

FACULTAD DE
CIENCIAS
ECONOMICAS Y
DE ADMINISTRACION



INSTITUTO DE ADMINISTRACION

CAMBIO ORGANIZACIONAL

MODELOS DE ANALISIS
EN BUROCRACIAS PUBLICAS

Cr. Oscar Martín

Cuaderno
Nº 74

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA



división
publicaciones
y ediciones

Montevideo - Uruguay

**FACULTAD DE
CIENCIAS
ECONOMICAS Y
DE ADMINISTRACION**



INSTITUTO DE ADMINISTRACION

CAMBIO ORGANIZACIONAL

**MODELOS DE ANALISIS
EN BUROCRACIAS PUBLICAS**

Cr. Oscar Martín

**Cuaderno
Nº 74**

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA



**división
publicaciones
y ediciones**

Montevideo - Uruguay

PROLOGO

La reforma administrativa atrae una y otra vez a todos aquellos que formados en la ciencia administrativa se enfrentan al complejo fenómeno de la Administración Pública.

Desde el ya clásico estudio de la C. I. D. E., el tema ha sido abordado con diferentes y renovados enfoques por distintos investigadores, entre los que se cuentan los del propio Instituto.

En la premisa de que no hay nada más práctico que una buena teoría, el presente trabajo propone la discusión de dos modelos teóricos y conceptuales del cambio organizacional, como punto de partida para encontrar la estrategia adecuada a la que ajustar la acción.

De esta manera, el autor retoma la problemática de la productividad en las burocracias públicas la que, por constituir la piedra angular de la reforma administrativa, nos indica inequívocamente la importancia del tema tratado.

La Dirección.

"Administrar es enfrentar el cambio, y enfrentar el cambio es salir al encuentro del tiempo, porque la administración en una situación de desarrollo es básicamente la administración del cambio"

Hahn-Been Lee
(Korea: Time Change and Administration)

INTRODUCCION

El propósito de este trabajo es facilitar la comprensión y desarrollo del cambio organizacional en burocracias públicas. Como en todos los campos de investigación científica, el conocimiento en materia de organizaciones ha evolucionado del conocimiento por sí hacia un conocimiento pragmático, en el sentido de hacer a las organizaciones más receptivas a las necesidades de su medio.

Esta evolución en el campo teórico no hace más que poner en evidencia - quizás con mayor claridad y no menor dramaticidad - la diferencia que se ha señalado entre el "agente de acción" y el "agente teórico" en el cambio organizacional. Mientras que el primero "dispone" del poder requerido para crear, mantener o alterar las organizaciones sociales, el segundo "dispone" del conocimiento en sí de las organizaciones. Es evidente - como lo señalan Bennis, Benne y Chine (1) - que esos dos agentes son interdependientes y están en conflicto al unísono. El conflicto surge en la medida que sus roles - tanto en su definición individual como social - determinan requerimientos propios para cada experto, en cierta medida, incompatibles entre sí (horizonte temporal, valores en juego, formas de actuar, grado de responsabilidad frente al caso particular y los resultados de la acción). La interdependencia surge, quizás en forma subjetiva pero sin lugar a dudas cierta, del generalizado sentimiento de frustración que han coronado todos los intentos del cambio organizacional hasta el presente. De ahí que el propósi-

to del presente trabajo - facilitar la comprensión y desarrollo del cambio organizacional - busque como último fin, iniciar un diálogo entre los dos protagonistas de esta común aventura. De lograrse motivar ese diálogo, nuestro objetivo se habrá cumplido.

En esta introducción nos proponemos analizar tres puntos, que en cierta medida - determinan el alcance del presente trabajo y, que por lo tanto, entendemos necesario explicitar.

En primer lugar, surge un problema de definiciones; ¿Qué se quiere significar por "cambio organizacional"? ¿Qué se entiende por "burocracias públicas? De ninguna manera creemos adecuado a esta altura enfrascarnos en una larga y - seguramente - tediosa disquisición sobre el alcance de los términos utilizados; optamos por adoptar conceptos no muy elaborados, pero que nos permitan avanzar en el trabajo, para luego - si se entiende preciso en el transcurso del mismo - volver sobre ellos para su análisis más profundo.

Comencemos por el término "burocracia pública" que engloba dos conceptos: el de "burocracia" y el de "pública". El término "burocracia" es un término ambiguo, debido al uso que se ha hecho del mismo más que por su propio significado. Crozier (2) señala tres usos que se han hecho del término "burocracia" en las ciencias sociales. El primero corresponde al concepto de ciencia política: burocracia es el gobierno por "oficinas" (bureau). En otras palabras, es el gobierno por funcionarios del Estado no electos sino designados y jerárquicamente organizados, dependientes de una autoridad soberana. El segundo uso del término "burocracia" se origina con Weber, y ha sido fundamentalmente empleado por la sociología y la historia: burocratización es la racionalización de las actividades colectivas. Esta burocratización es lograda a través - entre otros medios - de la ordenada concentración de las unidades de producción y en general de todos los organismos administrativos, así como el establecimiento de un sistema de reglas impersonales de actuación y la definición de sus funciones y responsabilidades.

El tercer uso - que es el utilizado por Crozier en su obra - corresponde al concepto popular del término "burocracia": lentitud, papeleo, rutina, complicación sin fin de trámites, y respuestas inadecuadas de la organización a las necesidades para cuya satisfacción fue creada, que lleva tanto a la frustración de sus miembros como a la de clientes de la propia organización.

A efectos de nuestro estudio, vamos a adoptar fundamentalmente el segundo de los usos, sin perder de vista que el proceso de cambio organizacional muchas veces está orientado hacia la eliminación de la "burocracia" (definida como lo hace Crozier), y plantea dicho cambio problemas en cuanto a posibles derivaciones hacia el primer uso del término. Pero, en principio, siguiendo a Weber (3) y los estudios efectuados entre otros por Blau (4) sobre el tema, entendemos por burocracia una clase de organización formal, de gran escala, caracterizada por una jerarquía administrativa compleja, especialización de tareas y habilidades, límites preestablecidos en la discreción de sus miembros por un sistema de reglas, conducta impersonal en referencia a la clientela, y separación de la propiedad y el control en el sentido de que los miembros de la burocracia no posean los instrumentos y herramientas con las cuales trabajan.

Las burocracias han sido identificadas con el Estado, pero es obvio que no es así. Más aún, diríamos que históricamente su vinculación aparece nítidamente con la empresa capitalista industrial del siglo XIX, y en el presente quizás sean su ejemplo más conspicuo las tan mentadas empresas multinacionales. Si nos ubicamos a nivel de nuestro país, quizás aparezca asociada la burocracia con el Estado más nítidamente que con el sector privado. En efecto, sin dejar de reconocer que en toda empresa podemos identificar algunos de los rasgos del modelo burocrático, es evidente que en el sector privado son escasas las empresas que pueden catalogarse como burocracias.

Surge así, la necesidad de catalogar las burocracias públicas de las no públicas. El concepto de "pública" parece no ofrecer en primera instancia mayores complicaciones. Pero, sin embargo, puede no ser así. Por ejemplo, si entendemos - como lo hacen algunos autores - que una acción se transforma en "pública" cuando tiene consecuencias para otros que no son las inmediatas participantes en la acción, nos entraría la duda de cómo catalogar muchas de las burocracias "privadas" multinacionales, y algunas de nuestras burocracias "privadas". El incipiente pero rápidamente creciente campo de la responsabilidad social de las empresas privadas parece dirigirse hacia esa dirección. Preferimos adoptar en este trabajo un concepto más restringido de "pública" y nos limitaremos a considerar las burocracias estatales. Naturalmente, puede suceder que en nuestro frondoso universo de organizaciones existan - aún con este criterio restringido - dudas sobre clasificación de alguna burocracia en particular. Creemos que las dudas son mínimas y no afectan para nada el planteo y la idea de lo que queremos significar por "burocracias públicas": Ministerio de Relaciones Exteriores, el Banco de la República, el Banco de la Previsión Social, Ministerio de Economía y Finanzas, Ancap, etc. etc. En particular, nuestro estudio se limitará a las burocracias que giran en la órbita del Poder Ejecutivo.

Definido "burocracias públicas", el concepto de "cambio organizacional" surge a efectos de su explicitación. Tal como se verá, en el transcurso del estudio, el concepto de cambio organizacional puede resultar complejo y variable según sea la orientación seguida. Pero, en general, y atendiendo al contenido que le dan los propios protagonistas del cambio, en primera instancia, se nos aparece como un proceso de examen de los problemas organizacionales, buscando, a través de la utilización de ciertos instrumentos, mejorar la gestión de la organización.

Puede surgir la pregunta de por qué usar el término de "cambio organizacional" a lo que podría denominarse "reorganización", "reestructuración": la respuesta, que aparece justi-

fiada en el trabajo, es que deseamos evitar la confusión de una de las formas específicas del cambio con el fenómeno total. Lo mismo puede decirse con referencia a términos más recientes como sea "desarrollo organizacional" y "cambio planificado".

El hecho de que nos refiramos al cambio organizacional como un "proceso" no significa tener ninguna idea preconcebida sobre su alcance y funcionamiento, simplemente resulta del hecho de que, en la generalidad de los casos en que se plantea una mejora de la burocracia se reconocen una serie de etapas, fundamentalmente: diagnóstica propuesta, decisión, puesta en marcha y control de resultados, o por lo menos alguno de ellos.

El segundo punto que queríamos explicitar en esta introducción, y que en parte fue tratado al comienzo, se refiere por qué estudiar el cambio organizacional en burocracias públicas. Esperamos tener una respuesta adecuada a esta interrogante, ya que de no ser así habríamos perdido - por lo menos - nuestro tiempo. La estrategia de desarrollo adoptada por el Estado uruguayo fundamentalmente en el último lustro está basada, prioritariamente, sobre la empresa privada. Esto ha determinado - entre otras medidas - que se busque transferir el peso del desarrollo a ese sector, a la par de buscar en algunos casos - no muy importantes hasta el momento - transferir actividades estatales al sector privado. Esta estrategia significa - como es notorio - un cambio importante con nuestro pasado inmediato y un cambio total con nuestro pasado mediano (comienzos del siglo XX fundamentalmente). Es evidente, pues, que - sin entrar a juzgar la viabilidad final de la estrategia - no puede hacerse sino que en forma paulatina, estando fundamentalmente limitada por la propia estructura económico-social que intenta cambiar. Es por eso, que el papel del Estado mantiene y mantendrá su vigencia, no ya como regulador del marco institucional en que se desarrolla la actividad económica, social y política - que por su propia esencia no podrá nunca perder - sino como un agente efectivo de desarrollo a través de sus or-

ganizaciones productivas. Lo cierto que en el Uruguay de hoy existe un consenso sobre que el Estado debe ser productivo. Frente a ese consenso, existe un sentimiento de que el funcionamiento de la burocracia pública es "burocrático". En otros términos, se quiere así expresar el hecho de que las burocracias públicas no "andan" bien, que ya sea para exportar, para jubilarse, para pagar impuestos, etc. etc. existe demasiado "papeleo", que los funcionarios no responden a las demandas de los clientes, que tratar con el Estado es siempre "complicado", según lo manifiesta el ciudadano diariamente. Claro que esto no es nuevo, muchos intentos se han hecho - a diferente nivel - para cambiar la burocracia. No mucho se ha logrado. Generaciones enteras de burócratas - en el "buen" sentido - se han vuelto "burócratas" - en el "mal" sentido - luego de intentos frustrados de cambiar "algo". De ahí la **vigencia** del tema, la necesidad del cambio frente a la frustración del fracaso, impone un alto en el camino y evaluar lo hecho, motivar el diálogo al que hacíamos referencia al comienzo, en busca del nuevo camino. Estas afirmaciones nos llevan a la consideración del último punto de esta introducción: la metodología utilizada.

El análisis del cambio organizacional, del cual ha de derivarse la nueva estrategia a seguir, debe fundamentalmente utilizar el método de las aproximaciones sucesivas. Es decir, avanzar de lo más abstracto a lo más concreto, eliminando paulativamente supuestos simplificantes a medida que se avanza realmente en la investigación. Si bien reconocemos que la abstracción por sí misma no es capaz de aportar conocimiento, en la primera etapa de una investigación - como es nuestra aspiración sea este trabajo - y habida cuenta de los nuevos aportes sobre el tema, la abstracción - afirmamos - puede dar resultados muy importantes. De ahí que la abstracción, conjuntamente con la teoría general de sistemas son los basamentos metodológicos de este análisis.

No es nuestro objetivo con esto apartarnos del mundo

real, sino que busquemos aislar ciertos aspectos del mundo real con la finalidad de hacer una investigación más intensiva de los mismos. Tampoco es nuestro objetivo encasillar la realidad en esquemas preconcebidos o sea ajustar la realidad al modelo. Para evitar esos dos peligros - apartarse del mundo real y forzar la realidad a determinados modelos - se emplean ejemplos que no deben tomarse como prueba definitiva de las hipótesis manejadas, sino ante todo servir de controles conceptuales primarios a las mismas. En este sentido, es necesario tener presente que la verdad es el sistema real y no el modelo que trata de interpretarla.

NOTAS

- (1) Warren F. Bennis, Kenneth D. Benne y Robert Chize, The Planning of Change (New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc. 1969). págs. 11 - 13.
- (2) Michael Crozier, The Bureaucratic Phenomenon (Chicago: University of Chicago Press, 1964), págs. 3 - 4.
- (3) Max Weber, The Theory of Social and Economic Organization (New York: Oxford University Press, 1947).
- (4) P. M. Blau, La Burocracia en la Sociedad Moderna (Buenos Aires: Paidós, 3a. Ed. 1974).

PRIMER MARCO CONCEPTUAL:

TAREAS, ESTRUCTURA, TECNOLOGIA Y PERSONAS

1. El cambio estructural como alternativa
2. La tecnología de la información como estrategia de cambio
3. Comportamiento y cambio organizacional
4. Análisis y perspectivas

Leavitt (1), al analizar el cambio organizacional, categoriza tres enfoques básicos: estructural, tecnológico y humano. Esta caracterización se fundamenta en una visión de las organizaciones como sistemas, en las que interactúan cuatro variables: tareas, estructura, tecnología y personas.

En términos amplios, se conceptualiza a estas variables de la siguiente forma:

- Tareas: es la razón de ser de la organización: la producción de bienes y servicios, incluyéndose el amplio número de operacionalmente diferentes sub-tareas que pueden existir en una organización compleja.
- Personas: "Actores", como los denomina Leavitt, se refiere fundamentalmente, más que a los individuos físicamente, a los actos ejecutados por dichas personas, que por la propia esencia de la organización - no permanecen exclusivamente en el dominio humano sino que "invaden" el dominio tecnológico y el estructural.
- Tecnología: incluye los distintos instrumentos, herramientas o procesos inventados para solucionar problemas, que abarcan desde las técnicas de medición de trabajo, pasando por un taladro hasta una computadora. Señala Leavitt que tanto la máquina como su programa debe incluirse en esta categoría (si bien podemos sentirnos inclinados a pensar en computadoras, la refe

rencia debe entenderse hecha a todo el proceso productivo).

Estructura: engloba los sistemas de comunicación, autoridad y flujo de trabajo del proceso productivo. Podemos precisar aun más el concepto de estructura conceptualizándolo como a las relaciones, relativamente fijas, que existen entre los cargos de la organización según surgen de este cuádruple proceso:

- a) la definición de los cargos: división de la tarea de la organización en cargos.
- b) la departamentalización: agrupamiento de los cargos en unidades orgánicas con propósitos definidos,
- c) el ámbito de control: determinación del número de subordinados que dependen del supervisor.
- d) la delegación de autoridad: cómo la autoridad se distribuye entre los cargos o departamentos.

El resultado de estos cuatro procesos es la estructura formal de la organización. Si bien no debe considerarse una inefable guía de la realidad organizacional, su consideración se hace inevitable en la medida que su presencia tiene que ver - y mucho - en la determinación de la conducta organizacional.

Al aceptar esta visión de las organizaciones, en nuestro caso de las burocracias públicas, podemos definir nuestra primera hipótesis de trabajo con respecto al cambio organizacional: el objetivo de mejorar la gestión (tareas) de las burocracias puede buscarse a través del cambio de la estructura, la tecnología o las personas.

Pero siendo las cuatro variables altamente interdependientes, el cambio de cualquiera de ellas puede resultar en modificaciones en alguna (s) de las otras. De forma que, podemos

graficar el modelo de organización (y cambio organizacional) esbozado por Leavitt de la siguiente forma:

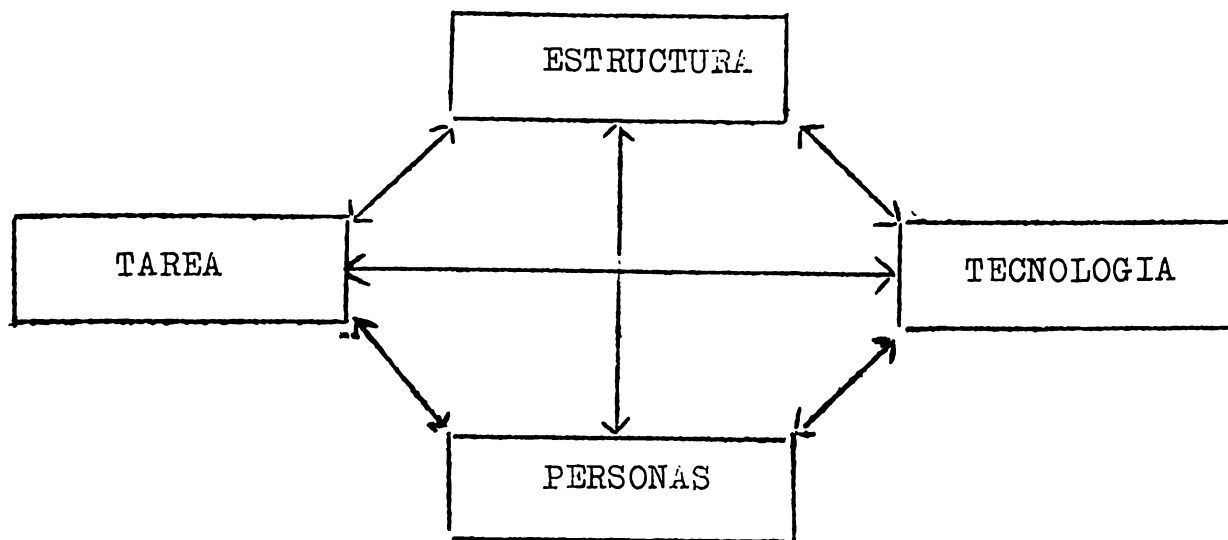


Fig. 1

Por ejemplo, un cambio en la variante de estructura - descentralización - busca cambiar el desempeño de la tarea organizacional - concesión de créditos -, pero al mismo tiempo puede buscar como instrumentos de apoyo un nuevo sistema de procesamiento de datos - cambio en la tecnología - y una mayor capacitación de gestor de créditos - cambio en el personal.

Cualquiera de esos cambios "laterales" o de apoyo puede ser intencional - como en nuestro ejemplo - o pueden ocurrir en forma imprevista, y en este último caso pueden darse en forma de obstáculos o facilitar el cambio proyectado.

Con estas ideas presentes, vamos a analizar el cambio organizacional en la burocracia pública uruguaya intentando, a través de la consideración de distintos esfuerzos efectuados, profundizar en la evaluación de los mismos y con el objetivo final de extraer algunas conclusiones que puedan ser de utilidad para el futuro.

1. EL CAMBIO ESTRUCTURAL COMO ALTERNATIVA

El cambio estructural ha sido el primer mecanismo que se intentó utilizar para resolver problemas organizacionales, y, por ende, facilitar la gestión de la organización. Sus raíces pueden rastrearse en las teorías tradicionales de administración - particularmente en el Fayolismo y en el propio Max Weber - que daban a la estructura el papel central de su concepción administrativa. Si bien las teorías tradicionales no han podido mantener su posición hegemónica en la ciencia administrativa, y han paulatinamente cedido su lugar a concepciones más comprensivas, el enfoque estructural del cambio organizacional - podemos decir - que ha mantenido en la práctica una posición de liderazgo. Es decir, se da la situación - un tanto contradictoria - que, al tiempo que la teoría que le dio su fundamento pierde fuerza (y por razones teórico-prácticas fundamentadas), el enfoque estructural continúa en plena vigencia, y aun más parece tener nuevos ímpetus.

Frederickson (2) apunta las siguientes razones que, a su criterio fundamentan la vigencia del enfoque en el campo de la Administración Pública:

1. Al estar conectado con el movimiento de Administración Científica, se le considera como científico.
2. El éxito de reformas de este tipo ha fortalecido el aparato administrativo de muchos Estados.
3. Muchos de los instrumentos y técnicas se han constituido

en tradiciones en el campo de la administración pública; tal es como la descripción y evaluación de cargos o la utilización de organigramas para formalizar cargos y responsabilidades.

4. Una preocupación en perfeccionar modelos organizativos basados en la jerarquía, con poca preocupación para explorar otras estructuras organizativas.

El trabajo de Frederickson se basa en el análisis de la realidad norteamericana, sin embargo, sus conclusiones pueden hacerse válidas para nuestra realidad. Particularmente, el éxito de determinados arreglos estructurales en otros países han llevado a nuestra administración - vía, muchas veces, de consultores extranjeros - a implantar una réplica de los mismos. De ahí que entendemos ajustadas razones apuntadas por dicho autor aunque pensamos que debería agregarse a esa lista y en una posición prioritaria el hecho de que el enfoque estructural fue (y es) esencialmente operativo a través del sinnúmero de técnicas a que dio creación: análisis, descripción y especificación de cargos, división lógica y racional de funciones evitando superposición de responsabilidad y autoridades, técnicas de análisis de tareas y procesos ("Organización y Métodos"), etc. etc. Es a través de la aplicación de este conjunto de técnicas que se puede detectar lo inadecuado de la actual estructura, y a partir de ahí proponer un nuevo marco formal que ha de afectar - se supone - la interacción y comportamiento humano y, por lo tanto, su productividad.

Si bien el enfoque estructural aparece, entonces, poniendo su énfasis en el cambio estructural para mejorar el desempeño de las tareas, podemos siguiendo a Leavitt (3) distinguir cuatro orientaciones básicas:

- a) aquella orientación netamente deductiva que partiendo desde el análisis de tarea de la organización va hacia la definición de la apropiada división del trabajo (macro y micro) y el establecimiento del sistema de autoridad apropiada.

Es sin lugar a dudas, la orientación clásica dentro del enfoque estructural, que tiene sus antecedentes en la teoría tradicional de la organización, y la que en mayor medida se ha intentado de aplicar entre nosotros: para mejorar el desempeño de las tareas debemos clarificar y definir los cargos, establecer en forma clara las relaciones entre esos cargos, explicitando las relaciones de autoridad y responsabilidad, así como el establecimiento de mecanismos de coordinación.

- b) una segunda orientación, relacionada con la primera, pero algo más moderna y no tan amplia en su alcance, es la descentralización. Leavitt confiere el honor de haber iniciado esta orientación a nuestra profesión, aunque el Contador fue rápidamente apoyado por los estructuralistas y por los especialistas en relaciones humanas. También su lógica se basa, aunque parcialmente, en las personas como variables intermedias: se crean centros de utilidades (o de costos), posibilitando de sus responsables una mayor orientación y conducta orientada hacia el objetivo.

Pero también ofrece la posibilidad de introducir nuevos cambios ya sea en la tecnología, estructura o factor humano para mejor adaptarse a las condiciones particulares del centro de responsabilidad (utilidades o costos) creado.

En nuestro país, casi todos los diagnósticos realizados han apuntado a la inadecuación del sistema de decisiones en cuanto a su funcionalidad para la gestión administrativa (excesiva concentración de las decisiones rutinarias, excesiva descentralización sobre toma de decisiones políticas en determinadas áreas de acción pública).

Las dos siguientes orientaciones han tenido, según lo señala Leavitt, un desarrollo limitado, por lo reciente más que su alcance que puede ser importante a nuestro criterio.

- c) la tercera orientación es la propuesta por Chapple y Sayles, fundamentalmente, en "The Measurement of Man-

gement". (4) También propone la modificación de la conducta de los individuos para mejorar la gestión, a través del cambio estructural, en este caso, del flujo de trabajo (micro-nivel de la división de trabajo).

Argumentan que las orientaciones primitivas del cambio estructural procuraban modificar el flujo de trabajo, o sea la división del trabajo, pero teniendo en cuenta exclusivamente las determinantes de la tarea y la tecnología. De ahí, que su propuesta sea tener en cuenta también el factor humano: la reestructuración de ese flujo de trabajo atendiendo a las necesidades psico-sociales del trabajador, afectando de este modo su motivación, conducta y su productividad, fin último del cambio organizacional.

- d) en último término, Leavitt señala las investigaciones sobre redes de comunicación, las cuales han tenido hasta el presente sólo una influencia indirecta en el planeamiento de la estructura. De nuevo, se fundamenta en que la modificación en la red de comunicaciones afecta el desempeño de las tareas.

El enfoque estructural entre nosotros

Las deficiencias estructurales de nuestra burocracia pública han sido desde largo tiempo atrás objeto de análisis, discusión e intento de superación. Sin haber sido el primer estudio sobre la materia, pero por el hecho de aparecer como parte de un enfoque global de la problemática del País, tomaremos el estudio de la CIDE como estudio clásico del enfoque estructural del cambio organizacional.

La CIDE (5) señaló los siguientes obstáculos para una eficiente administración pública:

1. Una gran autonomía de decisión entre los distintos entes interesados en un mismo campo de política,

2. Confusión en las funciones de decisión y ejecución.
3. Ausencia de mecanismos estables de coordinación para cada rama de política.
4. Distribución de responsabilidades por vía de leyes inadecuadas a las necesidades actuales.

Y en el "Diagnóstico de la Administración Pública" se establecen que las principales dificultades que afronta el Poder Ejecutivo son:

- a) Insuficiencia estructural de varios ministerios que no cuentan con las unidades necesarias para el estudio y ejecución de algunas actividades esenciales.
- b) Excesiva centralización en las decisiones, de la cual resulta la obligatoriedad de intervención del Consejo Nacional de Gobierno para decisiones de asuntos sin importancia, restándole tiempo para el estudio de los grandes problemas nacionales.
- c) Heterogeneidad en la composición de varios ministerios en donde fueron ubicados organismos cuyos cometidos ninguna o escasa afinidad tienen con la función principal de aquéllos. Uno de los aspectos más importantes en esta materia es la distribución de actividades afines y complementarias entre organismos distintos sin coordinación superior.
- d) Excesiva descentralización en los servicios generales de administración de los recursos humanos, materiales y financieros de cada ministerio, así como en sus comunicaciones.
- e) Ausencia de organismos asesores en el campo de la racionalización administrativa, que auxilien al Poder Ejecutivo en su acción para mejorar la organización, sistemas y procedimientos de la administración pública.
- f) Exagerada autonomía de las administraciones descentra-

lizadas que les ha permitido la formulación y ejecución de sus propias políticas sin integración con la política y los planes generales y, aún en un clima competitivo con la Administración Central.

El diagnóstico reconoce en la estructura deficitaria la causa de la insuficiencia administrativa y propone el cambio estructural como estrategia para materializar una efectiva reforma administrativa.

Así lo expresaba el Secretario Técnico de la CIDE, (6) "El Consejo Nacional de Gobierno, los Ministerios y demás organismos estatales de la administración estatal, entes autónomos y servicios descentralizados y departamentos requieren una racional, dinámica y armónica organización funcional y procedimientos operativos ágiles, sencillos, eficientes y económicos, que liberen a los Señores Consejeros, Ministros y demás autoridades superiores de intervenir en asuntos de mera rutina y en la adopción de decisiones factibles de delegar, mediante una racional descentralización ejecutiva y administrativa, que no impida la necesaria centralización del planeamiento, financiación, orientación, coordinación, supervisión y evaluación de las actividades estatales".

La orientación estructural hacia el cambio organizacional ha sido, sin lugar a dudas la predominante hasta el presente. Toda propuesta elaborada ya sea por consultores externos o el propio organismo, da lugar preferencial al cambio de estructura, y si - como veremos - se proponen cambios en otras variables, se hace como apoyo al cambio estructural.

Para confirmar esta orientación y su continuidad en el tiempo, podemos considerar un estudio más reciente, realizado por una firma consultora en ANCAP.

El grupo consultor (7) realizó un diagnóstico organizacional, el diseño de la nueva estructura y la descripción de funciones de los niveles superiores de la organización.

A dichos efectos la metodología del grupo consultor consistió en el análisis de los organigramas reales, la descripción de los trabajos realizados, el relevamiento de la asignación efectiva de tareas a través del uso de cuestionarios, la identificación de las áreas de superposición o duplicación de funciones y el estudio de las dotaciones de personal y de las políticas implícitas o explícitas de la organización. A partir del análisis de la información así reunida se procedió a la formulación de las recomendaciones de cambio en las estructuras y en los sistemas.

Del diagnóstico de la organización de la empresa y de sus sistemas y procedimientos administrativos, podemos señalar entre otros los siguientes puntos:

- debilidad de las estructuras de planeamiento empresarial.
- centralización excesiva de funciones.
- poca delegación de autoridad.
- centralización de decisiones en la Gerencia General.
- falta de comunicación entre las distintas unidades de la empresa con ausencia de objetivos comunes.
- responsabilidad diluida.
- ausencia de una precisa atribución de las tareas, obligaciones y responsabilidades.
- inexistencia de manuales de normas y procedimientos.
- excesiva burocratización de sistemas y procedimientos, reflejada en intervenciones innecesarias y cuyo propósito fundamental es deslindar responsabilidades.
- registro y archivo de toda documentación tramitada, sin evaluar su finalidad e importancia.
- duplicación de tareas y registros debido a la falta de coordinación entre las distintas unidades.

El enfoque estructural aparece, en este caso también, claramente expuesto.

Este enfoque no queda, naturalmente, reducido a la etapa de diagnóstico. Las propuestas de cambio son también de índole estructural, como lo podemos ver a través de un breve análisis de las mismas.

En el caso del proyecto elaborado por la CIDE, las reformas propuestas tienen un amplio alcance abarcando desde el propio reordenamiento funcional del Poder Ejecutivo y la Administración Descentralizada hasta la organización interna de las distintas burocracias que los componen. A vía de ejemplo, podemos citar algunas de las medidas propuestas:

1. Creación de Comités de Coordinación de alto nivel para cada una de las políticas vitales de acción socio-económica.
2. Reordenamiento ministerial sustantivo en forma tal de homogeneizar competencias, cubrir campos en que la acción se diluye y ubicar los organismos centralizados y descentralizados en aquellos ministerios en que corresponde por su afinidad.
3. Enmiendas constitucionales para atenuar las autonomías en cuanto dificulten el diseño de las políticas y la integración del sector público y ampliarlas en cuanto posibilite la mayor delegación de autoridad en las decisiones operativas.
4. Ley orgánica de la Administración Pública que justifique la institucionalización del sistema integrado de planificación, desarrolle analíticamente la organización superior del Poder Ejecutivo, defina la competencia del mismo, de la CIDE y sus Secretarías y de los ministerios, y las atribuciones y responsabilidades de sus jerarcas, así como la coordinación con las administraciones descentralizada y departamental y el Sector Privado, determinando la composición y funcionamiento del Consejo de la Economía Nacional.

5. Análisis de la organización funcional de cada Ente Autónomo y Servicio Descentralizado y proyección de una Ley Orgánica de la Administración Descentralizada que defina su gobierno y administración.
6. Reglamentos orgánico-funcionales que desarrollen la organización de cada Ministerio, Ente o Servicio, Gerencia o Dirección y definan los cometidos de sus dependencias y las atribuciones y responsabilidades de sus funcionarios".

En cuanto al otro ejemplo utilizado - el cambio organizacional de ANCAP - también se nota una clara tendencia hacia el enfoque estructural. El grupo consultor propone, entre otras medidas:

- modificación de la estructura general del organismo, con determinación de las funciones a cumplir por los distintos niveles jerárquicos;
- creación de unidades de asesoramiento y asistencia;
- implantación de sistemas y procedimientos que posibiliten una descentralización de funciones y delegación de autoridad más amplia.

La difusión del enfoque estructural del cambio organizacional ha sido tal en nuestro medio que, se puede asegurar que toda burocracia pública ha sido (o al menos, intentado ser) periódicamente reestructurada totalmente, además claro está del sinnúmero de proyectos parciales destinados a áreas-problema particulares.

Su continuidad en el tiempo, se vio confirmada - una vez más - por el art. 67 de la ley 14.189 del 30 de abril de 1974, el cual dispuso en su inc. 1: "Facúltase al Poder Ejecutivo para disponer por decreto fundado, con el Ministro respectivo y con el acuerdo del Ministro de Economía y Finanzas, la reestructura y racionalización administrativa de los Programas Presupuestales, siempre que no signifique lesión de derechos funcionales ni provoque aumento en las retribuciones de los car-

gos de los distintos escalafones, asignándose a tal efecto una partida que no superará el 5% (cinco por ciento) de las dotaciones presupuestales del Rubro 0 de dichos programas".

La Oficina Nacional del Servicio Civil - integrante, con la Contaduría General de la Nación, del Grupo de Trabajo encargado del estudio de las propuestas - estableció los lineamientos generales a los que se debían ajustar los proyectos de reestructuración, exigiéndoles la siguiente información básica:

- Situación Actual de la Unidad, con indicación de:
 - a) objetivos y funciones,
 - b) la estructura orgánico-funcional, con explicitación de las distintas unidades administrativas que componen su estructura, las funciones que esas unidades tienen asignadas y el tipo de relación existente entre las unidades.
 - c) los cargos existentes para cada unidad administrativa.
 - d) el 5% del Rubro 0 (Retribución de Servicios Personales).
- ♥ Deficiencias Actuales, con enumeración y análisis de la causalidad de las mismas en la medida que incidían sobre el cumplimiento de los objetivos y funciones generales de la Unidad.
- Modificaciones Proyectadas, con indicación de las modificaciones imprescindibles para superar las deficiencias anotadas y contribuir así al logro más eficiente de los objetivos asignados a la Unidad. Asimismo se debería fundamentar de qué manera las reformas proyectadas lograrían superar las deficiencias señaladas y el monto de recursos para financiarlas.

La rápida receptividad que tiene la palabra "reestruc-

turación" en nuestra Administración Pública (apoyado en esta oportunidad por la posibilidad de una mejora en las retribuciones) se vio plenamente corroborada por el alto número de Unidades Ejecutoras que presentaron sus proyectos al Grupo de Trabajo (Cuadro 1).

Si bien no se ha realizado (entre otras causas, por falta de medios) un seguimiento de los proyectos aprobados, se entiende que - en general - los mismos han evolucionado de acuerdo a la pauta que marca la dinámica del enfoque estructural en nuestro medio.

Si bien la variable "estructura" - se puede concluir - ha sido la más utilizada para intentar el cambio organizacional, la eficacia del enfoque se vio seriamente reducida en la medida que:

1. los intentos de cambio - fundamentalmente aquellos que buscaron una modificación profunda de la estructura real de los organismos públicos - han encontrado serios obstáculos en su implementación, lo que ha derivado en su no aplicación.
2. aquellas que lograron superar la anterior etapa y fueron implementadas, en alto porcentaje no han logrado incidir sobre los procesos organizacionales (en particular, sobre el de toma de decisiones), quedando reducidos en su aporte a un formalismo, que se ha reflejado en cambios en el organigrama, cambio en la denominación de los cargos y creación de nuevas oficinas, unificándose en algunos casos - como en las reestructuraciones del art. 67 citadas - los criterios de estructuración formal de las organizaciones.
3. donde el enfoque ha mostrado mayor eficacia ha sido al nivel micro-organizacional, es decir, en el cambio de sistemas y procedimientos.

	1974-1975			1976			Total acumulado		
INGRESOS	Apro- bados	En trá- mite	Devuel- tos	Apro- bados	En trá- mite	Devuel- tos	Apro- bados	En trá- mite	Devuel- tos
Presidencia de la República	1	-	1	-	1	-	1	1	1
Ministerio de Defensa Nacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio del Interior	7	-	-	1	5	-	8	5	-
Ministerio de Economía y Finanzas	14	-	-	-	-	-	14	-	-
Ministerio de Relaciones Exteriores	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio de Agricultura y Pesca	1	-	-	-	-	-	1	-	-
Ministerio de Industria y Energía	1	-	-	7	-	-	8	-	-
Ministerio de Vivienda y Promoción Social	-	-	-	1	-	2	1	-	2
Ministerio de Transporte y Obras Públicas	1	-	1	6	-	-	7	-	1
Ministerio de Educación y Cultura	15	-	-	-	-	-	15	-	-
Ministerio de Salud Pública	-	-	-	-	-	88	-	-	88
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	-	-	-	6	-	-	6	-	-
Instituto Nacional de Viviendas Económicas	-	-	-	1	-	-	1	-	-
T O T A L E S	40	-	2	22	6	90	62	6	92

NOTA: Las cifras indican cantidad de Unidades Ejecutoras.

FUENTE: Oficina Nacional del Servicio Civil (Memoria Anual 1976).

2. LA TECNOLOGIA DE LA INFORMACION COMO ESTRATEGIA DE CAMBIO

La tecnología de la administración es el segundo punto de entrada al cambio organizacional que analizaremos, sin dejar de reconocer que la tecnología de producción - en sentido amplio - es también un factor de importancia en el cambio organizacional.

La tecnología - en general - es reconocida sin lugar a dudas como una de las fuerzas principales en el cambio acelerado que vive el mundo contemporáneo. La tecnología de la administración, en forma paralela, es reconocida como uno de los elementos claves del fenómeno organizacional. Resulta claro, que ninguna de las burocracias podría imaginarse sin el desarrollo de una tecnología administrativa que posibilite su funcionamiento. Tan es así que las organizaciones se las identifica también como una tecnología, tecnología social (no solamente administrativa) tal cual veremos más adelante.

En el análisis de este enfoque seguiremos también el esquema proporcionado por Leavitt (8), quien reconoce tres directrices básicas al cambio organizacional en el enfoque técnico: medición del trabajo, investigación operativa e informática.

La primera orientación al cambio tecnológico se remite a la obra de F. W. Taylor y el movimiento de la administración científica, siendo sus herramientas básicas la medición y análisis del trabajo. En su forma básica, el desarrollo de esta tecnología está basada en: 1) desarrollar el mejor método para desempeñar una tarea; 2) la estandarización de ese método,

generalmente a través de estudios de tiempos y movimientos, 3) la selección del trabajador que mejor se ajuste a las exigencias de la tarea; 4) el adiestramiento del trabajador en el método más eficiente de desempeñar el trabajo.

Si bien la índole de las técnicas utilizadas limitó su alcance al ámbito de tareas eminentemente manuales, su impacto se expandió hasta el área administrativa. En este campo su avance ha sido reducido, quizás no sólo por la índole de las tareas sino por ser el ámbito administrativo mucho más permeable a los severos enjuiciamientos que se hicieron a esta orientación. Lo cierto es que, y referido a nuestro país, esta orientación del enfoque tecnológico ha sido poco utilizada en la esfera privada, y prácticamente ignorada en el ámbito público.

La segunda orientación está constituida por el conjunto de técnicas que se engloba bajo la común denominación de investigación operativa. En cierta forma, esta orientación puede considerarse como descendiente del movimiento de la administración científica. La utilización del método científico para la solución de problemas organizacionales (principalmente a través del intento de la aplicación del método matemático a problemas más globales que aquellos abordados por la administración científica), enfatiza particularmente el desarrollo de enfoques racionales para la toma de decisiones.

Tampoco esta orientación ha tenido un desarrollo importante en nuestras burocracias públicas. (9)

La tercera orientación ha sido la que ha tomado en nuestro medio mayor difusión: la informática, o sea el tratamiento de la información en forma automática, ha sido vista en forma creciente como la variante capaz de novilizar a la burocracia, produciendo una mejoría sensible en el desempeño de sus tareas, es decir, promoviendo el cambio organizacional. El impacto que la tecnología de la información puede tener en el cambio organizacional puede ser fácilmente detectado si not3-

nos que toda organización debe tomar y utilizar información. Más aún, las organizaciones humanas son sistemas de información. (10)

El descubrimiento del papel esencial de la información lleva a la necesidad de integrar su uso y procesamiento. Al mismo tiempo, el crecimiento y complejidad de las burocracias lleva a una mayor dependencia en la información para facilitar las actividades directivas. La tecnología de la información ha respondido a esa creciente demanda a través del desarrollo de sistemas de información cada vez más sofisticados, donde el computador aparece como la figura central. No es esta la oportunidad para reseñar la evolución de este campo de la tecnología, ni para evaluar la misma y su futuro. Sí, en cambio, es necesario profundizar como nuestras burocracias públicas han enfrentado la creciente demanda de información, y en qué medida han asinilado el impacto de las nuevas tecnologías.

La información en las burocracias públicas

Las carencias que en materia de información adolecen nuestras burocracias públicas han sido largamente establecidas. El experto John Hall en su trabajo "La Administración Pública en el Uruguay", en diciembre de 1954, expresaba: "Los servicios de información y estadísticas son insuficientes, lo que hace la planificación y la administración más difíciles y menos eficaces".

Posteriormente la CIDE reconocía en su diagnóstico de la Administración Pública las carencias de la función información. Estas carencias abarcan las relaciones internas del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo y Judicial, que con aquél componen la estructura central del Estado, y en segundo término, las carencias de información se encuentran en las relaciones externas o públicas del Poder Ejecutivo, es decir, de las burocracias con su medio. En particular, la carencia de estadís-

ticas se ha visto como un obstáculo a la eficiente planificación nacional y a la evaluación de los sectores público y privado. Muchas veces la carencia no es de datos sino de información. Es decir, se carece del servicio estadístico básico que procese la multiplicidad de datos que en forma no programada se encuentran en los organismos. En este mismo sentido se puede observar una falta de conexión entre los servicios estadísticos dependientes de distintos organismos (aun cuando pertenezcan a un mismo campo de política), conexión que debería basarse en un programa estadístico nacional.

Si nos movemos al plano interno de las burocracias - y siempre siguiendo al diagnóstico elaborado por la CIDE - podemos observar que los mecanismos de registración contable y de ejecución presupuestal - fuente de fundamental importancia en esta esfera - están adaptados a un contralor meramente formal, sin recoger datos reales y elementos cualitativos que permitan tener un juicio acabado sobre la marcha de la gestión de la organización. Se señala, por parte de la CIDE, además, un insuficiente aprovechamiento de equipos electromecánicos de tabulación.

El estudio realizado en ANCAP, mucho más reciente, contiene los mismos juicios sobre la creación y utilización de la información:

- existencia de información incompleta e inoportuna para la toma de decisiones, y sin etapas de análisis y síntesis adecuados.
- incorporación de equipos electromecánicos de procesamiento de datos con ineficiente aprovechamiento de los mismos.

¿Significa acaso que las burocracias públicas no han tenido acceso a las nuevas técnicas de procesamiento de datos? NO. La monografía "Procesamiento electrónico de datos: análisis de la realidad uruguaya" (11) da elementos suficientes para justificar esta respuesta. Esta monografía, que nos brinda

una visión actualizada de este campo en la realidad del país, nos proporciona diversos elementos que entendemos de suma utilidad para nuestro análisis. Los conceptos y conclusiones que a continuación se vierten fueron tomados de dicho trabajo.

"Puede afirmarse con carácter general que el sector público - concluyen los autores - carece de una planificación mínima en lo que tiene que ver con la toma de decisiones en materia de los problemas de procesamiento. Esto se traduce en que la decisión de compra o arrendamiento de un computador es muchas veces una respuesta ex-post a una situación de saturación de la capacidad de trabajo, materializada en atraso y omisiones". Los principales problemas que se detectan en la decisión de instalar un computador puede esquematizarse en la siguiente forma:

- no se estudiaron en forma previa a la instalación del equipo las funciones ni los procedimientos de los sectores que serían afectados por la instalación.
- no se hizo el análisis previo de cómo iba a operarse, una vez instalada la computadora, tampoco se elaboraron las normas de procedimiento y control.
- no se seleccionó ni adiestró el personal que había de ocuparse de las tareas de programación, operación y mantenimiento del equipo.
- no se elaboraron ni probaron los programas con anterioridad a la llegada del equipo.

Tanto en lo referente al aprovechamiento de las capacidades instaladas (el porcentaje de no utilización se estima en un 12% por lo menos), como el tipo de trabajo procesado en los equipos (registraciones contables y liquidaciones de sueldos) y la forma de operar determinan un nivel muy bajo de eficiencia y eficacia de este instrumento. Asimismo del análisis de la estructura interna de los centros encuestados se constató la inexistencia de manuales orgánico-funcionales para

los distintos niveles del mismo.

Prácticamente en ningún caso se encaró la mecanización en forma global, planificando con antelación las aplicaciones que serían llevadas a cabo por medio del computador: esto trae aparejado en forma directa la utilización del computador no como una herramienta de gestión automática entre los distintos sistemas de la empresa, sino como un proveedor veloz de informaciones aisladas, lo que implica una subutilización de las posibilidades que ofrece.

En suma, del estudio realizado surge claramente que en muchos casos el computador no hace más que "mecanizar" a velocidad electrónica los procesos que anteriormente se efectuaban, ya sea manualmente, o por medio de equipos convencionales de tarjetas perforadas, manteniendo la estructura lógica de solución y, por lo tanto, sin aprovechar las reales capacidades que brindan los equipos electrónicos de procesamiento de datos: es así - se concluye - como el cambio de tecnología que involucró al paso a computadores de tercera generación no permitió un real aprovechamiento de las mayores velocidades de estos equipos, debido a que conceptualmente mantuvo una metodología artesanal de trabajo.

La conclusión es que el registro y procesamiento de información, que es sólo un medio para conseguir un objetivo, se ha transformado en alto grado, en muchos casos, en el objetivo mismo del servicio: el resultado es que el producto final para el cual fue creado el servicio, es muy pequeño comparado con la parte de la renta nacional destinada a ello.

CUADRO 2: PARQUE DE COMPUTADORES DEL SECTOR PUBLICO

<u>ORGANISMO</u>	<u>COMPANIA VENDEDORA</u>	<u>MODELO</u>	<u>CARACTERISTICAS</u>	<u>FECHA DE INSTALACION</u>	<u>FORMA DE CONTRATACION</u>
ANCAP	Bull	GE 415	Cintas magnéticas	1971	Adquisición
BANCO CENTRAL	Bull	GE 120	Cintas y discos mag néticos	1973	Adquisición
BANCO DE PREVISION SOCIAL	IBM	360/30	Cintas y discos mag néticos	1971	Adquisición
BANCO HIPOTECARIO DEL URUGUAY	IBM	360/20	Tarjetas perforadas	1972	Arrendamiento
BANCO DE LA REPUBLICA O. DEL URUGUAY	IBM	360/40	Cintas y discos mag néticos	1971	Arrendamiento
CONSEJO CENTRAL DE ASIGNACIONES FAMILIARES	IBM	360/20	Cintas magnéticas	1968	Adquisición
DIRECCION GENERAL IMPOSITIVA	IBM	360/25	Cintas y discos mag néticos	1972	Adquisición
INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO	IBM	360/20	Tarjetas perforadas	1968	Adquisición
	Bull	Gamma/10	Tarjetas perforadas	1966	Adquisición
UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA	IBM	360/44	Cintas y discos mag néticos	1968	Adquisición
UTE	Bull	Gamma/10	Tarjetas perforadas	1966	Arrendamiento
	Bull	GE 120	Cintas magnéticas	1971	Arrendamiento

FUENTE: "Procesamiento electrónico de datos: análisis de la realidad uruguaya", 1973.

CUADRO 3: FORMA DE CONTRATACION DE LOS EQUIPOS EN EL SECTOR PUBLICO

<u>TIPOS DE EQUIPO</u>	<u>FORMA DE CONTRATACION</u>		
	<u>ARRENDAMIENTO</u>	<u>ADQUISICION</u>	<u>T O T A L</u>
Electro-mecánicos	26	9	35
Electrónicos	4	8	12

FUENTE: "Procesamiento electrónico de datos: análisis de la realidad utuguaya", 1973.

CUADRO 4: TIEMPO DE UTILIZACION DE LOS EQUIPOS POR TIPO DE TRABAJO (en porcentaje)

<u>ORGANISMOS</u>	<u>Liquidación de Retribuciones</u>	<u>Formulación de estados contables</u>		<u>Trabajos varios</u>		<u>Estadís- ticos</u>	<u>Prue- bas</u>	<u>T O T A L</u>
		<u>Contabilidad presupuestal</u>	<u>Programas operativos</u>	<u>administrativos control, etc</u>				
ANCAP	30	3	17	7		18	25	100%
BROU	5	8	85,3	0,3		0,8	0,6	100%
BPS	-	-	90,6	6,0		-	4	100%
C. C. A. F.	5,3	6,4	75,8	1,2		0,7	10,6	100%
DGI	6	7	70	5		3	9	100%
UTE								
GE 120			100					100%
GAMMA 10	30	10	60					100%

FUENTE: "Procesamiento electrónico de datos: análisis de la realidad uruguaya", 1973.

3. COMPORTAMIENTO Y CAMBIO ORGANIZACIONAL

La reciente literatura referida al cambio organizacional está preponderantemente orientada hacia la variable "personas"; el cambio organizacional se busca mediante la modificación de la conducta de los individuos que participan en la organización. El nuevo comportamiento - se argumenta - es el que posibilitará, a su vez, modificaciones en la estructura y tecnología. Tal es la vigencia de este enfoque que se tiende a identificar cambio organizacional con desarrollo organizacional, siendo esta última una de las posibles orientaciones dentro del enfoque humano del cambio organizacional.

La diferencia fundamental de este enfoque con los enfoques reseñados anteriormente no es sólo en el peso relativo dado a las variables (estructura, tecnología y personas) sino - como lo señala Leavitt - en el propio centro del esfuerzo de cambio. Tanto el enfoque estructural como tecnológico tienden a concentrar su esfuerzo de cambio en la creación e instrumentación de solución de problemas (p. ej., una estructura descentralizada como solución a la concentración en la toma de decisiones; nuevas técnicas de procesamiento de información para solucionar fallas y atrasos en la información). El enfoque humano centra su interés en el proceso de gestación del cambio, es decir, en cómo se logra crear, instrumentar y poner en funcionamiento la solución a determinado problema. Esto la lleva a considerar en forma fundamental el fenómeno de resistencia al cambio. Quizás sea en este énfasis en el estudio de la resistencia al cambio que se encuentra la explicación del actual

predominio de este enfoque del cambio organizacional.

En el análisis teórico de este enfoque seguiremos como en el anterior al esquema clasificatorio propuesto por Leavitt. (12)

El enfoque humano - señala Leavitt - ha pasado por dos orientaciones:

1. La primera merece catalogarse como "manipulativa", en la medida que trata de responder a la pregunta de: "¿Cómo podemos hacer que las personas hagan aquello que queremos que hagan? Se incluyen aquí toda una gama de posiciones que van desde la obra de Dale Carnegie hasta los trabajos de Kurt Lewin y Coch y French sobre resistencia al cambio. El criterio de clasificación utilizado por Leavitt hace referencia fundamentalmente al tratamiento que hace de la variable poder en sus trabajos. Estos autores no consideran la variable poder o al menos lo consideran como constante, buscando la participación de las personas a través del compromiso y el afecto. El cambio en actitudes y sentimientos son prerrogativas del cambio voluntario.
2. La segunda orientación, que se encuentra aún en estado de formación, hace referencia en forma abierta al tratamiento del poder en el cambio organizacional y, en este sentido, expresa una tendencia hacia la igualación del poder y no hacia su diferenciación. Dinámica de grupos, grupos T, adiestramiento por sensibilidad, cambio planificado y desarrollo organizacional son las principales técnicas dentro de esta orientación. Son, precisamente estas dos últimas técnicas que analizaremos con mayor profundidad en la medida que entendamos que su aplicación puede ser más viable en las burocracias públicas.

Cambio Planificado. La breve reseña que haremos de esta orientación del enfoque humano está basada en dos de las obras básicas de la misma: "The Planning of Change" y "La Dinámica del Cambio Planificado". (13)

El cambio planificado en la concepción de estos autores deriva de una decisión intencional de efectuar mejoras en un sistema social (puede hablarse de cambio planificado a nivel individual, grupal, organizacional o comunitario), logrando tales objetivos con ayuda y orientación profesional. Todo sistema dinámico - como lo es la burocracia - revela un proceso continuo de cambio. Dicho proceso de cambio, propio del aprendizaje, desarrollo, maduración y crecimiento, no es suficiente para evitar el alto grado de rigidez de las organizaciones. De ahí que el cambio planificado tenga - en esta orientación - por objetivo alterar esa tensión dinámica, que impide a la organización avanzar a etapas superiores de productividad.

Esta visión del cambio organizacional se sustenta, además, en los siguientes presupuestos:

1. el cambio es visto como una alteración de un conjunto o campo de fuerzas existentes. De ahí que el agente de cambio para ser efectivo deba ayudar al sistema - cliente a reconocer esas fuerzas que generan esa tensión dinámica que se decide cambiar.
2. el cambio organizacional debe últimamente afectar la cultura de la organización y no a sus miembros individualmente, en otros términos, la cultura organizacional debe ser cambiada para reforzar y mantener cambios logrados por individuos.
3. el papel del agente de cambio - generalmente externo a la organización - es ayudar al sistema-cliente a reconocer esas fuerzas o variables alrededor de un problema y desarrollar consenso sobre las más relevantes, a partir del cual se elabora la estrategia para introducir el cambio.

Desarrollo Organizacional. De acuerdo con Bennis, (14) desarrollo organizacional es una respuesta al cambio, una estrategia educacional compleja que intenta cambiar las creencias, valores y estructura de las organizaciones, de forma que se puedan adaptar a las nuevas tecnologías, desafíos y demandas, así como a la rapidez del cambio mismo.

Sus principales características son:

1. es una estrategia educacional para producir un cambio organizacional planificado. Si bien los instrumentos pueden variar, el desarrollo organizacional casi siempre se concentra en los valores, actitudes, relaciones y clima organizacional - la variable persona - como punto de entrada, más que en la tecnología y la estructura - aunque puede modificarlas.
2. La estrategia educacional enfatiza la conducta experimentada o auto-análisis. Los instrumentos utilizados son dirigidos a generar información sobre la experiencia que vive la organización como base de la planificación y acción del cambio.
3. se concentra en el logro del trabajo y en la solución de los problemas del trabajo por las personas. La mejora de las relaciones entre los individuos y grupos de trabajo no es un fin en sí mismo, como surgió del movimiento de relaciones humanas. Aquí, las conductas interpersonales e intergrupales son importantes en la medida que son relevantes para el exitoso esfuerzo de solucionar problemas de la organización.
4. Acepta como inevitable los conflictos entre las necesidades de los individuos, grupos de trabajo y la organización, pero promueve una confrontación abierta de estos conflictos.

Los propios objetivos del desarrollo organizacional nos aportan nuevos elementos sobre esta orientación:

1. Crear un clima abierto, de solución de problemas en toda la organización.
2. Suplantar la autoridad asociada con el status con la autoridad del conocimiento y la competencia.
3. Localizar la responsabilidad de la toma de decisiones y solución de problemas tan cerca como sea posible de las fuentes de información.
4. Crear y mantener un alto grado de confianza mutua entre las personas y grupos en la organización.
5. Hacer el conflicto más relevante para los objetivos de la organización y maximizar los esfuerzos de colaboración.
6. Desarrollar un sistema de recompensas que reconozca tanto el logro de los objetivos de la organización como el desarrollo de los individuos.
7. Aumentar el sentido de "prioridad" de los objetivos de la organización con el personal.
8. Ayudar a los directivos a administrar de acuerdo con objetivos relevantes antes que de acuerdo a prácticas pasadas o de acuerdo a objetivos corrientes de sentido en la propia área de responsabilidad.
9. Aumentar la auto dirección y el auto control en la organización.

A través de esta breve reseña podemos ver un énfasis en mejorar los procesos de solución de problemas y de renovación, mientras se trabaja en temas específicos que son de interés para los grupos de trabajo. Un rasgo típico de las actividades del desarrollo organizacional es incluir a todos los participantes en el análisis de los problemas que les afectan. Los pasos básicos involucrados son: 1) sentir el problema, vía entrevistas, cuestionarios o reuniones de grupo; 2) darle prioridad a los problemas en términos de factores tales como in-

portancia, urgencia, solución posible; 3) refinamiento de los enumerandos del problema y diagnóstico adicional; 4) generación y evaluación de soluciones alternativas o nuevas tentativas de acción; 5) afinamiento de los pasos de acción a seguir en términos de factibilidad; 6) implementación y 7) seguimiento para verificar el progreso actual contra los resultados anticipados. (15)

El factor humano en nuestras organizaciones

Los problemas que, en el ámbito de la Administración de Personal, presentan las burocracias públicas en nuestro medio han sido largamente estudiados. Corresponde aquí efectuar un breve resumen de dichos trabajos conjuntamente con la presentación de alguna cuantificación de aquellas magnitudes del servicio civil que más influencia tienen en la determinación de la conducta administrativa.

a) El Personal ocupado por las Burocracias Públicas

i) su volumen: el sector público emplea casi la cuarta parte del total de la población económicamente activa, lo que da una idea de la importancia del Estado como ofertante de trabajo.

CUADRO 5

NUMERO DE CARGOS OCUPADOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

<u>Sector</u>	<u>Cargos ocupados</u>	<u>%</u>
Administración Central, Poder Legislativo, Poder Judicial y Organismos Varios	72.354	34.0
Entes de Enseñanza	40.387	19.0
Organismos de Seguridad Social	5.808	2.7
Banca del Estado	8.758	4.1
Empresas Públicas (x)	55.406	26.0
Gobiernos Municipales	30.288	14.2
Total	213.001	100.0

(x) Incluye: OSE, INVE, ANCAP, UTE, AFE, ANP, PLUNA, I. N. de C., SOYP, AMDET.

FUENTE: "Diagnóstico de la Administración Pública" - Oscar Osztrak en base a datos del 1er. Censo Nacional de Funcionarios Públicos; pág. 51.

ii) Nivel educacional: Las burocracias públicas no sólo son importantes demandantes de recursos humanos, sino también que los recluta entre los estratos de mayor nivel educacional: más de los dos tercios de la población que posee educación superior trabaja para el Estado.

CUADRO 6

NIVELES DE INSTRUCCION DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS
Y DE LA POBLACION DEL PAIS MAYOR DE 18 AÑOS

<u>Nivel de Instrucción</u> (x)	<u>Personal</u> <u>Administración Pública</u>		<u>Población</u> <u>Mayor de 18 años</u>	
	Valores absolutos	%	Valores absolutos	%
I	106.746	50.1	1.449.656	80.1
II	58.809	27.6	291.984	16.1
III	46.431	21.8	68.171	3.8
Sin datos	1.015	0.5	-	-
	<u>213.001</u>	<u>100.0</u>	<u>1.809.811</u>	<u>100.0</u>

FUENTE: Idem, pág. 61

(x) Estos niveles corresponden a los tipos de instrucción que se indican a continuación:

<u>Tipo de Instrucción</u>	<u>Nivel</u>
Sin instrucción	
Primaria	I Bajo
Secundaria	
Comercial Privada	
Comercial (U.T.U.)	II Medio
Agraria e Industrial	
Militar	
Normal	
Formación de Profesores	III Alto
Universitaria	
Otras	

iii) distribución por edad. Las cifras del siguiente cuadro parecen indicar que la administración pública uruguaya cuenta proporcionalmente con personal más envejecido que el sector privado.

CUADRO 7

DISTRIBUCION DE LOS FUNCIONARIOS POR EDAD Y RELACION CON EL
TOTAL DE LA POBLACION ACTIVA DEL PAIS MAYOR DE 15 AÑOS

TRAMO DE EDAD	Población Activa en el total del país de más de 15 años		Distribución por edad del total de Funciona- rios Públicos	
	Números absolutos	%	Números absolutos	%
- 15	15.100	1.5	10	
15 - 19	92.100	9.3	1.344	0.6
20 - 24	124.900	12.6	15.002	7.1
25 - 44	480.100	48.2	112.679	52.9
45 - 64	251.000	25.2	76.386	35.8
+ 65	24.200	2.4	7.579	3.6
sin datos	8.100	0.8	1	-
	<u>995.000</u>	<u>100.0</u>	<u>213.001</u>	<u>100.0</u>

FUENTE: Idem.

b) La Administración del Recurso Humano en las Buro-
cracias

La productividad del recurso humano en las burocracias públicas - existe consenso - es inferior a la del sector priva-
do. Si bien esta circunstancia (que no ha sido aún objeto de

un análisis concluyente) no implica necesariamente que en el sector privado exista un mejor manejo de la energía humana (lo que también debe ser objeto de una investigación), se ha visto como resultado de las deficiencias que presenta en la administración de sus recursos humanos.

CIDE es concluyente, en afirmar, en su diagnóstico de la Administración Pública las siguientes deficiencias:

- desorganización de la función pública, perturbadoras influencias políticas, deficiente selección de ingreso, escasísimo adiestramiento en servicio, reticencia en el cumplimiento de los deberes y débil ejercicio de la autoridad.
- multiplicidad de estatutos para los funcionarios de los organismos del Estado que, aunque se encuadran en principios fundamentales establecidos por la Constitución, generan un tratamiento dispar para aspectos comunes y crean competencias inconvenientes dentro del marco del sector público.

La situación establecida por CIDE en su momento (y que en líneas generales no ha sufrido modificaciones hasta el presente) se materializa en:

1. políticas de selección e ingreso: las burocracias públicas han cumplido un rol preponderante en la creación de oportunidades de empleo en un mercado laboral caracterizado por una demanda notablemente rígida. Y en esta tesitura, se han eludido todos los criterios formales de reclutamiento y selección a la función pública.
2. política de capacitación: en general, los empleados públicos no han recibido adiestramiento específico previo al desempeño de sus puestos. El adiestramiento en servicio, si bien ha existido en alguna medida, no llega a la magnitud necesaria, hecho que aun resulta más gravoso si lo vinculamos a la relativa buena instrucción de los funcionarios públicos.

- 3) política de promoción: los sistemas de promoción aplicados no han jerarquizado el mérito, la aptitud, la capacidad o la vocación, sino la antigüedad como valor base: lo que resulta aún más gravoso para una correcta política de promoción ante la pirámide de edad del funcionariado público.
- 4) política de remuneraciones: la política de remuneraciones se ha traducido en:
 - a) desnivel de remuneraciones del funcionario público con respecto al sector privado, particularmente en su adecuación frente al proceso inflacionario. Esta situación no ha impedido, sin embargo, que la retribución de servicios personales se haya convertido en el elemento clave del presupuesto de gastos del Estado.
 - b) complejo sistema de retribución que ha permitido la existencia de diferencias en la retribución de cargos similares en distintos organismos, fundamentado en el mayor o menor poder de negociación del organismo.
 - c) dentro de un mismo escalafón, el rango de variación salarial resta incentivos a la movilidad dentro de la carrera administrativa y a la ocupación de cargos de mayor responsabilidad.
- 5) política de relaciones humanas: no existiendo competencias perfectamente establecidas, ni estímulos adecuados al esfuerzo, ni una metodología operativa que defina precisamente las responsabilidades en el ejercicio de los cargos, se suscitan múltiples problemas personales que dificultan la acción y la integración en la función pública.

Las medidas propuestas para superar esta situación siguen estos lineamientos generales:

- jerarquizar la función pública, por aplicación estricta del principio constitucional de que los funcionarios existen para la función y no ésta para aquéllos, incorporando a los elementos más aptos mediante una rigurosa selección ajena a cualquier influencia conforme a los propósitos del Estatuto del Funcionario y de los Artículos 333 al 336 de la Ley de Ordenamiento financiero de 28 de diciembre de 1964, exigiéndoles el cumplimiento riguroso de los deberes que les impone la Constitución y les establezca el Estatuto del Servicio Civil, los reglamentos orgánico-funcionales y manuales organizativos que se dicten, respetando sus derechos y garantías, estimulando sus méritos, esfuerzos e iniciativas con una ágil carrera, adiestrándolos en servicio sobre sus funciones, obligaciones y procedimientos que deben aplicar y sancionando, con autoridad, sus desvíos.
- detenido estudio de los estatutos vigentes, tendientes a materializar un Estatuto del Servicio Civil, por aplicación de las posibilidades que emanan de los Art. 59 al 67, 107 y 206 de la Constitución, que rija para todos los funcionarios en aquellos aspectos que pueden ser uniformizados (clasificación y descripción de cargos, selección, reclutamiento y nombramiento, capacitación y adiestramiento, derechos y deberes, período de prueba, estabilidad, asistencia, calificaciones, traslados, vacaciones, licencias, régimen disciplinario, etc.) y haciendo las excepciones necesarias en materia de forma de designación, promoción y en cuanto a las remuneraciones y la carrera administrativa, aunque, ésta en todos los casos, debería fundarse en un sistema de mérito.

Las medidas de cambio organizacional propuestas dentro de este enfoque han considerado, fundamentalmente, al factor humano como un recurso productivo más.

En este sentido, señala Hein (16), "la Administración

Pública Uruguay no ha estado ajena al enfoque burocrático y mecanicista de los recursos humanos. Como consecuencia, na ha existido una política de administración de estos recursos que, junto con permitir el funcionamiento burocrático del aparato público - en el más puro estilo Weberiano - permita conocer las motivaciones individuales de los funcionarios y lograr así una mayor coherencia en las actitudes de éstos. Lo anterior contribuiría a eliminar los conflictos organizacionales y a lograr, en alguna forma los objetivos propuestos".

Una de las pocas actividades que fue pensada explícitamente como forma de operar sobre el comportamiento organizacional de los funcionarios ha sido el adiestramiento, desarrollado fundamentalmente por la Oficina Nacional del Servicio Civil. Se vió en el adiestramiento un instrumento adecuado para sensibilizar a los funcionarios sobre el proceso de cambio y reducir la resistencia al mismo.

El impacto final, sin embargo, no ha resultado todo lo positivo que se hubiera deseado, en la medida que el número de participantes fue reducido (cuadro N° 7) y, fundamentalmente, porque muchas de las actividades de adiestramiento se orientaron a una capacitación tecnológica-funcional (cuadro N° 8).

CUADRO 8

NUMERO DE PARTICIPANTES Y HORAS DE CURSOS DICTADOS POR LA ONSC

<u>Año</u>	<u>N° de Participantes</u>	<u>Horas de clases</u>
1969	240	416
1970	341	1040
1971	444	1162
1972	314	1360
1973	465	2242
1974	473	2186
1975	469	2198
1976	715	4107

FUENTE: ONSC

CUADRO 9

ALGUNAS ACTIVIDADES DE CAPACITACION DESARROLLADAS POR LA ONSC

<u>Año</u>	<u>Denominación</u>
1969	Seminario sobre concepto de Administración de Nivel Superior Seminario sobre Administración Pública Seminario de Dirección de Empresas Públicas Curso de Capacitación en Técnicas Administrativas (ANCAP)
1970	Curso Nacional de Administración Nacional Curso de Perfeccionamiento en Técnicas Administrativas para Jefaturas (ANCAP) Cursos de Introducción para Tareas de Relevamiento de Datos
1971	Jornadas para Administradores Superiores Cursos para niveles operativos (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) Curso de Promoción de Administradores Superiores
1972	Curso de Promoción de Administradores Superiores Cursos de Formación Técnica Racionalización Administrativa y Administración de Personal Jornadas de Administración Superior (ANCAP)
1973	Cursos de Promoción de Administradores Superiores Cursos para niveles operativos (Administración Central, convenio UTU) Jornadas sobre principios fundamentales de Administración (BPS) Seminario de Desarrollo Organizacional (ANCAP)
1974	Cursos de Promoción de Administradores Superiores Cursos de Promoción de Administradores Superiores para Profesionales

- 1974 Cursos de Formación de Técnicos en Administración de Personal y Racionalización Administrativa
Cursos para niveles operativos (Administración Central, Convenio UTU)
- 1975 Cursos de Promoción de Administradores Superiores
Cursos para Formación de niveles operativos (Administración Central, convenio UTU)
Cursos de Administración Financiera y Sistemas Contables
Cursos de Administración Financiera y Patrimonial
Cursos complementarios de Racionalización Administrativa
- 1976 Cursos Administrativos de Personal y Racionalización Administrativa (Oficinas Sectoriales)
Cursos de Microfilmación
Cursos para Analistas en Organización y Métodos (Bco. de Seguros del Estado)
Cursos en Técnicas de Administración de Personal (Consejo Nacional de Educación Primaria)
Cursos para Técnicos de Administración de Personal (UTE)
Cursos de Contabilidad Financiera y Patrimonial (Contaduría General de la Nación)
Cursos para Información y Orientación al Público
Cursos de Relaciones Públicas

4. ANALISIS Y PERSPECTIVAS

La utilización de este primer marco conceptual del cambio organizacional nos permite analizar los intentos realizados hasta el presente y extraer algunas conclusiones que posibiliten la redefinición de actividades futuras:

1. el cambio organizacional ha sido enfocado, fundamentalmente, a través de la orientación estructural y - en segundo término - en base a la tecnológica (en esencia, tecnología de la información). La variable "personas" en cambio, no ha tenido una proyección propia, y en las escasas oportunidades en que se le ha explicitado, lo ha sido básicamente con una orientación de capacitación tecnológica-funcional.
2. no se ha efectuado - implícita o explícitamente - un análisis de las relaciones entre la variable elegida como punto de entrada al sistema y el resto de las variables organizacionales. De esta forma, no se previeron los posibles efectos que la dinámica del cambio podría generar en otros niveles, los que - en su mayoría - se convirtieron en "obstáculos" del cambio inicialmente proyectado.

En suma, los enfoques utilizados han tenido un fuerte contenido estructural-tecnológico y no han profundizado en las relaciones causales entre las variables del sistema.

Es así que este enfoque parcial del cambio ha derivado en situaciones como las siguientes, tan comunes en nuestras

burocracias públicas:

- . Se envía a jerarcas a un curso de capacitación en técnicas de dirección. Vuelven a su antiguo cargo con las mismas expectativas hacia su rol, las mismas presiones de sus superiores, y las mismas funciones que cumplir que antes de la capacitación. Aun cuando la capacitación hubiese producido un cambio en los funcionarios, es probable que tengan muy poca oportunidad de expresar su nueva orientación y capacidad en la misma situación estructural a la que ahora retornan.
- . Se proyecta un refinado sistema de información gerencial que sería utilizado por la dirección superior a fin de orientar la actividad de la organización. El proyecto finalmente, recibe un "entierro de lujo"; a estudio de una Comisión con la finalidad de hacer un pormenorizado análisis. La dirección, a la que iba dirigido el sistema, cree - en realidad - que un sistema de tal naturaleza reduce significativamente su discrecionalidad y, por ende, ataca el grado de responsabilidad (autoridad) implícito en sus cargos.
- . La Oficina XX se encargará a partir de ahora de centralizar la actividad de otras tantas dependencias, de forma de obtener así importantes economías de recursos financieros y humanos. La oficina tiene un desarrollo inestable, cada poco tiempo debe cambiar de jefatura: el superior opina que no ha podido encontrar el individuo con la suficiente autoridad; los jefes cesantes opinan que son la falta de información y cooperación la causa del fracaso. Un sobreénfasis en la estructura (lo mecánico de la organización mas que sus aspectos dinámicos) resultó en modificar el organigrama con ninguna relación a los problemas básicos de toma de decisión y utilización de información.

Y así se podrían multiplicar las situaciones. A la luz del modelo que estamos manejando y en atención a la experiencia recogida se podría concluir que el fracaso de los intentos

de cambio organizacional se debería a la utilización de una estrategia unilateral que dejando de lado el resto de las variables organizacionales y fundamentalmente su interrelación - buscó la mejora organizacional a través de una intervención parcial en el sistema organizacional.

Las precedentes consideraciones parecen indicar, por lo tanto, la necesidad de proceder a una investigación sobre las interrelaciones específicas que se ponen en juego en cada situación particular, previamente a la definición de la estrategia a adoptar en el cambio. Esta estrategia debería definir: 1º) si los cambios deben comenzar por la variable estructura, tecnología o persona y 2º) cuáles son los factores que interconectan esas variables y cómo se piensan poner en juego a efectos de apoyar la estrategia adoptada.

Sin pretender aquí ahondar en la "solución" del problema, nos parece de suma utilidad referir la posición que sobre el punto presenta Argyris (17). Su posición se basa en los siguientes tres supuestos de trabajo:

- a) dados los criterios de competencia del sistema, el cambio efectivo significa que los problemas se resuelven de un modo permanente y esto se logra sin reducir el nivel actual de efectividad del sistema (y hasta elevándolo según la esperanza que cabe abrigar).
- b) no importa en qué nivel de análisis se inicia el cambio porque este influirá sobre los restantes niveles.
- c) el cambio es más efectivo cuando se relaciona con los factores que ejercen la máxima influencia causal sobre el problema de que se trate".

Sobre la base de la actual investigación organizacional, Argyris concluye que el factor crítico que uno tiene que examinar es el de la causalidad y responsabilidad personal: "Cuán-

to más causación personal encierren los cambios, habrá mayor probabilidad de que estén implicadas relaciones interpersonales". Basado en este criterio, Argyris esboza la siguiente pauta en la búsqueda de los factores más importantes:

- cuanto más se descende en la jerarquía (donde los requerimientos del cargo controlan el comportamiento humano), mayor probabilidad existe de que se encuentren variables potentes en la tecnología y la estructura de la organización.
- cuanto más se ascienda en la jerarquía (donde el cambio efectivo depende de la responsabilidad personal de los individuos), mayor será la posibilidad de que se encuentren variables potentes en las relaciones interpersonales y grupales.

Esta pauta nos hace nuevamente reflexionar sobre la estrategia seguida para el cambio en la mayoría de nuestras organizaciones: no sólo se utilizaron unilateralmente las variables estructural y tecnológica, sino que buscaron aplicarse en aquellos niveles donde los cambios en las relaciones interpersonales, la efectividad grupal y las relaciones intergrupales aparecen como necesarios antes de que fuese posible incorporar modificaciones estructurales o tecnológicas. Y, finalmente, Argyris agrega otra razón para afirmar su posición de que la secuencia más efectiva en la obtención del cambio debe concentrarse primero en la causalidad personal, y luego en la causalidad originada en otras variables: "Para decirlo sencillamente, hay muy escaso conocimiento confirmado empíricamente acerca de la manera de modificar las estructuras organizacionales o los controles administrativos. Por consiguiente, los cambios probablemente serán primitivos y requerirán un control permanente a cargo de los individuos. El control constante requiere el compromiso interno y, éste se desarrolla cuando los individuos están motivados internamente para diseñar y ejecutar sus propios cambios. Pero los individuos que adoptan actitudes defensivas pueden diseñar estímulos externos que originen actitu-

des mínimamente defensivas? El autor cree que por el momento eso es dudoso".(18)

Es indudable que lo señalado por Argyris debe, por lo menos, hacernos meditar sobre nuestra realidad, a efectos de ajustar la estrategia del cambio.

NOTAS:

- (1). Hatold Leavitt: "Applied Organizational Change in Industry: Structural, Technological and Humanistic Approaches", "Handbook of Organizations", (Chicago: Rand McNally & Company: 1965), ps. 1144-1170.
- (2) H. George Frederickson, "Recovery of Structure in Public Administration", (Washington D. C.; Center for Government Studies, 1970), p. 2.
- (3) Leavitt, obra citada.
- (4) E. D. Chapple y L. R. Sayles, "The Measurement of Management", (New York: Macmillan Co., 1961).
- (5) CIDE, "Estudio Económico del Uruguay", (Montevideo; CIDE, 1963) y "Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social" 1965-74, Reforma Administrativa. Diagnóstico de la Administración Pública - (Montevideo; CIDE, 1966).
- (6) CIDE, obra citada.
- (7) Las referencias al trabajo de la firma consultora en ANCAP han sido tomadas de "Desarrollo Organizacional y Empresa Pública" de Roberto Martínez Nogueira (Montevideo; ONSC, 1973).
- (8) Leavitt, obra citada.
- (9) Para una descripción y análisis del desarrollo de la investigación operativa en nuestro medio véase "Investigación Operativa: Análisis crítico de la realidad uruguaya. Trabajo Monográfico", por Jorge Caffera y otros (Montevideo: Fac. de Ciencias Económicas y de Administración, 1973).
- (10) Daniel Katz y Robert L. Kahn. "The Social Psychology of organization" (New York: John Wiley & Sons, 1965).
- (11) Elsa López y otros. "Procedimiento Electrónico de Datos: Análisis de la Realidad Uruguaya" Trabajo Monográfico - Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, 1973.

- (12) Leavitt, obra citada.
- (13) Ronald Lippitt, Jeanne Watson y Bruce Westley, "La Dinámica del Cambio Planificado" (Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1970) y Warren G. Bennis, Kenneth D. Benne y Roberto Chene, "The Planning of Change", obra citada.
- (14) Warren Bennis, "Organization Development: Its nature, origins and prospects". (New York, Addison-Wesley, 1969).
- (15) Gildard H. Canjero, "Cambio Organizacional" (Costa Rica: ICAP, 1974) p. 17-19.
- (16) Arturo Hein, "La Administración Pública Uruguaya. Problemas Básicos". (Montevideo: ONSC, 1971) p. 11.
- (17) Chris Argyris, "La Dirección y el Desarrollo Organizacional" (Buenos Aires: El Ateneo, 1976).
- (18) Argyris, obra citada p. 142.

SEGUNDO MARCO CONCEPTUAL:

LA BUROCRACIA COMO SISTEMA SOCIO-TECNICO ABIERTO

1. Productividad y Cambio Organizacional
2. Nivel Directivo: su influencia en el cambio
3. Política de Administración
4. Análisis y Perspectivas

Este segundo marco conceptual parte de la consideración de la burocracia como un sistema socio-técnico en interacción con el medio.

Si bien la conceptualización como sistema ha sido utilizada por distintos autores, aquí tomamos como modelo el propuesto por Kast y Rosenzweig. (1)

Estos autores resumen los diferentes modelos expresando que una organización (en nuestro caso, la burocracia pública) es:

1. un subsistema de su medio mayor, y compuesto de:
2. un subsistema de objetivos y valores,
3. un subsistema tecnológico,
4. un subsistema **estructural**,
5. un subsistema psicosocial,
6. un subsistema directivo.

Interrelación Organización- Medio. Como se ilustra en la figura 2, la burocracia es un subsistema de la sociedad, que debe lograr sus fines dentro de las limitaciones que son una parte integral del medio (supra-sistema). La organización desempeña una función para la sociedad, si desea sobrevivir debe asegurarse insumos y por lo tanto conformar su gestión a condiciones que le impone la sociedad. Pero, la burocracia no es un agente pasivo, sino que ejerce influencia sobre su medio: en suma, la sociedad influye a la burocracia pero la burocracia

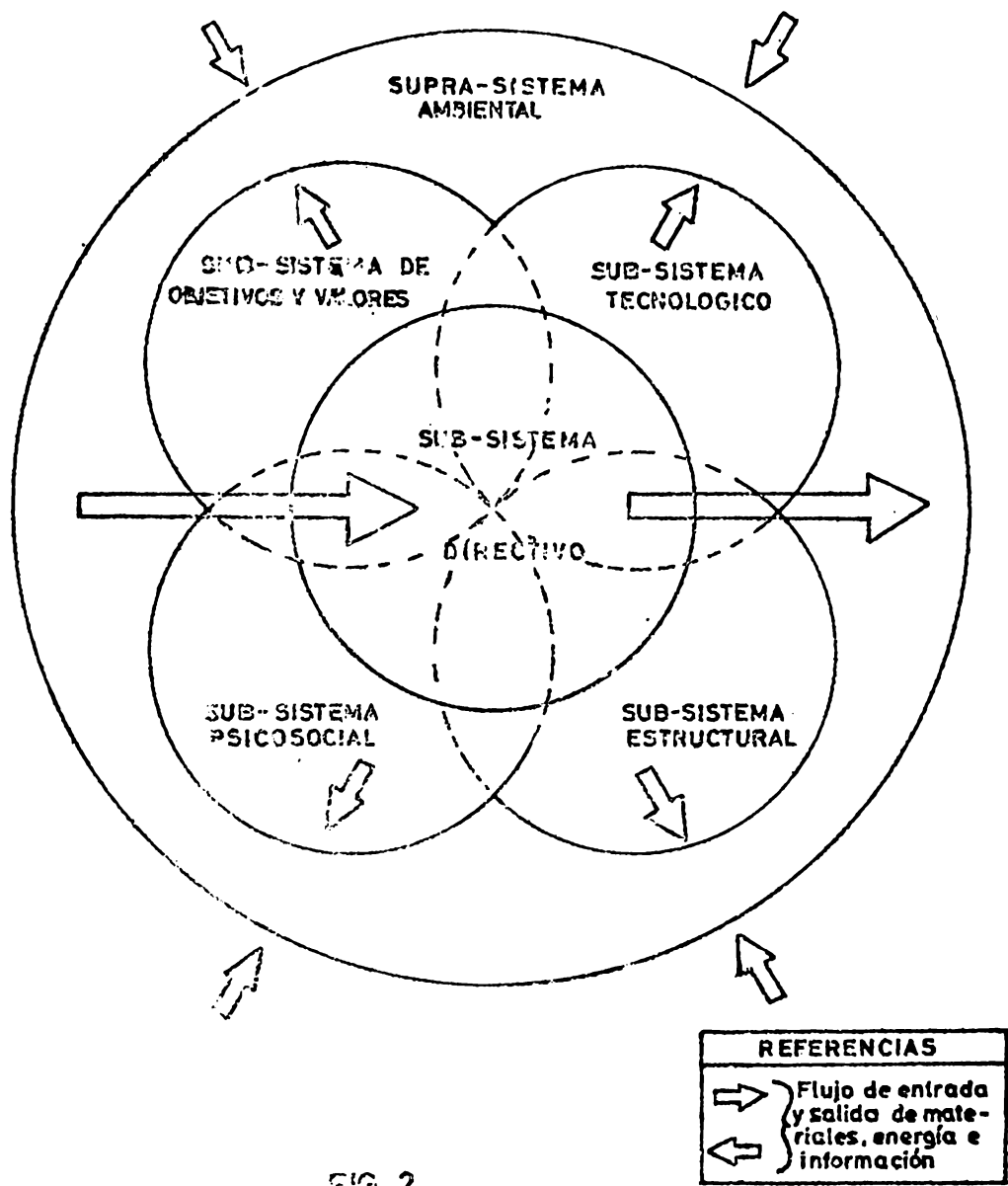


FIG. 2

también influye a la sociedad.

Subsistema de Objetivos y Valores. Los objetivos de la burocracia determinan en una alta proporción sus actividades y relaciones internas. A su vez, los objetivos están influenciados por los valores de la organización y tanto en la esfera de valores como objetivos, la burocracia y el medio interactúan recíprocamente: es decir, mientras que la burocracia toma muchos de esos objetivos y valores de su medio, también influye en los objetivos y valores de la sociedad.

Subsistema Tecnológico. El subsistema tecnológico se refiere al conjunto de elementos requeridos para el desarrollo de las tareas, englobándose tanto las técnicas, equipos, procesos y todo lo que en general se utiliza en la transformación de los "insumos" en "productos terminados". Claramente no sólo está determinado internamente por los propósitos de la organización, y las características de las tareas sino también por el medio en que se encuentra la organización.

Subsistema Psicosocial. El subsistema psicosocial engloba a las conductas individuales y grupales, motivación, jerarquía de roles y status, así como los sistemas de influencia. Su interacción con el resto de los subsistemas y el medio es también evidente.

Subsistema Estructural. El subsistema estructural concierne a las formas en que las tareas se dividen (proceso de diferenciación) y en la coordinación de dichas actividades (proceso de integración). En su sentido formal, la estructura se establece en los organigramas, descripciones de cargos, reglas y procedimientos - generalmente - incorporados a manuales organizativos, desarrollándose las líneas de autoridad, comunicación y flujo de trabajo de la organización.

Subsistema directivo. Este subsistema, que aparece como superpuesto al resto de los subsistemas, juega un papel central en establecer los objetivos, planes, organización y control de las actividades de la organización y en relacionar a la orga-

nización con su medio.

Es obvio que los distintos subsistemas son interdependientes y a su vez mantienen relación con el medio.

En forma paralela con el primer modelo considerado, esta visión de las burocracias públicas, nos permitiría definir una segunda hipótesis de trabajo con respecto al cambio organizacional: el cambio de la organización (burocracia) puede buscarse a través del cambio de cualquiera de los subsistemas internos de la organización (estructural, tecnológico, psicosocial, objetivos, y valores, directivo) y/o cambiando la relación de la organización con su medio.

Con estas ideas vamos a considerar cuáles han sido los intentos de cambio con respecto a cada subsistema y a la relación medio-organización, tal cual se han dado en nuestra realidad. En particular, nos abocamos a los nuevos elementos introducidos por el modelo: objetivos y valores, dirección y las relaciones organización-medio.

1. PRODUCTIVIDAD Y CAMBIO ORGANIZACIONAL

Los intentos de cambio organizacional han supuesto en forma uniforme que la burocracia se orienta a la consecución de un solo tipo de objetivo: eficiencia.

Así, el estudio de la CIDE lo establece en varias ocasiones: "En esta Segunda Parte, se han de evaluar los problemas de la administración estatal y sugerir algunas soluciones viables para mejorar su eficiencia". (2) Más adelante, bajo el título de "Racionalización y eficiencia" se expresa:

" Un Estado de esta era sólo puede cumplir efectivamente sus fines de bien público y desarrollar positivos planes de desarrollo socio-económico, cuando se opera una estrecha coordinación entre sus sectores privado y público y cuando éste se halla respaldado por un gobierno racional y una administración estatal dotada de la imprescindible eficiencia.

Esa eficiencia y correlativa productividad, se facilita cuando el Gobierno actúa con unidad de dirección y cuenta con adecuadas estructuras, con planes y programas orientados y coordinados hacia el logro de los grandes objetivos nacionales, con los recursos humanos, materiales y financieros necesarios, con funcionarios debidamente seleccionados, capacitados y motivados, con normas precisas debidamente actualizadas y con sistemas, métodos o procedimientos sencillos y eficaces que le aseguren la mayor diligencia, dinamismo y responsabilidad en la atención de las necesidades de la comunidad y en la orientación del progreso del país". (3)

Si nuestra meta es entender el funcionamiento real de una organización, debemos dejar de lado toda concepción de la misma que la muestre dirigida al logro de un único objetivo, sea este eficiencia o cualquier otro. Las organizaciones - en general - y las burocracias públicas en particular, buscan múltiples objetivos, si más no fuera por el mero hecho de estar compuestas por individuos, grupos y unidades con diferentes valores y propósitos.

El principal punto de referencia para analizar cualquier sistema social es un sistema de valores. Es dicho sistema de valores el que guía las actividades de los participantes y, por lo tanto, define la orientación básica de la organización en la situación particular en la que debe operar. Más específicamente, los valores de la organización legitiman la estructura funcional de operaciones que es necesaria para implementar a su vez, el sistema de objetivos que guiará a la burocracia en su acción.

Podemos concluir, por lo tanto, que el cambio organizacional, como acción planificada para modificar actividades y relaciones internas y externas, es fundamentalmente afectado por los objetivos y valores de la organización.

Los intentos de cambio organizacional han sido en su mayoría de carácter normativo y preceptivo, es decir, frente a la realidad (ser) se prescribía el "deber ser". No se intentó investigar los objetivos y valores de la burocracia que podrían apoyar u oponerse al proceso dinámico a través del cual el "ser" de hoy se convertiría en el "deber ser" programado.

Sin embargo, podría caber la duda si el objetivo de "mejorar" o incrementar la eficiencia no está libre de todo valor. En otros términos, aumentar la eficiencia ¿no es acaso un objetivo que toda persona, grupo u organización debe buscar por encima de sus valores y objetivos particulares? La acción eficiente o racional es aquella que da a su promotor la más favorable relación entre logros y costos, entre sus consecuencias

valoradas positivamente y las valoradas negativamente. La acción eficiente, por lo tanto, siempre promueve un sistema u ordenación de valores, nunca un único objetivo.

Es decir, que al presentarnos una solución como "racional", como "eficiente", debemos siempre preguntarnos: quién está juzgando, ¿desde qué punto de vista es la acción considerada racional? En otros términos, si la racionalidad o eficiencia puede ser evaluada sólo en referencia a algún punto de vista, es lógico preguntarse la perspectiva considerada por aquellos propulsores de reformas que buscan "mejorar la eficiencia" y "racionalizar" las burocracias públicas.

Mosher (4), analizando la reorganización de los organismos públicos en Estados Unidos, se plantea el problema de evaluar los esfuerzos de reorganización en cuanto si han logrado sus metas. La línea de conducta más acertada - argumenta - es el análisis de las metas de los propios iniciadores y patrocinadores de la reorganización, que - por lo general - son los jefes de los organismos. Su fundamento es por demás concluyente: "Por razonable y específico que puede ser para cada uno de nosotros en lo personal, el interés público constituye una guía vaga, y hasta mística, para toda una comunidad. Los juicios acerca de los méritos de las reorganizaciones que tienen que ver con políticas y programas (y parece ser que en ello quedan comprendidos la inmensa mayoría de las reorganizaciones) difícilmente pueden librarse de la dificultad fundamental de las "ciencias de las políticas", tal como algunos las han bautizado, o sea el problema de los valores en el seno de una sociedad democrática ¿Quién ha de determinar lo que es bueno y lo que es malo?"

Al comienzo de nuestro trabajo expresamos que el cambio organizacional se nos aparecía - en grandes líneas - como un proceso de examen de los problemas de la organización que buscaba una mejora en su gestión.

Surge así, la necesidad de precisar el concepto de "me-

jorar la gestión de la organización" a efectos de dar sentido a ese proceso de cambio. Y nos encontramos aquí con el hecho de que, tanto en forma teórica como práctica, - y en particular en los organismos públicos - no existe un consenso sobre cómo medir la gestión de la organización. Al hablar de productividad existen discrepancias sobre los distintos conceptos que se incluyen en ese término, cómo valorarlos y medirlos. Se analizarán aquí tres posiciones sobre el tema que teniendo en común un enfoque de sistemas, presentan variantes en su concepto, pero que entendemos sumamente útiles para el análisis del proceso del cambio.

Productividad: eficiencia y eficacia. Desde el punto de vista de la sociedad - señalan Gibson, Ivancevich y Donnelly (5) - la productividad organizacional mide el grado en que una organización alcanza sus objetivos dentro de las limitaciones impuestas por recursos escasos. El concepto de productividad - para dichos autores - engloba, por lo tanto - dos aspectos:

- a) logro de objetivos (eficacia)
- b) con el mejor uso de recursos limitados (eficiencia)

Ambos conceptos están íntimamente ligados pero se orientan a aspectos diferentes de la gestión. El proceso de medir la productividad es, sin embargo, mucho más difícil de lo que podría pensarse por estos simples conceptos. Es que la organización posee una complejidad que introduce en el concepto de productividad una similar complejidad. Para disminuir este efecto, los autores analizados proponen un enfoque de sistemas: la organización toma recursos (insumos) del medio, los procesa y los devuelve, transformados, a su medio. (Fig. 3).

A partir de este modelo de la organización, se concluye que el concepto de productividad organizacional debe reconocer:

- a) la supervivencia de la organización depende de su habilidad para adaptarse a las demandas del medio, o sea, deberá reflejar las interrelaciones entre las organizaciones y el medio.

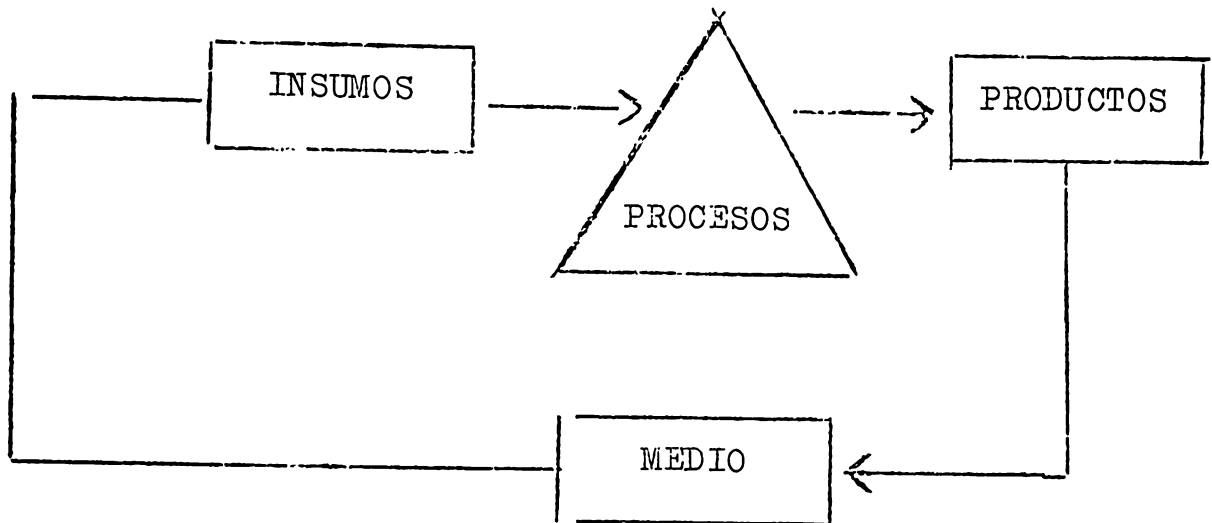


Fig. 3

- b) para satisfacer esas demandas, el ciclo total de insumo-proceso-producto debe ser el foco de la atención directriz, no simplemente el producto.

De esta forma, se puede concluir en:

1. la productividad es un concepto global que incluye un número de conceptos componentes.
2. la tarea directriz es mantener un balance entre esos conceptos.

En base a estos criterios proponen un modelo tentativo de productividad organizacional (Fig. 4), aunque reconocen que existe poco consenso en la literatura y en la práctica sobre el concepto de productividad y sus relaciones.

TIEMPO	CORTO	MEDIANO	LARGO
	PLAZO	PLAZO	PLAZO
CRITERIOS	producción		
	eficiencia	adaptabilidad	
	satisfacción	desarrollo	supervivencia

Fig.(4)

- Producción: refleja la habilidad de la organización para producir la cantidad y calidad de productos que el medio demanda.
- Eficiencia: se define en la forma usual de la razón producto/insumo, enfatizando así los elementos de insumos y productos.
- Satisfacción: mide el grado en que la organización satisface las necesidades de sus componentes.
- Adaptabilidad: se refiere al grado en el cual la organización puede y logra responder a los cambios, ya sea externos o internos.
- Desarrollo: mide el grado en que aumenta la capacidad de la organización, para sobrevivir en el largo plazo.

Productividad: medios económico-técnicos y políticos.

Katz y Kahn (6), por su parte, definen productividad organizacional - desde el punto de vista de la organización - como la maximización del retorno energético a la organización lograda por medios económico-técnicos (eficiencia) y/o políticos.

Partiendo de una conceptualización de las organizaciones como sistemas energéticos abiertos, definen dos medios básicos de la productividad organizacional:

- a) medios económicos y técnicos. La eficiencia organizacional es definida como el ratio entre el "output" y el "input" energético. O sea, que este ratio nos dice cuanto del insumo de una organización emerge como producto y cuanto se absorbe por el sistema. La medición en términos energéticos es, claro está, sumamente difícil de ser operacionalizada por ser múltiples las formas en que las organizaciones importan energía de su medio. Lo más cercano a una medida común ha sido el dinero, pero - obviamente - no refleja totalmente las transacciones energéticas.
- b) medios políticos: pero la eficiencia es, fundamentalmente, un criterio de la vida interna de la organización, que se vincula con los aspectos económicos y técnicos de la misma. Pero si se ha definido a la organización como un sistema abierto resulta evidente que debe de alguna forma integrarse al concepto de productividad ese conjunto de transacciones que la organización mantiene con su medio: la productividad de la organización no está determinada solamente por las condiciones de eficiencia del sistema interno, sino que está determinada también por la ventaja relativa que la organización puede obtener en sus transacciones con el medio. Estas transacciones con el medio - señalan Katz y Kahn - merecen categorizarse como políticas, ya que implican alternativas de ac-

ción y toma de decisiones en base a criterios diferentes a los económicos y técnicos.

El logro de los objetivos organizacionales por medios políticos es un producto natural de la dinámica organizacional. Y aún cuando no se haya logrado internamente la eficiencia, una organización tiene mucho para ganar en su productividad global mediante el uso de tácticas políticas.

En suma, las soluciones económico-técnicas se reflejan en un aumento de la eficiencia organizacional. Hacen de la organización un sistema más eficiente para la transformación de energía y contribuyen, por lo tanto, a su crecimiento y supervivencia. Las soluciones políticas complementan a las económicas (pueden incluso sustituirlas) mediante el tratamiento de los problemas de aprovisionamiento de insumos y distribución de productos, usualmente a través de la manipulación del medio, aunque también de sus componentes internos. Como la eficiencia, los medios políticos tienen sus efectos tanto en el corto como en el largo plazo. (Fig. 5)

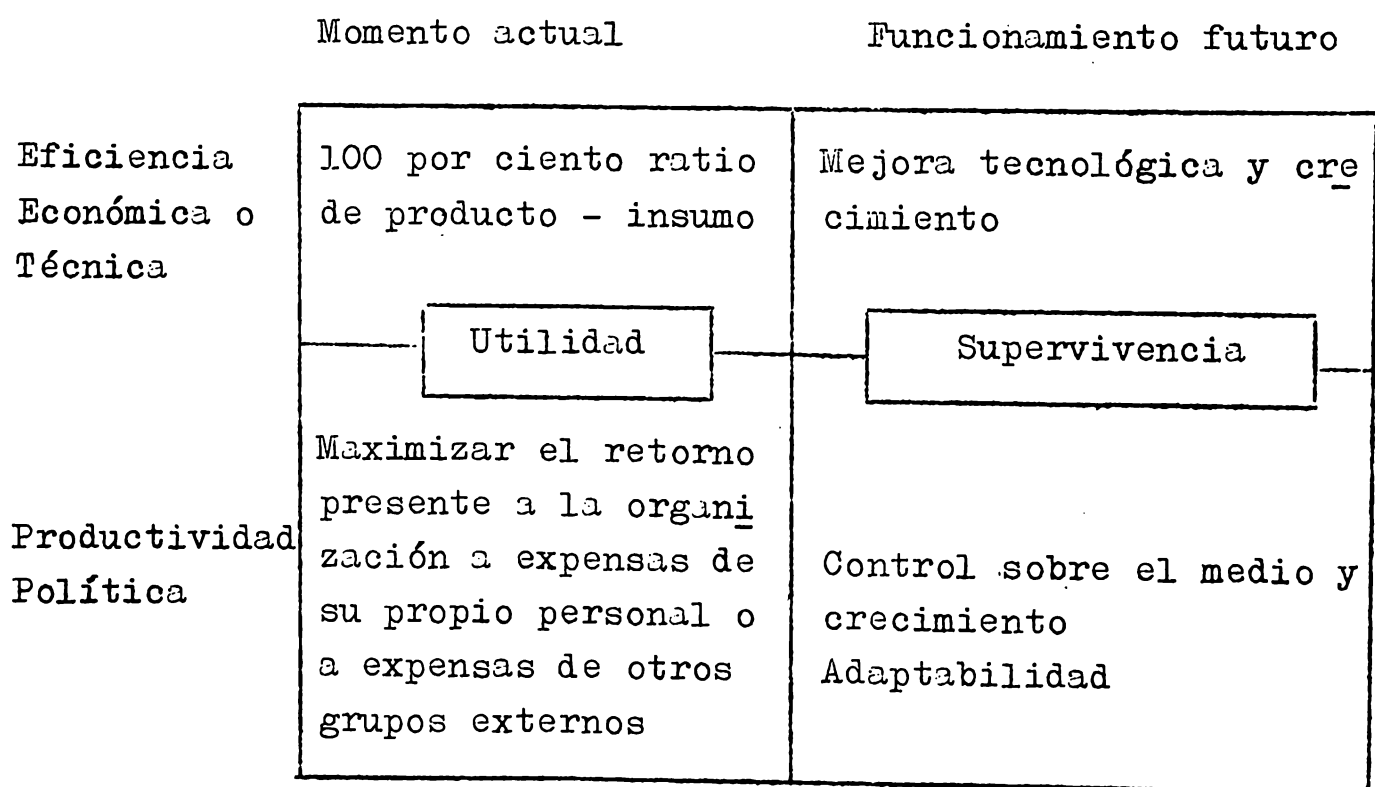


Fig. 5

Con referencia al concepto de utilidad, se debe precisar que el análisis efectuado por Katz y Kahn- como se expresó anteriormente - está efectuado en términos energéticos. La utilidad significa que la sociedad "desea" el producto de la organización lo suficiente como para elegirlo a un precio que le permita a la organización cubrir sus costos (importación de energía en términos de recursos humanos, materiales y financieros) y retener una parte de esa energía recibida luego de "exportar" su producto al medio.

Para la empresa privada, el esquema parece aplicarse sin mayores dificultades: el consumidor posibilita a través de su compra la acumulación de energía (utilidad). En el caso de la típica hacienda de erogación, el esquema se complica. En efecto, el consumidor final no "compra" directamente el bien, sino que a través del sistema político (fundamentalmente, a través de las Legislaturas) permite que la organización reciba la energía suficiente para su operación (primordialmente a través del presupuesto). La necesidad de la utilidad continúa, sin embargo, vigente: la organización para continuar su operación debe lograr que la energía que exporta bajo forma de bienes y servicios sea menor que la que recibe del medio.

En el caso de las empresas públicas (por ejemplo, ANCAP en nuestro medio) puede suceder que ambas formas de lograr los insumos energéticos coexistan: por una parte, debe buscar el apoyo directo del consumidor, por otra, sus recursos vienen dados a través del sistema político, que refleja las demandas del ciudadano.

El concepto de productividad, sin embargo - señalan Katz y Kahn - aun debe ser relativizado al marco de referencia que se utilice, en especial a su aspecto espacial y temporal.

- a) en referencia a su componente espacial, la productividad organizacional puede describirse desde el punto de vista de sus miembros individualmente, de la organización como tal y del suprasistema (sociedad de que la organización es parte.

Así en este último marco de referencia, la productividad de la organización será evaluada en términos de su contribución a la eficiencia, poder de supervivencia y control del sistema social global. De esta forma, la prosperidad y supervivencia de la organización pasa a segundo plano. La organización se convierte en un mero instrumento. No necesariamente el concepto de productividad organizacional desde el punto de vista de la organización es equivalente a aquél desde el punto de vista de la sociedad.

Katz y Kahn proponen la siguiente generalización: las ganancias en productividad organizacional que provienen de medios técnico-económicos (eficiencia) posiblemente serán también ganancias desde el punto de vista social. Por el contrario, las ganancias que se obtienen a través de medios políticos son más variables en cuanto a su repercusión en el sistema total (pueden convertirse en pérdidas, por ejemplo, en el caso del monopolio). Lo cierto es que las relaciones entre la sociedad y la organización pueden ser opuestas en términos de productividad. Así, por ejemplo, la sociedad puede imponerle a la organización normas de actuación que le signifiquen una merma en su eficiencia potencial (por ejemplo; el caso del empleo público como solución a la desocupación).

- b) desde un punto de vista temporal, también pueden surgir diferencias en los criterios de definición de la productividad organizacional. La organización puede orientarse en determinadas circunstancias a obtener índices de supervivencia adecuados en el corto plazo, a costos de utilidad o eficiencia.

Productividad: su evaluación. La preocupación de Thompson (7) es responder a la pregunta ¿cómo sabe la organización cuán productiva es? o sea, ¿cómo se evalúa a si misma en términos de adecuación al futuro?

La posibilidad de evaluar una acción organizacional implica necesariamente dos elementos básicos:

- un standard de deseabilidad contra el cual se habría de medir el efecto de la acción.
- un conocimiento de la relación causa-efecto entre las acciones tomadas y el efecto observado.

La posibilidad de evaluar una acción, por lo tanto, está determinada por la mayor o menor medida en que uno disponga de dichos elementos, los cuales son en sí variables:

	cristalizado	ambiguo
Standard de deseabilidad		
Conocimiento (o creencia de conocimiento) de la relación causa-efecto	completo	incompleto

El standard de deseabilidad se dirá "cristalizado" cuando es posible pensar en la maximización de una escala unidimensional de utilidad. Pero en la medida que se busca - por ejemplo - la elección entre dos o más dimensiones (ya sea en términos absolutos o relativos) el standard de deseabilidad se torna ambiguo.

En forma paralela, el conocimiento (o la creencia de conocimiento) que se tiene sobre la relación causa/efecto puede variar de completo a incompleto. Hablar de creencia de conocimiento en lugar de conocimiento en sí, es particularmente importante en el cambio organizacional donde actúan diferentes grupos; cada uno de los cuales puede "creer" tener el conocimiento de causa/efecto que mejorare a la organización.

Combinando así estas dos dimensiones básicas y trabajando sólo en sus extremos se pueden tener cuatro posibles tipos de evaluación:

creencia de conocimiento de la
relación causa-efecto

completo incompleto

Standard de deseabilidad	cristalizado	I	II
	ambiguo	III	IV

Fig. 6

En el cuadro I, la evaluación es posible a través de un test de eficiencia: o sea podemos evaluar si un efecto dado fue producido al menor costo o, alternativamente, si se logró el mayor resultado con un monto dado de recursos.

En el caso II, ya no es posible utilizar un test de eficiencia económica, pero sí uno instrumental. El test instrumental - aunque más débil que el económico - es de suma utilidad en la medida que nos afirma que algo pudo ser logrado, aunque no nos dice si lo fue eficientemente.

En los casos III y IV (con standard de deseabilidad ambiguos), la organización debe volcarse a otros medios para resolver el dilema. Thompson sugiere que los organismos se vuelcan aquí hacia grupos sociales de referencia en busca de criterios.

En resumen, Thompson sugiere las siguientes proposiciones que orienten la evaluación de las organizaciones:

Bajo normas de racionalidad, las organizaciones, así como aquellas que las evalúen - prefieren tests de eficiencia sobre los instrumentales y los instrumentales sobre los sociales

(grupos de referencia).

Pero los tests de eficiencia no son posibles cuando el conocimiento de causa/efecto es incompleto o los standards de deseabilidad ambiguos. Dado que ambas condiciones existen al nivel institucional de las organizaciones, la capacidad futura de la organización se mide en términos de satisfacción, especialmente por comparación con el desempeño pasado o con otras organizaciones.

Las organizaciones son multidimensionales y, cuando no pueden mostrar mejoras en todas sus dimensiones, buscan mostrar mejoras en aquellas dimensiones de interés para los elementos importantes de su medio (o sea, de los que más depende). Las organizaciones enfatizan especialmente sus logros en criterios que son más visibles para los elementos importantes de su medio y cuando no son posibles logros intrínsecos las organizaciones buscan medidas extrínsecas de capacidad para el futuro.

Es indudable que, en consonancia con estas tres posiciones, se puede concluir que los objetivos del cambio organizacional - al igual que los objetivos de la propia organización - son complejos y múltiples no pudiendo resumirse a simples conceptos de "mayor eficiencia", "economía", "mejor servicio", etc. Así también, los objetivos deben ser relativizados a aquellos que proponen el cambio por lo que, el papel del nivel directivo - fuente primaria de poder en la organización - resulta de singular importancia. En particular, la definición de que la función que cumple la organización en el medio hace dicho nivel, es fundamental a la hora de definir el cambio: "Existe imprecisión con respecto a los objetivos asignados a la empresa por el gobierno nacional. Ello da lugar a que los funcionarios reinterpreten los mismos según sus propios marcos valorativos o afiliaciones políticas. La referencia a los roles pasados desempeñados por la empresa es frecuente para justificar, explicar o fundamentar decisiones operativas". (8)

La necesidad de repensar los objetivos de las burocracias públicas resulta, pues, evidente. Esta tarea, así como la consiguiente operacionalización de dichos objetivos en términos significativos para las diversas unidades orgánicas no ha de ser posible sin una ideología que le brinde su justificación.

Como última reflexión sobre el punto, merece tenerse presente la siguiente observación de Drucker (9), que al responder sobre la afirmación de que la carencia de espíritu comercial es la causa de la falta de rendimiento en las instituciones de servicio, argumenta:

"Todos sostienen que bastaría que los administradores se comportasen como hombres de negocios para que las instituciones de servicios fuesen eficaces. Esta creencia subyace en el auge moderno de la administración en las instituciones de servicios. Es un diagnóstico erróneo y la recomendación de que se apliquen criterios comerciales es la receta equivocada para los males de la institución de servicios.

La institución de servicios tiene problemas de rendimiento precisamente porque no es una empresa. Lo que significa el criterio comercial en una institución de servicios es el control de los costos. Pero lo que caracteriza a una empresa es el control mediante el rendimiento y los resultados. La institución de servicios carece de efectividad y no de eficiencia. La efectividad no puede obtenerse mediante el comportamiento de tipo comercial; según se entiende la expresión, es decir, mediante una mayor eficiencia.

A decir verdad, todas las instituciones necesitan eficiencia. Como generalmente no hay competencia en el campo de los servicios, no existe un control de costos externo e impuesto a las instituciones de servicios, como lo hay en el caso de las empresas que actúan en un mercado competitivo (e incluso oligopólico). Pero el problema fundamental de las instituciones de servicios no es el elevado costo, sino la falta de efectividad. Pueden ser muy eficientes y algunas lo son. Pero tienden a no hacer lo que corresponde".

2. NIVEL DIRECTIVO: SU INFLUENCIA EN EL CAMBIO

El subsistema directivo - tal cual se plantea en el modelo que estamos considerando - desempeña un doble papel en la organización (y, por ende, en el cambio organizacional):

- a) por un lado, interviene en el establecimiento de objetivos, y en las actividades de planificación, organización y control de la burocracia.
- b) por otro, es uno de los medios - no el único por cierto - por el cual se vincula la organización con su medio.

Niveles estratégicos y coordinador. La visión de sistemas, permite a su vez, un análisis de dicho subsistema directivo en términos de sus componentes. Así Katz y Rosenzweig (10), a partir de los trabajos de Parsons, Thompson y Petit, proponen el siguiente modelo de la organización: (pág. 71 bis)

En un sistema complejo - como lo son las burocracias públicas - es posible diferenciar estos subsistemas. El subsistema estratégico (o institucional, en términos de Thompson) se encuentra vinculado fundamentalmente en relacionar a la burocracia con su medio - identificando los objetivos que debe lograr para sobrevivir y crecer. Comprende, asimismo, la formulación de planes globales que guiarán a la organización y la obtención de los recursos para lograr los objetivos deseados.

El subsistema coordinador - que interactúa entre las actividades estratégicas y operativas - tiene por principal pre-

ocupación la integración de las actividades que han sido especializadas por función y/o nivel. El nivel gerencial traduce los planes globales en procedimientos operativos. El subsistema operativo es, por último, en el que se realizan las tareas propias de la organización: dictado de clases, atención de enfermos, auditoría de declaraciones juradas, etc.

De acuerdo a este modelo, no podremos entender el comportamiento organizacional estudiándolo sólo a uno de los niveles (por ejemplo, explicar el comportamiento casi ritualístico del nivel operativo por sí mismo), sino lo que deberán es analizar la dinámica de cada nivel conjuntamente con las interrelaciones entre los niveles (por ejemplo, ¿cuáles son los elementos del comportamiento del nivel coordinador que favorecen un comportamiento ritual del nivel operativo?). A efectos de nuestro análisis, nos concentramos aquí, en los niveles estratégico y coordinador, componentes básicos del subsistema directivo de nuestras burocracias.

Subsistema estratégico. El subsistema estratégico de nuestras burocracias públicas no ha sido objeto de estudio profundo, ni tampoco ha sido explícitamente considerado como parte de los cambios propuestos. Esto resulta paradójico, en cierto sentido, si pensamos en lo expresado anteriormente sobre el rol de este subsistema en la dinámica organizacional.

Es indudable que esta concepción es sumamente limitada, al no englobar, precisamente aquellos órganos en los que descansa la facultad última de gobierno de la burocracia. La razón generalmente implícita en este análisis es que se trata de un nivel político, que no corresponde incluir en un análisis administrativo. Lo cierto es que el subsistema directivo, tal cual ha sido conceptualizado anteriormente, no puede excluir la consideración de los órganos políticos. Esta conclusión nos permite expresar una dicotomía que se presenta en casi todos los programas de cambio intentados: política vs. administración; y así como, se limitaba el objetivo del cambio

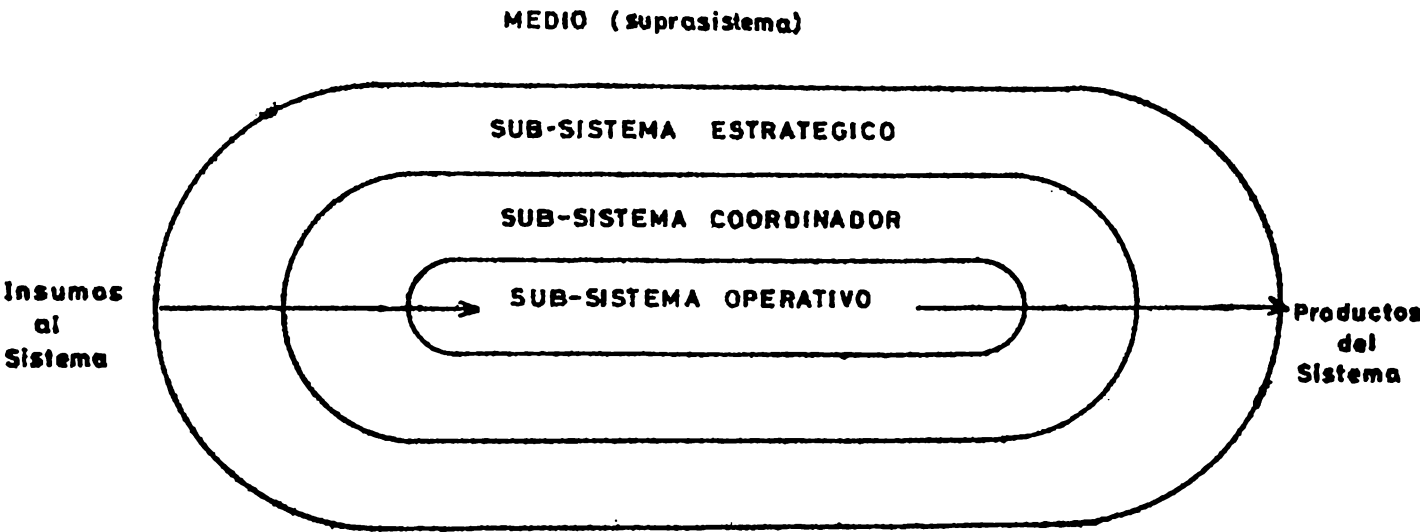


FIG. 7

a un objetivo de eficiencia, se da también la exclusión del insumo político, el cual se ve actuando en forma independiente a la propia administración. Esta división artificial de política-administración es propia de un enfoque tradicional en materia de administración, tal cual lo señala Kliksberg (11) con toda exactitud: "Una segunda observación de importancia que es posible formular a la concepción tradicional de la función de la dirección, es su exclusión de toda referencia al proceso por el cual se fijan los objetivos de la organización. La evidencia empírica demuestra que se trata de un proceso de naturaleza política, en el cual intervienen múltiples fuerzas e intereses, internos y externos a la organización. La dirección cumple en relación a él funciones elevadas. Por un lado, constituye por la importancia de su posición una de las fuerzas de mayor gravitación, lo que se llamaría en lenguaje de ciencia política un factor de primer orden.

Por otro, es la encargada de interpretar en la práctica los objetivos establecidos a través del proceso político. Los clásicos y los no clásicos sólo tocan el tema de los objetivos en su función de previsión o planificación, y lo reducen a un simple problema de obtener información predictiva y componer programas de acción. Nuevamente los factores derivados de la naturaleza del hombre, en este caso los complicados procesos de interacción social y política a que dicha naturaleza conduce, son soslayados por los tradicionalistas y reemplazados por un inerte problema de programación. La función de la dirección "en el proceso de determinación de objetivos" no se toma en cuenta".

Estamos, pues, en condiciones de concluir que la dirección de las organizaciones es una función política y como tal debe incluirse en todo análisis organizacional.

El diagnóstico realizado por la firma consultora en ANCAP (12), al que se ha hecho referencia anteriormente, formula una serie de apreciaciones sobre el papel del Directorio dentro del sistema de toma de decisiones empresarias, que es -

en cierta forma - típico de las burocracias públicas de nuestro país:

- "1. gran concentración de decisiones en el Directorio, tanto de naturaleza política como operacional,
2. Falta de definición explícita de planes y programas de largo plazo debido a la excesiva atención a aspectos de ejecución y control de operaciones,
3. lentitud en las tramitaciones provocado por la necesaria demora según la forma de funcionamiento actual: intervención del Directorio en decisiones operacionales.
4. dilución de la responsabilidad de los niveles inferiores al estimular la actuación del Directorio la propensión a derivar problemas a los niveles superiores."

Esta concentración de decisiones en el Directorio tiene efectos sobre la organización que se ven agravados por otras circunstancias: (13)

1. a pesar de ser posible la reelección de sus miembros, en general la misma no se produce.
2. adicionalmente los antecedentes personales de los directores, suelen ser tales que no permiten apresurar su inserción en la organización.
3. el reclutamiento político determina que los directores tengan fuertes vinculaciones con estructuras partidarias, las que deben ser mantenidas y desarrolladas.
4. como consecuencia del punto anterior, el fácil acceso de cualquier funcionario de la empresa como de aquel que tenga relaciones con la misma, hace que los canales normales por los que transita la información sufran las consecuencias de los mecanismos suplementarios que así se generan. Las líneas de autoridad y asesoramiento se deterioran, al mismo tiempo que la atención a los problemas de mayor trascendencia queda postergada por las demandas de cuestiones de procedimiento o la resolución de casos particulares.

Esta concentración en decisiones operativas, con una relevancia cada vez menor de la planificación y la programación, impide, a su vez, contar con criterios y políticas que guíen las decisiones de los niveles subordinados. "En estas circunstancias, la imposibilidad de la delegación conduce a una pérdida de significación de los niveles intermedios, reforzando la tendencia hacia la burocratización, entendida como el predominio de comportamiento ritualista, sujeto a la formalidad de las operaciones más que a la contribución de las mismas a los objetivos, la que reduce la capacidad para superar situaciones críticas o emergencias o para actuar preventivamente". (14)

Subsistema coordinador El subsistema coordinador estaría representado por los denominados administradores superiores: "Si nos ubicamos en el marco correcto del sector compuesto por el Gobierno Central, los gobiernos locales, y las empresas y servicios públicos, denominado generalmente administración pública, se puede afirmar que son administradores superiores - dentro del mismo - los funcionarios del nivel superior situados inmediatamente por debajo de los órganos políticos, especialmente de los ministros. Por esta razón, se mueven en un ámbito intermedio entre lo político y lo administrativo, de contornos frecuentemente imprecisos. Se puede decir en general, que su misión es transformar en programas operacionales las decisiones políticas tomadas por sus superiores". (15)

También se ha notado a este nivel, carencias de estudios sobre el comportamiento efectivo de los administradores superiores aunque en menor grado que al nivel institucional. La CIDE, por ejemplo, señala que este nivel jerárquico se halla absorbido por la atención y resolución de asuntos de mera rutina ejecutiva, descuidando las tareas de programación, coordinación, supervisión y evaluación. Las causas se ven, por un lado, en la estructura anacrónica de los entes y, por otro, en los procedimientos utilizados. La solución propuesta es racionalizar los aspectos vinculados con las comunicaciones, relaciones y decisiones para lograr la mayor delegación posible de

autoridad en los directores o gerentes para que puedan ejercer su responsabilidad e iniciativa. A través del análisis efectuado por Martínez Nogueira resulta, asimismo, evidente que en el comportamiento del subsistema coordinador (administradores superiores) tiene una gran importancia el comportamiento del subsistema estratégico, de forma que no son exclusivamente razones de estructura formal las que determinan obstáculos a su desarrollo y gestión.

Naturalmente que estas influencias sobre la conducta de los administradores superiores, se ven aun más magnificadas al incidir sobre un personal que, en líneas generales, se ve afectado por los mismos factores que el resto del funcionariado (formación, remuneraciones, capacitación, motivación, ascensos, etc. etc.), todo lo cual nos configura, al nivel del subsistema coordinador, un panorama realmente conflictual. Si bien algunas medidas adoptadas últimamente (capacitación y normas de ascenso, básicamente) pretenden incidir en forma favorable, la situación en sí no ha cambiado, fundamentalmente por la continuación de las condiciones estructurales y de interacción entre el subsistema estratégico y el coordinador, aun más - en cierto sentido - se ha producido una mayor concentración de las decisiones en aquel subsistema.

Limitaciones al proceso administrativo. Algunas de las más serias limitaciones al proceso administrativo de nuestras burocracias públicas, pueden ser, entonces, explicadas a la luz de los comportamientos apreciados en el subsistema directivo. Seguiremos aquí, también la conceptualización apuntada por Thompson (16), observando como las causas que originan estas limitaciones se presentan en nuestras organizaciones:

1. Una de las limitaciones más difundidas sobre el proceso administrativo resulta cuando los participantes en el mismo definen administración como "posesión del cargo" (office holding) más que como un elemento esencial del éxito organizacional.

Esta visión "burocrática" surge en la medida en que se dan estas circunstancias:

- a) la organización ha obtenido, ya sea a través de recursos ilimitados o por su posición monopólica, un grado inusual de independencia de su medio. En estos casos, aun cuando exista disconformidad en el medio sobre la actuación de la organización, la independencia de ésta imposibilita que esa disconformidad se manifieste efectivamente.
- b) el poder en la organización se basa no en el desempeño y logro organizacional sino en factores extraños (lazos familiares, "patronaje", tradición, etc.)

2. la segunda limitación viene dada por un sesgo hacia la certidumbre, que se manifiesta ya sea por una mayor preferencia por el corto plazo más que por el largo plazo, información cuantitativa más que cualitativa, o por búsqueda del precedente en lugar de la innovación.

Las causas estructurales de este sesgo hacia la certidumbre (además de los factores de orden personal), son, fundamentalmente:

- a) la debilidad o fracaso del subsistema estratégico, causado - a su vez - por una falta de criterio para distinguir entre asuntos institucionales (estratégicos) y administrativos (coordinador) y/o concentración del poder en el subsistema coordinador.
 - b) cuando el medio carece de elementos suficientes para poder desafiar los supuestos sobre los cuales la organización toma sus decisiones.
- 3) Una tercera limitación estriba en la difusión del poder en la organización al punto que ningún foco surge con suficiente estabilidad para dar dirección a la organización.

- 4) falta de conocimientos (know-how) para solucionar los problemas administrativos básicos.

En resumen, el comportamiento del nivel directivo se nos aparece como un factor clave en el cambio organizacional. La pregunta surge ahora en el sentido de que ¿está ese comportamiento determinado por el propio nivel, o la propia organización? o por el contrario ¿está determinado (y si lo es en qué proporción) por elementos exógenos a la organización? Hacia esta última posición, por ejemplo, se inclina Martínez Nogueira al afirmar en su análisis de ANCAP: (17)

"La presencia de las presiones expuestas de origen externo y de direcciones opuestas tienen consecuencias graves sobre el comportamiento gerencial. Las restricciones financieras señaladas y la mayor incertidumbre con respecto a los resultados de la intervención de los organismos centrales en las decisiones de la empresa provocan una simultánea incapacidad para adecuar el funcionamiento de la organización a nuevos objetivos de desarrollo y para planificar su actividad con una perspectiva temporal amplia.

Esa es la razón por la cual la atención de los niveles gerenciales se vuelca en forma casi total a la obtención de recursos adicionales y a la gestión para lograr divisas ante el organismo de planeamiento o el Banco Central. Los proyectos de inversión también son objeto de este complejo juego de competencias, conflictos y negociaciones. La consecuencia es una gestión empresarial dirigida casi exclusivamente a la superación de las crisis recurrentes y a una constante negociación."

La apertura de la organización al medio aparece así como el siguiente paso necesario en el análisis que estamos efectuando.

3. POLITICA DE ADMINISTRACION

El modelo proporcionado por Kast y Rosensweig considera a la burocracia no sólo como un sistema socio-técnico sino también como un sistema abierto: las burocracias tienen sus raíces en el sistema social más amplio, e interactúan con ese medio. Esta condición es de tal relevancia para el análisis y cambio organizacional que hace necesario un estudio detallado de sus alcances. Siendo el medio social de tal complejidad, debemos establecer desde ya que no es posible comprenderlo totalmente, sino que - de acuerdo a la metodología utilizada - se buscará aislar de sus componentes aquellos elementos que son relevantes para su estudio.

Emery y Trist (18) señalan que un conocimiento comprensivo del comportamiento de una organización requiere un conocimiento de cada elemento del siguiente conjunto, donde L indica una relación potencial y el índice 1 se refiere a la organización y el 2 al medio:

$$\begin{array}{cc} L_{11} & L_{12} \\ L_{21} & L_{22} \end{array}$$

L_{11} hace referencia a los procesos internos de la organización, L_{12} y L_{21} a los intercambios entre la organización y su medio, o sea el área de transacciones interdependientes, y L_{22} a los procesos a través de los cuales las partes del medio se relacionan entre sí.

El medio no puede ser conceptualizado en este esquema ex

cepto con relación a alguna organización. En otros términos, el tratar de definir L_{22} como un conjunto de variables cuasi-independientes, implica en primera instancia que los componentes de ese medio deben ser identificados o clasificados en relación a las transacciones actuales y potenciales del sistema (L_{12} y L_{21}):

El primer paso, en este sentido, debe ser "subir" al próximo nivel del sistema organizacional para estudiar su relación con el suprasistema de que forma parte. Cada una de las burocracias públicas debe ser avalada como una parte del Estado. Entendemos sumamente acertada la posición de Mayntz (19) en este punto cuando expresa:

"Al Estado también es difícil calificarlo de organización. Si se entiende por Estado la unión de todos los miembros de una sociedad nacional en una ordenación política, entonces no es una organización, puesto que una organización es siempre una parte tan solo, una función en una sociedad y, por tanto, no puede considerarse tampoco como miembros a toda la población. Ya la especificidad (y esto también significa siempre limitación) de su fin excluye que una organización sea abarcada de una manera tan total. Por Estado también podrían entenderse, desde luego, las instituciones políticas del legislativo y el ejecutivo, y, por tanto, el parlamento, el gabinete, la administración estatal, la policía, el ejército y tal vez los partidos. Pero en estas formaciones no se trata de UNA organización, sino de una conexión funcional de VARIAS organizaciones con fines característicos diferenciables. Ciertamente es discutible a menudo si una determinada formación ha de entenderse como una organización independiente, o más bien como una parte de una organización mayor. En este sentido, también podrían considerarse los fines específicos del parlamento, la Administración, la policía, etc. como cometidos parciales dentro del marco de un cometido global del Estado colocado por encima de ellos. Sin embargo, la fecundidad, de este punto de vista es sumamente discutible, al menos para el análisis de la organiza-

ción. Por eso preferimos aquí no considerar al Estado como una organización propiamente dicha."

Resulta claro que la mayoría de los intentos de cambio organizacional (especialmente, el de la CIDE) partieron de la posición contraria a la señalada por Mayntz. Tal aseveración aparece justificada, por ejemplo, en este pasaje del Diagnóstico elaborado por la CIDE (20):

"El Estado puede asimilarse a una gran empresa, la más grande de un país, desde que comprende su territorio, su población y su gobierno.

"El gobierno de un Estado consiste en la conducción del país hacia sus objetivos, tratando de hacer el mejor uso posible de los recursos a su disposición. Para ello el gobierno debe formular sus políticas y ejecutarlas. La clásica división de poderes para el ejercicio de las funciones esenciales de gobierno, en la que al Poder Legislativo le compete la función determinativa, al Ejecutivo, la aplicativa o administrativa y al Judicial la interpretativa o jurisdiccional, facilita la formulación y ejecución de las políticas.

"La formulación o diseño de las políticas es una acción concurrente de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, pero su ejecución es de competencia primordial del primero."

Si bien esta visión puede considerarse como una aceptable primera aproximación y con fines descriptivos de la función del Estado y de su administración, debe descartarse de plano como base de análisis y cambio organizacional. Esta visión de la burocracia (en lugar de las burocracias) con funciones de ejecución de las políticas ha contribuido a pasar por alto los límites de variación de conducta del sistema y por lo tanto, ha dejado fuera del mismo a importantes elementos de la conducta organizacional. En este sentido, proponemos el siguiente marco para el estudio de la interacción burocracia-medio.

Bajo el término "política de la administración" (21) se

incluye, entonces, la variedad de interacciones entre una burocracia y su medio que tienen el efecto de aumentar, retener o disminuir los recursos básicos requeridos para el logro de los objetivos organizacionales. Se engloban como recursos, la competencia jurisdiccional de la organización, el apoyo popular, su ubicación en la jerarquía organizacional del Estado, los recursos fiscales o presupuestarios de que dispone. La elección de las interacciones que implican transacciones de recursos como básicas en el análisis de la relación burocracia-medio, parte del supuesto de que toda organización tiene como primer objetivo el logro y retención del poder del cual depende su existencia o continuidad. En otros términos, si aceptamos que la burocracia antes tiene como objetivo primordial el logro y retención del poder del cual depende su existencia, es evidente que aquellas interrelaciones con otras personas, grupos u organizaciones de quienes depende para la adquisición de recursos que respalden ese poder, adquieren características de inusual importancia en la determinación de su conducta, y por ende, del cambio organizacional.

Resulta obvio que para cada burocracia en particular, ese conjunto de interrelaciones es potencialmente diferente, y deberá en cada caso precisarse. A dichos efectos, se podrá seguir el criterio propuesto por Thompson, al caracterizar como elemento primordial del medio (task-environment) aquellas organizaciones que son relevantes o potencialmente relevantes para el establecimiento y/o logro de los objetivos de la organización en cuestión. En otros términos, debemos en primera instancia preocuparnos por analizar las relaciones de la burocracia bajo estudio con aquellas organizaciones cuyo comportamiento realmente implica una diferencia en el comportamiento de aquélla. El resto del medio puede dejarse de lado por el momento, aunque no descartarse totalmente, en la medida que: (1) estructuras culturales pueden influir (influyen) en importante medida y (2) otras organizaciones no presentes en un momento dado pueden entrar en el área primaria de la organización.

La apertura de la organización a su medio implica, pues, un cambio de perspectiva básica en el análisis y cambio organizacional. Si adoptamos como límite la organización (L_{11}) y nos detenemos exclusivamente en la gestión interna de la burocracia (como lo hizo la CIDE y, en general, todos los intentos de racionalización administrativa), los recursos de los que depende la burocracia se consideran como dados. La atención se centra en la eficiencia, o sea en cómo se utilizan esos recursos en la administración de la burocracia. Al adoptar una perspectiva de sistema abierto, la atención se vuelca ahora a cómo la burocracia adquiere dichos recursos de cuya existencia depende. Por lo tanto, se abre para el análisis y cambio organizacional una perspectiva totalmente distinta: ¿cuáles han de ser las estrategias y tácticas organizacionales para sobrevivir? ¿Qué factores determinan las diferencias de poder entre las burocracias? ¿Qué impacto tiene esa lucha por el poder entre las burocracias sobre la política pública? ¿Qué efecto tiene el cambio organizacional y cómo es afectado por esos factores en pugna?

Peabody y Roux¹ identifican tres áreas en el estudio de la política de la administración, tres áreas en las que se divide al medio ambiente de la burocracia:

- a) el papel de la burocracia dentro de la propia rama ejecutiva del Estado, sus relaciones con las otras unidades orgánicas, y el grado en que sus decisiones y actividades están sujetas a su control;
- b) conjunto de interrelaciones entre la legislatura y la burocracia en cada una de las áreas en que la burocracia depende del apoyo legislativo: leyes, créditos presupuestales, normas orgánicas, personal, etc.
- c) comunicaciones directas entre las burocracias y la comunidad, ya sea con el público en general o con grupos cuya organización o apoyo se entiende que es crítica para la influencia de la burocracia.

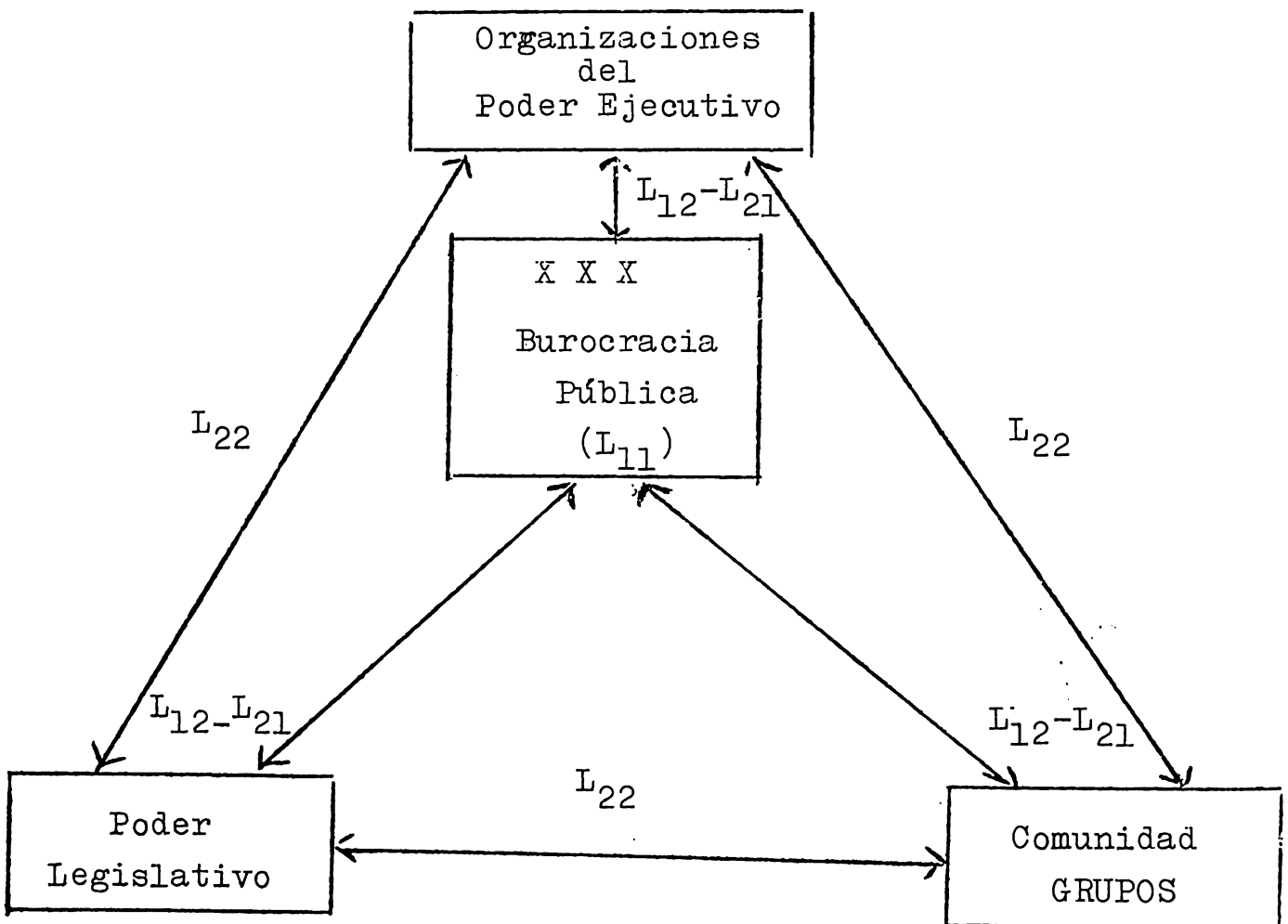


Fig. 18

Pasamos a reseñar brevemente aquellas variables dentro de L_{12} y L_{21} en relación a cada área que pueda jugar un papel fundamental en el cambio organizacional. De acuerdo con la visión propuesta la existencia de una determinada fuerza en alguna de las áreas (incluso L_{11}) que promueva o impida^{los} intereses de la burocracia puede ser controlada por elementos opuestos de otras subáreas.

La burocracia en la rama ejecutiva. Como establecimos previamente, cada burocracia en particular es parte del sistema organizacional del Poder Ejecutivo del Estado. Este sistema organizacional es - en términos legales y administrativos - un sistema jerárquico. En este sentido, toda burocracia está sujeta a cierto grado de control jerárquico dentro de la propia rama ejecutiva.

Para mantener un poder efectivo - y de acuerdo a lo ya expresado - cada burocracia debe buscar un tratamiento favorable de aquellas unidades que controlan la asignación de recursos en la rama administrativa del gobierno. Dependerá, en definitiva, del grado de poder efectivo que posea determinada organización que su posición de su subordinación sea nominal o real.

"El principio de la descentralización - expresa la CIDE (22) - comentando nuestra organización institucional - se empleó como idea política, para una distribución del poder, y como instrumento administrativo, para aliviar la presión central y desconcentrar la autoridad y responsabilidad, con miras a una mayor eficiencia y economía." Sin embargo, y siempre siguiendo a la CIDE, "distintos factores han influido en divorciar la administración descentralizada de la general que compete al Poder Ejecutivo:

1. estos organismos formulan su propia política debido a la inoperancia del Poder Ejecutivo en la formulación de metas nacionales o de crear mecanismos de consulta y coordinación, que se sumó a textos constitucionales y legales que le han otorgado de por sí un alto grado de independen

cia.

2. los sistemas de supervisión de gestión y actividades no permiten al Gobierno Central tener una idea muy clara sobre la gestión económica de los mismos,
3. en materia de coordinación el propio peso de la actividad autónoma no ha permitido elementales esfuerzos de coordinación entre organismos de prestación de servicios comunes,
4. la carencia de coherencia en el grupo político de gobierno se refleja - vía los directorios políticos - en incoherencias de la propia gestión de dichas organizaciones."

Por su parte, Oszlak (23) señala sobre el mismo tema:

- "1. La descentralización se convierte en un factor agravante de la inconsistencia normativa, dado que la multiplicación de los centros de decisión y la influencia localizada de diferentes grupos de interés, contribuyen a aumentar el conflicto de incongruencia entre normas,
2. la mayor diferenciación estructural de la administración pública uruguaya se produce, en parte como consecuencia de modificaciones en su sistema normativo, en parte por el simple incremento en el volumen de las demandas y finalmente, como resultado de asignación de los agentes progresivamente reclutados por el Estado,
3. la hipótesis general es que la falta de correspondencia entre estructura y funciones se produce con motivo de la ausencia o deficiencia del marco normativo que debe presidir toda la actividad administrativa o por falencias en los mecanismos de asignación de recursos. Debe aclararse que ausencia en el sistema normativo no implica necesariamente una total inexistencia de objetivos establecidos, pero sí la falta de un conjunto de metas u objetivos operacionales en función de los cuales puedan accionarse los mecanismos de asignación de recursos."

La efectividad de la supervisión presidencial de la administración se ha considerado como dependiente del desarrollo de mecanismos institucionales de coordinación de las actividades de las burocracias. Así, se han propuesto la creación de diferentes comisiones, y la propia creación de la Oficina Nacional del Servicio Civil y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto han respondido a esa concepción. Sin perjuicio de reconocer algún avance en esa materia, es evidente que las limitaciones a su tarea han disminuído su eficacia como instrumento de coordinación de las burocracias.

Debemos buscar las causas de su fracaso en ese sentido en la distribución del poder dentro de la rama ejecutiva, ya que la existencia de normas o reglamentos no indica por sí sola su cumplimiento. La posición de subordinación nominal en la jerarquía de la rama ejecutiva no tiene por qué reflejar la capacidad política de la burocracia. El poder de la burocracia, reflejo de su capacidad política, deriva esencialmente de dos factores (24):

1. su habilidad para crear y mantener "clientela", y
2. su habilidad técnica para la solución de distintos problemas de política pública.

Las carencias del marco normativo, el carácter descentralizado de nuestras burocracias, la ausencia de partidos políticos centralmente organizados y disciplinados hace que cada burocracia deba por sí "luchar" por sus recursos. Su éxito en esa lucha estará determinado por su relativa posesión de la base de poder señalado. La asignación sectorial de recursos refleja por lo tanto esa distribución.

A su vez dentro de los sectores, la lucha por los recursos puede darse entre burocracias cuyas funciones sean relacionadas o competitivas o entre departamentos de una misma burocracia. Recordamos que el término "recursos" no implica solamente recursos financieros, sino también disposiciones legales y reglamentarias de variado tipo que afectan su competencia, personal, etc.

Las burocracias y los órganos legislativos. La interacción real entre los órganos legislativos y las burocracias públicas nunca se ha adecuado al modelo formulado en los primeros estudios de Administración Pública, y que - en grandes líneas - aparece implícito en la mayoría de las propuestas de cambio organizacional formuladas hasta el presente (por ejemplo, en el de la CIDE). Este modelo presentaba una rama legislativa que daría las grandes líneas de política y las que serían ejecutadas por la burocracia (rama administrativa del Estado). Este modelo irreal - fruto de la falsa dicotomía política-administración - ha perdido toda su posible relevancia práctica.

Los órganos legislativos - y sus miembros, en particular - no sólo han mostrado un interés creciente en los "aspectos administrativos" de la acción pública, sino que - a su vez - han recurrido a la burocracia como fuente y guía en la formulación de la política pública. Las múltiples relaciones, que algunos autores han caracterizado como de "cooperación antagónica", han sido objeto de numerosos análisis e intentos de categorización cuya consideración exhaustiva escapa a los límites de este trabajo. Nos interesa sí, destacar aquí - y en la medida que afecta directamente al cambio organizacional - la mutua dependencia que existe entre burocracia y órgano legislativo en las áreas de dominio y competencia legal de la burocracia y en su aspecto presupuestal. Ambas áreas son un campo propicio para la "cooperación antagónica", uno de cuyos resultados más importantes es la creación entre el órgano legislativo y la burocracia de lazos de lealtad que quiebran muchas veces la relación jerárquica ya analizada de la burocracia en la rama ejecutiva del gobierno.

La comunidad y las burocracias. La respuesta del órgano legislativo a las demandas de la burocracia por recursos depende en gran medida de la estimación - que hace aquél - acerca del grado en que la burocracia y su programa tienen respaldo popular. De ahí que los "administradores", al igual que los "políticos", busquen crear y mantener una "masa partidaria", asegure su supervivencia.

Dos aspectos de esta búsqueda de apoyo merece destacarse, ya que pueden convertirse en elementos claves de toda propuesta de cambio organizacional:

1. intento de crear una actitud amistosa hacia la burocracia y sus actividades de parte de la comunidad como un todo,
2. esfuerzo de lograr el apoyo de los grupos que tienen un interés especial en la burocracia y sus actividades.

Ambos aspectos están continuamente presentes en la actividad desarrollada por la burocracia y sus administradores, y no deben pasarse por alto a la hora de analizar la estrategia de cambio a seguirse.

Cambio organizacional, política y teoría de la administración pública. Si bien el precedente enfoque supone una modificación importante del fundamento teórico ortodoxo de la administración pública, constituye - según Arnold (25) - la continuación de la dicotomía política-administración. Al preguntarnos sobre el entorno político de la administración - señala Arnold - continuamos representando a la política como externa a la administración. La política continúa siendo la fuerza imponderable que destruye el orden y lógica de la teoría administrativa: "El villano de este drama es el político. En el mejor caso, podemos enseñarle la virtud del orden administrativo. En el peor, simplemente nos encogemos de hombros y nos recordaremos que el estudio de la administración comienza con el reconocimiento de la voracidad del político."

Si bien la política de administración nos permite cierta comprensión, fracasa en proporcionarnos un marco teórico útil con el cual intentar reproducir la explicación más allá del caso particular e intentar una predicción. De ahí que, Arnold sostenga la necesidad de redefinir el marco de la teoría de la administración pública, ya no estudiando el entorno político de la administración sino estudiando a la propia administración

como un proceso político: "se deberá comenzar - argumenta - con el supuesto que los actos administrativos son "productos" políticos ("policy outputs"), que como todos implican una distribución de costos y beneficios. En el análisis del cambio organizacional su aplicación buscaría analizar - por ejemplo - en qué medida el fracaso de ciertos intentos de cambio y el éxito de otros es una función de sus diferencias en tanto política y los diferentes procesos políticos que ellos generan."

4. ANALISIS Y PERSPECTIVAS

Las nuevas variables introducidas en este segundo modelo nos permiten, de acuerdo a la pauta metodológica adoptada, intentar realizar un nuevo acercamiento al sistema de las burocracias públicas.

La incorporación de los subsistemas de objetivos y valores y directivo, así como la apertura del sistema al medio, permiten establecer nuevas hipótesis explicativas sobre la dinámica de la organización y, por ende, sobre el cambio organizacional. Se trata de variables básicas de dicha dinámica pero que, paradójicamente, no han sido puestas explícitamente en juego al momento de la introducción del cambio, aunque sí se notó su influencia sobre la organización.

Los intentos de cambio - en general - han tenido, como se concluyó a través del análisis del primer modelo, un fuerte contenido estructural-tecnológico, lo cual implicó necesariamente:

1. se adoptase una visión cerrada de las organizaciones, es decir, tomar a la organización como límite del sistema;
2. se adoptase la eficiencia económica (maximización de la relación beneficio-costos) como objetivo y valor del cambio,
3. se dejase de lado el nivel estratégico del subsistema directivo, en la medida que su función eminentemente "política", no se veía interactuando con el cambio

propuesto ya que el cambio, por los factores señalados precedentemente, se vinculaba a una mejora objetiva de la administración.

La realidad del sistema se nos aparece a través de la consideración de las nuevas variables, mucho más compleja.

Comenzando por el subsistema de objetivos y valores, su importancia en el cambio organizacional fue totalmente desdibujada por el supuesto de la orientación hacia la búsqueda de la eficiencia económica. ¿Cambiar en qué sentido? ¿Para qué? Estas preguntas han merecido respuestas en general, simplistas y altamente racionales. El mejoramiento de la administración en el sentido de una mayor economía de recursos siempre se incluye como meta, pero ¿en qué medida es un objetivo real del cambio? Mosher (26), en su análisis de la reorganización de los organismos públicos en Estados Unidos, al considerar al mejoramiento de la administración como meta del cambio concluye: "Este no constituyó, en ningún caso, una meta dominante, aunque sí fue un objetivo secundario y aportó justificación de metas de los casos de reorganización." Gonzalo Martner (27) concluye, asimismo, al analizar el alcance de la reforma administrativa: "El fin de la reforma administrativa no es siempre la eficiencia, entendiendo por tal conseguir el máximo de rendimiento con el mínimo de recursos, tiempo y costos. En efecto, lo más importante puede ser destruir un esquema de poder, traspasando recursos al estado o la comunidad, sin importar en una primera instancia que estos recursos se utilicen con más eficiencia." Finalmente, Oszlak concluye (28): "En su interpretación más popularizada, la reforma administrativa se concibe como un conjunto de medidas aplicable a la burocracia estatal que tiene la virtud de provocar un uso más racional de los recursos puestos a su disposición. En esta concepción, existe entonces una relación unívoca entre ciertas manifestaciones patológicas en el funcionamiento de la administración pública y posibles remedios para su eliminación o superación. Se atribuye a un determinado paquete de medidas la cualidad de actuar efectiva

mente sobre esquemas normativos, estructuras, procedimientos o pautas de comportamiento, modificando sus aspectos disfuncionales.

Esta creencia popular ha encontrado eco incluso en aquellas esferas donde se concentra la responsabilidad de velar por el buen funcionamiento del aparato estatal y se adoptan las decisiones correspondientes. Con bastante frecuencia se propician "medidas" para "eliminar el burocratismo", "racionalizar la administración", "acabar con el exceso de funcionarios" o se expresan intenciones de naturaleza similar. La falacia no sólo consiste en suponer que simples decisiones provocarán los efectos deseados, sino además en presumir que existe un estado de metas que una vez alcanzado, hará ingresar a la burocracia en una órbita perpetua de productividad racional.

La reforma administrativa es un proceso continuo, con principios, objetivos y modalidades cambiantes. Lejos de reducirse a un problema de "sancionar medidas", implica profundos cambios en la correlación de fuerzas políticas y en la asignación de valores dentro de una sociedad. Repercute profundamente sobre el contexto social al influir sobre la capacidad del Estado para materializar una cierta filosofía política o un conjunto de objetivos de desarrollo. Constituye, en definitiva, una herramienta de cambio social."

Debemos concluir, por lo tanto, que para dotar de objetivos positivos al cambio organizacional es factor clave que los proyectos se relacionen con el cambio de los programas y políticas en vigor, es decir, con las líneas generales de dirección de las operaciones sustantivas del gobierno. No podemos pensar en la búsqueda de una eficiencia económica por sí, sino de una acción encaminada a fines concretos del poder político. ¿Significa, esto, descartar la eficiencia como criterio de decisión? Lo que significa es, simplemente, relativizar los objetivos del cambio a los objetivos de los centros de decisión, de forma que al tomarse las decisiones sobre el cambio se establez

ca el nexo causal entre el mismo y los objetivos buscados. En las condiciones analizadas precedentemente, en las que la eficiencia podrá ser un criterio de evaluación, será entonces un objetivo del cambio. En nuestra hipótesis, que las condiciones estructurales de nuestras burocracias (fundamentalmente, a través del comportamiento del nivel estratégico, el escaso desarrollo del nivel coordinador, y la apertura "excesiva" de los organismos al medio), impiden que aún los problemas de simple rutina puedan ser resueltos con una "lógica" de eficiencia económica. La definición de objetivos y valores aparece, así, como un elemento clave en la estrategia del cambio.

La relevancia de la fijación de objetivos en el cambio organizacional nos conduce a fijar nuestra atención en el subsistema directivo: el análisis de este subsistema - en particular de sus componentes básicos - nivel estratégico y coordinador - deriva, así en una tarea prioritaria. El tema ha sido abordado en múltiples ocasiones. Recientemente, por ejemplo, en las Primeras Jornadas sobre Comportamiento Organizacional (29) al analizar el tema de Dirección y Motivación en la Empresa, se concluyó:

- a) en la empresa pública no hay un modelo típico de dirección, o sea, que no hay claramente establecido una ideología, estilo y técnicas de dirección que se puedan señalar como características.
- b) se nota una ausencia de dirigentes profesionales,
- c) existe una alta rotación de los dirigentes en sus cargos, lo cual no le permite al dirigente poder asimilar la esencia de cada uno de esos cargos, lo cual también contribuye a la falta de nitidez anotada en el punto a),
- d) normas de ascenso basadas en la antigüedad y no en el mérito derivan en que malos dirigentes pasan a comandar unidades de las cuales no conocen realmente su funcionamiento, en las cuales nunca han participado, lo que - de hecho - los inhabilita, o por lo menos - los limita para

o desempeñarse en forma adecuada.

- e) el directivo elude tomar decisiones, tendiendo a proyectar hacia arriba la responsabilidad de decidir.

Todo esto nos conduce a concluir que en el funcionamiento de este subsistema radica una alta proporción de la potencialidad del cambio organizacional. En particular, se ha señalado con frecuencia que la dinámica del subsistema directivo debería provenir de un desarrollo de los administradores superiores. Las funciones del nivel coordinador (administradores superiores) afirman este juicio que compartimos. Pero no debemos pasar por alto lo señalado precedentemente sobre las interrelaciones entre los niveles. Así lo resalta Thompson (30) al señalar que "la administración no es algo que se hace por un administrador (excepto en los organismos simples), sino - en su lugar - un proceso que fluye a través de las acciones de varios miembros."

Desde este punto de vista, la administración no es algo que se hace en un nivel de la organización, sino un proceso que atraviesa y liga a los niveles, por lo tanto, relativo a la interacción entre niveles y componentes. De ahí que no podemos pensar en que el administrador profesional sea la solución de la organización.

En particular - entendemos que - la relación del nivel estratégico con el coordinador es de suma importancia. ¿El comportamiento del nivel estratégico permite el desarrollo de un nivel coordinador como al que se aspira?

Estas y otras preguntas sobre la relación entre ambos niveles deberán contestarse para fundamentar la estrategia. En nuestra hipótesis que, como consecuencia de las propias condiciones estructurales de la burocracia que se pretende modificar y del proceso político por el que atraviesa el País, el desarrollo de un nivel coordinador aparece condicionado por el comportamiento del nivel estratégico. De ahí que, el nivel estratégico se nos aparezca como el realmente clave en el cambio

organizacional. Esta conclusión nos lleva, a su vez, al encuentro de la tercera variable introducida en el modelo: el medio.

Si bien como lo expresa el modelo considerado, la burocracia se relaciona a través de todos sus subsistemas con el medio, es indudable que una de las influencias de mayor alcance viene dada a través del subsistema directivo. Sí, a su vez, analizamos dicho subsistema, es el nivel estratégico que aparece ya desde su integración con fuertes vínculos en el entorno organizacional.

No es, por lo tanto, arriesgado inferir que dicha interrelación aparezca de fundamental importancia para la conducta organizacional. En particular, y como es obvio, la relación es de carácter eminentemente político, y, por lo tanto, se trasmite a través de las variaciones que se registran en su contexto político. A vía de ejemplo, basta señalar que entre 1967 y 1971 se produjeron 203 designaciones y 140 renunciaciones en cargos ministeriales y de particular confianza (31). "La permanente inestabilidad en los cargos de alta responsabilidad, atenta contra el normal desarrollo de las actividades administrativas. El proceso de adaptación a las exigencias de un nuevo rol demanda pérdidas de tiempo, esfuerzo y recursos, de modo que la recurrencia de este proceso en un mismo cargo sólo puede ser causal de ineficiencia. Muchas veces, los planes, programas o asuntos en curso deben suspenderse o ignorarse definitivamente, ante la imposibilidad material de absorber en corto tiempo la información y experiencia invertidos en los mismos. Las responsabilidades recaen sobre el pasado con el cual se trata de evitar toda posible identificación. Además, la sensación de transitoriedad presiona sobre los flamantes altos funcionarios, esforzándolos a sumar puntos mediante "logros" inmediatos que ayuden a afirmarlos en sus cargos. En consecuencia, se adoptan decisiones poco elaboradas, avaladas por escasa información, que al perder de vista los objetivos y estrategias más generales, desembocan en sucesivos fracasos. Luego, la permanente sucesión

en los cargos políticos aumenta la autonomía e influencia de los administradores superiores, contrarrestando o anulando las directivas del poder central." (32) Como vemos, pues, el medio en que se mueve la organización (subsistema político) aparece condicionando la decisión y el cambio organizacional. De ahí que, es inevitable el análisis de esta interrelación en todo intento de cambio. No queremos caer aquí en la discusión de si debe darse, primero, el desarrollo político para luego dar paso al desarrollo burocrático. Nuestro deseo es, simplemente en este momento, resaltar la interrelación de las variables que juegan en el cambio organizacional a efectos de entender, primero, su complejidad y luego intentar su práctica.

Perspectivas. La sociedad uruguaya asigna una muy importante proporción de sus recursos a las burocracias públicas y, por lo tanto, puede decirse que depende en alta medida de su funcionamiento. Su fracaso o su mal desempeño tiene múltiples consecuencias a nivel social, y - en particular - en su entorno organizativo. La sociedad tiene, pues, un derecho sobre dichos organismos, y - por lo tanto - es la sociedad la que - en primera instancia - debe ejercer una evaluación constante sobre la misma, señalando errores y omisiones en su gestión. Esta tarea, para el caso de las burocracias públicas, ha sido tradicionalmente asignada al proceso político. Sin embargo, un análisis comparativo nos permite afirmar que no es suficiente ese proceso en las sociedades modernas. La propia complejidad de la organización, y sus efectos tan penetrantes en su entorno organizacional determinan que se institucionalice la acción de los grupos comunitarios de directo interés en el desempeño organizacional, de forma de complementar al proceso político en su tarea evaluativa de la organización.

La necesidad de revitalizar el proceso de evaluación tradicional, por un lado, y ampliar, institucionalizando, el entorno organizacional son dos estrategias para impulsar el cambio organizacional que podrían sugerirse a partir del modelo considerado. En este sentido, se nos aparece como sumamente oportuno el trabajo de Terreberry (33) sobre el medio organiza

cional y su vinculación al cambio organizacional. Así, pues, su artículo concluye con las dos siguientes tesis:

- "1. el cambio organizacional es fundamentalmente inducido exteriormente,
2. la adaptabilidad de la organización es una función de la habilidad para aprender y desarrollar de acuerdo a las cambiantes contingencias del medio."

A dichos efectos, Terreberry había establecido tres supuestos básicos:

1. los entornos organizacionales son de naturaleza turbulenta: la turbulencia viene dada por el hecho de que los efectos interactivos son de tal complejidad y de una tasa acelerada que exceden la capacidad de los componentes del sistema para predecir y por lo tanto controlar las consecuencias de sus acciones.
2. las organizaciones son menos autónomas,
3. las organizaciones formales son crecientemente importantes en los entornos organizacionales.

Entendemos que las estrategias esbozadas precedentemente pueden acelerar algunas de estas circunstancias, potencialmente presentes en nuestro medio, lo que reforzaría - entonces - la tesis del cambio inducido externamente como alternativa viable. En suma, la posibilidad de aumentar el número de organizaciones formales en el entorno organizacional, conjuntamente con la reducción de su autonomía, y una creciente turbulencia del medio harían posible que el cambio organizacional fuese inducido externamente.

Sin embargo, esta estrategia puede implicar un lapso muy prolongado y afectar variables sociales que hagan peligrar su efectividad, aun cuando sea de un alcance mucho más profundo que otras alternativas. En tal sentido, puede ser conveniente recurrir a otras estrategias de mucho menor alcance, pero que

preparen el campo de acción.

Dentro de estas últimas aparecen las siguientes:

1. desarrollo del subsistema directivo: dentro de esta estrategia se buscaría desarrollar tanto el nivel estratégico como el coordinador, lo cual requeriría - según hemos visto - no sólo el análisis de sus roles, sino fundamentalmente, de sus interrelaciones.
2. la definición de programas prioritarios que permitan, conjuntamente con la definición de políticas y objetivos de acción del Estado, la adecuación de las organizaciones a tales propósitos.
3. integración de los mecanismos de planificación y programación y control financiero-presupuestal con los de reforma administrativa ya institucionalizados (fundamentalmente en las áreas de racionalización administrativa y personal).
4. implantación de la auditoría operativa externa.

NOTAS:

- (1) Fremont E. Kast y James E. Rosenzweig, "Contingency Views of Organization and Management", (Wisconsin: Science Research Associates Inc., 1973) ps. 1-19.
- (2) CIDE, obra citada, p. 1.
- (3) CIDE, obra citada, p. 504.
- (4) Frederick Mosher, "Algunas Notas acerca de la reorganización de los organismos públicos", en Administración Pública - Ensayos en honor de Paul H. Appleby, por Roscoe Martín. (México: Herrero Hermanos S. A., 1967).
- (5) James L. Gibson, John M. Ivancevich y James H. Donnemmy Jr., "Organizations: Structure, Processes, Behavior", (Texas: Business Publications, Inc., 1973), Cap. 2.
- (6) Katz y Kahn, obra citada, Cp. 6.
- (7) James D. Thompson, "Organizations in Action". (New York: McGraw Hill, 1967), Cp. 7.
- (8) Martínez Nogueira, obra citada, p. 33.
- (9) Peter Drucker, "La Gerencia. Tareas, Responsabilidades y Prácticas", (Buenos Aires: "El Ateneo", 1976), p. 95.
- (10) Kast y Rosenzweig, obra citada, p. 326.
- (11) Bernardo Klilsberg, "El Pensamiento Organizativo: Del Taylorismo a la Moderna Teoría de la Organización", (Buenos Aires: Depalma, 1971), p. 280.
- (12) Martínez Nogueira, obra citada, p. 88.
- (13) Martínez Nogueira, obra citada, p. 89.
- (14) Martínez Nogueira, obra citada, p. 172.
- (15) Instituto de Administración, "¿Quiénes son Administradores Superiores?", (Montevideo: 1969).
- (16) Thompson, obra citada, p. 152.
- (17) Martínez Nogueira, obra citada, p. 171.
- (18) F. E. Emery y E. L. Trist, "The Causal Texture of Organized Environments" citado por Shirley Terreberry en "The Evolution of Organizational Environments" (Administrative Science Quarterly, 12, Marzo 1968).

- (19) Renate Mayntz, "Sociología de la Organización" (Madrid: Alianza, 1967).
- (20) CIDE, obra citada.
- (21) Robert L. Pennbody y Francis E. Rourke, "Public Bureaucracies" en Handbook of Organization, obra citada, ps. 802-837.
- (22) CIDE, obra citada.
- (23) Oscar Oszlak, "Diagnóstico de la Administración Pública Uruguay", (Montevideo: ONSC, 1972), Cp. 4.
- (24) Francis Rourke, "Bureaucratic Power in National Politics" (Boston: Little, Brown and Co., 1972) p. 1.
- (25) Peri E. Arnold, "Reorganization and Politics: A reflection on the Adequacy of Administrative Theory", (Public Administration Review, Mayo/Junio 1974).
- (26) Mosher, obra citada.
- (27) Gonzalo Martner, "El papel de la Reforma Administrativa en la estrategia de desarrollo" (Montevideo, ONSC, 1972).
- (28) Oszlak, obra citada, p. 197.
- (29) Primeras Jornadas sobre Comportamiento Organizacional. "Dirección y Motivación en la Empresa". (Boletín N. 1 del Instituto de Administración de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, octubre 1976).
- (30) Thompson, obra citada, p. 149.
- (31) Oszlak, obra citada, p. 152.
- (32) Oszlak, obra citada, p. 152.
- (33) Terreberry, obra citada.

CONCLUSIONES

1. El propósito básico de la utilización de modelos es lograr una descripción y explicación del sistema de eventos del mundo real, que nos permita comprender las características operativas del sistema observado, como base para resolver los problemas prácticos del mismo.

En este sentido debemos tener siempre presente que las características del modelo a utilizar están determinadas en alto grado por el propósito para el cual se crea. De ahí que el problema no sea descubrir el modelo perfecto, sino la búsqueda de uno o más modelos que puedan ser útiles para ese propósito dado. Es por eso, que pueden existir distintos modelos - igualmente válidos - para un mismo conjunto de eventos, lo cual no significa que todos sean igualmente efectivos. De esta forma, los modelos que hemos manejado así, como los aportados por otros autores, no deban considerarse mutuamente excluyentes, sino complementarios, debiéndose buscar para cada propósito cual es aquel más adecuado.

La construcción de un modelo pone, a su vez, en evidencia la necesidad de disponer de información sobre el conjunto de eventos, en forma tal que, podemos afirmar que el análisis del sistema a ser modelado está limitado por lo que sabemos acerca de él. Podremos hacer especulaciones en la ausencia de un conocimiento adecuado (algunas de ellas de suma utilidad), pero éstas no pueden suplir la información, si lo que buscamos, es una conceptualización válida. Es en este sentido, en que se debe

orientar la investigación futura en nuestro campo de estudio, ya que son múltiples las carencias de la información actualmente disponible a efectos de integrar los modelos utilizados precedentemente, así como otros que se puedan establecer.

Las dificultades en este campo son las típicas a las que enfrenta toda ciencia social:

- a. la definición y conceptualización de las dimensiones (variables) del mundo real que son relevantes,
- b. desarrollo de instrumentos precisos para medir esas variables.

La ciencia administrativa se ve enfrentada a un medio de tal complejidad que es difícil aislar un conjunto de variables que adecuadamente describa el sistema y aún en aquellas dimensiones que han sido aisladas (p. ej., estructura) hay una tendencia a discrepar en cómo debe definirse y medirse.

Por último, debemos reconocer que es difícil desarrollar modelos para un sistema total de eventos reales. Así los modelos tienden a ser restringidos a subsistemas del sistema que trata de explicar. Si distintos modelos son desarrollados para distintos subsistemas, es difícil - con el grado actual de nuestro conocimiento - poder integrarlos. Nuestro análisis, así lo demuestra implícitamente y nuestros esfuerzos deberían también orientarse a superar esa limitación.

2. Los modelos utilizados nos permiten concluir que al tratar los problemas del cambio organizacional - tanto a nivel práctico como teórico - no se debe dejar de lado las propiedades sistémicas de la organización. En particular, resulta crucial distinguir entre el cambio a nivel organizacional de la multitud de cambios que pueden ocurrir en y entre los subsistemas, sólo algunos de los cuales dan lugar a cambios en el nivel del sistema total.

El concentrarse, exclusivamente, en uno de los subsistemas como estrategia de cambio no es una perspectiva equivocada

en sí, sino - sobre todo - una sobre simplificación de la realidad. En otras palabras, puede una estrategia orientarse a una variable o subsistema organizacional en forma prioritaria, pero siempre y cuando tenga presente las otras variables y las interacciones entre las mismas, de forma de asegurarse que el cambio sea a nivel organizacional, y no simplemente - en el mejor de los casos - a nivel individual de la variable considerada.

En suma, los modelos utilizados nos hacen conscientes de que el cambio organizacional es un fenómeno complejo - como la propia organización - requiriéndose una estrategia que haga frente a esa complejidad. Sin embargo, debemos cuidarnos de no caer en el otro extremo; concluir de que ningún cambio podrá realizarse a menos que cambie el sistema total. En otros términos, si bien el enfoque de sistemas nos recuerda que debemos mirar el bosque por encima de los árboles, no debemos caer en el extremo de que para mirar el bosque se pierde de vista los árboles. El enfoque de sistema no debe conducirnos a una inercia por análisis sino que, por el contrario, y respondiendo a las exigencias de la vida organizacional, se deben obtener resultados basados en su lógica. Esto no demanda que, logremos operacionalizar el enfoque global en términos tales que logremos - con una óptica de sistemas - cambiar las variables organizacionales en términos significativos para la productividad global del sistema.

Con esta finalidad, aparece como necesario trasladarnos a un nivel menor de abstracción, que teniendo en cuenta la naturaleza multivariable del cambio, permita entender como puede operar en las circunstancias específicas.

Es a partir de ese análisis situacional que se estará en condiciones de definir la meta del cambio y el método para producirlo. A pesar de que cada método puede ser dirigido a diferentes metas o un número de metas, puede argumentarse que existe inherente a cada método una meta particular y un vínculo hipotético por el cual otras metas pueden alcanzarse. En otros

términos, no es posible pensar ya que un cambio de estructuras - por ejemplo - pueda ser el adecuado para todo tipo de problemas

3. El análisis de los objetivos en relación al cambio organizacional nos ha permitido cuestionar que el mismo está dirigido exclusivamente a lograr una mayor eficiencia, como se ha sustentado en múltiples ocasiones.

El cambio organizacional - se puede afirmar - busca básicamente un aumento de la productividad organizacional, pero los conceptos que se incluyen en ese término están sujetos a serias interrogantes. Esto se deriva del hecho de que, la definición de productividad ha de variar según el marco de referencia espacial y temporal que se adopte. Esto explica, no sólo porque la eficiencia no es necesariamente el objetivo del cambio, sino también porque cambios que de haber sido implementados hubieran aumentado la eficiencia, no lo fueron.

Un corolario de este análisis es que el proceso de cambio genera conflictos, en la medida que enfrenta diferentes puntos de vista o intereses sobre un problema, haciendo resaltar - muchas veces - diferencias en los sistemas de valores que habían permanecido ignorados.

En este conflicto es que debe verse las raíces básicas de la resistencia al cambio y no - como a veces se ha pretendido - en la naturaleza humana o en la propia organización burocrática. El proceso de cambio es, en este sentido, un proceso político.

La formulación de políticas - en tanto definición normativa de lo que la organización debe ser - resulta así el aspecto básico del cambio organizacional. Aspecto básico en la medida que se vincula a su componente decisional, y es - en tal sentido - que se deberá analizar su relación con los niveles decisionales de la organización.

4. La política organizacional - ya sea en cuanto a la formulación de objetivos como en cuanto a la determinación de procedimientos para lograr tales objetivos y evaluar el desem-

peño - es una fuente potencial del cambio organizacional. Potencial ya que la formulación de por sí no es suficiente y deberá verse materializada por un cambio en el funcionamiento real del sistema. De ahí que si bien los cambios en la política organizacional expresados por su nivel directivo nos proporcionan una buena base para determinar en qué dirección orientar el cambio organizacional, no debemos conformarnos con dichas declaraciones. La organización es un sistema social y las intenciones expresadas por sus dirigentes - aunque dotadas de compromiso y sinceridad - no pueden ser confundidas con el funcionamiento del sistema real.

En este sentido, se deberá tener presente:

- a) la formulación de la política (impulso al cambio) no debe buscarse exclusivamente en aquellos cargos que ya sea por su denominación o funciones potenciales aparezcan como fuente esperada de la misma. El hecho de que determinado cargo sea el responsable de la formulación de la política organizacional debe verse por el impacto que las decisiones tienen sobre el funcionamiento del sistema real. Podemos hablar de política cuando las decisiones son producto de quienes tienen capacidad para influir sobre el funcionamiento de la organización, de lo contrario - aunque hecha por los dirigentes - son simples declaraciones de propósitos. Habrá que analizar, pues, en la situación concreta de cambio quienes son los centros de decisión;
- b) la política organizacional no es sólo el producto de la consideración deliberada de los problemas de largo plazo que enfrenta la organización. La política se formula también por las decisiones que se toman día a día, aunque sean adoptadas sobre bases ad-hoc y por aquellos sobre los que no descansa - en teoría - la potestad de formularla.

5. Esta vinculación de la política y cambio organizacional nos debe afirmar en el concepto de que el cambio organiza-

cional es una parte del proceso organizacional, y no - como a veces se ha pretendido - un proceso aparte del funcionamiento normal del sistema. El cambio es una parte integral del proceso administrativo de nuestros organismos. De ahí que si bien pueden existir en las organizaciones determinadas estructuras orientadas hacia el cambio, éste debe ser siempre implementado a través del nivel directivo, ya que este no puede delegar la responsabilidad para modificar la política básica sin transformar a la propia organización. Las estructuras orientadas al cambio (Departamento de Personal, Organización y Métodos, Planeamiento, etc.) permiten la utilización de las ventajas de la especialización a través de la recolección de información y aún la formulación de recomendaciones, pero la decisión para el cambio permanece en el nivel directivo (centro de decisión).

6. Conjuntamente con la definición de la meta y el método apropiado para lograrlo, el cambio organizacional presupone como tercer elemento estratégico, la implementación de un método. Surge así la necesidad de considerar explícitamente los problemas y factores asociados con la implementación de las técnicas oportunamente seleccionadas.

Tal es el caso, por ejemplo, de la definición del alcance y timing del cambio propuesto y también es el caso - no tan difundido en las propuestas de cambio de nuestras burocracias - de la participación del funcionario como factor estratégico. En este sentido, la consideración de qué grado de participación ha de tener el funcionario en el cambio, es sin lugar a dudas un elemento estratégico de primer orden que, lamentablemente, no ha sido valorado en toda su magnitud. También la definición de la alternativa estratégica a seguir en la implementación del cambio debería ajustarse a la índole particular de la situación.

Debemos ser conscientes que la estrategia de implementación es tan importante como la técnica en sí misma.

7. Si bien como se ha expresado la decisión de cambiar es inherente al nivel directivo de la organización, no por ello

debe desconocerse el papel que en dicho proceso tiene el agente de cambio. Bajo esta denominación se engloba a todos aquellos individuos cuya función es intervenir en la organización, aportando una diferente perspectiva de la situación presente y, por lo tanto, posibilitando el cuestionamiento del status quo organizacional (tensión dinámica), contribuyendo en primera instancia así al reconocimiento de la necesidad del cambio. Se puede afirmar que el éxito de cualquier programa de cambio depende, entre otros factores, de la relación que entre ese agente de cambio y los niveles directivos se logra establecer. La forma de intervención (y por lo tanto, entre otras, la definición del rol del agente de cambio) es otro factor crucial del cambio organizacional y que, nuevamente, no ha sido explicitado entre nosotros.

La sociedad uruguaya es al igual que toda sociedad contemporánea una sociedad organizacional, es decir, depende para su existencia de sus organizaciones. Debe, por lo tanto, preocuparse por su funcionamiento. En la medida que logre establecer mecanismos capaces de asegurar la continua dinámica de sus burocracias públicas habrá asegurado, en gran parte, su propio progreso y avance hacia una etapa superior de su desarrollo social. De no ser así, el decrecimiento de sus organizaciones será a la par que obstáculo para dicho desarrollo, símbolo inequívoco de su propio fracaso, abriendo un signo de interrogación sobre su viabilidad futura. El cambio organizacional resulta así, en última instancia, ser un simple reflejo de la dinámica social del propio País.

I N D I C E

	<u>pág.</u>
INTRODUCCION	1
PRIMER MODELO CONCEPTUAL: TAREAS, ESTRUCTURA, TECNOLOGIA Y PERSONAS	8
SEGUNDO MODELO CONCEPTUAL: LA BUROCRACIA COMO SISTEMA SOCIO-TECNICO ABIERTO	52
CONCLUSIONES	102

IMPRESO EN LA DIVISION-PUBLICACIONES
Y EDICIONES DE LA UNIVERSIDAD DE LA
REPUBLICA.

DEPOSITO LEGAL N° 118.553/77.