho entorno incide sobre las características y el comportamiento de dichas organizaciones, y éstas -a su vez- inciden, en cierto grado, sobre su entorno.

A los fines analíticos, consideraremos que el entorno de cada organización, por más amplio que sea, no es ilimitado.

Siempre que hagamos referencia al entorno de una organización, daremos por entendido que se trata del entorno específico, es decir, del conjunto de elementos del entorno general que están efectivamente vinculados con la organización.

- **El marco normativo**

Las organizaciones públicas son creadas, determinadas y reguladas por un conjunto de normas - Constitución, leyes, decretos, resoluciones y reglamentos- que constituyen su entorno (o plexo) normativo.

A su vez, las organizaciones públicas inciden sobre el entorno normativo de la Sociedad, a través de las leyes, decretos, resoluciones y reglamentos que propugnan, administran y aplican.

- **El marco político**

El régimen político de gobierno y la dinámica del poder dentro del mismo, inciden sobre las características y el comportamiento de las organizaciones públicas.

A su vez, las organizaciones públicas inciden sobre el marco político de la Sociedad en la medida que son utilizadas como instrumentos políticos.

- **El marco institucional**

El marco institucional, como conjunto de normas y convenciones que se aplican en un sistema social y que definen el espacio de lo legítimo, incide sobre las características y el comportamiento de las organizaciones públicas..

A su vez, el comportamiento cotidiano de las organizaciones públicas induce en la Sociedad una cierta percepción y ponderación de las normas que constituyen su marco institucional.

Por ejemplo, la educación es, por excelencia, una institución, es decir, un conjunto de ideas, actitudes y normas de comportamiento propuestas y a menudo impuestas a los individuos en una sociedad determinada. A través de las políticas que promueve y de la calidad de la gestión educativa, la administración pública puede fortalecer o debilitar los valores en los que se sustenta dicha institución.

- **El marco económico**

La estructura y la dinámica del sistema económico inciden sobre los roles, la estructura y las características de las organizaciones públicas. Por ejemplo, en la Argentina, los períodos de bonanza económica se han reflejado habitualmente en un crecimiento de las estructuras de la administración

pública, mientras que los períodos recesivos se han reflejado habitualmente en políticas de ajuste y reducción.

- **El marco social**

La estructura y la dinámica del sistema social inciden sobre los roles, la estructura y el funcionamiento de las organizaciones públicas.

Por su parte, las organizaciones públicas, inciden sobre la dinámica social a través de las políticas que generan, que pueden provocar equilibrios o desequilibrios, desarrollo o involución, enriquecimiento o pauperización de determinados sectores de la sociedad.

- **El marco cultural**

La estructura cultural (los valores, las creencias, las ideologías, las actitudes y los mitos) de la Sociedad inciden sobre las características y el comportamiento de las organizaciones públicas.

A su vez, los comportamientos de las organizaciones públicas inciden sobre la evolución de la estructura y el clima cultural de la Sociedad.

- **El marco administrativo**

Las pautas vigentes en la Sociedad respecto del planeamiento, programación, presupuestación, información, monitoreo, control de gestión y evaluación de los asuntos públicos, inciden sobre el comportamiento de las organizaciones públicas.

A su vez, el comportamiento administrativo de las organizaciones públicas incide sobre la cultura administrativa de la Sociedad.

### **3.- LAS ORGANIZACIONES PUBLICAS Y SUS SISTEMAS**

#### **3.1.- EL SISTEMA DE CAPTACION DE NECESIDADES POR SATISFACER**

En el punto 1.6. se indicó la misión de las organizaciones públicas con relación a las iniciativas de la Sociedad.

Su propósito central es la provisión de bienes y servicios que contribuyan a:

- a. Generar un espacio que promueva, preserve, resguarde, oriente y estimule las iniciativas de la Sociedad compatibles con el interés general.
- b. Paliar o compensar los eventuales desequilibrios emergentes de la conjunción de dichas iniciativas.

Para cumplir dicho propósito debe disponer -ante todo- de adecuados mecanismos de captación de las demandas, necesidades, intereses y expectativas de los distintos sectores de la Sociedad.

Posteriormente, con base en dichos elementos de juicio, de los valores e intereses de sus distintos componentes, y de las coaliciones dominantes, establecerá su propia agenda de situaciones prioritarias por atender.

### **3.2.- EL SISTEMA TELEOLOGICO**

Se denomina sistema teleológico al conjunto de elementos que permiten a las organizaciones establecer sus fines y articular las acciones para alcanzarlos.

Toda organización pública surge con base en un proyecto negociado por las distintas partes involucradas en la arena política específica, que generalmente está orientado a satisfacer ciertas demandas, necesidades, intereses y expectativas de determinados sectores de la Sociedad.

A partir de dicho proyecto, la estrategia se ubica en el primer estadio del conocimiento, en la etapa en la cual se *inventan* los futuros deseados para la organización, operando en el extremo de las decisiones no estructuradas.

La decisión estratégica en las organizaciones públicas es la elección, especulativa e interdependiente, entre las opciones que conducen a la inserción de la organización en la estructura de poder de su medio, a los fines de su supervivencia, desarrollo y la realización de otros valores presentes en la coalición de poder.

A través de dicha decisión, se eligen los fines, se comprometen los recursos y se definen los roles.

La estrategia organizacional compete al nivel directivo o político de la organización.

Posteriormente, la decisión gerencial relaciona los medios disponibles con los fines, establece los objetivos y las metas, asigna los recursos, prescribe la gestión y dirige la acción.

### **3.3.- EL SISTEMA POLITICO: LA DINAMICA DEL PODER EN LAS ORGANIZACIONES PUBLICAS**

#### ***Poder, Política y Acción en las Organizaciones***

La mayoría de las personas entiende de forma intuitiva lo que representa el concepto de "poder". Se lo suele asociar a fuerza, liderazgo, control, influencia.

Aún cuando no exista una definición unívoca del concepto no cabe duda de que el concepto de "poder" -como capacidad de influir sobre el comportamiento de otros- existe en las organizaciones.

Los hallazgos empíricos indican que en todas las organizaciones -especialmente en las organizaciones públicas- se desarrollan procesos políticos.

Esto significa que los actores, en sus interacciones cotidianas en las organizaciones, se involucran en negociaciones implícitas y explícitas, configurando y reconfigurando grupos y coaliciones con carácter táctico y estratégico.

La supervivencia en una organización adopta a menudo la forma de acción política.

Se entiende por acción política a aquellos actos que, implícitamente, tienen un elemento de táctica y estrategia con el propósito de alcanzar un cierto objetivo, de protegerse de las consecuencias de acciones adversas, o bien ambas cosas a la vez.

Con la conceptualización de las organizaciones como ruedas políticas, nos enfrentamos con la tarea de especificar la unidad de análisis en el estudio de las acciones políticas.

En tanto personas vulnerables, los miembros de la organización, al tomar medidas políticas, suelen actuar en grupo.

En toda organización pueden distinguirse los denominados “grupos de interés”, que son núcleos de actores que comparten ciertas motivaciones políticas comunes respecto de la organización.

Las personas, en sus interacciones con otras, actúan estratégicamente para perseguir los fines que se proponen. Luchan por un mayor espacio de acción, por una mayor autonomía y por un margen de libertad más amplio.

En ciertas organizaciones, la complejidad y diversidad de intereses y orientaciones entre diversos grupos puede resultar en una politización de los procesos y, en ocasiones, en una acentuación y confrontación extrema de posiciones, lo que puede llegar a diluir la acción conjunta.

Se denominan coaliciones a las combinaciones de al menos dos grupos de interés, con el propósito de ejercer conjuntamente acciones que favorezcan sus intereses específicos. Se trata de grupos que, pudiendo tener intereses relativamente divergentes, actúan, por razones tácticas o estratégicas, como si formaran un frente.

En definitiva, existen en toda organización actores políticos que reaccionan entre sí y forman grupos y coaliciones que, a su vez, se influyen mutuamente, todo ello dentro del marco de un proceso político.

### **3.4.- LOS PRODUCTOS DE LAS ORGANIZACIONES PUBLICAS**

Se denomina producto a la expresión, en términos tangibles o medibles, de los bienes y servicios resultantes de la actividad operativa de una organización.

El producto es fácilmente medible cuando la actividad operativa genera bienes y servicios tangibles. Por ejemplo, no resulta difícil definir el producto de una usina generadora de energía eléctrica o de una empresa de telecomunicaciones. Es algo más difícil definir el producto de un hospital o de una escuela. Es por ello que dichas instituciones adoptan los “egresos” (de pacientes y de alumnos, respectivamente) como indicador de producto.

Pero la cuestión adquiere una creciente dificultad cuando se trata de definir, medir y evaluar el producto de actividades puramente administrativas, que son las predominantes en una administración pública que tiende a delegar la prestación directa de bienes y servicios tangibles.

¿Como medir, por ejemplo, el producto de un organismo de regulación y control?. ¿Por el número de regulaciones generadas?, ¿por el número de inspecciones realizadas?, ¿por el número de infracciones detectadas?.

### **3.5.- EL SISTEMA TECNOLÓGICO Y LOS PROCESOS**

Se denominan tecnologías centrales de una organización al conjunto de conocimientos e instrumentos en función de los cuales ciertos recursos organizacionales se transforman en el producto central de la organización.

Por ejemplo, en un hospital, la tecnología central es la médica, que a su vez se compone de tecnologías de prevención, atención y recuperación de la salud; en una institución pública dedicada a la investigación y la capacitación, las tecnologías centrales serán las metodologías de investigación, las pedagógicas y las didácticas.

Para que dichas tecnologías centrales puedan operar de manera efectiva, es necesario que dispongan de un marco de objetivos, metas, programas, presupuestos, coordinación, supervisión, control y evaluación, a través del procesamiento de información.

Se denominan tecnologías administrativas o de gestión al conjunto de conocimientos e instrumentos en función de los cuales los elementos informativos relativos a los fines de la organización, los recursos y las demandas, necesidades y expectativas de las clientelas, se combinan en productos informativos -objetivos, metas, planes, programas, presupuestos, coordinación, control y evaluación- que orientan la operación de la organización, que son los referidos.

El funcionamiento de toda organización se sustenta en la interacción de las tecnologías centrales con las administrativas. Cuando existen desequilibrios entre ambas, existirá un desequilibrio en toda la organización.

La prioridad de las tecnologías centrales en detrimento de las administrativas implica un uso ineficiente de los recursos técnicos, por carencia de sustento administrativo. Puede llegarse así a carencias de stock, a una inadecuada programación de los servicios, o a su virtual desfinanciamiento.

El sobredimensionamiento de los recursos administrativos en detrimento de las tecnologías centrales implica una burocratización del sistema.

Por ejemplo, cuando en la década de 1950 el Estado se hizo cargo de la prestación directa de diversos servicios públicos, la cuestión central era cómo mantener las “máquinas” en funcionamiento, restando atención a cómo gestionar el funcionamiento de las máquinas. Con posterioridad se sobredimensionó el soporte administrativo, a través de grandes estructuras burocráticas, con un virtual abandono de las tecnologías centrales.

#### ***Procesos***

Se denomina proceso a la serie de pasos requeridos para transformar insumos y recursos en productos (bienes y servicios), a través de determinadas tecnologías y de ciertas prescripciones.

Los procesos de las organizaciones públicas están determinados por los bienes y servicios que tie-

nen a su cargo. Por ejemplo, en un organismo recaudador, puede suponerse que los procesos centrales serán los de recaudación y los de verificación de los pagos y de las bases impositivas.

Los procesos de las organizaciones públicas suelen ser lentos y pesados. En general, mantienen toda una carga de desconfianza en el sentido común y en la razonabilidad de los funcionarios. Pero no por ello son eficaces para prevenir ni para evitar las malas prácticas, sino que tienden a fomentar la dilución de la responsabilidad.

Las nuevas corrientes en el ámbito de la administración pública retoman el foco sobre los procesos para la operación de mejoras sustanciales en el desempeño de las organizaciones.

Por una parte, en la sección 1.5. se ha visto cómo la “reinención del gobierno” considera que el gran problema de los gobiernos reside en los procesos.

Por otra parte, la denominada “reingeniería”, dirigida a la generación de mejoras sustanciales en el desempeño de las organizaciones, propende a:

- a) la búsqueda de mejoras radicales en los procesos administrativos mediante la explotación de la tecnología de la información,
- b) la ruptura con las formas y los procesos anticuados de la burocracia pública, para comenzar nuevamente desde cero,
- c) la revisión de los principales procesos administrativos desde una perspectiva multifuncional,
- d) el cuestionamiento tanto acerca de la necesidad de los procesos como acerca de lo que se busca con los mismos,
- e) la búsqueda sistemática de cambios que hagan más eficaces y eficientes a los procesos que agregan valor al servicio,
- f) el reemplazo de procesos secuenciales por procesos paralelos, para concentrar la prestación del servicio en un solo punto, reducir el número de transferencias y eliminar los “cuellos de botella” y los “tiempos muertos”,
- g) la realineación de los procesos para ofrecer a los clientes un único contacto, a través del cual recibirán el servicio requerido.

La reingeniería requiere que la organización desarrolle un enfoque orientado hacia el cliente, a los resultados y basado en los equipos de trabajo; rompiendo con los esquemas tradicionales y repensando los procesos en función del resultado final para el cliente.

### **3.6.- EL SISTEMA DE GESTION**

El sistema de gestión está integrado por el conjunto de procesos que, a partir de las estrategias, van plasmando la trayectoria de la organización hacia la consecución de sus fines.

El planeamiento general de las organizaciones es el proceso más directamente vinculado a la estra-

tegia, y tiene como objetivo guiar a la organización hacia su futuro deseable.

Incluye la identificación de la misión, el establecimiento de objetivos, de la imagen por proyectar, las relaciones con el medio, la viabilidad de sus propuestas, la evolución de los recursos, las fortalezas y las debilidades de la organización, las oportunidades y las amenazas provenientes del entorno, y la cooperación interorganizacional. El resultado de este proceso es el plan general de la organización.

La programación se inserta en las direcciones establecidas por el plan general de organización, desarrollando en detalle sus lineamientos. El resultado de este proceso es un conjunto de programas descriptos y priorizados. Consiste en la formulación de:

- a) el diagnóstico de la situación, los antecedentes, los objetivos, las prioridades y las metas a lograr;
- b) las actividades necesarias y resultados emergentes;
- c) la secuencia cronológica y relaciones entre actividades;
- d) los recursos disponibles y la valoración del costo de cada actividad;
- e) la estimación de fechas de comienzo y finalización de cada actividad;
- f) la estructura organizativa, normas, procedimientos y responsables de cada actividad, de la coordinación, del control y de la evaluación.

La presupuestación tiene por objetivo determinar y gestionar los recursos para atender los programas establecidos. El producto de este proceso es el presupuesto, que permite traducir los requerimientos de los programas en importes monetarios, con los siguientes beneficios:

- a) se adquiere clara conciencia de los costos y su vinculación con los resultados por alcanzar;
- b) puede considerarse el carácter y finalidad de cada partida de gasto y mantener los gastos dentro de las respectivas asignaciones;
- c) pueden revisarse periódicamente los desvíos y la relación entre recursos insumidos y los resultados alcanzados por los distintos programas, permitiendo oportunas correcciones.

Con dichos elementos, tiene lugar posteriormente la ejecución de las actividades, el control y el aprendizaje organizacional.

### **3.7.- EL MODELO DE DIRECCION**

La organización, como instrumento de integración racional de la actividad humana, requiere de la función de *dirección* para operar dicha integración.

La función de dirección incluye:

- a) Gestión del recurso humano: reclutamiento, selección, inducción, capacitación, desarrollo y promoción.
- b) Supervisión: la instrucción, orientación y disciplina para que cada integrante de la organi-



zación cumpla las funciones y responsabilidades que se le han asignado.

c) Delegación: asignación de responsabilidad y autoridad a cada integrante, de acuerdo con las funciones que debe desempeñar en la organización.

d) Motivación: estímulo a cada integrante, para que, a través de la identificación con los objetivos organizacionales y funcionales, desarrolle su potencial en el cumplimiento de las responsabilidades.

e) Coordinación: integración de la actividad de los distintos componentes de la organización para obtener un satisfactorio desempeño general.

### **3.8.- LOS RECURSOS**

Se denomina recursos al conjunto de factores de producción que contribuyen a la transformación de insumos en productos.

En general se clasifica a los recursos en: humanos, materiales, financieros, tecnológicos, normativos e informativos.

Los recursos humanos incluyen a la totalidad de las personas que, integrando la organización, intervienen -directa o indirectamente- en el proceso de producción de bienes y servicios.

Los recursos materiales incluyen al conjunto de bienes tangibles utilizados en el proceso de producción, ya sean inmuebles o muebles; por ejemplo edificios, instalaciones, equipos, útiles.

Los recursos financieros incluyen a la totalidad de valores fiduciarios, expresados en términos monetarios, que se destinan al proceso de producción, para la obtención de otros recursos o de insumos.

Los recursos tecnológicos incluyen al conjunto de conocimientos, plasmados en metodologías, fórmulas, instrucciones e instrumentos para el proceso de producción.

Los recursos normativos incluyen al conjunto de normas, procedimientos, parámetros y estándares que rigen el proceso de producción, así como la gestión de los recursos y de la organización.

Los recursos informativos incluyen al conjunto de datos que se obtienen y procesan con relación a la organización, a las demandas, necesidades y expectativas de los destinatarios de los productos o servicios, al proceso de producción, a los productos y a la gestión de los recursos.

### **3.9.- LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y LA AUTORIDAD: LA ORGANIZACION FORMAL**

#### ***Departamentalización y coordinación***

Toda organización implica un conjunto de funciones y actividades coordinadas consciente y racionalmente, creando expectativas fijas de comportamiento entre sus componentes.

La estructura de una organización es el resultado de una definición de órganos, competencias y relaciones, de acuerdo con determinados criterios de división horizontal y vertical del trabajo, para que la organización actúe como una totalidad.

La formación de unidades es el resultado de un proceso de clasificación de las actividades requeridas para la consecución de los objetivos de la organización.

Este proceso se denomina departamentalización, y se realiza en sentido horizontal, mediante criterios de división del trabajo por productos, por procesos, por tipo de clientes o por áreas geográficas, así como por combinaciones de dichos criterios.

En ascendente, mediante la asignación de instancias de dirección, supervisión y control a sucesivos agrupamientos de actividades homogéneas, y en sentido descendente, a través de sucesivas desagregaciones y asignaciones de actividades.

La representación gráfica de la estructura organizacional se denomina organigrama, y se complementa generalmente con la expresión de objetivos y tareas para cada componente y las correspondientes interrelaciones, así como la dotación de personas asignada a cada unidad.

### ***Estructuras formales e informales***

La organización formal es aquella que ha sido planificada y diseñada oficialmente.

Una vez prescrita y reglamentada, es la expresión oficial de la configuración organizativa.

A partir de la estructura diseñada, los individuos y los grupos desarrollan una organización informal, es decir, un conjunto de roles y relaciones no previstos por la organización formal.

Históricamente, es la organización formal la que fue destacada por Taylor y la “organización científica del trabajo”. Luego Elton Mayo detectó la existencia y la relevancia de la organización informal.

Posteriormente se percibió que la "organización real" sólo puede ser captada considerando la organización formal en relación con la organización informal, y viceversa.

La organización formal está diseñada con el propósito de alcanzar el objetivo oficial de la organización -la producción y la provisión de bienes y servicios- utilizando de modo racional los medios disponibles.

En esta perspectiva, controla los comportamientos de los individuos y de los grupos para hacerlos previsibles.

La organización formal se caracteriza por determinados parámetros que actúan como referentes para análisis concretos: el objetivo de la organización, la especialización de las tareas, la coordinación de las funciones, el orden, la autoridad, la uniformidad de comportamientos, la remuneración, la tecnología, las insignias y los símbolos.

La organización formal debe articular dos tipos de responsabilidad y de lógica:

- a) el de la línea, de la jerarquía decisoria y de la responsabilidad, a través de la ejecución de las órdenes por medio de delegaciones sucesivas.
- b) el del "staff", de los servicios llamados "funcionales" que se refieren a la pericia técnica, a la consulta y al tratamiento de la información, a los que la línea recurre para tomar sus decisiones.

La organización formal puede detectarse en los organigramas, en las normas, en los reglamentos internos y en los manuales de organización

### **3.10.- LOS GRUPOS Y SU DINAMICA: LA ORGANIZACION INFORMAL**

La división del trabajo fracciona al sistema organizativo en un conjunto de subsistemas.

Para lograr sus objetivos, una organización se divide, por ejemplo, en sectores que cubren las funciones de: producción, distribución, administración, investigación, etc.

Esos sectores, considerados como entidades psicosociales, son grupos compuestos por individuos que, a lo largo del tiempo, se van conociendo, reaccionan entre sí y están en estado de interdependencia no sólo funcional -por el trabajo- sino también personal.

Paralelamente, a partir de esos grupos "diseñados" por la organización -grupos formales- se generan, según afinidades y convergencias personales, los grupos informales.

El grupo es un generador de normas, es decir, de reglas que orientan las actitudes, los comportamientos y las opiniones de sus integrantes.

En el grupo, el individuo es objeto de presiones hacia un alineamiento: sus compañeros le impelen a adoptar opiniones y comportamientos acordes con las normas del grupo.

Pero tal alineamiento no tiene siempre un carácter tan coactivo. El individuo al grupo: el individuo puede valorar su pertenencia al grupo y conformarse a sus normas con el fin de lograr un objetivo personal.

La presión hacia el alineamiento puede surgir también de la relación afectiva que el individuo busca en el grupo. Ello conduce a un segundo fenómeno, el de la solidaridad.

En el grupo, el individuo halla un apoyo para afrontar un universo organizativo a menudo hostil, cargado de tensiones, de ansiedades y de presiones de diverso tipo.

La literatura psicosociológica y sociológica presenta distintas interpretaciones no excluyentes de la solidaridad grupal:

- La primera es de orden *operativo y estratégico*: a través de la solidaridad, los miembros del grupo se defienden contra las presiones provenientes de la organización y de los demás grupos.
- La segunda es de orden *psicológico*: la afiliación al grupo y el reconocimiento por parte de éste,

conforta psicológicamente a cada uno de los individuos que lo integran.

- La tercera es de orden *cultural*: la solidaridad entre los miembros de un grupo, surge de vivir juntos y simultáneamente el mismo proceso de acceso a la identidad.

La pertenencia al grupo es un factor esencial de la relación que el individuo mantiene con la organización.

En resumen, el grupo puede considerarse como un soporte cultural, cognitivo, afectivo y estratégico del individuo dentro de la organización.

### ***La organización informal***

Por el hecho de existir en toda organización un sistema formal, éste produce presiones sobre los individuos. Consciente o inconscientemente, los individuos responden a dichas presiones por medio de comportamientos, relaciones y estrategias no previstos por la organización formal.

#### *a) Los comportamientos no previstos o las adaptaciones secundarias.*

En su obra "Internados", Erving Goffman distingue, entre otros, dos modos de adaptarse a la organización:

- Las adaptaciones primarias, que corresponden a los comportamientos que obedecen a las demandas oficiales de la organización.
- Las adaptaciones secundarias, que consisten para el individuo en buscar fines o utilizar "medios ilícitos", tergiversando así las pretensiones de la organización relativas a lo que él tendría que hacer.

Las segundas representan para el individuo un medio para adaptarse al rol que la organización le asigna.

El referido autor evoca el fenómeno de la "*diversión*", entendiéndolo como las actividades efectuadas *a escondidas* por los individuos en los lugares de trabajo, con los recursos que tienen a su disposición.

Citemos al respecto, como ejemplos burocráticos para ilustrar esta idea: los juegos y los dibujos en la computadora, las charlas y mateadas entre compañeros de trabajo, las charlas telefónicas personales, y otras.

Estos modos de actuar pueden tomarse como comportamientos informales -no previstos- que responden a las condiciones de trabajo impuestas por el sistema formal, con ciertas presiones para el cumplimiento de normas y de reglamentos.

#### *b) Las relaciones informales*

Las relaciones informales pueden surgir a través del intercambio basado en una necesidad práctica y una convivencia, o bien de afinidades personales.

Cabe considerar que incluso las relaciones informales más afectivas están condicionadas por datos del sistema formal en virtud de la naturaleza de las tareas por cumplir.

Finalmente, las relaciones informales, más allá de su aspecto afectivo, se inscriben en determinadas estrategias en las que está en juego el poder dentro de la organización.

### *c) Las estrategias informales*

Un pequeño ejemplo puede darnos una idea de las estrategias informales: el norteamericano Richard Mc Cleery analizó desde el interior, en su condición de detenido, una prisión de los Estados Unidos.

Explicó en un célebre estudio cómo los presos habían elaborado un sistema social informal jerarquizado, con unos cabecillas que controlaban las comunicaciones con los guardianes, la circulación de los víveres, el reparto del trabajo y la reglamentación de los conflictos entre detenidos.

Este sistema informal que era a menudo más coactivo (en cuanto a violencias físicas, por ejemplo) que el mismo sistema formal. Formaba parte de una estrategia de protección contra las sanciones oficiales y de mantenimiento de cierta independencia respecto de los guardianes. Dicha estrategia resultaba conveniente para la administración penitenciaria, dado que los guardianes tenían asegurada cierta tranquilidad, aún cuando afectara la rehabilitación de los presos.

## **3.11.- LOS INDIVIDUOS EN LA ORGANIZACIONES PUBLICAS: LA MOTIVACION, LA SATISFACCION**

### *El individuo y la organización*

El individuo, que es la unidad elemental de la división del trabajo, tiene una personalidad que no es neutral: reacciona subjetivamente ante las situaciones de la organización.

De acuerdo al grado de adaptación de las propuestas de la organización a las motivaciones de los individuos, éstos pueden experimentar satisfacciones o frustraciones.

El norteamericano *Chris Argyris* ha aportado, si no una solución, al menos una nueva vía de reflexión en su obra *"El individuo dentro de la organización"*.

*Argyris parte de la hipótesis de que el individuo aspira al éxito psicológico y a la autoestima. Pero, en toda organización, se halla ante una disyuntiva: satisfacer sus propias aspiraciones o responder a las exigencias de la organización, con una división del trabajo, una pirámide jerárquica y un cortejo de sumisiones y dependencias que inciden sobre la autoestima y el éxito psicológico.*

Argyris intenta mostrar que si se desarrollan las actividades esenciales de la organización centradas en el logro de los objetivos, el mantenimiento del sistema interno y la adaptación al entorno exterior, el individuo tendrá más oportunidades de expresar sus potenciales y, por tanto, de experimentar la autoestima y alcanzar el éxito psicológico.

Desde dicha perspectiva, propone un interesante modelo de diagnóstico que integre a la vez el nivel del individuo y el de la organización.

### 3.12.- LOS SISTEMAS DE INFORMACION Y LOS PROCESOS DE COMUNICACION

#### *Los sistemas de información*

Las organizaciones tratan de sobrevivir y alcanzar sus objetivos en un proceso de equilibrio dinámico, con racionalidad adaptativa, a través de conjuntos de modelos y sistemas de procesamiento de información.

La aptitud de supervivencia y evolución de toda organización está significativamente relacionada con la consistencia y la efectividad de su sistema de información.

La información en toda institución tiene tres funciones principales:

- llevar cuenta de los resultados de la acción,
- detectar oportunamente la necesidad de decidir, y
- suministrar los datos para el proceso decisorio.

Un sistema de información es un conjunto de elementos que interactúan regularmente con el objetivo de suministrar, a quienes deciden y a quienes operan dentro de una organización, los datos y elementos de juicio que requieren para ejercer sus funciones.

Los elementos de los sistemas de información serán clasificados, de acuerdo con la función que tienen asignada, en las siguientes categorías:

- a) *Fuentes*: tienen la función de captar datos, ya sea del contexto, o de la operación interna de la organización.
- b) *Canales*: son las unidades por las que circula la información originada en una o más fuentes para llegar a uno o más centros usuarios. Las unidades que componen un canal incorporan, en general, cierto valor a la información.
- c) *Centros usuarios*: son aquellas unidades que utilizan determinada información, ya sea para adoptar decisiones (centros de decisión), o para actuar (centros de acción).

En general, la información es susceptible de diversos procesos dentro del sistema: generación, obtención, registro, depuración, transmisión, recopilación, concentración, ordenamiento, validación, agregación, filtrado, codificación, transformación, estructuración, almacenamiento, integración, cálculo, acceso, recuperación, visualización, abstracción, análisis, interpretación, regulación, racionalización, difusión, etc.

El diseño de un sistema de información es un proceso iterativo en constante realimentación, compuesto por las siguientes fases:

- a) Identificación de centros usuarios.
- b) Relevamiento de requerimientos informativos.
- c) Determinación de objetivos, restricciones y criterios de desempeño del sistema.
- d) Determinación de las “salidas” (resultados).
- e) Determinación de las “entradas” (datos) y “archivos”.
- f) Determinación de las fuentes y canales.
- g) Determinación del proceso.

## ***La comunicación en las organizaciones***

La comunicación es la herramienta básica para la interacción humana.

Los procesos de comunicación condicionan la sobrevivencia y la eficacia de las organizaciones, dado que permiten mantener la interdependencia entre los distintos componentes (individuos, grupos, servicios, oficinas, etc.) que la organización necesita para funcionar.

Asimismo, la apertura de la organización al entorno se basa en su mayor o menor capacidad para establecer y mantener con el mismo -a través de la comunicación- intercambios de información; por ejemplo de conocer las necesidades y expectativas del entorno que ella puede satisfacer y a la vez, de informarle sobre sus servicios o productos.

La eficacia de las organizaciones se basa en la cooperación articulada de especialistas interdependientes y, por tanto, en la seguridad, eficacia y exactitud de sus comunicaciones.

En los procesos de comunicación subyace una gran complejidad que aparece, por ejemplo, en el intercambio de mensajes entre dos individuos. En esta situación de comunicación, la más elemental de todas, intervienen múltiples factores:

- a) el lugar donde se desarrolla la comunicación
- b) la distancia física entre los interlocutores;
- c) el soporte utilizado para comunicar, la verba o el escrito, la conversación cara a cara o por teléfono, con o sin la presencia de terceros;
- d) los status sociales de los interlocutores y sus respectivos códigos (hombre, mujer; joven, maduro; dirigente, mando medio, empleado, obrero; policía, médico);
- e) las experiencias anteriores de comunicación de los interlocutores;
- f) la personalidad de los interlocutores (introversión, extroversión, capacidad de adaptación, ansiedad) etc.;
- g) las motivaciones para comunicar;
- h) el conocimiento de los hechos o de la situación que han suscitado la comunicación;
- i) la manera de expresarse, entonación y ritmo del discurso oral o escrito;
- j) los gestos, la mímica, las miradas...

Los procesos de comunicación en las organizaciones se relacionan con los factores generales antes contemplados y con los factores de grupo. Se añaden otros, más específicos, entre los que están el número y la diversidad de los interlocutores reales o potenciales, la complejidad de las redes, el peso de la pirámide jerárquica, las estrategias de los individuos y grupos, etc.

## ***Los mecanismos de la comunicación***

Cada componente humano -individuo o grupo- de una organización es un interlocutor real o potencial.

Tres grandes condicionamientos dificultan las posibilidades de comunicación en las organizaciones.

- 1) La limitación de los soportes de la comunicación (teléfono, fax, correo, etc.) aún cuando los avances técnicos superan día a día sus puntos de saturación.
- 2) Las limitaciones en las posibilidades cognitivas y operativas de los individuos.
- 3) El imperativo de la organización por el cual ciertas informaciones tienen que pasar sólo por determinados canales.

Estos tres condicionamientos imponen a los individuos y a los grupos el intercambio de información por medio de canales estructurados en redes que introducen una regularidad y una racionalidad indispensables para conducir la información presuntamente necesaria para el funcionamiento de la organización.

Dichos canales pueden haber sido previstos y planificados, entonces forman parte de la organización formal y seguramente coincidirán, a grandes rasgos, con el organigrama.

Paralelamente, o a partir de esos canales y de esas redes formales, se establecen canales y redes no previstos, es decir, informales. Surgen de afinidades basadas en similitudes de edad, de formación, de experiencia, de profesión, de pertenencia sindical o política, de compatibilidad personal, etc.

Para mejorar el funcionamiento de las redes de comunicación:

- a) Debe haber una relación, lo más estrecha posible, entre la estructura de la tarea, la estructura jerárquica y la red de comunicación. Los grupos y los individuos, que tienen entre sí una interdependencia funcional -basada en un trabajo común- deberían poder comunicarse directamente.
- b) Conviene evitar los eslabones superfluos en las cadenas de comunicación, pues cada eslabón -individuo o grupo- representa un filtro y un retardador de la información. La rapidez y la calidad de ejecución, así como la motivación de los individuos, son mayores cuanto más cerca están los centros de decisión de las fuentes de información.
- c) Para ser operativas, las redes de comunicación de una organización deben ser explícitas, claras y precisas.

### ***Los contenidos de la comunicación en las organizaciones***

En las organizaciones, los contenidos de la comunicación varían según las ocasiones creadas por las tareas y por las necesidades psicológicas de los individuos.

#### ***Contenidos centrados en las tareas***

Los contenidos de la comunicación pueden referirse o bien a los procedimientos, es decir, a las maneras de trabajar, o bien al mismo trabajo.

Se trata de informaciones operativas que contribuyen directamente a que la organización logre sus objetivos.



### *Contenidos centrados en las necesidades psicológicas*

Para que se establezcan y mantengan, las referidas comunicaciones deben ir, a menudo, acompañadas de contenidos que tienen una función de mantenimiento. Se trata de informaciones de motivación.

Cuando los individuos tienen que trabajar juntos en una organización, es importante que puedan comunicarse sus sentimientos, sus opiniones, sus percepciones y motivaciones respecto del trabajo, respecto de sí mismos y sobre los innumerables hechos que forjan la vida humana.

Estas informaciones, a veces, están alejadas de las preocupaciones de la organización. Pero, en una dosis difícil de valorar, pueden facilitar la comunicación de las informaciones operativas, y sobre todo favorecer el mínimo de cohesión e interdependencia indispensable para la supervivencia de la organización.

Como los contenidos de mantenimiento hallan dificultad para circular a través de los canales oficiales de las organizaciones, tienden a desplazarse hacia las redes informales.

Si bien es cierto que los intercambios centrados en las necesidades psicológicas de los individuos y los grupos interfieren en el ritmo del trabajo, son también, en cierto modo, el lubricante que permite que la organización funcione sin demasiados rechinchamientos.

Es difícil determinar un límite entre conversaciones disfuncionales y las que, por la calidad de relación que establecen, favorecen la circulación de la información necesaria para las tareas y el trabajo en general.

### ***La alteración de las informaciones***

Los contenidos de comunicación en las organizaciones son, a menudo, objeto de alteraciones voluntarias o involuntarias.

Dichas alteraciones se producen, al pasar por cada filtro, a través de los siguientes procesos:

- 1) *La reducción*: al pasar por un filtro, se producen algunas pérdidas; ciertos elementos del mensaje no serán reproducidos.
- 2) *La acentuación*: si bien ciertos elementos desaparecen, otros, en cambio, adquieren una importancia más considerable.
- 3) *La asimilación*: los dos primeros procesos no se producen por azar; sino a través de una selección en los contenidos de comunicación. Dicha selección está, de algún modo, guiada por la asimilación que resulta de los hábitos, los intereses y los sentimientos de las personas que actúan como canales o como destinatarios.

Finalmente, estos tres procesos se articulan en el seno de un cuarto proceso.

- 4) *La consolidación*: los filtros reciben las informaciones o los rumores, y los reestructuran dándoles una "forma adecuada" con el fin de adaptarlos a su margen de comprensión y de retención, por una parte, y a sus intereses y necesidades personales, por la otra. Ello significa que

cada filtro proyecta en la información o en el rumor transmitido, su subjetividad y sus propias significaciones.

Esos cuatro procesos de alteración de las informaciones están ciertamente influidos por factores culturales o de personalidad, pero se combinan con factores de organización, como la estructura jerárquica, los roles y el status que dicha estructura determina, la competencia entre los filtros, las estrategias que desarrollan para protegerse del poder o para conquistarlo, etc.

### **3.13.- EL SISTEMA CULTURAL**

#### ***Concepto de cultura organizacional***

Se denomina cultura organizacional a la perspectiva que asume una organización con relación a su medio, los valores que sustenta, y el conjunto de creencias, actitudes, lenguajes, rituales, mitos, símbolos, héroes y tradiciones que se estructuran en función de esa perspectiva (y que incluso la componen) y que determinan formas de conducta de sus miembros.

Por encima de los enunciados, las normas y los procedimientos oficiales, y de las tecnologías centrales y de gestión, es la cultura organizacional la que determina la forma de hacer las cosas, la que imparte propósito, sentido y significación a las acciones cotidianas, la que distingue a una organización respecto de otras.

Sea vigorosa o débil; emergente, madura o declinante; cohesiva, fragmentaria o dilusiva; funcional o disfuncional; edificante o destructiva en relación a los propósitos oficiales; la cultura ejerce una poderosa influencia sobre la evolución de las organizaciones, ya que condiciona, moldea y afecta todas sus dimensiones, determinando su desempeño y productividad.

Dada la incidencia de la cultura en la vida de las organizaciones, cualquier intento de descripción, diagnóstico o transformación del estado o de la dinámica organizacional que no contemple la trascendencia de la dimensión cultural, estará seguramente condenado al fracaso.

#### ***Componentes de la cultura organizacional***

Uno de los determinantes primarios de las culturas organizacionales reside en la actividad y el ambiente en que opera cada organización.

Además, cada componente de una organización configura su propia cultura (subcultura) de acuerdo con la función que desarrolla y el ambiente que debe afrontar. A la vez, cada segmento de los recursos humanos de una organización (jóvenes-maduros, nuevos-antiguos, directivos-gerentes-empleados) exhibe pautas culturales diferenciales.

Aunque las culturas organizacionales constituyen totalidades indivisibles, a los fines analíticos pueden distinguirse los siguientes componentes:

#### ***Valores de la organización***

Los valores son las creencias y conceptos básicos compartidos, y como tales, constituyen la médula de la organización.

Como los valores son los que dan significación y carácter a la organización, los que la distinguen de otras organizaciones, constituyen los cimientos de toda cultura organizacional y proporcionan un sentido común para todos sus componentes.

La mayor parte de las frases que expresan los valores medulares de las organizaciones parecen lemas que podrían utilizarse en campañas de publicidad institucional (por ejemplo: “nuestra misión es servir”). Lo que las convierte en algo más que “slogans” es el grado en que estas frases evocan un significado concreto y representan una idea fuerza para los miembros de la organización.

En las organizaciones que logran este fenómeno de evocación de sus valores medulares, éstos representan generalmente sólo las partes visibles de un amplio conjunto de creencias compartidas ligadas a la concepción de la misión (responsabilidad con la clientela, compromiso por el servicio, productividad, y otros).

El moldear, realzar y transmitir los valores es la parte más importante de la función de los directivos. Una vez que la organización moldea sus valores básicos, los actos de los directivos y gerentes deben ser congruentes con ellos (manifestando una fiel adhesión, permanente y ostensible) para que se perciban como vividos y no como meras proclamas retóricas.

### ***Héroes organizacionales***

Los “héroes organizacionales” son los individuos que personifican y sintetizan los valores de la cultura organizacional, y como tales, proporcionan modelos tangibles de los roles que se espera que desempeñen las personas.

La figura de los “héroes” permite que el ideal organizacional se perciba como alcanzable y humano, ya que ellos (susceptibles de emulación) lo compendian y corporizan, suministran modelos de roles por desempeñar, motivan a todos los miembros, aparecen como símbolos de la organización ante el entorno, y sintetizan lo que diferencia a la organización de toda otra.

### ***Ritos y rituales organizacionales***

Los ritos y los rituales organizacionales son rutinas programadas y sistemáticas de la vida cotidiana de la organización, (estilos, convenciones, prescripciones) y constituyen pautas sobre el comportamiento esperado de las personas.

En cada ritual (formas y estilos de los memos, notas, reuniones, comunicación verbal, ceremonias, celebraciones, premios y castigos) se manifiestan símbolos de la cultura (*“la forma en que hacemos las cosas en esta organización”*).

### ***Lenguaje organizacional***

El lenguaje organizacional es un sistema de símbolos verbales que, a través de su variedad y complejidad, puede tipificar y estabilizar experiencias propias de la organización y de sus distintos componentes, e integrarlas en totalidades significativas para sus miembros.

### ***Los mitos y las leyendas***

Los mitos y las leyendas organizacionales están constituidos por narrativas y formas de evocación de hechos para la explicación de fenómenos, encubrimiento de situaciones desagradables o la conciliación de valores organizacionales.

### ***El clima organizacional y la cultura***

El “clima organizacional” se relaciona con un conjunto de manifestaciones del “estado de ánimo” vigente en una organización.

Frecuentemente se piensa en el “clima” como un componente de la cultura. Sin embargo, mientras la cultura de una organización es inmutable en el corto plazo, el “clima” vigente en la misma puede cambiar de un día a otro; por ejemplo, como efecto de un cambio en el elenco directivo o gerencial, o bien de determinados estímulos del contexto.

Como consecuencia, el componente real de la cultura reside más bien en el repertorio de posibles “climas” que pueden predominar en una organización frente a determinados estímulos, así como las propensiones a la generación de determinados climas y sus manifestaciones; por ejemplo, eufóricas o depresivas, tensas o distendidas.

### ***La red cultural en las organizaciones***

La red cultural provee los canales básicos de la comunicación informal dentro de las organizaciones.

De acuerdo con la jerga específica, la red cultural está constituida -entre otros personajes- por los “narradores”, los “sacerdotes”, los “murmuradores” y los “espías”, que forman una oculta jerarquía de poder dentro de cada organización, frecuentemente más relevante que la formal.

La participación en la red cultural es la única vía para conocer y comprender qué es lo que realmente está pasando en las organizaciones y para lograr que se hagan las cosas.

La red cultural une a todos los componentes de la organización independientemente de los cargos y de las funciones. Es más sustancial que los memorandos, notas, informes y reuniones, ya que no sólo transmite información, sino también interpretaciones sobre la información.

En función de la calidad de la cultura vigente, la red cultural puede difundir, enriquecer, reforzar o degradar los valores “oficiales” de la organización.

## **3.14.- EL SISTEMA DE DECISION**

### ***La adopción de decisiones***

Se conceptúa a la adopción de decisiones como el proceso de selección entre opciones para dirigir a la organización hacia el cumplimiento de sus objetivos.

La búsqueda del equilibrio dinámico de toda organización implica una continua secuencia de decisiones para establecer los objetivos, para seleccionar los medios para alcanzarlos y para modificar, si resulta necesario, los objetivos o las reglas de decisión.

La decisión es un proceso de selección entre opciones, lo que implica: diagnosticar la situación, determinar las opciones y tratar de prever los resultados para seleccionar la opción más conveniente.

El proceso de decisión se compone de tres fases: 1) inteligencia, 2) análisis y 3) selección.

1) La *inteligencia* es la búsqueda y detección de problemas para establecer la necesidad de una decisión. Ante cada resultado manifiesto se responde a la pregunta: ¿hay que decidir?.

Presenta dos posibilidades:

- a) detección de la necesidad de aplicar un programa existente (decisiones programadas);
- b) necesidad de generar un programa de decisión por no contarse con uno satisfactorio (decisiones no programadas).

2) En caso de que se requiera generar un programa, el *análisis* consiste en la búsqueda de soluciones a problemas, para formular las reglas de decisión por aplicar. Es una actividad de innovación; el medio para un comportamiento adaptativo. A largo plazo, las organizaciones evolucionan y aprenden en la medida que adaptan sus objetivos, sus programas de decisión y sus métodos de análisis a los dinámicos estados del contexto. El proceso de análisis presenta dos etapas:

- a) elaboración de un modelo de la situación (apreciación de la situación);
- b) formulación de un modelo de decisión (programa).

3) Dado un programa de decisión, la *selección* es una función de computo que consiste en introducir en el programa los datos disponibles sobre la situación específica, para determinar la decisión y emitir la correspondiente instrucción.

El tipo, ámbito y alcance de las decisiones por adoptar por los distintos componentes de la organización están determinados por la estructura, en la que se define la división horizontal y vertical del trabajo.

De acuerdo con la división vertical del trabajo, pueden distinguirse tres niveles de decisión: de política, a cargo del nivel directivo; de planeamiento, a cargo del nivel gerencial; y de ejecución, a cargo del nivel operativo.

### **3.15.- EL SISTEMA NORMATIVO Y LOS PROCEDIMIENTOS**

El sistema normativo o marco normativo es el conjunto de normas que regulan la naturaleza, la estructura y el funcionamiento de una organización.

En la actualidad, el marco normativo de la administración pública está conformado por dos grandes ejes: a) en lo relativo a los recursos humanos, el régimen jurídico básico de la función pública, junto con sus normas complementarias y los distintos regímenes escalafonarios, uno de los cuales es el SINAPA, y b) en lo relativo a la administración financiera y el control, la Ley 24.156 y sus normas complementarias.

La Ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen

posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado, así como las estructuras de control interno y externo del sector público nacional y el régimen de responsabilidad que estipula la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión.

La administración financiera está integrada por los siguientes sistemas interrelacionados: a) sistema presupuestario, b) sistema de crédito público, c) sistema de tesorería, e) sistema de contabilidad. Es posible que en el futuro se le adicione el sistema de contrataciones del Estado y el sistema de administración de bienes del Estado.

El conjunto de normas y prescripciones aplicables a la operación de un proceso se denomina procedimiento.

### **3.16.- LOS SISTEMAS DE CONTROL**

El proceso de control consiste en verificar si las actividades se desarrollan de acuerdo con lo programado y si los programas responden a las condiciones reales, para intervenir en caso de que se verifiquen desvíos de los resultados con relación a los objetivos, de las acciones respecto a los programas, y de las previsiones con relación a la realidad.

El proceso de control requiere los siguientes elementos esenciales:

- a) un parámetro de referencia predeterminado (objetivos, metas, límites de gastos, etc.);
- b) una medición de los resultados;
- c) una comparación entre los resultados y los parámetros preestablecidos;
- d) una acción dirigida a corregir los eventuales desvíos.

Estos elementos están siempre presentes en el control, cuya esencia reside, más que en la comparación de los resultados con los parámetros de control, en la valoración de los desvíos y en la determinación de la acción correctiva.

Los requisitos para la eficacia de los sistemas de control son: oportunidad, eficiencia, relevancia, precisión, significación, sencillez, aceptabilidad.

### **3.17.- EL SISTEMA DE EVALUACION**

La evaluación es el proceso por el cual se detectan, identifican y miden resultados (estimados o reales) y se los confronta -de acuerdo con ciertos objetivos y criterios- con parámetros previamente establecidos; resultando en la emisión de juicios de valor para realimentar la adopción de decisiones en pos de una mejor consecución de los objetivos de la organización.

La evaluación, como proceso dirigido a realimentar la adopción de decisiones, constituye -o debería constituir- una actividad permanente durante la elaboración, ejecución y revisión de programas y proyectos de una organización.

La evaluación de una organización puede concentrarse sobre la estructura, los procesos, los pro-

ductos, los resultados o los impactos.

Lo que distingue a la evaluación del control es: a) el alcance, y b) la emisión de juicios de valor.

El problema central de la evaluación reside en la delimitación del objetivo, del alcance, de las perspectivas y de la operacionalización de criterios para determinar y valorar los resultados de los proyectos.

El análisis evaluativo puede considerar aspectos cuantitativos y cualitativos, internos y externos, directos e indirectos, explícitos e implícitos, objetivos, subjetivos e intersubjetivos, mensurables y no mensurables, tangibles e intangibles.

Como el objetivo del análisis evaluativo es la adopción de decisiones hacia una creciente consecución de objetivos, su eficacia y eficiencia sólo pueden evaluarse en función de las decisiones a que da lugar.

Una importante contribución del análisis evaluativo reside en inducir una actitud de búsqueda y análisis permanente para lograr la mayor racionalidad posible en las decisiones.

Las principales dimensiones del análisis evaluativo de los resultados de un programa o proyecto son la eficacia, la eficiencia y la calidad.

### **3.18.- EL SISTEMA DE RELACIONES INTERORGANIZACIONALES**

Las organizaciones dependen crecientemente de otras organizaciones para preservar su propia existencia, para acceder a información, a recursos y a nuevas tecnologías, para canalizar sus productos hacia las clientelas, y para múltiples aspectos de su operación cotidiana.

La viabilidad de toda organización pública está supeditada a la calidad de las relaciones que establezca con sus organizaciones clientes, financiadoras, proveedoras, consultoras, complementarias y eventuales competidoras.

Frente a entornos de creciente complejidad, las organizaciones tienden -cada vez en mayor medida- a constituir redes de intercambio, colaboración y complementación.

En las relaciones interorganizacionales siempre está presente, implícita o explícitamente, el concepto de negociación; es decir, la compatibilización de intereses de las partes, ubicándose en un continuo que tiene como extremos la total compatibilidad (situación puramente competitiva) y la total incompatibilidad (situación puramente competitiva).

En la relación con cada una de las organizaciones con las que debe o desea vincularse, la organización focal debería:

- Identificar el estado actual de la relación y los motivos de tal estado.
- Definir qué tipo de relación desearía tener.
- Desarrollar un plan de acción para cerrar la brecha entre la relación existente y la relación deseada.
- Generar y definir distintas opciones de ganancia mutua.

- Identificar en qué medida algunas de esas opciones satisfacen los intereses de ambas partes.
- Buscar intercambios que produzcan altas ganancias con bajo costo.
- Definir el contenido y la calidad del compromiso deseado
- Desarrollar negociaciones
- Ejecutar las acciones concertadas
- Controlar y evaluar los resultados
- Reiniciar el ciclo.

Puede preverse que los futuros directivos y gerentes de las organizaciones públicas deberán reunir crecientes capacidades para la gestión de redes interorganizacionales, ya que de éstas dependerá la eficacia, la eficiencia y la calidad del análisis, la comprensión y el tratamiento de los problemas.

## **4.- LA CRISIS EN LAS ORGANIZACIONES PUBLICAS Y LOS VALORES EMERGENTES <sup>(1)</sup>**

### **4.1.- LA CRISIS Y LAS ORGANIZACIONES PUBLICAS**

En su acepción tradicional, el concepto de “crisis” denota la ruptura de un “equilibrio” a lo largo de una tendencia, y un posterior reacomodamiento. La crisis devela, exterioriza y hace aparecer los dinamismos, las tensiones y las contradicciones que hasta ese momento permanecían ocultas, subterráneas o enmascaradas tras una aparente normalidad.

En lo relativo a la estructura administrativa del Estado, las contradicciones que pueden quedar develadas por una crisis podrían ser, por ejemplo, la permanencia de objetivos anacrónicos, obsoletos o duplicados, de organizaciones esclerosadas, de organismos sobredimensionados o superfluos, o bien de poderes burocráticos carentes de un proyecto coherente con los objetivos del gobierno.

En el marco de situaciones de crisis, los programas de reforma, reorganización, racionalización o depuración administrativa del Estado constituyen intentos de: a) readaptar el aparato administrativo al paradigma adoptado, b) consolidar las bases de sustentación del proyecto de gobierno, y c) aumentar el grado de congruencia entre el proyecto de gobierno y el aparato burocrático.

Aun cuando varíen los términos en que se formulan las reformas, éstas resultan siempre en una redefinición de competencias y en un rediseño de la estructura organizativa de la Administración, que incluye la transferencia, fusión o supresión de entes, organismos, objetivos, competencias o funciones, dando lugar a determinados productos y a ciertos desechos.

Los productos se asocian fundamentalmente a la nueva estructura emergente, con las consecuente modificación de situaciones de *poder burocrático*. Los desechos residen en un conjunto de remanentes organizacionales reconocidos como “residuos”.

---

<sup>(1)</sup> Extraído de TESORO, José Luis: “La disolución de organismos residuales resultantes de la reorganización administrativa: ¿cómo disolver lo suprimido?, ¿cómo reciclar lo remanente?: versión sintética”, Buenos Aires, INAP/DINEI, (Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado; n° 53), Mayo 1996, pp. 67-72.



Como todo es fugaz, tras cada ciclo de reforma se generarán inmediatamente -por acción, por omisión o por obsolescencia- nuevos remanentes virtuales que se *arrastrarán* como lastres en la estructura burocrática, hasta que en una nueva depuración se les reconozca el carácter de “residuos”.

A los fines del presente manual, puede afirmarse que la función de reequilibración provisoria de la crisis constituye una válvula de seguridad del aparato administrativo del Estado, una purga periódica por evacuación de excedentes y residuos que interfieren en su funcionamiento.

Cualquiera sea el tipo de solución que se adopte frente a una crisis corporizada en la estructura administrativa del Estado -progresiva o regresiva, *statu-qui*ta o superadora, o bien, retórica, cosmética, mágica, ritual o mitológica; siempre implicará la generación de ciertos residuos organizacionales que deberán ser disueltos o neutralizados para minimizar sus interferencias y su “impacto ambiental” en el funcionamiento del nuevo sistema, o bien, reciclados en función del proyecto emergente de gobierno.

#### **4.2.- UN ESQUEMA SISTEMICO**

El funcionamiento de todo sistema *vivo*, entre ellos las “organizaciones” humanas, se sustenta en la interacción de sus elementos para la consecución de objetivos comunes, a través de un juego de atracciones y afinidades que contrabalancea, neutraliza o virtualiza las fuerzas de exclusión, de disociación y de repulsión.

A la vez que necesita y actualiza un principio de complementariedad, la interrelación sistémica necesita y virtualiza a la vez el principio de antagonismo funcional, al que se le sobreimprimen los antagonismos -latentes o manifiestos, virtuales o actualizados- emergentes de la interrelación de los componentes.

Antagonismo y complementariedad son componentes de la faz dual de una misma realidad compleja. Considérese, por ejemplo, la división de poderes en que se sustenta la organización del Estado, de acuerdo al principio de “oposición de intereses” en que se basan los sistemas de control interno de cualquier organización.

Los medios con que cuenta la organización para potenciar las fuerzas de integración son los siguientes: a) asimilar los antagonismos de manera funcional para la organización, b) renovar energía integradora, extrayéndola del entorno, c) multiplicar los factores de cohesión, y d) auto-reorganizarse para mantener la cohesión.

#### **4.3.- UN ANALISIS SISTEMICO DE LA CRISIS**

Desde una perspectiva sistémica, la noción de crisis está constituida por una constelación de conceptos interrelacionados, entre los que se destacan los siguientes <sup>(2)</sup>:

##### **a.- La perturbación**

---

<sup>(2)</sup>MORIN, Edgar: “Para una crisiología”/En STARN, Randolph [et. al] “El concepto de crisis”, Buenos Aires, Megápolis, 1979, pp. 275-299.

A través de su dualidad, la idea de perturbación aparece a la vez como factor desencadenante y como factor emergente de la crisis.

Como factor desencadenante, es el acontecimiento, el incidente o el accidente externo que determina la emergencia de la crisis. En la Argentina, por ejemplo, la recuperación seguida de derrota en Las Malvinas desencadenó la crisis que contribuyó a la desintegración del último régimen “de facto”; los episodios hiperinflacionarios de 1989 motivaron y dispusieron los ánimos para los programas de reforma del Estado y de convertibilidad monetaria; los aprendizajes emergentes del “efecto tequila”, junto a la recesión y el desequilibrio fiscal confluyen como factores determinantes de la delegación de facultades al Poder Ejecutivo Nacional para la reorganización administrativa, dispuesta por la Ley 24.629.

Pero lo importante a los fines de este manual no es tanto la *perturbación externa* que contribuye a desencadenar la crisis, sino la *perturbación interna* -emergente de la crisis- a partir de aspectos y procesos que anteriormente aparecían como no perturbadores.

Las repercusiones internas de las perturbaciones externas disparan frecuentemente la atención sobre los problemas de “sobrecarga” estructural que parecen inhibir la capacidad de respuesta del Estado.

La perturbación interna surge de la percepción de una Administración que, sometida simultáneamente a diversas exigencias de sentido contrapuesto, aparece como perpleja frente a una problemática que no puede resolver según las reglas y normas de su funcionamiento corriente.

#### **b.- *El desorden y la incertidumbre***

La crisis implica siempre una regresión de los determinismos, de las estabilidades y de las restricciones en el seno del sistema, con una progresión de desórdenes, de inestabilidades y de áleas.

El conjunto del sistema afectado por la crisis entra en una fase aleatoria, en la que las formas que adoptará en su futuro inmediato resultan inciertas.

#### **c.- *Los bloqueos y los desbloqueos***

La irrupción de los desórdenes se asocia simultáneamente al: a) bloqueo de los dispositivos de respuesta, de estrategia y de regulación del sistema, y b) desbloqueo de las restricciones que pesan sobre los componentes del sistema.

Como consecuencia de dicha conjunción, se ponen de manifiesto los siguientes mecanismos:

##### **i. Desarrollo de retroacciones positivas**

Las perturbaciones ponen en juego fuerzas que agudizan y exacerban las fluctuaciones en lugar de corregirlas. El tiempo de crisis es tiempo de aceleración, de amplificación, de propagación epidémica, de morfogénesis (constitución y desarrollo de formas nuevas a partir de desviaciones).

##### **ii. Proliferación de concurrencias y antagonismos**

Los antagonismos virtuales tienden a hacerse manifiestos, en tanto que las complementariedades manifiestas tienden a virtualizarse. Juegan, al mismo tiempo y de manera diversa, las coaliciones y las colisiones, tanto más dinámicas cuanto más se acelera la crisis.

### iii. Manifestación y crecimiento de los caracteres antagónicos

Se actualizan, manifiestan y desencadenan los caracteres antagónicos latentes o virtuales. El carácter conflictivo tiende a acrecentarse y a convertirse en dominante.

## 4.4.- LAS SEÑALES Y LAS POSIBILIDADES PROVENIENTES DE LA CRISIS

La crisis constituye siempre una advertencia. Muestra que lo que se daba por funcional y eficaz, presenta contradicciones, carencias o vacíos.

Puede revelar, por ejemplo, la insuficiencia de medidas que en un momento se dieron por necesarias y suficientes para acotar el gasto público, para resolver un crónico desequilibrio fiscal, para aumentar la propensión a la inversión, etc.

Junto con una agudización de las fuerzas de desorden y desintegración, la crisis puede desbloquear los marcos para el diagnóstico y el cuestionamiento del orden preestablecido, conduciendo a una reestructuración capaz de constituir, sobre bases nuevas, una configuración superadora de los dilemas, las contradicciones y las limitaciones del sistema anterior.

## 4.5.- EL ESPACIO DE SOLUCIONES A LA CRISIS

Pero la ambigüedad de la crisis se extiende también hacia el mismo proceso de búsqueda de solución, a través de cuatro vertientes antagónicas:

- a) Tratar de reconocer y actuar sobre la raíz o el núcleo de la problemática revelada por la crisis.
- b) Acudir a pseudo-soluciones mágicas o rituales, mediante la búsqueda de “chivos expiatorios” sobre los cuales aislar o circunscribir la culpabilidad.
- c) Acudir a fórmulas de moda de difícil instrumentación en la cultura imperante, por ejemplo: en el caso de la reorganización administrativa, *la reestructuración con base cero*, la *reingeniería* o la *‘reinención’ organizacional* del Estado.
- d) Acudir a recetas cosméticas o retóricas.

## 4.6.- LA NATURALEZA DE LA CRISIS

A los fines analíticos, en las secciones anteriores se aislaron conceptualmente algunos de los componentes de la crisis. Pero es claro que la crisis no es sólo el conjunto de sus componentes, sino también sus interacciones, sus combinaciones, el juego a la vez complementario, concurrente y antagónico de dichos procesos.

La crisis se configura a la vez por los bloqueos y los desbloqueos, por las fuerzas de desintegración y las de integración, por las exacerbaciones y los intentos de regulación, por los antagonismos y las complementariedades, por las coaliciones y las colisiones, por los dilemas y por la búsqueda analítica de soluciones pragmáticas como por la recurrencia de fórmulas retóricas, cosméticas, mágicas,

míticas o rituales. Todo ello se confunde, se entrecruza, se confronta y se combina, exhibiendo las diversas facetas de un mismo fenómeno.

#### **4.7.- CRISIS Y TRANSFORMACION**

La crisis en las organizaciones públicas genera -a través de las incertidumbres y los azares, de la movilidad de las fuerzas, de las encrucijadas y del desorden- condiciones favorables para el despliegue de estrategias audaces e inventivas.

Se pone aquí de manifiesto la faz dual de la crisis -de acuerdo con el ya remanido ideograma chino- como conjunción de riesgo y oportunidad. Riesgo de regresión o desintegración; oportunidad de progresión y reorganización superadora.

Los dilemas que bloquean el funcionamiento de la organización abren, al mismo tiempo, un espacio para la constitución de una meta-organización potencialmente capaz de resolver las limitaciones de la primera, sin perjuicio de que experimente también sus propias limitaciones y contradicciones, que oportunamente emergerán con una nueva crisis.

La evolución de las estructuras administrativas del sector público puede concebirse hoy como un rosario de desorganizaciones/reorganizaciones cuasi críticas, donde toda organización es interina, frágil, provisional y efímera.

### **5.- UNA PROSPECTIVA DE LAS ORGANIZACIONES PUBLICAS <sup>(3)</sup>**

Durante las últimas cinco décadas de la historia de la administración pública nacional, los sucesivos gobernantes parecen haber intentado, en general, responder a prioridades políticas, económicas, sociales o personales a través de la *acumulación* de organismos y entes en la estructura administrativa del sector público.

Como resultado de dicha modalidad evolutiva, en la estructura del sector público podían distinguirse -como en un corte geo-estratigráfico- sucesivas “capas” superpuestas de residuos activos que, como testimonios de históricas coyunturas político-burocráticas, exhibían diversos grados de inconsistencia con el paradigma predominante, con los objetivos explícitos de los gobernantes y con la lógica del *diseño* estructural.

La Ley 24.629, que delega facultades al Poder Ejecutivo Nacional para proceder a la que se ha dado en denominar “*Segunda Etapa de la Reforma del Estado*”, seguramente determinará la estructura organizativa con que el Sector Público Nacional ingresará al Tercer Milenio d. JC.

Se trata de un momento histórico caracterizado por un cambio en los paradigmas tradicionales, que

---

<sup>(3)</sup> Extraído de TESORO, José Luis: “La disolución de organismos residuales resultantes de la reorganización administrativa: ¿cómo disolver lo suprimido?, ¿cómo reciclar lo remanente?: versión sintética”, Buenos Aires, INAP/DINEI, (Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado; n° 53), Mayo 1996, pp. 55-57.

requiere una transformación acorde en los modelos mentales de todos quienes están vinculados a la administración pública: por un lado, los políticos, funcionarios, técnicos y agentes; por el otro, los distintos actores de la Sociedad.

Durante muchos años, por ejemplo, los modelos mentales de la burocracia gubernamental indujeron la resistencia de los funcionarios a “terminar” la misión asignada a los organismos (i.e.: “*si erradicamos el problema en cuyo ‘tratamiento’ radica la misión del organismo, seremos prescindibles; si lo mantenemos, seremos estables*”). Hoy, a través de elocuentes ejemplos, resulta claro que el tener éxito en *agotar* la misión no implica quedar sin ocupación, sino todo lo contrario.

De acuerdo con las tendencias manifiestas, cabe prever que las futuras estructuras de la administración pública deberán fortalecer día a día la sustentación de su *estado activo*, para compensar su propia propensión a la *residualidad virtual*.

El debatirse entre el *estado activo* y el *estado residual* constituirá prácticamente un desafío cotidiano en el ámbito de las complejas relaciones entre el Estado y la Sociedad.

Ninguna estructura de la administración pública tendrá asegurado su *estado activo* (cada vez habrá menos “*vacas sagradas*”). Cada una deberá ganarse su vigencia -día a día- a través de respuestas concretas para superar la problemática de su competencia.

Como las problemáticas variarán dinámica y evolutivamente, las misiones estarán sujetas a una permanente mutación, en función de la evolución de las necesidades y las expectativas socioeconómicas que el gobierno se proponga atender.

Esto implicará una revalorización de los equipos y de los individuos por encima de las estructuras; dado que éstas se crearán, se reconfigurarán y serán disueltas -en forma prácticamente automática- cuando hayan cumplido su misión, para reasignar los equipos a nuevas misiones y desafíos.

También serán suprimidas -de manera prácticamente espontánea- las estructuras que exhiban incapacidad para cumplir la misión que se les ha encomendado.

Las tecnologías disolutivas garantizarán que lo suprimido sea efectivamente extinguido y que lo remanente sea eficazmente reciclado.

Cuanto mayor sea el ritmo de estos cambios, en mayor medida se valorará a los equipos que muestren capacidad para interpretar y concretar misiones. El Estado ofrecerá siempre nuevos desafíos para ellos.

## GLOSARIO

### **ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA:**

Es la que se ejerce sobre la información referida a la realidad operativa (registro, archivo, control, decisión).

**ACTIVIDAD OPERATIVA:**

Es la que se ejerce para transformar recursos e insumos en los productos centrales de la organización.

**ACTIVIDAD SOCIAL:**

Es la que se ejerce entre seres humanos mediante diversas formas de interacción, como la comunicación, la influencia, la autoridad y el poder.

**ADMINISTRACION:**

Es la disciplina que estudia los procesos de planeamiento, regulación, conducción y control de las organizaciones para la consecución de sus objetivos.

**ANALISIS:**

Es el proceso de búsqueda de soluciones a problemas, para formular las reglas de decisión por aplicar. Constituye una actividad de innovación y el medio para el comportamiento adaptativo.

**AUTORIDAD:**

Es la asignación de poder prevista en la estructura formal de una organización.

**COMUNICACION:**

Es el proceso de transmisión o intercambio de información. Toda comunicación incluye un emisor, un receptor, un código, y un canal; el emisor envía al receptor un mensaje, de acuerdo con un código común, a través de un canal.

**CONFLICTO ORGANIZACIONAL:**

Situación de pugna de intereses derivada de la incompatibilidad relativa entre los fines de dos o más componentes organizacionales.

**CONTEXTO ORGANIZACIONAL:**

Entorno témporo-espacial en que se inserta la organización, y con el que ésta interactúa directa o indirectamente. El contexto relevante para una organización está compuesto por los elementos que interesa contemplar para describir, explicar o predecir determinados aspectos del comportamiento de la organización.

**CONTROL:**

Es un proceso que consiste en verificar permanentemente si las actividades de la organización se desarrollan de acuerdo con lo programado, y si los programas responden a las condiciones reales, para intervenir oportunamente en caso que se verifiquen desvíos significativos de los resultados con relación a los objetivos, de las actividades respecto de los programas, y de las previsiones con relación a la realidad.

**CONTROL DE GESTION:**

Es el control que se ejerce sobre los resultados sustantivos de las actividades de la organización con relación a los objetivos preestablecidos con el propósito de realimentar el proceso de adopción de decisiones hacia una mejor consecución de los objetivos.

**CONTROL DE LEGALIDAD:**

Es el control que se ejerce sobre los procedimientos para verificar el cumplimiento de las normas y de los recaudos formales.

**COORDINACION:**

Es la articulación de la actividad de distintos componentes de la organización para la ejecución de programas y proyectos.

**COSTO TOTAL:**

Es la suma de los valores monetarios de los recursos requeridos o utilizados en un programa, proyecto o actividad.

**COSTO UNITARIO:**

Es la relación entre el costo total y el número de unidades de producto de un programa o proyecto organizacional.

**CRONOGRAMA:**

Es la expresión gráfica del desarrollo de un programa, proyecto o actividad con relación al transcurso del tiempo. Entre las diversas formas que pueden adoptar, se destacan: los diagramas de barras (diagramas de Gantt), redes de camino crítico y PERT (Programa Evaluation and Review Technique).

**CULTURA ORGANIZACIONAL:**

Perspectiva que asume una organización con relación a su medio, los valores que sustenta y el conjunto de pautas, lemas, lenguaje, mitos, tradiciones y rituales que se estructuran en función de esa perspectiva (y que incluso la componen) y que determinan formas de conducta de sus miembros.

**DECISION:**

Es el proceso de selección entre opciones para dirigir a la organización hacia la consecución de sus objetivos.

**DECISION ADMINISTRATIVA:**

Es la decisión referida a la asignación de recursos y dirección de la acción para la consecución de objetivos.

**DECISION ESTRATEGICA:**

Es la decisión referida a la elección de fines, el compromiso de recursos y la definición de roles, para la organización.

**DECISION NO PROGRAMADA:**

Es aquella decisión para la que no existe en la organización una rutina de selección, por lo que requiere análisis. En general se trata de decisiones de política o de excepción.

**DECISION PROGRAMADA:**

Es aquella decisión para la que la organización cuenta con una rutina satisfactoria de selección, por lo tanto, no requiere análisis. Una organización racional debería tratar de desarrollar rutinas explícitas para las decisiones repetitivas, para poder concentrar su atención en el análisis de las decisiones de excepción.

**DELEGACION:**

Es la asignación de responsabilidad y autoridad a un componente de la organización, de acuerdo con las funciones que debe desempeñar.

**DEPARTAMENTALIZACION:**

Es el proceso de clasificar actividades para asignar su ejecución a componentes especializados las distintas categorías a componentes especializados de la estructura organizativa. La departamentalización se origina en la limitada capacidad humana para abarcar la problemática total de la organización. Los principales criterios de departamentalización son: por productos, por procesos, por clientes, por área geográfica.

**DESCENTRALIZACION:**

Es la delegación de facultades de planeamiento y decisión entre niveles sucesivos de la estructura organizacional.

**DIRECCION:**

Es la función de integración de la actividad humana para la consecución de los objetivos organizacionales. Incluye la gestión del recurso humano, la supervisión, la delegación, el desarrollo, la motivación y la coordinación.

**EFICACIA:**

Es el grado en que se logran los objetivos y las metas establecidos.

**EFICIENCIA:**

Es la relación entre los productos obtenidos y el costo de los recursos insumidos. La plena eficiencia consiste en lograr los productos establecidos con el mínimo costo, o dado un presupuesto, obtener el mayor producto posible.

**EJECUCION:**

Conjunto de acciones tendientes a la realización de una actividad.

**ESTRUCTURA FORMAL:**

Es la definición y especificación formal de órganos, competencias y relaciones, de acuerdo con la división horizontal y vertical del trabajo organizacional.

**EVALUACION:**

Es el proceso por el cual se detectan, identifican y miden resultados (estimados o reales) de un programa o proyecto, y se los confronta -de acuerdo con ciertos objetivos y criterios- con parámetros previamente establecidos; resultando en la emisión de juicios de valor, para realimentar la adopción de decisiones hacia una creciente consecución de los objetivos del programa o proyecto.

**FUNCIONES:**

Enunciación de las competencias y atribuciones de un organismo para el cumplimiento de la misión.

**IDEOLOGIA ORGANIZACIONAL:**

Es el conjunto de creencias sustentado por la organización con relación a los aspectos que le son relevantes.

**INFORMACION:**

Es todo estímulo cuya interpretación permite a alguien reducir su incertidumbre.



**INTELIGENCIA ORGANIZACIONAL:**

Es la búsqueda y detección de problemas que puedan afectar y de oportunidades que puedan beneficiar a la organización, para establecer la necesidad de adoptar decisiones, así como determinar la necesidad de análisis.

**LENGUAJE ORGANIZACIONAL:**

Es un sistema de signos y expresiones que puede tipificar creencias y estabilizar experiencias propias de la organización, e integrarlas en totalidades significativas para sus miembros.

**METAS:**

Son la expresión de objetivos de maneras susceptibles de comparación con los resultados (por ejemplo: mediante indicadores medibles)

**MISION:**

Es la enunciación de la razón de ser de una organización o de algún componente de la misma.

**MITOS ORGANIZACIONALES:**

Constituyen narrativas y formas de evocación de hechos para la explicación de fenómenos, el encubrimiento de situaciones desagradables, o la conciliación de valores organizacionales.

**MODELO:**

Es una representación simplificada de una realidad, realizada deliberadamente con el objetivo de describir, explicar, diagnosticar, controlar, evaluar o predecir determinados aspectos de dicha realidad.

**MOTIVACION:**

Estímulo al recurso humano para que, a través de la identificación con los objetivos organizacionales y funcionales, desarrolle su potencial personal en el cumplimiento de sus responsabilidades.

**NORMA:**

Es una regla o disposición emanada de la autoridad con el objeto de regular comportamientos.

**OBJETIVOS ORGANIZACIONALES:**

Son los valores que pretende alcanzar la organización en un lapso determinado de tiempo.

**ORGANIGRAMA:**

Es la representación gráfica de la estructura organizacional.

**ORGANIZACION:**

Es un sistema de integración racional de la actividad humana, creado deliberadamente para la consecución continuada de objetivos explícitos, a través de la división horizontal y vertical del trabajo.

**PLANEAMIENTO GENERAL DE LA ORGANIZACION:**

Es el proceso proactivo más directamente vinculado a la estrategia, y tiene como objetivo guiar a la organización hacia su futuro deseable. Incluye la identificación de la misión, el establecimiento de objetivos, de la imagen por proyectar, las relaciones con el medio, la viabilidad de sus propuestas, la evolución de los recursos, las oportunidades y amenazas provenientes del contexto, las fortalezas y debilidades internas, y la cooperación interorganizacional.

**PLANEAMIENTO OPERATIVO:**

Es un instrumento para racionalizar las decisiones en la organización, procurando orientar: a) el uso de los recursos humanos, financieros, materiales, tecnológicos, etc, hacia el logro, en un determinado período de tiempo, de objetivos y metas establecidas previamente, y b) las transformaciones del sistema para hacer viables los objetivos y metas.

**POLITICAS ORGANIZACIONALES:**

Conjunto de orientaciones, prioridades y restricciones que la organización adopta para la consecución de sus objetivos.

**PRESUPUESTO:**

Es el instrumento para expresar en términos monetarios y comprometer los recursos requeridos por una organización para la ejecución de sus programas o proyectos.

**PRODUCTO:**

Es la expresión, en términos tangibles o medibles, de los bienes y servicios resultantes de la actividad operativa de la organización.

**PROGRAMA:**

Es un conjunto de actividades orientadas hacia la consecución de un mismo objetivo. Un programa debe contener la siguiente información:

- a) antecedentes y diagnóstico de la situación.
- b) objetivos, prioridades y metas por lograr.
- c) actividades necesarias y resultados emergentes.
- d) secuencia cronológica y relaciones entre actividades.
- e) recursos disponibles y valorización del costo de cada actividad,
- f) estimación de fechas de comienzo y finalización de cada actividad,
- g) estructura organizativa, normas procedimientos y responsables de cada actividad, de la coordinación del control y de la evaluación.

**RACIONALIDAD:**

Dado un objetivo, el comportamiento racional consiste en la elección, entre diversas opciones de aquella que haga máxima la consecución del objetivo con un costo dado. Si no existen objetivos no puede haber racionalidad.

**RECURSOS:**

Conjunto de factores de producción que intervienen en la transformación en Insumos en productos de la organización.

**RESULTADO:**

Es el efecto producido a través de los productos de la organización con relación a los objetivos finales. La organización produce bienes y servicios para alcanzar resultados (por ejemplo: disminución de la mortalidad provocada por una enfermedad).

**SUPERVISION:**

Es la instrucción, orientación, apoyo, motivación y disciplina del recurso humano para que cumpla las funciones y responsabilidades que se le han asignado.

**TECNOLOGIAS ADMINISTRATIVAS:**

Es el conjunto de conocimientos en función de los cuales se regula el suministro de los recursos, el proceso de transformación y la prestación de los productos de la organización. Las tecnologías administrativas cumplen la función de resguardar las tecnologías centrales de la organización.

#### **TECNOLOGIAS CENTRALES DE LA ORGANIZACION:**

Es el conjunto de conocimientos en función de los cuales ciertos recursos organizacionales se transforman en el producto central de la organización.

#### **TECNOLOGIAS ORGANIZACIONALES:**

Es el conjunto de conocimientos utilizables para la transformación de elementos materiales o simbólicos en bienes y servicios.

## **ANEXO 2**

### **BIBLIOGRAFIA DE CONSULTA**

- ARGYRIS, Chris: “La dirección y el desarrollo organizacional”, Buenos Aires, El Ateneo, 1976.
- CHIAVENATO, Idalberto: “Administración de recursos humanos”, México, Mc Graw-Hill, 1983.
- CHIAVENATO, Idalberto: “Introducción a la teoría general de la Administración”, México, McGraw-Hill, 1987.
- CHUMBITA, Hugo (coord.); “Nuevas tecnologías de gestión en la administración pública”, Buenos Aires, INAP/DINEI, 1996.
- CLAD-CEDAI (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Centro de Documentación y Análisis de Información) Fascículos sobre “Proceso de reestructuración y desarrollo institucional de la Administración Pública”. Banco de Experiencias Innovadoras en Organización y Gestión del Estado, Reporte de Avances, Caracas (CLAD-CEDAI) 1991-1996. (Estado actualizado de las experiencias de reestructuración y desarrollo institucional de la administración pública en América Latina, a través de fascículos por país. (direcc.electrón.: [cedai@clad.org.ve](mailto:cedai@clad.org.ve)).
- DE BEAS, Antonio M.: “Organización y administración de empresas”, México, McGraw-Hill, 1995.
- ETKIN, Jorge: “Burocracia en corporaciones públicas y privadas”, Buenos Aires, Macchi, 1988.
- HELLER, R.: “Gerencia moderna. Avances recientes en la práctica administrativa”, Buenos Aires, Macchi, 1994.
- HERMIDA, Jorge A.: “Administración, metodología y evolución de las ideas”, Buenos Aires, El Coloquio, 1976.

- HERMIDA, J. A.; SERRA, R.; KASTIKA, E.: “Administración & Estrategia”, Buenos Aires, Macchi, 1992.
- INAP: “Organización del Estado y de la Administración Pública Nacional de la República Argentina”, Buenos Aires, INAP, 1996.
- KATZ, Daniel; KAHN, Robert: “Psicología de las organizaciones”, Buenos Aires, Trillas, 1977.
- KLIKSBURG, Bernardo: “Cómo transformar al Estado, más allá de mitos y dogmas”, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- LAROCCA, H.; VICENTE, M. A. y otros: “Dirección de organizaciones”, Buenos Aires, Macchi, 1995.
- LAWRENCE; LORSCH : “La empresa y su entorno”, Barcelona, Plaza & Janes, 1987.
- LAZZATTI, Santiago: “Managment: funciones, estilos y desarrollos”, Buenos Aires, Macchi, 1993.
- MAGDALENA, Fernando: “Sistemas administrativos”, Buenos Aires, Macchi, 1994.
- MILANO, Antonio: “Resolución de problemas y toma de decisiones”, Buenos Aires, Macchi, 1993.
- MINTZBERG, Henry: “La naturaleza del trabajo directivo”, Barcelona, Ariel, 1983.
- MINTZBERG, Henry: "La estructuración de las organizaciones", Barcelona, Ariel, 1984.
- MINTZBERG, Henry: “El poder en la organización”, Barcelona, Ariel, 1992.
- MINTZBERG, Henry, QUINN, James B.: “El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos”, 2. ed., México, Prentice Hall, 1994.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted; “La reinención del gobierno : la influencia del espíritu empresarial en el sector público”, Barcelona, Paidós: Estado y Sociedad, 1994.
- PEREL, Vicente L.: “Las organizaciones neuróticas”, Buenos Aires, Macchi, 1993.
- PEREL, Vicente L. y otros: “Dirección general”, Buenos Aires, Macchi, 1993.
- PERROW, Charles. "Sociología de las organizaciones". Madrid, Mc.Graw Hill. Tercera edición, 1991.
- PFEFFER Jeffrey: “Organizaciones y teoría de la organización”, Buenos Aires, El Ateneo, 1987.

- ROTHSCCHILD, William E.: “Las cuatro caras del liderazgo estratégico”, Buenos Aires, Macchi, 1995.
- SCHEIN, Edgard: “Psicología de la organización”, Prentice Hall, 1982.
- SENGE, Peter; "La quinta disciplina", Barcelona, Granica, 1992.
- SFP - INAP. Grupo de Trabajo Específico: “Organizaciones: Acondicionamientos para la subsistencia administrativa en un contexto global”, 2 vol.
- STONER, James; FREEMAN, R. E.; “Administración”, 5ª ed., México, D.F., Prentice Hall Hispanoamérica, 1994.
- TESORO, José Luis; “La información sobre la administración pública : un análisis burocratológico”, Ediciones Interoceánicas. Revista Derecho Económico, (1989); 1ª parte: v 1 n 6, pp. 529-537, 2ª parte: v 1 n 7, pp. 629- 639.
- TESORO, José Luis; “Hacia un escenario prospectivo de la administración pública”, Revista Administración de Empresas, Buenos Aires, v. 20, n 229/230, (Abr.-May. 1989), pp. 73-84.
- TESORO, José Luis: “La disolución de organismos residuales resultantes de la reorganización administrativa: ¿cómo disolver lo suprimido?, ¿cómo reciclar lo remanente?: versión sintética”, Buenos Aires, INAP/DINEI, (Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado; nº 53), Mayo 1996.