

EL ROL DEL DIRECTOR (*)

Manual de Capacitación a Distancia

Lic. Ramón Firme
Arq. Carlos Galcerán
Ec. Mirta García Montejo
Cra. Graciela Kamrat

Estimados señores funcionarios:

Estimados discípulos:

Lo que tenéis en vuestras manos trata de ser un Manual de curso.

Es decir, un libro de texto para que lo trabajéis en la medida en que progreses en la adquisición de conocimientos. Un libro que expone un tema específico del campo de la Gestión: el Rol del Director.

Un tema esencialmente práctico; aún que con profundas implicancias en el campo de las ideas, es decir: de la Teoría.

Está estructurado de manera que puedas seguir una línea conductora, una lógica que preside la exposición del texto. Pero también, es la misma lógica que si miras con ojo de atento observador, la realidad de vuestro trabajo puedes descubrir en él. Y fundamentalmente es la misma lógica que te permitirá progresar en nuevas tareas, actividades, responsabilidades en el campo de la Gestión.

Es nuestro deseo que este Manual te sirva como acompañante en la tarea de servicio como funcionario público, como servidor del Estado. Pero nosotros sabemos que tú cumples una multitud de roles además del de funcionario público. Y en muchos de esos roles también tienes que realizar acciones que son propias del campo de la Gestión. Desearíamos que para todas esas veces que necesitas y debes realizar acciones de Gestión este texto te pueda servir.

El campo de la **Gestión** es un campo esencialmente creativo, innovador.

Es el campo de la acción tendiente al logro de un nuevo estado o situación; que moviliza y lleva en sí, deseos, valores. Ideas, actitudes, comportamientos, estructuras, personas, etc.; que se combinan en forma única y original para arribar a la creación del logro.

La definición anterior, como se ve, trasciende la actividad de la **Administración** (la Administración con mayúscula se usa comúnmente como sinónimo de Gestión; en el texto preferimos usar la palabra Gestión porque su raíz latina "gestare", trasmite la idea de crear, llevar con la acción un fruto de nuevo, que creemos es la misión o fundamento del espacio transdisciplinario que les es propio) en tanto que mundo de las oficinas, de las organizaciones y de las rutinas que en ellas se realizan.

La disciplina en la cual trabajamos, pensamos, meditamos y reflexionamos tiene una trascendencia mucho mayor. Y la tiene tanto porque contribuye a que la persona sea más creativa en los trabajos que emprende, sino también porque le amplía el horizonte de actividades o asuntos que puede encarar. Es por eso, que nuestro deseo, es poder transmitirla a través del tema específico que desarrollamos a lo largo del texto.

El tema específico que nos ocupará: el Rol del Director, es uno de los temas centrales del presente Curso. Lo es por muchas razones, pero seguramente una de las más significativas tiene que ver con el significado mismo de la palabra **Rol**. ***Se trata del papel, la acción que expresa a la persona y que se explicita en***

un haz de tareas, que le toca realizar a cada persona en una circunstancia social determinada.

La persona, cada uno de nosotros desempeñamos muchos roles. Un específico es el que estudiaremos aquí. Es uno de los que le interesa y focaliza la Gestión. Es uno de los que, al estar haciendo el Curso se supone que aspiráis. Os preparáis concienzudamente para ello. Por eso resulta importante desarrollarlo de tal manera que puedas reflexionar sobre el mismo.

Nuestro ferviente deseo es que puedas llegar a desempeñar el Rol de Director en las más diversas circunstancias que os depare la vida. Y que lo sepáis hacer con creatividad y provecho para vos y vuestros semejantes que esperan de ti un excelente resultado.

Con nuestros mejores deseos.

Los autores.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

OBJETIVO GENERAL

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

SOBRE ESTE DOCUMENTO

EL ROL

I. LAS ORGANIZACIONES

Organización y Organizar

La Organización como sistema

Eficiencia y eficacia

La administración

Los administradores

Las cualidades esenciales en un buen administrador

Gerentes públicos vs. Gerentes privados

Preguntas de Autoevaluación

Claves de corrección

II. LAS FUNCIONES Y SUS INTERRELACIONES

PLANIFICACIÓN

Planeamiento Estratégico

Elementos de la Planificación Estratégica

Factores de Influencia

Preguntas de autoevaluación

Claves de corrección

ORGANIZACIÓN

La Estructura Organizativa

La división del trabajo administrativo

Principios de organización

Preguntas de autoevaluación

Claves de corrección

DIRECCIÓN

Grupo de trabajo

Motivación

Estilos de Dirección

Preguntas de autoevaluación

Claves de corrección

CONTROL

Proceso de control

Preguntas de autoevaluación

Claves de corrección

III. LA TOMA DE DECISIONES

Ejecución o decisión

Naturaleza de la decisión

Decisiones programadas y no programadas

Identificación de problemas

Certidumbre, riesgo e incertidumbre

Proceso racional de Toma de Decisiones

¿Son eficaces nuestras decisiones?

La racionalidad limitada

Preguntas de autoevaluación

Claves de corrección

IV. EL SISTEMA DE INFORMACIÓN

La información que recoge directamente el Director

La información que llega por la vía de la Documentación administrativa

La información estadística

Características de la información sobre las cuales el Director debe velar

V. LOS INDICADORES DE GESTIÓN

Preguntas de autoevaluación

Claves de corrección

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANEXO

¿Cómo formar gerentes sociales? Elementos para el diseño de estrategias

Bernardo Kliksberg

INTRODUCCIÓN

OBJETIVO GENERAL

Introducir y desarrollar en el funcionario los conocimientos y actitudes referentes al desempeño del rol gerencial en la administración pública. Dichos conocimientos y actitudes se incorporan en la persona del educando si es capaz de seguir y meditar los temas que se proponen haciendo los ejercicios correspondientes.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Comprender el concepto de rol y su importancia social en la actividad gerencial que se desempeña en la administración pública.
2. Generar una capacidad reflexiva respecto a la necesidad que tienen las organizaciones públicas de cargos de Dirección que impulsan el desarrollo de su gestión.
3. Desarrollar una actitud creativa y dinámica en las personas en cuanto tal para desempeñar en plenitud el rol y parte activa en la pertenencia a la administración pública.

SOBRE ESTE DOCUMENTO

Este es un texto sobre Administración. Se ha dicho que la palabra esta usada como sinónimo de Gestión, a la cual se prefiere. Pero es un libro de Gestión muy particular por su temática dedicada al Rol. Es decir que, no es un libro en general. Es un libro dirigido a Ud., que se orienta a interpelarlo, como persona que desempeña un rol: el de Director.

Seguramente algunos de ustedes serán llamados por este rol ya que lo sentirán próximo sino es que ya lo están desempeñando. Pero muchos más de Uds. habrán dicho al llegar al fin del párrafo anterior: no es a mí que me están hablando (ya que yo no dirijo nada, ni pienso dirigir). Alto ahí!!! Cuán seguro está de la afirmación y de lo que está entre paréntesis. Seguramente ya habrá oído el dicho: "...de ésta agua no he de beber". Y no obstante al final no se tiene más remedio que el actuar. Por lo tanto le aconsejamos que aguante un poco hasta que se termine la Introducción. En una de esas algo le hace cambiar de posición.

Como siempre, es importante comenzar por el principio. Y puesto que este libro se llama "Rol del Director" lo lógico es comenzar por que se ha titulado así; qué significa esto del Rol.

Y lo mejor para saber algo sobre un término es ir al diccionario de la lengua y

averiguar que dice. Solo que si esta vez recurres al diccionario de la lengua española saldrás con una visión equivocada. El término sí existe, pero no tiene directamente que ver con la acepción que allí se le da. Y es que en la acepción que le estamos dando la palabra proviene y es de uso corriente en el idioma inglés. Y su sinónimo en idioma español es **papel**.

Rol o Papel, entonces. Pero veamos un poco más en detalle el significado

Diccionario:

Papel.-10. *Parte de la obra dramática que ha de representar cada actor y la cual se le da para que la estudie.* 11. *Personaje de la obra dramática representado por el actor.* 12. *fig. **Carácter, representación, encargo o ministerio con que se interviene en los negocios de la vida.***

Como se ve el origen de la palabra está directamente vinculado al teatro, a la **representación** de un personaje de una obra. Rol, rolo en el cual se enrolla el texto o parlamento que contiene lo que el actor debe representar y decir. Es por ello que el Diccionario habla de “sentido figurativo: *fig.*”. Se figura que los hombres, como en el teatro representan diferentes papeles y que para cada papel define un carácter de la misma forma que éste lo determina como ser humano. Es decir que en “los negocios de la vida” se reciben múltiples encargos sobre los cuales debemos y podemos actuar. Cada uno de nosotros recibimos una multiplicidad de encargos; es decir de, roles. Roles que desempeñamos en la casa, en el trabajo, en el club, etc. etc.

Cada rol, como hace el actor se aprende y su comprensión y actuación mejora con el paso del tiempo y la absorción de experiencia que realizamos. El rol que aprehendemos debe realizarse en la misma forma que los primeros actores lo aprehendían en la medida en que desenrollaban sus pergaminos de sus rolos que contenían esas características del personaje a actuar.

La sociología ha utilizado esta palabra durante mucho tiempo y del sentido figurado ha pasado a denominar actividades concretas y específicas que realizan las personas ya no en el sentido figurado sino en forma concreta, de acciones desarrolladas en la realidad de la vida. Y la sociología se la ha prestado a la gestión para que ésta pueda darle un sentido a la creación de acción que realiza, ordena, clasifica, prioriza, jerarquiza y organiza en ejercicio de la actividad volitiva.

Con esto estamos en condiciones de hacer una definición importante que nos permita consolidar el conocimiento y avanzar en su desarrollo. Para eso tenemos que precisar esa definición.

- **ROL o PAPEL:** *conjunto de actividades socialmente útiles que una persona debe realizar en función de una posición social concreta y diferenciada asumida en libertad y responsabilidad.*

Pero esta es una definición general. Nosotros nos estamos refiriendo a un rol

muy particular el Rol del Director. Y se hace con especial referencia a su ejercicio en la administración pública. Es en función de esta direccionalidad que se estructura el presente trabajo.

La administración del Estado donde se desarrolla el trabajo de las personas es una organización sumamente compleja. Y toda vez que se debe desempeñar un Rol laboral, y sobre todo de Dirección este se cumple en una organización. Es por ello que en el Capítulo I nos ocuparemos de este tema. Es muy importante que Ud. reflexione sobre el hecho de ejercer un cargo de Dirección en una organización, máxime cuando la misma es compleja. De alguna manera su participación es fundamental y va recreando la organización en la medida en que desempeña su rol.

La definición de Rol que se ha realizado habla de “actividades socialmente útiles” y el campo de la Gestión agrupa esas actividades en **funciones** que ocupan una parte importante del quehacer directivo y por lo tanto es una buena parte del Rol. El Capítulo II donde se revisan las funciones de la administración se transforma en una poderosa Guía para la Acción de un Director. Uds. entrarán en el mundo de las funciones donde tendrán conocimiento, actitudes deseables y valores fundamentales que deben ser seguidos si se quiere llegar a ser un buen Director.

Cuando se despliegan las funciones y las mismas se ejercitan uno comienza a sentir y luego reflexionar la importancia de las Decisiones en todo trabajo de Gestión y fundamentalmente de Dirección. Es importante sentir la decisión ya que este es el corazón, el centro, el núcleo del cual se parte; y al cual se arriba en el ejercicio del conjunto de las funciones. Y éstas se elaboran, se moldean, se tallan y ello lleva tiempo, supone sensibilidad, se requieren recursos, y fundamentalmente el orfebre que una con arte todos estos elementos. Eso es lo que se trata en el Capítulo III.

La Gestión que como hemos visto tiene un núcleo central, necesita de un insumo específico, que le es propio en el grado de importancia que para su desarrollo tiene; ésta es la información. La importancia del insumo, los diferentes tipos que se necesitan y como se le maneja será lo que se tratará en el Capítulo IV.

En el Capítulo V se expondrá uno de los elementos esenciales en la tarea de Dirección. Es difícil pensar un auto actual sin su correspondiente cuadro de mando. Este cuadro de mando no es otra cosa que un tablero en el cual se encuentran un conjunto de instrumentos que contienen indicadores que nos señalan el estado del aceite, la temperatura, presión, etc., etc. Los indicadores nos sintetizan y nos hacen comprender de una mirada una información copiosa. Nos permiten ver las múltiples actividades que desarrollan el motor y la parte mecánica de un automóvil. Los indicadores de Gestión, que se verán en el Capítulo V, permiten captar la complejidad de la Gestión en una sola mirada, que además podemos dar en cada momento. Y con ello estaremos en condiciones de salir a pilotear nuestra organización.

EL ROL

I. LAS ORGANIZACIONES

Organización y Organizar

La palabra organización está asociada a dos acepciones, que pese a estar vinculadas entre sí, tienen aspectos diferenciales:

- el sustantivo organización
- el verbo organizar

Veremos aquí la que se vincula con el sustantivo y luego, en el capítulo sobre las funciones, analizaremos la segunda.

¿Qué es una organización?

Cuando pensamos en ello, la imagen mental que nos suele surgir es la de un organigrama primorosamente colgado en una pared. Pero una organización es mucho más que eso.

Imaginen que un grupo de personas naufraga en una isla. Automáticamente y sin que nadie lo piense demasiado, se organizarán para que un grupo se ocupe de procurar agua, otros alimentos, otro leña, otro refugio, etc. De igual forma, se coordinarán los esfuerzos para que cuando se disponga de los alimentos, esté pronta la leña para su cocción. Asimismo, se establecerá algún tipo de controles para que todo el mundo cumpla con sus tareas, ya que en ello va la supervivencia de todos.

Y ya tenemos una organización, ya que aparecen aquí todos los rasgos que la caracterizan:

a) **Objetivo.**- Todas las organizaciones tienen una razón de ser, una misión a cumplir. En nuestro ejemplo de la isla, será la supervivencia del grupo.

b) **Recursos.**- Para lograr lo que se ha propuesto, la organización cuenta con una serie de recursos humanos y materiales. En el caso analizado, dependerá de lo que la naturaleza les proporciona, pero también de las habilidades y la imaginación de cada uno de sus integrantes.

c) **División de tareas y roles.**- El cumplimiento del objetivo implica la realización de una serie de tareas, que se distribuyen entre los integrantes de la organización (procurar agua, comida, etc.) y que implican una serie de obligaciones y responsabilidades.

d) **División de autoridad.**- La división de tareas y roles crea diferencias jerárquicas dentro de la organización, en función de las diferentes responsabilidades a asumir: habrá personas encargadas de realizar el trabajo operativo y otras responsables de organizar los diferentes grupos y por último, alguien que coordine la actividad de todos y planifique la estrategia a seguir para afrontar los desafíos que se presenten.

e) **Sistema de comunicaciones.**- Para que la organización funcione, es necesario que todos estén enterados de los problemas que se planteen y la forma como han de resolverse.

f) **Mecanismos de control.**- Como ya se mencionará, es necesario verificar que cada uno cumple con el papel que se le ha asignado, pues de ello depende la vida de cada integrante del grupo.

Dejemos por un momento nuestra isla y consideremos todas aquellas organizaciones que conocemos: desde un club de fútbol hasta una empresa multinacional, pasando por los organismos públicos.

Todas ellas tienen, o deberían tener, todos y cada uno de estos rasgos característicos. Pero todos sabemos que, en la realidad, y sobre todo en los organismos públicos se da que:

- rara vez se tiene perfectamente clara cuál es la razón de ser de la organización, para qué existe, hacia dónde debe orientarse su accionar,

- existe un enorme desperdicio de recursos, no sólo materiales sino también humanos, pues muy poca gente está siendo aprovechada en el máximo de sus capacidades,

- la distribución de tareas no es normalmente, la más adecuada por la misma razón señalada en el apartado anterior,

- los roles no están, muchas veces, claramente definidos, lo que origina inseguridad e incertidumbre,

- las comunicaciones no funcionan como debieran y la organización se transforma en una serie de «chacritas», donde cada grupo se ocupa de «sus asuntos» sin preocuparse de si lo que hacen colabora o no con el resto de la organización en el logro de los objetivos generales,

- los controles no existen o no son efectivos o simplemente se establecen con independencia de los objetivos generales.

De esta forma, es muy fácil imaginarse por qué las cosas no funcionan. Por más que cada integrante de una organización brinde su máximo esfuerzo y encare sus tareas con la mayor responsabilidad y diligencia, si no se funciona de una manera organizada y sincronizada, muy difícilmente se lograrán los objetivos.

Es como un bote de remos de esos que se utilizan para correr regatas: si todos los remeros no reman a la vez y para el mismo lado, el bote no avanza.

La Organización como sistema

José Pini define la organización como «una unidad social que, actuando en determinado contexto, persigue objetivos mediante la utilización de recursos materiales, financieros y humanos, estructuras y procedimientos administrativos» (1).

Las organizaciones existen y se desarrollan en un medio determinado. De él reciben sus demandas y hacia él se destina el producto de su actividad.

Para atender esas demandas, la organización cuenta con sus recursos materiales y humanos, su estructura y sus procedimientos administrativos, que utiliza en la producción de los bienes y servicios a su cargo.

Dado que el medio cambia con una velocidad cada vez más vertiginosa, es necesario que la organización mantenga un estrecho contacto con el mismo para que sus productos sean los que el medio demanda, es decir, es necesario que exista una retroalimentación adecuada.

Si la organización no toma en cuenta el medio y se preocupa solo de su funcionamiento hacia adentro, se transforma en un sistema cerrado y se condena a sí misma a la desaparición, más tarde o más temprano.

Si, en cambio, la organización funciona como un sistema abierto, en estrecho contacto con el medio, tiene la posibilidad de adaptarse a los cambios que en él se producen y asegurar, así, su supervivencia.

Tenemos, pues:



Pero, al igual que el ser humano, las organizaciones son sistemas complejos, formados por subsistemas. De la misma forma que una persona tiene un sistema: óseo, muscular, circulatorio, respiratorio, digestivo, etc., que combinados entre sí permiten que viva, se desarrolle y se relacione con su medio, las organizaciones están formadas por una serie de subsistemas que, interrelacionados entre sí,

hacen que esta pueda vivir, desarrollarse y vincularse con el medio.

Dentro de estos subsistemas tenemos: el de metas y objetivos, el estructural, el técnico, el cultural y el administrativo.

Tal como vimos al principio de este capítulo, las organizaciones tienen una razón de ser, cumple una función determinada dentro del medio en el que se desarrolla. Esto constituye el *subsistema de metas y objetivos*.

Por otra parte, dijimos que la organización maneja recursos de diversos tipos y tiene, además, una estructura y una serie de procedimientos que la caracterizan.

La estructura es la forma como las diferentes actividades están ordenadas y cómo se relacionan entre sí y constituye el subsistema estructural.

Define cuáles serán las unidades administrativas (departamentos, secciones, etc.) responsables de las actividades que deben desarrollarse para el logro de los objetivos, que nivel jerárquico tendrán, y qué tipo de relación existe entre ellas (jerárquica, funcional, de asesoría, etc.). Es el «esqueleto» de la organización, lo que le da estabilidad temporal y una cierta independencia de las personas.

Los procedimientos administrativos constituyen la forma de hacer las cosas dentro del organismo. Están vinculados con la tecnología que se maneja y con las características del trabajo y con los conocimientos necesarios para transformar los insumos en productos. Este es el *subsistema técnico*.

Pero lo más importante de una organización es que está formada por los seres humanos que la componen y que le dan determinadas características muy especiales, dotándola de una cultura organizacional y de una serie de valores y principios.

La forma como los integrantes de una organización se relacionan entre sí depende de los valores y la cultura de cada uno, pero también de una determinada escala de valores, principios y cultura que se desarrollan dentro de la propia organización y que no necesariamente coinciden con los de cada individuo, pero que son aceptados por todos en el ámbito organizacional. Esto constituye lo que llamamos el *subsistema cultural*.

Por último, el *subsistema administrativo* es el que interrelaciona todos estos subsistemas entre sí y permite a la organización funcione y se vincule con el medio.

Eso hace que cada organización sea única e irrepetible.

Y que para que lleguemos a conocerla realmente, tengamos que analizar todos y cada uno de sus subsistemas y la forma como ellos se relacionan entre sí.

Pero aquí no termina la historia, porque además, en ese medio existen una serie de sistemas que inciden sobre su funcionamiento de la organización, ya que ella

forma parte de un sistema mayor que es el medio donde desarrolla su actividad.

Así, por ejemplo, tenemos que el sistema legal tiene una clara influencia sobre las organizaciones, máxime si pensamos en organizaciones públicas. Si una nueva norma legal modifica los servicios que el Estado presta o los controles que realiza, etc, obviamente ello incidirá sobre el organismo de que se trate.

También influirán: los usuarios, la opinión pública, los grupos de presión, los gremios, etc.

Qué elementos y en qué momento, dependerá de la organización, de su forma de relacionamiento con el medio e incluso de las circunstancias, pero ello la obliga a buscar la forma de adaptarse a los cambios que se producen en el entorno.

Y este es un proceso permanente.

Eficiencia y eficacia

No es lo mismo «hacer bien las cosas» que «hacer cosas buenas».

El «hacer bien las cosas» está vinculado con la eficiencia, es un criterio de desempeño interno a la organización, que tiene que ver con la ejecución más rápida, con menor esfuerzo y menor costo.

El «hacer cosas buenas», en cambio, se refiere a la eficacia, criterio de desempeño externo de la organización, que tiene que ver con la vinculación de la organización con el medio y con el grado de cumplimiento de sus objetivos.

La eficiencia pone énfasis en las tareas, los métodos, los procedimientos, la eficacia en la legitimación de los objetivos y en la formulación de programas.

Ambas deben marchar paralelamente para que la organización funcione adecuadamente. Un énfasis excesivo en la eficiencia puede hacer perder de vista los objetivos reales, y un énfasis excesivo en la eficacia puede llevar a descuidar los costos operativos.

La administración

La forma de lograr que una organización alcance sus objetivos con eficiencia y eficacia es la de una buena administración.

Al igual que a nivel doméstico, administrar implica “arreglarse con lo que se tiene para lograr, dentro de lo posible, lo que se quiere”.

Un ministro francés dijo una vez que “administrar es elegir, elegir es renunciar y renunciar siempre duele”. Ese es el drama cotidiano de todo administrador.

Existe una discusión de larga data sobre si la administración es una técnica, un arte o una ciencia y si lo fundamental es la experiencia o la formación científica.

En la medida que administrar implica, en definitiva, construir cosas con personas, ya no es una ciencia exacta sino una ciencia social, donde las verdades absolutas no existen.

En realidad, la administración tiene una buena dosis de experiencia e intuición, pero en este mundo de cambios vertiginosos y de organizaciones cada vez más complejas, aparece cada vez con mayor énfasis la necesidad de profesionalizar a los administradores, dotándolos de conocimientos en disciplinas como la Teoría de la Administración, el Derecho, la Economía, la Sociología y la Psicología y las Técnicas matemáticas y contables.

Los administradores

Generalmente, se distinguen dos tipos de tareas dentro de cualquier organización:

- las operativas, que implican manipulación física de recursos o elementos materiales,
- las administrativas, que manipulan representaciones simbólicas de operaciones físicas, es decir, información.

El administrador es quien tiene la responsabilidad de utilizar los recursos para alcanzar los objetivos.

A su vez, existen diferentes niveles jerárquicos dentro de toda organización:

1. el nivel operativo, que realiza, básicamente, las tareas operativas
2. administradores de primera línea, que dirigen empleados operativos: capataces y supervisores.
3. mandos medios, que realizan actividades mediante las cuales se ejecutan políticas
4. alta dirección, quienes fijan las políticas y estrategias de la organización.

En todos los niveles se realizan tareas operativas y administrativas, aunque, a medida que ascendemos en la escala jerárquica las segundas van predominando sobre las primeras, cada vez en mayor grado, sin que nunca desaparezcan totalmente ninguna de las dos.

Las cualidades esenciales en un buen administrador

Un buen administrador es aquel que es capaz de lograr el máximo posible de los objetivos planteados, con los recursos de que dispone.

Para ello necesita según ya dijimos, una formación adecuada, experiencia e intuición, y tres cualidades que han demostrado ser fundamentales:

- 1) Necesidad de administrar, es decir, voluntad de afectar el desempeño de los demás.
- 2) Don de mando, o sea la capacidad de hacerse obedecer.
- 3) Capacidad de empatía, que implica conocer y hacer frente a las reacciones emotivas no expresadas de otras personas, para lograr su cooperación.

Un director debe tener como objetivo ser un buen administrador, es decir cumplir adecuadamente el rol que le ha tocado representar en el escenario de la organización.

Gerentes públicos vs. Gerentes privados

Durante los últimos años Ud. habrá oído muchas veces discusiones sobre si es igual ser gerente (director, administrador) de una empresa privada que de un organismo público.

Es nuestra opinión que es muy diferente, que las organizaciones públicas son mucho más complejas que las privadas, esencialmente por su contenido netamente social.

A este respecto, nos parece importante lo que ha dicho Bernardo Kliksberg en su artículo “¿Cómo formar gerentes sociales? Elementos para el diseño de estrategias.”, contenido en el Anexo I de este manual.

Preguntas de Autoevaluación

A.- Suponga que Ud. y un grupo de amigos deciden fundar un club de fútbol llamado "El resorte" y se inscriben para jugar en la cuarta división.

Consiguen los jugadores, los equipos, designan un técnico y nombran una comisión directiva.

Preguntas:

1. ¿Es esto una organización?
2. ¿Cuál es su objetivo?
3. ¿Cómo definiría las funciones de cada unidad:
 - El equipo de jugadores
 - El cuerpo técnico
 - La comisión directiva?

B.- Suponga que, transcurrido determinado tiempo, el equipo anda mal y Ud. no tiene muy claro el por qué.

Algunos opinan que es porque el cuadro está mal organizado, nunca está el dinero cuando se lo precisa, siempre hay malentendidos con los horarios de las prácticas y dos por tres hay problemas con la locomoción para el traslado de los jugadores.

Otros consideran que en realidad el problema es que los jugadores no tienen espíritu de cuerpo, no se sienten parte de un equipo, sino que cada uno está "en la suya".

Una tercera opinión sugiere que el problema pasa por el cuerpo técnico y que el equipo en realidad "no juega a nada".

Pregunta:

¿Quién cree Ud. que tiene razón?

Claves de corrección

A.- Respuestas

1.- Sí se trata de una organización, ya que tiene todos los elementos que la caracterizan: un objetivo, una serie de recursos humanos y materiales, una división de tareas y roles, una división de autoridad, un sistema de comunicaciones y mecanismos de control.

2.- El objetivo de la organización podría ser definido como el lograr el ascenso a la primera división.

3.- Las funciones de cada una de esas unidades sería:

- El equipo tiene que ganar los partidos que le permitan o tener el campeonato para ascender de división

- El equipo técnico debe enseñar a los jugadores y definir la forma cómo debe jugarse

- La comisión directiva es la responsable de administrar los recursos de la organización.

B.- Respuesta:

Probablemente todos tengan algo de razón, dado que esta organización es también un sistema formado por subsistemas, y las fallas que se presentan en cada uno de ellos afecta el conjunto de la organización.

II. LAS FUNCIONES Y SUS INTERRELACIONES

Para que la organización tal cual la hemos definido cumpla con su misión, logrando en consecuencia alcanzar los objetivos definidos debe ser administrada en forma adecuada.

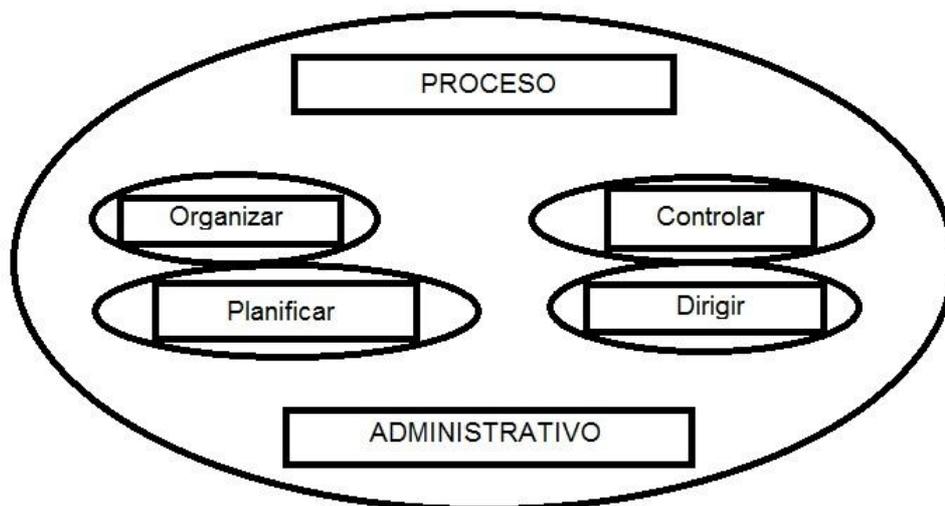
¿Quién lleva a cabo esa administración o mejor aún quién es el responsable de se administren adecuadamente todos los recursos de la organización?

No creen ustedes que están exentos de esta responsabilidad, todo lo contrario, no importan el nivel de la organización en que se encuentren, todos en mayor o menor medida administran. Entonces es hora de que juntos intentemos comprender de qué se trata esta historia de administrar.

En realidad lo que efectivamente debemos hacer es administrar los esfuerzos de los integrantes de la organización, los recursos materiales y técnicos disponibles.

Al administrar desarrollamos el proceso administrativo que implica *organizar, planificar, dirigir y controlar*.

CUANDO ADMINISTRAMOS PLANIFICAMOS, ORGANIZAMOS, DIRIGIMOS Y CONTROLAMOS.



Para desempeñar el rol que nos corresponde como directores debemos internarnos entonces en estas cuatro grandes funciones que deberemos

desarrollar.

PLANIFICAR

Significa pensar en el futuro, en cómo nos desempeñaremos o nos comportaremos en el futuro. Si esto lo analizamos a nivel de nuestra vida particular implica por ejemplo pensar que haremos en nuestras vacaciones, a qué lugar iremos, cuando, cuantos días, etc.

En el caso de la organización cualquiera sea el nivel en que nos encontremos dentro de la organización seguramente podremos planificar nuestro tiempo y el de nuestros subordinados. O los recursos materiales: hojas, lápices, viáticos, vehículos, etc.

ORGANIZAR

Organizar es la acción de ordenar e incluso coordinar, los esfuerzos de todos los integrantes y recursos de la organización que estén a cargo del administrador, de forma que se logre un uso adecuado y conforme a los objetivos previamente establecidos. Todo esto evitando superposiciones en el uso así como utilizaciones indebidas de los recursos.

DIRIGIR

Dirigir implica lograr una conducta de los subordinados que posibilite canalizar sus esfuerzos en pos de los objetivos propios de la organización. El administrador debe “hacer hacer”, lograr que las personas ejecuten los trabajos que se entiendan necesarios para el logro de los objetivos propuestos.

CONTROLAR

Controlar, implica verificar si los trabajos se desarrollan de acuerdo a lo previsto, tomando las medidas correctivas necesarias en caso de que ello no ocurra. Esta definición resulta muy simple ya que podemos pensar: “es tan simple controlar pues simplemente observo si se hace lo que habíamos previsto o no, sino se hizo lo debido adopto las medidas necesarias de forma que se realice todo tal cual lo planificamos”. Controlar es más que esto, es incluso necesario para modificar los caminos propuestos de forma de llegar al objetivo propuesto.

PLANIFICACIÓN

¿Qué es?

Presentaremos a Uds. ahora algunas definiciones de planificación:

“Planificación es un proceso permanente, sistemático e interactivo, volcado al futuro, que mira la toma de decisiones, con la finalidad de elegir entre diferentes alternativas un curso de acción, que implica ubicar recursos humanos, materiales y financieros y coordinar de modo eficaz actividades, en el sentido de la realización de los propósitos deseados”.

“Planificación es el proceso dinámico de determinación y orientación del camino seguido por una organización en el sentido de realizar sus objetivos”.

“Planificar es definir un futuro deseado y todas las providencias para su materialización. Es el proceso de mirar el futuro para descubrir caminos alternativos de acción. Es lo que debemos hacer para tener un futuro”.

“Planificar es saber dónde estuvimos, donde estamos y hacia dónde queremos ir”.

La función de planeamiento, se configura a partir de determinados pasos, que llamaremos pasos básicos:

Pasos básicos:

- 1)- establecer metas
- 2)- definir situación actual
- 3)- identificar ayudas y barreras
- 4)- desarrollar un plan

El desarrollo de un plan, implica a su vez:

- 4-1) identificar cursos de acción alternativos
- 4-2) evaluar alternativas
- 4-3) seleccionar la alternativa más adecuada

Todo proceso de planeamiento implica la toma de decisiones de hoy para acciones o situaciones que sucederán en el futuro. Como ya dijimos, en muchas organizaciones, esta situación nos ubica en un campo de riesgo o incluso incertidumbre con relación al conocimiento de estos hechos futuros. Aquí es fundamental la forma de relacionamiento que el director haga de las diferentes variables que intervienen. Como las otras funciones del director, la función de planeamiento se apoya en un insumo básico que es la información disponible.

El consultor Matthias Sachse (2), planteó las exigencias que debe satisfacer todo sistema de planeación. Se trata de siete reglas que detallaremos a continuación:

1. Determinar el objetivo general de la organización

Todas las actividades de la organización deberán enfocarse al logro de este objetivo.

2. Pirámide de objetivos

Sólo se puede llegar al logro de este objetivo a través de objetivos parciales, que deberán a su vez subdividirse, de manera que todas las actividades de la organización estén orientadas a través de una pirámide de objetivos.

3. Cuantificación

Es importante que la planeación se cuantifique en todas sus fases.

4. Objetivos y responsabilidad

Ya vimos que existen diferentes niveles dentro de una organización. El subsistema administrativo presenta tres niveles básicos que son el operativo, de coordinación y estratégico. Cada responsable de objetivos deberá determinar sus propios objetivos dentro de su campo de trabajo. El nivel más alto podrá influir en forma orientadora, pero no imperativa. Cada responsable estará en mejores condiciones de comprometerse e identificarse con las metas si ha tenido la libertad de poderlas fijar y no si le han sido impuestas. Esta tarea, sin embargo, deberá considerar la necesaria compatibilización de toda la pirámide de objetivos.

A nivel estratégico, serán más importantes los métodos de aplicación del planeamiento estratégico, mientras que a nivel operativo, se deberá realizar fundamentalmente una planificación operativa.

5. Objetivos ambiciosos pero alcanzables

Los objetivos deben ser exigentes, pero alcanzables. Objetivos inalcanzables, llevan tarde o temprano a la frustración y a la falta de identificación.

6. Logro y recompensa

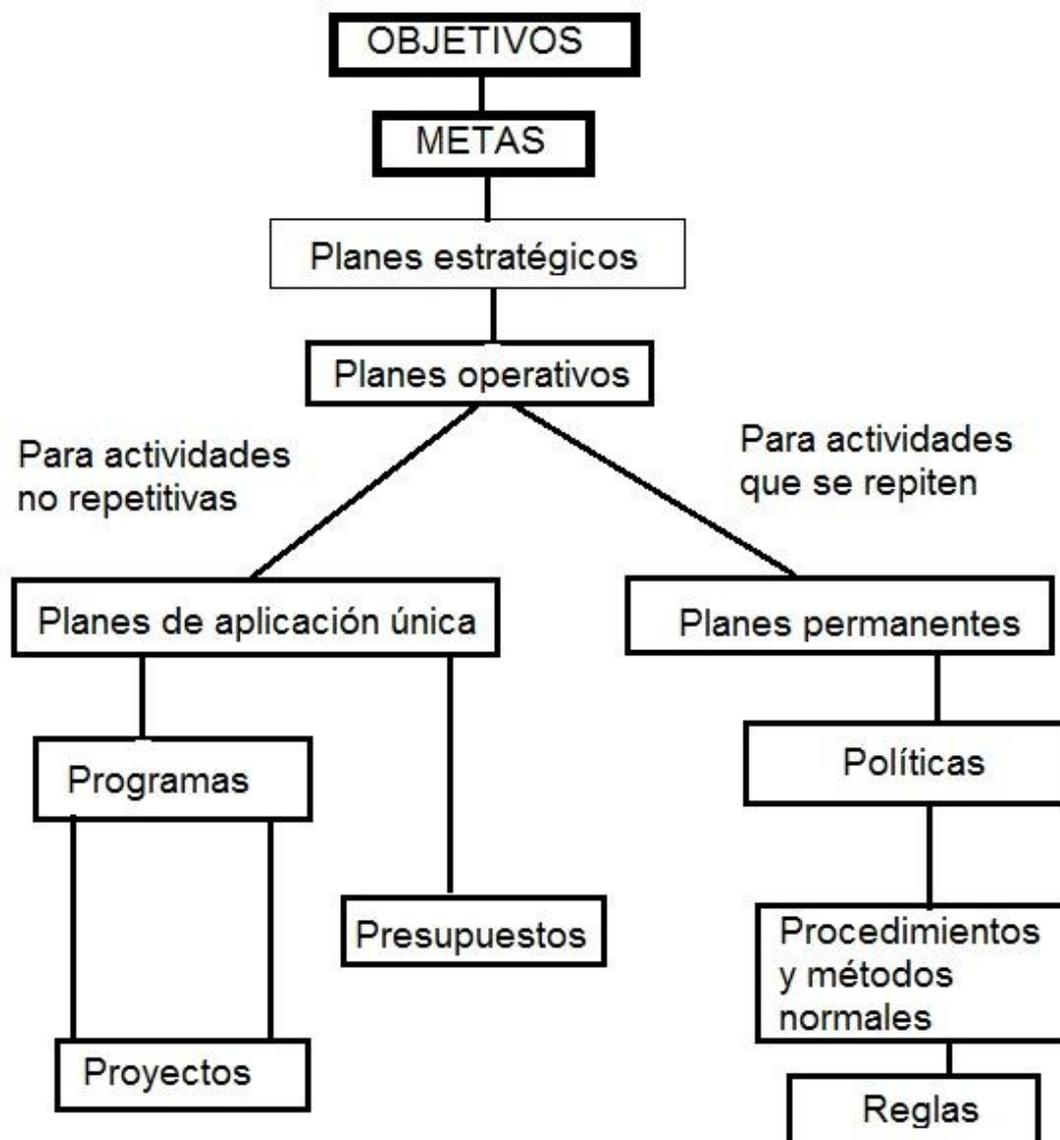
Es importante asumir que logros que se recompensan tienden a ser repetidos.

7. Revisiones periódicas

El ciclo horizontal de planeación vincula a las funciones de planeamiento y control con la ejecución. *Ver esquema a continuación.*

Para poder comparar lo planeado con el logro real, se deberá realizar un monitoreo, tanto a nivel de la ejecución como para determinar si existieron cambios ambientales que requieran una revisión de lo planeado.

Este concepto de retroalimentación o “feed-back”, es tomado de la cibernética y será ampliamente analizado en el capítulo siguiente.



Matthías Sachse sostiene que, en el caso concreto de las organizaciones en países latinoamericanos, en la medida en que, en general, se encuentran inmersas en contextos socio-políticos altamente dinámicos e inciertos, sería necesario incluir otras premisas a estas 7 básicas, y que tienen relación con:

- 1. Otorgar una mayor importancia y tiempo al análisis de los factores del medio ambiente.**
- 2. Será necesario prever alternativas de planeación, que tomen en cuenta circunstancias más probables y planes contingentes para un desarrollo bajo circunstancias posibles.**
- 3. Lo anterior hace necesario que los sistemas de planeación tengan la flexibilidad suficiente para inscribirse en un proceso de adaptación dinámico.**

Estos tres requisitos, en la medida en que toman en cuenta las particulares características del entorno, serán de aplicación fundamentalmente, en el planeamiento estratégico.

Recogemos aquí otros principios básicos, que son fundamentales para la eficacia del planeamiento:

- * El planteamiento debe ser hecho a medida.**
- * Debe ser elaborado para y por la propia organización.**

Finalmente, no deberemos olvidar que, si bien la formulación de una estrategia es fundamental para el éxito y la eficacia de una organización, todos los planes estratégicos se elaboran en el campo de la teoría. Solo se harán realidad a través de proyectos y pasos concretos, que son la operacionalización de estas estrategias. De ahí la importancia que también adquiere **la planificación operativa, entendida como una correcta definición y distribución de los recursos disponibles para encarar las acciones concretas.**

La relación entre planes operativos y estratégicos la vemos en el esquema de la página anterior:

A nivel estratégico, la planificación busca percibir tendencias, incertidumbres y variables existentes en el ámbito externo e interno de la organización, oportunidades y amenazas, puntos fuertes y débiles, para tomar decisiones sobre los principales rumbos a seguir.

A nivel operativo, la planificación busca la adecuada combinación de los medios necesarios para lograr los objetivos y metas definidos a nivel estratégico.

Planeamiento Estratégico

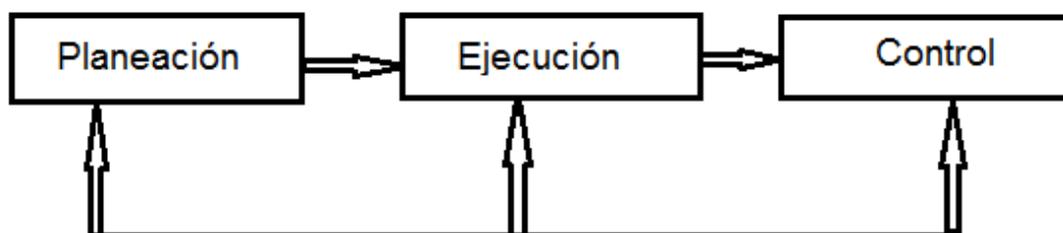
En la planificación operativa respondemos a la pregunta: *Esto es lo que tenemos que hacer; ¿qué recursos necesitamos y cómo los vamos a obtener?*

En el planeamiento estratégico, respondemos a esta otra pregunta: ¿Qué queremos ser, y cuáles son los caminos para lograrlo?

El hombre tiene una visión intrínseca del futuro. Las organizaciones, en tanto sistemas sociales, deben necesariamente tener esa visión de un futuro deseado y por lo tanto se hace imprescindible definir los caminos para llegar a él.

El dinamismo característico del mundo actual y los aspectos cambiantes del entorno de las organizaciones, hacen que ya no sea posible gerenciar a las organizaciones, basados solamente en la experiencia adquirida y en la intuición. Debemos basarnos en otro sistema de valores que imponen el dinamismo, la toma de decisiones en condiciones de incertidumbre, la investigación y desarrollo y fundamentalmente el **Planeamiento Estratégico**.

La complejidad del entorno de nuestras organizaciones, y en particular de las organizaciones públicas exigen, nuevos procedimientos para la toma de las decisiones. Recordemos que, en la etapa de planeamiento, estamos tomando decisiones hoy para situaciones que se darán en el futuro. Por lo tanto, se determina un objetivo y una estrategia de acuerdo a las aspiraciones de la organización. Pero deberemos analizar a fondo la decisión antes de comenzar e, incluso muchas veces, será necesario pasar por una etapa piloto de experimentación para luego tomar la decisión definitiva. Pero estas precauciones no bastan. La planeación estratégica requerirá mecanismos de control y evaluación que a su vez sirvan de retroalimentación de lo planeado. Este ciclo es el que conocemos como ciclo horizontal de planeación y se ilustra en la siguiente figura:



En general, se asocia el término de planeación estratégica a las empresas privadas con fines de lucro. Si bien se acepta la vinculación de esta técnica con empresas públicas de alta tecnología, todavía subsisten numerosos mitos y preconcepciones con relación a la aplicación de esta metodología a otras organizaciones públicas, más caracterizadas por su misión social:

1- El primer preconcepción, decíamos, es que el propósito social y la falta de fines de lucro de las organizaciones públicas hacen innecesaria la aplicación del planeamiento estratégico. Esta afirmación carece totalmente de argumentos. Es tarea fundamental de los gerentes públicos el definir objetivos estratégicos y encaminar a su organización para el logro de los mismos, haciendo un uso racional de los recursos disponibles, que pertenecen a la comunidad en su conjunto. Por otra parte, como dice Matthias Sachse, *“si un hospital público, una agencia gubernamental o un monopolio paraestatal sin fines de utilidad no se rigen por un sistema de planeamiento estratégico, perjudican precisamente su objetivo social al ofrecer malos y obsoletos servicios a sus usuarios”*. (3)

2- Otro preconcepción está ligado habitualmente al hecho de que se afirma que en general, las organizaciones públicas son meras ejecutoras de políticas diseñadas a alto nivel político. En este marco, el planeamiento operativo sería suficiente para la ejecución. Esta afirmación desconoce el amplio campo de acción y de diseño de políticas propias que las organizaciones poseen. Una organización pública que no aplique planeamiento estratégico, tenderá inevitablemente a ser conservadora y poco innovadora, lo que repercutirá en la calidad de los servicios que ofrezca. No tendrá forma de anticiparse a los cambios y demandas de su entorno social y terminará “apagando incendios” en lugar de desarrollar políticas sociales adecuadas.

3- Tampoco es un argumento el plazo a término de sus niveles estratégicos, en general dependientes de los plazos de gobierno. Existen numerosos ejemplos de organizaciones públicas que han logrado trascender estos plazos mediante el diseño de estrategias empresariales que le dan continuidad y coherencia a la gestión.

Elementos de la Planificación Estratégica

1- Determinación de la misión

La misión o razón de ser de la organización, gerencia o división, es la más elevada aspiración hacia la cual todos los esfuerzos deben estar encaminados. Representa nuestro más caro objetivo, a partir del cual se diseñan todos los otros pasos de la planeación. Es importante que todos los participantes en un proceso de planeación estén absolutamente identificados con la misión para comprometerse adecuadamente con todos las etapas.

La técnica que se aplica para la determinación de la misión, generalmente consiste en una o varias sesiones del tipo de tormenta de ideas, en donde los participantes reflexionan acerca de la razón de ser de la organización.

Matthías Sachse sugiere el proceso de acercamiento a la misión a través de los tres pasos que se señalan en el cuadro siguiente:

Prioridad	Pregunta básica	Evaluación
3	¿Qué es lo que me gustaría alcanzar?	Pensamiento ideal teórico poco realizable, posible o probable a largo plazo.
2	¿Qué es lo que podemos alcanzar?	Teóricamente posible, muy exigente por los recursos y por las condiciones actuales.
1	¿Qué tenemos que alcanzar?	Exigencia mínima que debe garantizar la planeación.

La determinación de la misión deberá responder en primera instancia a la pregunta:

Pregunta 1: *“¿Cuál es el propósito de la organización?”*

Pero, como decíamos antes, el entorno de las organizaciones cambia. En el caso de las organizaciones públicas, este cambio es particularmente marcado. Una organización no puede definir su propósito de una vez para siempre. Deberemos entonces contestarnos a esta segunda pregunta:

Pregunta 2: *“¿Cuál será el propósito o la misión de la organización en el futuro?”*

No olvidemos que se trata de decisiones que estamos tomando hoy para el futuro. Pero esta etapa es particularmente importante para evitar que las respuestas de la organización al medio no queden obsoletas en poco tiempo.

2- Determinación de estrategias

Las estrategias son los grandes caminos que deberemos recorrer para lograr la misión. Su diseño responde a la pregunta de cómo hacer operativa la misión.

Podemos definir las estrategias como un programa general para definir y alcanzar los objetivos de la organización y poner en práctica su misión. Constituyen un patrón de respuestas de la organización a su ambiente a través del tiempo.

Toda misión requerirá por lo menos dos estrategias diferentes, aunque no es conveniente que el número de las mismas supere las cuatro. Es preferible concentrarse en un número reducido de estrategias. Esto da mejores resultados a largo plazo.

Otra recomendación importante es que se deberá examinar la coherencia de cada estrategia desarrollada con relación a los objetivos y políticas de la organización y de su contexto.

3- Definición de las tácticas

Las estrategias se hacen operativas a través de las tácticas.

La táctica responde a la pregunta: *¿Cómo se puede respaldar a esta estrategia?*

El diseño de las tácticas resulta del análisis de los **factores de influencia**.

En función de las estrategias determinadas, nos preguntamos qué variables del entorno pueden ayudarnos o dificultarnos para el logro de las mismas. Esto resulta del análisis del medio ambiente. Por otra parte, deberemos analizar que factores dentro de la organización pueden favorecernos o dificultarnos el desarrollo de determinada estrategia. Esto resulta del análisis de las capacidades.

Factores de Influencia

Consideramos a la planificación como la definición de objetivos y el diseño de caminos para poder alcanzar estos objetivos. Tanto dentro como fuera de la organización, existirán fuerzas que tiendan a facilitarnos el logro de los objetivos como fuerzas que tienden a impedirnos el mismo. Es tarea fundamental de todo planificador la realización de un acertado diagnóstico de la situación que le permita determinar estas fuerzas que serán tenidas en cuenta en el proceso de planificación. Llamaremos a estas fuerzas **factores de influencia**.

Los factores de influencia externos surgen del análisis del entorno o medio ambiente de la organización.

Los factores de influencia internos surgen del análisis de las capacidades de la organización.

Análisis del medio ambiente

En tanto sistema abierto, la organización está en constante interacción con su medio ambiente. De él recibe demandas e insumos y hacia él vuelca sus productos. Existen factores económicos, laborales, ecológicos, políticos, sociales, financieros, fiscales, tecnológicos, etc... Que están influenciando sobre el comportamiento de la organización.

Los factores de influencia externos tienen dos características comunes:

1. Influyen en la organización sin que esta pueda influir en ellos. Son independientes de la organización. Sin embargo esta podrá reaccionar, es decir prepararse de tal modo que pueda neutralizar los aspectos negativos

y aprovechar los aspectos positivos. Por ejemplo: la lluvia es un factor de influencia externo. Nosotros no podemos hacer que deje de llover. Sin embargo, podremos usar un paraguas para evitar mojarnos; esto sí depende de nosotros.

2. Los factores pueden tener una influencia positiva o negativa. Cuando se espera un impacto positivo se habla de *oportunidades*. Cuando se espera un impacto negativo, se habla de *amenazas*.

OPORTUNIDAD
La oportunidad se genera de un factor positivo del medio ambiente, lo que ayuda a la unidad de planeación en el logro de sus objetivos y estrategia, si aprovecha adecuadamente la oportunidad.

AMENAZA
La amenaza se genera de un factor negativo del medio ambiente e impide o dificulta el logro de los objetivos y estrategias. El control que tiene la unidad de planeación sobre la amenaza es parcial o nula.

Para trazar nuestras tácticas deberemos tener en cuenta estos factores, de forma tal de poder aprovechar al máximo las oportunidades y mitigar el efecto negativo de las amenazas.

Análisis de capacidades

Al contrario de los factores del medio ambiente, las capacidades están bajo nuestro control. Son variables internas a la organización.

Cuando estas variables representan aspectos positivos, que nos ayudan en el logro de nuestros objetivos, diremos que se trata de fuerzas. Si por el contrario, representan factores negativos para desarrollar nuestras estrategias, diremos que se trata de debilidades.

FUERZA
Una fuerza es una característica positiva y propia de la organización.

**Sobre la fuerza se tiene control completo.
Una fuerza ayuda en el logro de los objetivos.**

DEBILIDAD

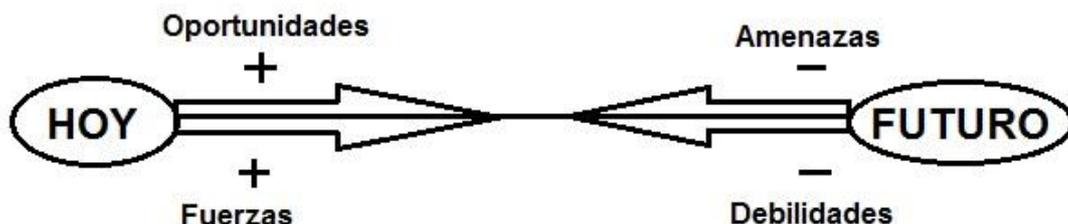
Una debilidad es una característica negativa y propia de la organización.

Sobre la debilidad se tiene control completo.

La debilidad dificulta el logro de los objetivos.

Al igual que con los factores externos, deberemos diseñar tácticas que tiendan a apoyarse en las fuerzas existentes en nuestra organización y que puedan superar los aspectos definidos como debilidades.

MEDIO AMBIENTE



4- Determinación de proyectos y pasos

La concreción de cada táctica se logra a través de varios proyectos, que son un conjunto de actividades encaminadas a operacionalizar las tácticas.

A su vez, cada una de las actividades que conforman un proyecto se denomina, pasos.

Es importante destacar que nunca trabajaremos sobre estrategias. Estas son modelos abstractos. Se ejecutan a través de proyectos y pasos que son la parte operativa de la planeación. Pero no debemos descuidarlos, ya que es a través de

éstos que estaremos consolidando nuestras estrategias.

En esta etapa es en donde se relacionan la planificación estratégica y la operativa.

RESUMEN

A través de la planificación establecemos objetivos y metas, definimos la situación actual, identificamos ayudas y barreras y desarrollamos un plan.

Se deberá distinguir entre **la planificación estratégica** que nos permite, definir una misión para la organización y diseñar las estrategias para alcanzarla y **la planificación operativa** que nos permite diseñar los planes de acción y establecer los recursos necesarios para instrumentarlos.

En una organización, estas dos técnicas no son excluyentes sino complementarias.

La planificación estratégica supone los pasos siguientes:

- 1- definición de la misión
- 2-determinación de estrategias
- 3-determinación de tácticas
- 4-proyectos y pasos concretos.

El análisis de ayudas y barreras supone la identificación de oportunidades y amenazas del entorno y de fuerzas y debilidades de la organización.

Preguntas de autoevaluación

Tema 1: Planificación Operativa

Pensemos en el mismo gerente del servicio de atención al público que debe instrumentar determinadas modificaciones en la distribución interior de los mostradores de atención, para lo cual se deberá tener en cuenta que:

- 1) El horario de atención al público se hace en doble horario, de 9:00 a 13:00 y de 15:00 a 19:00, de lunes a viernes.
- 2) Los trabajos insumirán diez días corridos.
- 3) En la redistribución proyectada, intervendrán:
 - El departamento de arquitectura que debe realizar los cambios de equipamiento.
 - El departamento de servicios generales que deberá encargarse de las tareas de adaptación de las redes de alimentación de energía eléctrica.
 - Una empresa externa al servicio que se encarga del mantenimiento de la red informática.

El Gerente deberá planificar la implementación de este trabajo.

Se pide:

Realizar la planificación operativa, determinando cuales son los recursos y las acciones que deberán ser tenidos en cuenta.

Tema 2: Planificación estratégica

El director de una Unidad Ejecutora está instrumentando un sistema de planeamiento estratégico para los servicios de promoción de la actividad agropecuaria en varios departamentos del país.

Ha indicado a sus directores que se realizará un plan inamovible, y que bajo ninguna circunstancia se alterarán las estrategias que se diseñen.

Se pide:

¿Está Ud. de acuerdo con la forma de proceder del director? Justificar la respuesta.

Claves de corrección

Tema 1. Planificación operativa

El gerente debe planificar y programar los diferentes pasos de la implementación de esta tarea.

En primera instancia deberá hacer un listado de los recursos necesarios:

1. Tiempo que insumirá la tarea.
2. Personal propio del servicio que será afectado a la misma.
3. Empresas externas que participarán.
4. Deberá contar con un presupuesto elaborado por esas empresas acerca de los trabajos que realizarán.
5. Deberá tener en cuenta si se requieren maquinarias o instrumental que no dispone la organización.
6. En función de los horarios del servicio y del tipo de tarea, deberá decidir si el trabajo se realiza en forma simultánea con la atención o en horario nocturno.
7. En caso de que se realice en horario nocturno, deberá prever los gastos adicionales por horario nocturno, viáticos, sobrecostos, etc...
8. Se deberán presupuestar los materiales necesarios.
9. Se deberán trazar los planes de acción que coordinen a todos los actores involucrados.

Tema 2. Planificación estratégica

Como dijimos, los planes estratégicos, fundamentalmente para las organizaciones públicas, deben ser flexibles y contemplar caminos alternativos. La dinámica del entorno de estas organizaciones y la multiplicidad de variables intervinientes, exigen que se esté dispuesto a revisiones periódicas del plan a efectos de ir adaptándolo a nuevas contingencias.

Por lo tanto, no compartimos tal afirmación.

ORGANIZACIÓN

Al culminar el presente tema, el lector deberá ser capaz de:

1. Comprender la importancia de la función de organizar en relación con las demás las funciones del administrador.
2. Aplicar los principios de organización en su unidad administrativa.
3. Identificar los distintos componentes de la estructura organizativa y las formas de su diagramación.

Organizar como una de las funciones del administrador implica reconocer los recursos con que cuenta, evaluar su potencialidad y encauzar su aplicación hacia un logro más eficiente de los objetivos de la organización.

Organizar representa los esfuerzos realizados para adecuar los recursos disponibles al logro de los objetivos de la organización.

¿Cuándo organizamos las vacaciones qué cosas tenemos en cuenta para ello? Seguramente ustedes varias veces han pensado en ello.

El caso de la familia de Juan nos ha resultado no solo interesante sino hasta curioso, y lo compartiremos:

Una vez Juan y toda su familia resolvieron irse de vacaciones todos juntos, esto no sería grave salvo que eran 32 personas de las cuales 10 eran niños. El objetivo planteado era compartir cuatro días en la playa, descansar, disfrutar y por supuesto trabajar lo indispensable.

Como todos tenían muchas cosas que hacer y era imposible reunir a todos para organizar todas las tareas, se reunieron solamente cuatro de ellos. Primero por supuesto se determinaron las diferentes comidas para el almuerzo y para la cena, los desayunos y las meriendas. De esta forma por supuesto que adaptándose a los recursos materiales con que se contaba se planificaron estos aspectos de las cortas vacaciones.

Aquí llegó la gran pregunta:

¿Quién cocinará, quién lavará los platos, quién pondrá la mesa, etc.?

En una forma casi espontánea surgió la idea:

“Formemos equipos de trabajo, cada equipo deberá cocinar y tender la mesa una vez, y recoger y lavar los platos una vez. De este modo tanto hombres como mujeres integraron equipos y como si esto fuera poco también los niños tuvieron su propio equipo de trabajo con ayuda de un mayor. Se confeccionó un gran cartel con las comidas planificadas para cada día y los responsables tanto de su elaboración así como de tender la mesa y lavar los platos.

El último día cuando ya se regresaban se sentaron todos casi de común acuerdo sin ganas de regresar a la ciudad, y los comentarios fueron: “qué bien pasamos”, “son las primeras vacaciones que trabajo tan poco”, “tuvimos todos tiempo de pasear, de descansar, de jugar, pudimos estar con los niños”, “¿no podremos regresar el mes que viene?”. Alfonso fue el único que hizo un comentario negativo: “fueron las primeras vacaciones que tuve que trabajar”, claro él estaba acostumbrado a que su mamá siempre le tenía todo pronto y el con las tareas y quehaceres de la casa nada tenía que ver.

Creo que es un ejemplo muy claro del ejercicio de la función organizar dentro de una organización muy especial como es el caso de la familia.

Dentro de la *organización* en la cual trabajamos estamos ejerciendo la misma función de organizar. Seguramente podemos nosotros en forma individual desarrollar esa función de *organizar*, o podemos ejercerla en forma colectiva o grupal como se ejerció en la familia de Juan, en esta anécdota surgieron las características más importantes de la función de organizar: distribuir el trabajo y los materiales entre los diferentes integrantes, asignar claramente la responsabilidad para su cumplimiento y sobre todo darles la posibilidad de actuar.

¿QUÉ ELEMENTOS CARACTERIZAN A LA ORGANIZACIÓN?

En cualquier organización podemos reconocer una serie de elementos que la caracterizan. Podemos detectar en cada organización una serie de funciones a cumplir que se refieren a diferentes materias que se desarrollan en la misma.

Para llevar a cabo correctamente esas funciones van surgiendo una serie de *actividades*. Son estas últimas como pequeñas partes en que se divide cada una de las *funciones*. De esta forma estamos logrando el objetivo fijado inicialmente. También podemos verlo desde otro ángulo como que las actividades se agrupan de acuerdo a un criterio de homogeneidad, dando lugar al surgimiento de funciones.

De cada una de las funciones habrán *unidades administrativas* u *órganos* que serán responsables del cumplimiento de las mismas.

Cada órgano tendrá objetivos a cumplir que forman parte o contribuyen al cumplimiento del objetivo fijado para la organización. Las funciones posibilitan al órgano el cumplimiento de sus objetivos.

¿Qué papel desempeñan las personas, o qué lugar ocupan dentro de esa estructura de la organización? Las personas desarrollarán trabajos dentro de la organización, y este cúmulo de trabajos corresponde a la *tarea*. La tarea entonces *permite la realización de las distintas actividades dentro de la organización*.

Pero no sólo se divide la organización. Además se establecen relaciones formales entre los distintos órganos creados.

Por ejemplo puede ser que una función dependa en sus decisiones de otra función. Y a su vez coordine con otra. De esta forma se está asignando *autoridad* y *responsabilidad* a cada uno de los órganos.

Las relaciones formales más frecuentes en las organizaciones consisten en:

- *relaciones de subordinación*: llamadas también de autoridad lineal. Se dan entre un jefe y sus subordinados, o entre una dirección y sus departamentos.
- de *asesoría o staff*: Se presenta entre un órgano asesor y aquél que es asesorado. El órgano asesor no posee autoridad de línea.
- *Funcional*: Es la autoridad que posee un órgano especializado en determinada materia, con relación a las personas o unidades que desarrollan materias similares en otros puntos de la organización. Es por ejemplo el caso de los Departamentos de Administración de Personal y las unidades que efectúan el control de los horarios del personal de las unidades descentralizadas. Si bien estos funcionarios no dependen jerárquicamente del Departamento de Administración de Personal, reciben directamente indicaciones del mismo con relación a su tarea específica.
- *de control*: Es la autoridad que poseen ciertos órganos de inspeccionar las actividades de otros órganos de la organización. Es el caso típico de las unidades de auditoría con relación a las contadurías.
- *de coordinación*: Algunas unidades administrativas poseen la responsabilidad de coordinar al resto de la organización en determinadas materias. Las unidades centrales de Presupuesto normalmente cumplen esta función con respecto a la programación del Inciso.
- *de servicio*: Se refiere las unidades cuya actividad posibilita el desempeño de las funciones del resto de la Administración. Es el caso de las unidades de Intendencia y Locomoción.

Cuando estamos realizando esta división del trabajo dentro de la organización o lo que es lo mismo agrupando por materias el funcionamiento de la organización nos encontramos ante la *departamentalización*.

En cada organización cuando se realiza la división del trabajo se adoptará aquel criterio que mejor refleje el verdadero funcionamiento de la misma, en aras de lograr los objetivos planteados.

La Estructura Organizativa

Una vez que hemos establecido los órganos y sus relaciones de autoridad deberíamos de alguna manera dejar establecida por escrito la estructura que ha adoptado nuestra organización.

Podemos hacerlo en forma escrita o por medio de un diagrama.

El **manual de organización y funciones** recoge en forma escrita, los órganos,

sus funciones, autoridad y responsabilidad asignados.

El **organigrama** representa gráficamente los órganos y sus relaciones de autoridad.

Cuando dibujamos el organigrama de nuestra organización debemos tener en cuenta algunas reglas generalmente aceptadas:

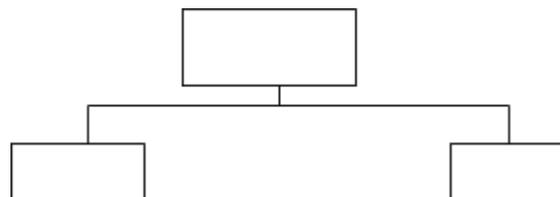
- utilizar rectángulos para la representación de las distintas unidades.



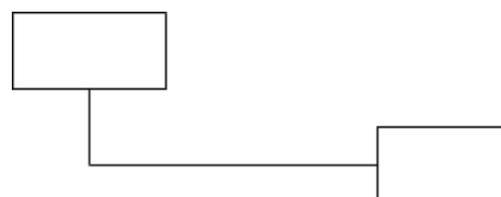
- para la representación de las distintas jerarquías es posible utilizar rectángulos de diferentes tamaños o de lo contrario emplear diferentes niveles de altura.



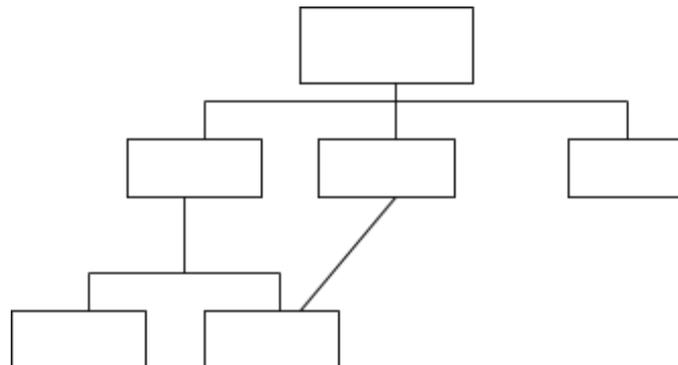
- la relación de subordinación se representa con una línea continua que parte del punto medio de la parte inferior del órgano superior y llega al punto medio de la parte superior del órgano u órganos subordinados.



- la relación de asesoría se representa por una línea que parte de la línea de mando del jefe y llega a un lado del órgano asesor.



- la relación funcional o de mando especializado se representa por una línea oblicua que une la parte inferior del órgano especializado con la parte superior de los rectángulos que representan a las unidades subordinadas funcionalmente.



- pueden representarse otras relaciones pero siempre hay que evaluar si realmente es necesario hacerlo o en definitiva esas representaciones complican la interpretación del organigrama.

La división del trabajo administrativo

Desde el momento que existen dos personas trabajando juntas, es necesario establecer unos criterios de división del trabajo que, al mismo tiempo que contemplen las aptitudes y actitudes de cada una, aseguren una asignación equitativa de la carga de trabajo.

Hay aspectos que deberíamos tomar en cuenta al establecer la distribución del trabajo:

- **La especialización y polivalencia en la distribución del trabajo**

Resulta fundamental, a la hora de distribuir el trabajo entre los funcionarios, considerar la necesidad de aprovechar sus habilidades y conocimientos, de modo que se sientan motivados con la tarea a realizar.

Para facilitar su labor, se expresan a continuación algunos criterios importantes relacionados con la especialización y polivalencia en el trabajo:

- **Especialización**

Una distribución del trabajo que contemple la especialización de las diferentes personas que trabajan en una oficina, se traduce normalmente por una mayor rapidez y seguridad.

Debemos tener en cuenta que una aplicación excesiva del principio de especialización puede implicar monotonía y a la larga aburrimiento.

- **Polivalencia**

Existen casos en que las personas se dedican a diferentes tareas en plazos cortos de tiempo.

Esta clase de asignación del trabajo implica una mayor flexibilidad en la organización. Además no existe peligro de que las tareas se vuelvan monótonas.

Como contrapartida, al mismo tiempo que implica una formación más amplia en los involucrados, disminuye la rapidez y la seguridad con que los diferentes trabajos son ejecutados.

Principios de organización

Algunos principios de organización serán útiles considerarlos a la hora de asignar los recursos disponibles para el logro de los objetivos de su unidad.

División del Trabajo

La asignación de las actividades y tareas debe establecerse claramente de modo que cada persona sepa que se espera de ella, cuál es su trabajo, concreto teniendo en cuenta los aspectos de especialización y polivalencia de la tarea, estudiados en el punto anterior.

Unidad de mando

Cada persona dentro de la organización debe tener un sólo jefe, o lo que es lo mismo respondiendo a un solo supervisor.

Ámbito de control

Se refiere a la cantidad de subordinados que una persona puede normalmente supervisar sin que se produzcan distorsiones en su trabajo . Si bien depende en cada caso de la índole de la tarea, de las características y formación del supervisor y el subordinado, en el ámbito administrativo se considera que siete es un número razonable.

Autoridad-responsabilidad

No se concibe la responsabilidad sin autoridad. Y a la inversa. No podemos responsabilizar a nuestros subordinados de la realización de trabajos para los que no les hemos asignado autoridad. Son conceptos que se complementan. La responsabilidad no se delega, somos responsables por los actos que realicen nuestros subordinados. Muchos supervisores temen delegar, pues no quieren asumir la responsabilidad por los actos de sus subordinados.

Preguntas de autoevaluación

1. Defina la función de organizar.
2. ¿Cuáles son las relaciones formales más frecuentes en las organizaciones?

Claves de corrección

1. Organizar representa los esfuerzos realizados para adecuar los recursos disponibles al logro de los objetivos de la organización.
2.
 - relaciones de subordinación, llamadas también de autoridad lineal. Se dan entre un jefe y sus subordinados, o entre una dirección y sus departamentos.
 - de asesoría o staff. Se presenta entre un órgano asesor y aquél que es asesorado. El órgano asesor no posee autoridad de línea.
 - funcional. Es la autoridad que posee un órgano especializado en determinada materia, con relación a las personas o unidades que desarrollan materias similares en otros puntos de la organización. Es por ejemplo el caso de los Departamentos de Administración de Personal y las unidades que efectúan el control de los horarios del personal de las unidades descentralizadas. Si bien estos funcionarios no dependen jerárquicamente del Departamento de Administración de Personal, reciben directamente indicaciones del mismo con relación a su tarea específica.
 - de control. Es la autoridad que poseen ciertos órganos de inspeccionar las actividades de otros órganos de la organización. Es el caso típico de las unidades de auditoría con relación a las contadurías.
 - de coordinación. Algunas unidades administrativas poseen la responsabilidad de coordinar al resto de la organización en determinadas materias. Las unidades centrales de presupuesto normalmente cumplen esta función con respecto a la programación del Inciso.
 - de servicio. Se refiere a las unidades cuya actividad posibilita el desempeño de las funciones del resto de la Administración. Es el caso por ejemplo de las unidades de Intendencia y Locomoción.

DIRECCIÓN

Al culminar el presente tema el lector deberá ser capaz de:

- Comprender la importancia de la función de dirigir en el total de las funciones del administrador.
- Reconocer los diferentes estilos de dirección y su influencia en la conducta de los subordinados.
- Supervisar grupos de trabajo.

Si pensamos en dirigir seguramente la primer imagen que asociamos a esta palabra es a un director de orquesta parado frente a todos sus músicos. Y esa imagen trasladémosla a nuestra organización: que bueno sería que nosotros pudiéramos con tan solo mover una vara casi mágica lograr que los subordinados interpretarán exactamente la melodía que realmente necesita nuestra organización. No hay duda que el maestro que dirige la orquesta maneja un lenguaje común con los músicos y cada movimiento suyo tiene un significado preciso y predeterminado. Nuestra organización no es una orquesta, seguramente al dirigir a los subordinados hacia el o los objetivos preestablecidos por la organización, debo tener claro en primer lugar cuales son los probables caminos a seguir. Debo conocer con qué recursos cuento para ello y organizarlos de forma que me permitan alcanzar la meta correctamente. Pero cuando de personas se trata ya no puedo pensar en programaciones mecanicistas de su comportamiento. Seguramente ya conozco cada una de las personas y sino deberé ir conociéndolas poco a poco. No todos reaccionamos de la misma forma frente a las mismas circunstancias. Esto me llevará a considerar las características individuales de cada una de las personas que debo dirigir. Seguramente me importarán estos aspectos en cuanto impliquen un diferente comportamiento del individuo en lo que refiere a su trabajo dentro de la organización.

Para que la organización cumpla la misión que le ha sido encomendada seguramente se han fijado ciertos objetivos. Para alcanzar estos objetivos habremos determinado los caminos o el camino a seguir, concretando ese objetivo en metas precisas. Cuando hablamos del camino a seguir habremos fijado actividades que deben desarrollarse y en consecuencia tareas que las personas deben llevar a cabo.

Al dirigir personal debemos tener en cuenta las siguientes características:

En primer lugar las *características individuales*, o sea las de cada individuo, como su tendencia a trabajar más a gusto y rendir más en tareas rutinarias o todo lo contrario en tareas creativas propiamente dichas. Estas características se modifican, en general no son permanentes.

En segundo lugar debemos conocer las características propias del trabajo o

tareas a desarrollar por las personas que debo dirigir.

Y en tercer lugar las características de la situación del trabajo: sus compañeros de trabajo, los supervisores. También podemos incluir aquí acciones que corresponden directamente a la organización, como las políticas de personal, sistema de recompensas y las características propias de la organización.

Dirigir implica motivar y conducir a las personas guiándolas hacia el logro de los objetivos de la organización. En la medida que abordemos los aspectos operativos de la organización, abarcando a las personas más cercanas a la ejecución, se habla también de supervisión.

Una supervisión efectiva procura lograr un cambio en la conducta de los subordinados, orientándolos a la obtención de los objetivos de la organización.

Debemos tener en cuenta que dirigimos personas o grupos de personas.

¿Qué grupos de personas integra Ud.?

¿Qué tienen en común?

Un ejemplo podría ayudarnos a definir este concepto:

“Supongamos que hace tres horas que estamos en una oficina pública haciendo una larga fila esperando ser atendidos en el mostrador que dice *“Informes”*. Hasta este momento no conocemos a ninguno de los integrantes de esa fila. Por ahora podríamos decir casi con una expresión matemática: *somos un conjunto de personas.*”

“Estamos en este punto de nuestra meditación cuando un funcionario de la oficina en cuestión, alza su voz y dirigiéndonos la palabra anuncia: *“Lo lamento señores y señoras, pero por hoy ya no atendemos más, vuelvan si lo desean mañana por la mañana.*”

“Ante este insólito comunicado protestamos todos a la vez sin escucharnos unos a los otros, mientras el funcionario desaparece rápidamente. Pero quince de las personas que nos encontramos allí resolvemos, calmadamente, solicitar una explicación al responsable de dicho comunicado. Una señora mayor, muy seria y

coqueta se ofrece a oficiar de interlocutor.”

Si analizamos este relato podríamos decir que al comienzo, cuando estamos en la fila, no tenemos nada en común. Nada más que pertenecer a esa fila. No conocemos los propósitos de cada uno de los demás sino que simplemente deducimos que todos pretendemos obtener información.

Puedo pertenecer a ese conjunto de personas sin llegar a establecer relación alguna con ninguno de sus integrantes. Podría estar uno solo de nosotros realizando esa fila y bastaría para decir que hay una fila. Con la particularidad de que tiene un solo integrante.

Todo resulta muy diferente luego de escuchar el mensaje del funcionario. Las quince personas que nos quedamos allí requiriendo una ampliación de la noticia, pasamos a conformar un grupo de personas.

¿Por qué somos entonces un grupo y no solamente un conjunto de personas?

- somos dos o más personas
- que interactúan entre sí o sea que establecemos relación entre nosotros
- con un fin común que en este caso es concretamente obtener una mayor información
- establecemos relaciones entre nosotros que nos distinguen de los demás.

Grupo de personas: Conjunto de dos o más personas que interactúan entre sí, estableciendo relaciones que los distinguen de los demás, con un fin o propósito común y cuya existencia y dinámica propia es diferente a la suma de sus integrantes.

El individuo por su propia naturaleza pertenece a diferentes grupos. No es un ser aislado sino que existe en su relación con los demás. Necesita de esa relación con los demás para vivir. Las personas necesitan psicológicamente sentir que pertenecen a determinados grupos según las circunstancias.

La conducta del individuo resulta diferente cuando integra un grupo. La persona se siente más estimulada en grupo que sola. Se siente más segura. Se modifican sus actitudes y su comportamiento.

Es muy importante esta influencia del grupo sobre el comportamiento del individuo a nivel de la oficina:

- es más fácil emprender cambios en grupo que en forma individual;
- los efectos de la acción del grupo son más permanentes y estables;
- los cambios o modificaciones son aceptados si participamos de ellos, si somos parte integrante.

Es fundamental tener en cuenta este último aspecto al hacer propuestas nuevas o diferentes: el individuo debe participar siempre que las circunstancias y el tema lo admitan, en la formulación de las mismas.

En cualquier grupo que nos encontremos siempre surge un líder. Seguramente estamos de acuerdo en que **el líder tiene la capacidad para dirigir e influir en los miembros del grupo.**

Puede haber más de un líder en un mismo grupo. Por ejemplo si estamos en la oficina seguramente nos encontramos con Juan que influye en los demás, pero lo hace en el aspecto humano. Es aquél compañero que es muy solidario y siempre está atento a todos los problemas. En cambio Pedro decididamente es el líder en aspectos relacionados con las tareas que se realizan en la oficina. Conoce todo el trabajo y también le gusta enseñar lo que sabe.

Podríamos pensar que el líder debe reunir todas las condiciones. Pero ello no es necesariamente así. Seguramente tenemos arraigado un concepto muy común de líder que es aquel que sabe de todo, el mejor.

Cuando somos supervisores es muy importante tener claro quiénes son líderes en el grupo y en qué aspectos ejercen el liderazgo.

Grupo de trabajo

A nuestro estudio interesa fundamentalmente **el grupo de trabajo**. Lo vamos a definir como aquél que tiene la particularidad de formarse para llevar a cabo un determinado trabajo o proyecto dentro de la oficina. En particular nos interesan los grupos de trabajo dentro de una oficina de la Administración Pública. Independientemente de que en muchos aspectos sean similares a otros grupos de trabajo de otras instituciones.

Al formarse un grupo de trabajo cada integrante debe tener conciencia de pertenecer al grupo o sea que estén definidos claramente sus integrantes. Cada participante debe saber cuál es la función que cumple en el grupo. Debe ser consciente de que no solo formará parte de las decisiones y acciones del grupo, sino que además será responsable de las mismas.

Muchas veces las reuniones del Grupo de Trabajo son improvisadas. Los resultados pueden ser positivos o no. Si existe una preparación previa de la reunión, seguramente los resultados serán superiores.

Al preparar la reunión de trabajo debemos tener:

- definir concretamente el o los temas a tratar;
- El objetivo de la reunión, cuál es el producto que se espera de la misma;
- Quien conducirá la reunión;
- deberá existir un control de los resultados.

Resulta muy importante confeccionar Actas donde consten los distintos temas tratados, así como las responsabilidades emergentes de su consideración. Dichas actas deberán recibir la conformidad de todos los asistentes.

Motivación

Conducir un grupo de personas implica saber cómo motivarlas.

La motivación determina el porqué del comportamiento humano, constituye el motor de la acción del individuo.

A esos efectos lo que nos interesa es conocer las habilidades y cualidades que se activan para obtener su potencial. La utilización de un enfoque de sistemas nos permite un acercamiento razonable en este aspecto.

Existe un conjunto de fuerzas, determinadas características que actúan sobre la persona modificando su conducta, que ya las estudiamos:

- Características individuales
- Características del trabajo
- Características de la situación de trabajo

Al dirigir personal, lo podemos hacer de dos formas:

- Mandando o sea haciendo uso de la autoridad;
- **Liderando** o sea, **motivando** a la persona o influyendo en su comportamiento.

A lo largo del tiempo se ha ido sustituyendo la dirección por mando por la dirección por liderazgo.

En esta evolución han influido seguramente conceptos como democracia, libertad, autorrealización cada vez más presentes, por lo menos teóricamente, en nuestras sociedades. Se ha evolucionado hacia formas de dirección donde se privilegia la participación de todos, la creatividad de todos.

En resumen, cuando dirigimos debemos entonces influir en la conducta de los demás encaminándola hacia el logro de los objetivos de la organización. Seguramente también podemos concluir que cuando dirigimos debemos tener en cuenta las motivaciones del grupo y de cada persona que lo compone. Es fundamental para ello apoyarse en los líderes del grupo.

Estilos de Dirección

Cada supervisor asume un determinado estilo de supervisión.

Nosotros analizamos a nuestro supervisor y decimos:
“...no escucha la opinión de nadie, es un autoritario...”
“...se preocupa por todo menos por la oficina...”

Hay muchas teorías al respecto. Veremos el “**grid administrativo**” que es un diagrama donde se mide una relativa preocupación de los administradores por la producción o por las personas.

En este diagrama vamos a representar en el eje vertical el interés que tiene el supervisor por las personas. En el eje horizontal vamos a representar el interés que el mismo tiene por la producción.

Interpretaremos que un supervisor que se encuentra en la posición 1,1 tiene solo 1 de interés por las personas y también solo 1 de interés por la producción. A medida que nos vamos acercando al nueve en el eje vertical, el supervisor estará más interesado por las personas.

En el diagrama representamos cinco estilos principales, pudiendo representar todos los que deseemos, según el diferente grado de interés que sustente el supervisor ya sea por las personas o por la producción.

1,1 Administración empobrecida: no tiene interés por las personas ni por la producción. Es aquél que piensa que es mejor dejar que las cosas sigan su curso sin influir en el mismo. No espera nada de la producción ni del personal. Los objetivos y necesidades de la organización son incompatibles con los del personal.

Ejemplo:

Subordinado - Buen día, ¿podría ver conmigo estos expedientes? Los pidieron urgente.

Supervisor - Buenos días Juan. Mire estoy muy atareado. Vea Ud. lo que puede hacer por ellos. Tengo que salir en este preciso instante. Si me llaman diga que estoy en una reunión.

Subordinado - Bien Jefe, y dígame ¿no podría Ud. antes de irse firmarme la licencia, que comienza la semana que viene?

Supervisor - Mire Juan ya le dije que tengo asuntos muy importantes que atender, aparte todavía no tengo muy claro que voy hacer con su licencia.

El jefe de Juan se retiró rápidamente de la oficina. Juan pensó: hoy es viernes y tengo los pasajes para irme a Montevideo este lunes!!

1,9 Administración del club: Tiene un alto interés por las personas y muy poco por la administración. Cree que los objetivos de la organización son contrarios a los del personal, que si trata de elevar la eficiencia la gente se disgustará y causará problemas. Decimos administración del Club porque los intereses están más acorde con los de un club social que con los de una oficina pública.

Ejemplo:

Sup. - Buen día Delmira, como está su mamá?

Sub. - Buen día Jefe. Está muy bien gracias.

Sup. - ¿Le parece bien que veamos aquellos certificados que tenemos pendientes desde el mes pasado?

Sub. - Mire Filomeno, no me olvidé del tema, pero me parece que mejor llamamos a las muchachas y nos ponemos de acuerdo con la comida para la despedida de Augusto que cumple sus sesenta años el mes que viene.

Delmira salió presurosa por el pasillo del registro. Filomeno se quedó pensando “sesenta años no se cumplen todos los días, y al fin y al cabo los certificados pueden esperar”.

5,5 Administración equilibrada entre la producción y el personal. Igual que en los dos casos anteriores cree que hay un conflicto de intereses. En este caso trata de no descuidar ninguno de los dos aspectos, pero no logra la máxima eficiencia. Se dice muchas veces que es un administrador de compromiso. Trata de obtener un grado aceptable de productividad y de eficiencia.

Ejemplo:

Sup.- Buen día Carlitos. ¿Todos bien, por su casa?

Sub.- Buen día Mireya. Bien gracias. Tengo preparada la lista de empresas que me pidió ayer. Pero se me ocurrió que podríamos agregarle otro dato. Podríamos poner cuanto pagaron de impuesto a la renta el año pasado, creo que eso serviría para el análisis que Ud. está haciendo...

Sup. - Bien, Carlitos mejor lo dejamos como estaba, para que vamos a complicar tanto el asunto si total ya tenemos muchos datos. ¿Qué opina de esta planilla que estoy armando?

Carlitos se olvidó de su propuesta y siguió con atención lo que su jefe le decía. Al fin y al cabo él se lo había sugerido pero en realidad le complicaba su trabajo agregar aquel dato.

9,1 Administración por obediencia y autoridad. A este supervisor poco le importa el personal. Solo le interesa la producción. El subordinado debe someterse a la autoridad del jefe. Los subordinados deben cumplir con su trabajo cueste lo que cueste.

Ejemplo:

Sup. - ¡Martina! ¿Terminó ese dichoso parte diario?

Sub.- Señor Euclides, ya se lo doy, enseguidita voy...

Martina corre presurosa a alcanzarle el trabajo pronto.

Sup. - Así me gusta. Que me lo dé en cuanto llego a la oficina.

Sub. - ¿Le molestaría mucho si mañana vengo de tarde? pues tengo hora con el médico...

Sup. - Ud. ya sabe Martina: no autorizo cambios de horario bajo ningún concepto. Martina se retiró presurosa sin animarse a replicar nada, mientras el señor Euclides pensaba: “no hay caso siempre buscan alguna excusa para venir de tarde”.

9,9 Administración en equipo. Este parece ser el ideal. El supervisor logra que el subordinado se comprometa con su trabajo. Realmente logra que sus subordinados cumplan y a su vez se sientan bien. En este caso el supervisor parte del supuesto básico de que no tiene por qué haber conflicto de intereses.

Se solicita:
Escriba un diálogo corto que ilustre este estilo

En realidad no deberíamos como supervisores adoptar el estilo 9,9 permanentemente. Seguramente, según las circunstancias deberemos adoptar el que más convenga. Hablamos entonces del **liderazgo situacional**. Depende de la situación si debemos ser más o menos autoritarios.

Imagine Ud. que hubo una tormenta que destrozó muchas casas en uno de los pueblos del departamento. Seguramente si Ud. estuviera a cargo de los vehículos de la oficina los pondría a disposición de las autoridades inmediatamente, así como los choferes estarían a la orden. No haría ninguna reunión previa para escuchar las opiniones de los subordinados, ni para escuchar los problemas particulares de cada uno.

RESUMEN

Entendemos por dirigir a la capacidad de motivar y conducir a las personas hacia el logro de los objetivos de la organización.

Dirigir no significa solamente indicar acciones a realizar. Una supervisión efectiva procura lograr un cambio en la conducta de los subordinados, orientándolos a la obtención de los objetivos de la organización.

A fin de aportar a su desempeño, en el presente punto hemos destacado aquellos factores sustantivos y que normalmente inciden en el ejercicio de la función. Fundamentalmente los que más condicionan el logro de una supervisión efectiva. A esos efectos podemos considerar:

Grupos. Las personas por su naturaleza no permanecen aisladas, sino que pertenecen a diferentes grupos sociales. Esta situación se manifiesta también en su ámbito laboral. La conducta de los individuos se ve influenciada por la conducta del grupo al que pertenece.

Líder. Existen personas en la organización con capacidad para dirigir e influir en los miembros del grupo, aún cuando no posean autoridad formal para ello. Existe una organización informal que condiciona el desempeño de las personas en la organización.

El reconocimiento de las motivaciones de los grupos y de las personas en

la organización, constituyen elementos que facilitan el ejercicio de la dirección. El apoyo de los líderes de los diferentes grupos resulta importante para una supervisión efectiva.

Otro elemento fundamental en la conformación de una supervisión efectiva, lo constituye el estilo de dirección de cada supervisor.

Si bien existen diferentes estilos de dirección, en general no es posible afirmar “a priori” que un estilo es mejor que los demás. Es necesario tener en cuenta los requerimientos de cada situación. No es el mismo estilo el que se aplica para la dirección en situaciones de emergencia, que aquél que aplicamos cuando nos encontramos desarrollando una tarea rutinaria. Modernamente hablamos entonces de liderazgo situacional, entendiendo por ello que el estilo de dirección a adoptar se encuentra condicionado por la naturaleza de la situación a abordar.

Preguntas de autoevaluación

1. ¿Qué características tiene un grupo?
2. ¿Qué debemos tener en cuenta al preparar una reunión de trabajo?

Claves de corrección

1. Es un *conjunto de dos o más personas que interactúan entre sí, estableciendo relaciones que los distinguen de los demás, con un fin o propósito común y cuya existencia y dinámica propia es diferente a la suma de sus integrantes.*
2. Al preparar una reunión de trabajo debemos:
 - definir concretamente el o los temas a tratar;
 - definir el objetivo de la reunión, cual es el producto que se espera de la misma;
 - determinar quién conducirá la reunión y
 - finalmente, deberá existir un control de los resultados.

CONTROL

Te proponemos que hagas un listado de seis conceptos que te sugiere la palabra control.

- 1) _____ 2) _____
3) _____ 4) _____
5) _____ 6) _____

Muy bien. Ya lo has hecho. ¿Tienen todas, el mismo sentido entre ellas?

Por ejemplo, puedes haber puesto *dominio* y también puedes haber puesto *comparación*. Sin duda, estos dos conceptos pueden relacionarse con determinados aspectos del control. Sin embargo no tienen nada que ver entre ellos. Bueno, la cosa se nos empieza a complicar de a poco. Tranquilo, no desesperes. Te proponemos que nos sigas en esta aventura.

Te proponemos que examines las expresiones que aparecen en el cuadro siguiente:

Si bien se pueden admitir matices, de acuerdo al significado con el que se emplea el término control, podemos agrupar a las expresiones en dos grandes grupos.

En la columna B, señala con una cruz las expresiones que utilizan un significado de **control** similar al que se utiliza en la expresión N° 1.
En la columna A, señala con una cruz aquellas expresiones que utilizan el término con otro significado.

	A	B
1- Este territorio está bajo control de las fuerzas de paz de Naciones Unidas.		
2- ¿Puede controlar el nivel de aceite del motor, por favor?		
3- “Está aumentando en el mundo la demanda de una legislación controlada de drogas hoy prohibidas”...		
4- Al entrar a un país, debemos someternos a un control de documentos.		
5- Se deberá controlar la calidad de estos		

productos antes de su comercialización.		
6- “El Penal permaneció bajo control de los presos por dos horas”.		
7- El jefe de la sección es una persona muy meticulosa y controla a sus funcionarios para evitar que cometan errores.		
8- El jefe de la sección fija objetivos con sus funcionarios y luego, junto con ellos, controla el cumplimiento de los mismos.		

Puedes comparar lo que anotaste, con el cuadro que aparece al final de este Capítulo.

Seguramente, has podido constatar que algunas expresiones te han dado más dificultades que otras. Esto nos demuestra que detrás del término **control**, hay efectivamente una confusión que deriva de dos orígenes etimológicos diferentes del término.

Si vamos al diccionario, veremos precisamente que en la palabra **control**, se expresa: “*verificación, comprobación,...inspección*” pero también se expresa como sinónimos, “*autoridad, dominio, regulación,...*”

Si tomamos el origen en latín de la palabra **control**, vemos que esta deriva de **contra-rol**, es decir la norma o referencia que sirve de modelo y con respecto a la cual se compara el **rol** o **desempeño**. Existirá control, independientemente de la naturaleza de esa norma. Esta etimología nos refiere a los conceptos de comparación o verificación implícitos en el término.

Pero si tomamos el origen anglosajón del término “**control**”, el mismo se refiere precisamente a dominio, ejercicio de la autoridad, etc...

Estos dos conceptos están implícitos en el término y veremos de qué forma se articulan con relación al tema de la gestión que es el que nos ocupa.

El paradigma tradicional de la organización que enfatizaba los aspectos de eficiencia interna y de racionalidad de procedimientos ponía énfasis en los aspectos de control relacionados con el origen anglosajón del término.

Sin embargo, los conceptos de “**feed-back**”, o retroalimentación informativa surgidos del enfoque sistémico o de la cibernética, ponen el énfasis en los aspectos de verificación implícitos en el término.

¿Cómo debemos controlar? ¿Qué concepto de control tomaremos como válido? Como en tantos otros temas relacionados con la administración de las

organizaciones, la respuesta no es tajante. Si nos quedamos solamente con el control como supervisión, como aplicación de la autoridad, el resultado será muy pobre desde el punto de vista organizacional. Esto dará como resultado una gestión poco creativa, muy apegada a esquemas rígidos, en donde nuestro funcionarios no se sientan motivados.

Pero también es importante destacar que la función de controlar desde el punto de vista concomitante, como ejercicio de la autoridad, también está implícita en las funciones del director, y podrá ser eficaz en la medida en que se encare como una tarea de apoyo al funcionario, como una tarea casi docente y no como un simple control policíaco.

¿Cómo debemos dosificar las dosis de estas dos formas de control? La respuesta está en el arte de la gestión. Como directores debemos utilizar sabiamente estos dos aspectos de la función. Al igual que el correcto funcionamiento del motor de explosión depende de una mezcla adecuada de aire y gasolina, para una gestión exitosa será necesaria una sabia combinación de estos dos aspectos implícitos en la función de controlar. Uno de ellos está más relacionado con la supervisión mientras que el otro se relaciona con la evaluación de los resultados.

Al igual que las otras tres funciones que aparecen en esta sección del manual, la función de control es inherente al rol de director. Por más que los directores organizaran, dirigieran y planificaran adecuadamente, no podrían cumplir sus metas organizacionales si no cumplieran correctamente la función de control. De acuerdo a Strong y Smith, **“la combinación de objetivos bien planeados, una organización firme, una dirección capaz y la motivación tendrán pocas probabilidades de éxito si no hay un sistema adecuado de control”**.

Una definición de control gerencial podría ser: **“proceso por el cual los gerentes se aseguran de que sus actividades reales corresponden a las planeadas”** (4).

En la planeación de las actividades de una organización, veíamos que se establecen los objetivos y las metas fundamentales, así como los métodos y planes de acción para lograrlos. El proceso de control mide el avance en la obtención de las metas y permite a los directores o gerentes detectar a tiempo posibles desvíos a fin de tomar medidas correctivas antes de que sea demasiado tarde. Pongamos el ejemplo de un marino que se traza un plan de viaje. La medición permanente de sus coordenadas le permite detectar a tiempo si se ha apartado de la ruta trazada y aplicar las medidas necesarias para retomarla. El proceso de control opera de la misma manera. Veremos en el capítulo siguiente los pasos del proceso de control.

Proceso de control

Tomaremos una definición de Control que se debe a Robert Mockler, y que

aparece en el libro de Stoner citado (5):

“El control administrativo es un esfuerzo sistemático para fijar niveles de desempeño con objetivos de planeación, para diseñar los sistemas de retroalimentación de la información, para comparar el desempeño real con esos niveles determinados de antemano, para determinar si hay desviaciones y medir su importancia y para tomar las medidas tendientes a garantizar que todos los recursos de la empresa se utilicen en la forma más eficaz y eficiente posible en la obtención de los objetivos organizacionales.”

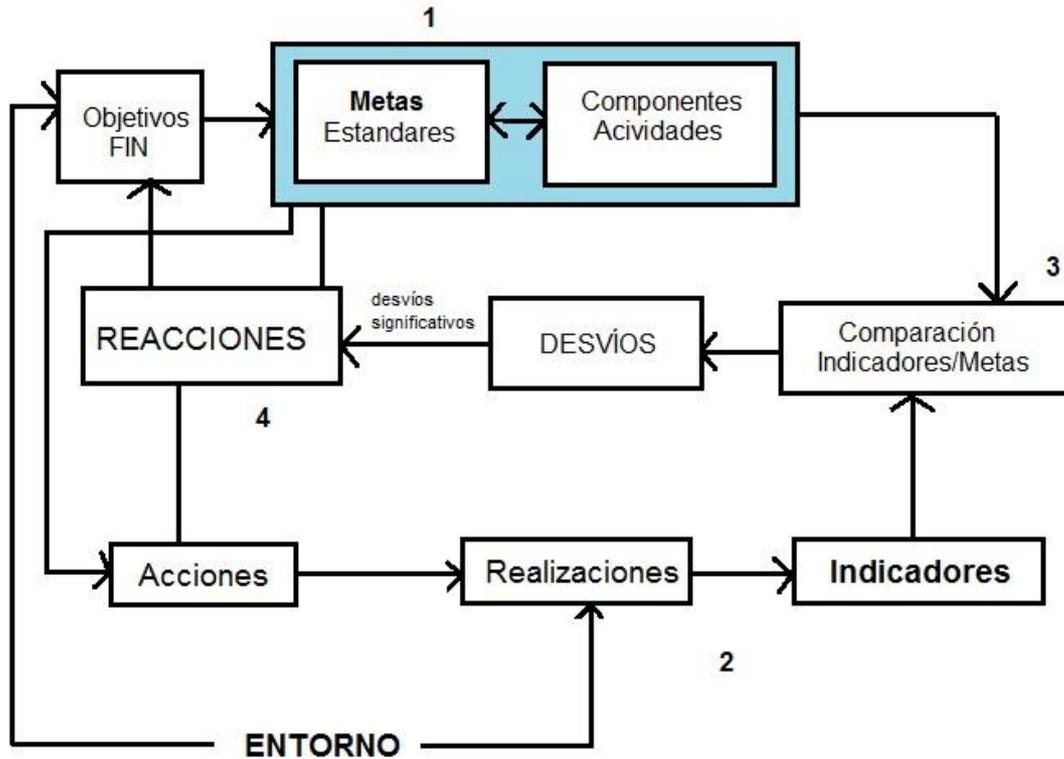
Esta definición nos permite establecer cuatro pasos en el proceso de la función de control.

- 1)- Establecer niveles que nos permitan medir el desempeño.**
- 2)- Medir el desempeño real.**
- 3)- Comparar el desempeño real con los niveles preestablecidos.**
- 4)- Tomar medidas correctivas en caso de que existan desvíos significativos.**

Estas etapas se cumplen independientemente del tiempo que insuma el proceso. Esta metodología está implícita tanto en el control concomitante, más relacionado con la tarea de supervisión, como en la evaluación, más relacionada con el control de gestión.

En la Figura 1, se expresa gráficamente el proceso de control descripto.

FIGURA 1
PROCESO DE CONTROL DE GESTIÓN



1)- Establecer niveles de desempeño

Los objetivos representan aquello que nosotros queremos lograr. Pero para poder verificar que efectivamente los estamos alcanzando, debemos operacionalizarlos, es decir que debemos traducirlos a metas alcanzables que permitan ser medidas. Pongamos un ejemplo doméstico: supongamos que se acerca el verano, y nos proponemos tener un mejor físico para lucirlo en la playa durante las vacaciones.

Nuestro objetivo será entonces mejorar nuestro físico. Pero: ¿Qué quiere decir “tener mejor físico”? cómo operacionalizamos este objetivo? Debemos fijarnos una meta. Por ejemplo reducir nuestra cintura en tres centímetros o bajar cinco Kg. de peso. Debemos traducir el objetivo a metas, componentes o actividades que nos permitan establecer niveles previstos de desempeño. Estos niveles ofician como valor de referencia, como “contra-rol”.

Existen muchos aspectos de una organización que no pueden ser medidos en términos cuantitativos.

Existen variables cualitativas que sin embargo, deberán ser operacionalizadas a efectos de permitir que podamos evaluar si se están cumpliendo o no los objetivos organizacionales.

Si el objetivo de nuestra organización es mejorar el nivel de educación, o la

promoción de la actividad agropecuaria, por citar algunos ejemplos, ¿cómo sabremos que se está cumpliendo nuestro objetivo? ¿Cómo sabremos que ha mejorado el nivel de educación o se incrementó la actividad agropecuaria?

Debemos establecer metas que representen referencias concretas con relación a las cuales evaluaremos la gestión.

Por otra parte, en nuestra tarea de control concomitante, ¿con que pautas controlamos el trabajo de nuestros funcionarios?

También en este caso deberemos establecer metas concretas que sean aceptadas por todos los integrantes del grupo, a efectos de clarificar las reglas de juego y que cada uno sepa que es lo que se espera de él.

2)- Medir el desempeño

El segundo paso del proceso de control consiste en medir el desempeño real. No estamos aquí en el terreno previsional sino en el real. Debemos obtener información que nos permita acceder a los resultados reales de la gestión. Es importante hacer notar que los niveles gerenciales de una organización, a diferencia de los niveles operativos, no trabajan con entidades reales, sino con entidades abstractas, en forma de información. Nosotros no vamos a contar la cantidad de personas capacitadas en un programa de capacitación, sino que deberemos tomar decisiones con los datos informativos que nos llegan. De ahí la importancia que adquiere el disponer de información de buena calidad en los procesos de control.

¿Cómo vamos a medir? Los instrumentos son muy variados y dependerán de los criterios que hemos fijado en la etapa previsional. Siguiendo con nuestro ejemplo doméstico de obtener una mejor figura, si decidimos que la meta era reducir la cintura, entonces deberemos tomar un centímetro y medirla; mientras que si nuestra meta era bajar de peso, deberemos recurrir a la balanza. Visto de esta manera, el tema parece de “perogrullo”, pero en organizaciones complejas, no siempre se tienen claros estos conceptos. La información podrá llegar a nosotros en forma de estadísticas, de informes que realicen nuestros funcionarios, de datos censales, por la prensa, por relevamientos de datos que obtengamos nosotros mismos, por la vía informal, etc. No descuidemos la vía de la comunicación informal, que muchas veces nos permite “tomarle el pulso a la organización”

Otro aspecto importante de la medición tiene que ver con la frecuencia con que se realiza. Siguiendo con nuestro ejemplo doméstico, de pronto estamos muy ansiosos y nos medimos o pesamos cada 10 minutos. Sin duda, no veremos progreso en los resultados y esto nos llevará a un estado de desmotivación. Por el contrario, si nos medimos o pesamos a los tres meses, si no hemos logrado las metas previstas, seguramente será demasiado tarde para encarar medidas correctivas. La frecuencia de medición deberá ser acorde con el tipo de actividad y su *intervalo de discreción*. Entendemos por intervalo de discreción: ***el lapso que transcurre entre una acción concreta y la percepción de los resultados***

de esa acción.

Si estamos en un laboratorio, y mezclamos dos componentes, la reacción es inmediata. En cambio, si aplicamos un nuevo programa de capacitación, seguramente deberemos esperar un año o dos para poder apreciar los resultados.

La frecuencia de la medición en un proceso de control de calidad de un laboratorio, en la evaluación de la gestión de un proyecto de desarrollo o en las tareas de supervisión a nuestros funcionarios **no será la misma.**

Es tarea importante del director poder establecer correctamente esta frecuencia porque un número excesivo de controles innecesarios puede llevar a no poder obtener conclusiones útiles o a sobrecargar a nuestros funcionarios promoviendo la desmotivación y el desaliento. Por el contrario, un número insuficiente de mediciones podrá llevar a la ineficiencia o ineficacia de la organización, inhabilitándonos para tomar a tiempo las medidas correctivas necesarias.

3)- Comparar el desempeño real con los niveles preestablecidos.

La función de **contra-rol** se manifiesta precisamente en la etapa de comparación. La información que nosotros recabamos con relación al desempeño, no nos sirve en la medida en que no podamos compararla con niveles fijados previamente. De esta forma sabemos si se están cumpliendo o no las metas que hemos definido.

4)- Tomar medidas correctivas en caso de que los desvíos sean significativos.

Volvamos a nuestro ejemplo doméstico. Habíamos dicho que nuestro objetivo era mejorar nuestro físico. Supongamos que operacionalizamos ese objetivo, estableciendo la meta de bajar 5kgs. en 5 meses. Esto significa 1kg. por mes. Ese es nuestro nivel de desempeño preestablecido. Pensemos ahora que nos pesamos al cabo del primer mes. Esa es la medida del desempeño. Tendríamos que haber bajado 1kg. y hemos bajado 0,950 Kg. ¿Esa diferencia es significativa?

En este caso, seguramente no será necesario tomar medidas correctivas. Si, por el contrario, al cabo de un mes hemos bajado 0,500kg. diremos que estamos ante un desvío significativo; ahí será necesario que tomemos medidas correctivas para revertir esta situación y poder cumplir con las metas.

En nuestras organizaciones sucede algo similar. Debemos aplicar nuestro criterio para determinar cuáles desvíos son realmente significativos y hacen necesaria nuestra intervención.

Un desvío significativo significa un problema para nuestra organización. Será necesario diagnosticar sus causas. Las medidas correctivas o reacciones pueden referirse al replanteo de los objetivos, a redefinir las metas, a modificar algunos aspectos de la ejecución o determinar si no existen variaciones del entorno de la organización que hayan causado estos desvíos.

¿Porque es necesaria la función de control?

De la misma manera que, para conducir un vehículo es necesario que tengamos la mano en el volante y que dispongamos de un panel de indicadores que nos permitan apreciar el funcionamiento del mismo, para conducir una organización y lograr que la misma se encamine al logro de los objetivos establecidos debemos cumplir la función de control. Función que, como hemos visto requiere de un control concomitante, directivo, y otro evaluador, a posteriori.

Pero debemos recordar que una organización, a diferencia de un vehículo, no es un sistema cerrado. En primera instancia es un sistema social, compuesto por seres humanos, lo que requiere de técnicas de control adecuadas. Pero además, es un sistema en constante interacción con un entorno dinámico y cambiante. La función de control, entendida como retroalimentación del sistema, nos permite detectar a tiempo estos cambios y adecuar nuestra organización o nuestra división para que responda adecuadamente a los mismos.

La creciente complejidad de las organizaciones, sus cambios cualitativos y cuantitativos requieren de mecanismos adecuados de control.

En muchas ocasiones, la respuesta adecuada a las demandas planteadas requiere una mayor descentralización en la toma de decisiones y en las acciones emprendidas. Pero esta mayor descentralización no debe ir en desmedro de la unidad de la organización. Una mayor descentralización requerirá indicadores precisos que permitan un control de la gestión que permita articular las acciones en función de los objetivos.

Finalmente, el control de gestión nos permite disponer adecuadamente de los recursos disponibles en la organización.

¿Cómo lograr la eficacia de la función de control?

En un enfoque sistémico de la organización, deberemos concluir que todos los subsistemas de la organización están interconectados. No se podrá cumplir adecuadamente con la función de control si no existen determinadas condiciones en la organización.

Numerosas investigaciones que hemos venido desarrollando en diferentes organismos públicos, nos permiten afirmar que existen determinados aspectos sustanciales para poder implementar un sistema de control:

1- En primer término, es **necesario vincular el control con la planificación**. No podremos controlar adecuadamente si no se han previamente definido correctamente los objetivos a todos los niveles de la organización.

2- El insumo fundamental del control es el **sistema de información**. No podremos tomar decisiones adecuadas con relación a los desvíos detectados si

no contamos con información de buena calidad. No olvidemos que, como gerentes, no estamos tomando decisiones sobre entidades concretas, sino sobre la información que tenemos de las mismas.

3- Un tercer aspecto fundamental tiene que **ver con la cultura organizacional**. Un clima adecuado de relaciones interpersonales, de “feed-back” espontáneo que priorice el autocontrol sobre el heterocontrol, que tienda a incentivar la creatividad, la participación y el compromiso, seguramente permitirá la eficacia de los sistemas de control. Si los funcionarios están identificados con la tarea y han participado en la elaboración de las metas, seguramente estarán mejor dispuestos a admitir el control como algo inherente a la propia tarea, del cual puedan extraer conclusiones que les permitan un aprendizaje. De lo contrario, corremos el riesgo de que el control sea asumido como un “mal necesario”.

4- Los **estilos de liderazgo** están estrechamente relacionados con el control. Ya hemos visto que el desempeño correcto de la función de control, requiere del director la combinación adecuada de supervisión y evaluación. Es una tarea didáctica. La predominancia de los aspectos de supervisión llevará a la desmotivación de los funcionarios y a apreciar el control como un simple “control policíaco”, despegado de las metas de la organización. Pero también es cierto que la predominancia del control a posteriori, descuidando los otros aspectos, puede llevar a la inoperancia de la organización y a su ineficiencia.

Una gestión **efectiva**, que combine eficiencia y eficacia, deberá tener en cuenta estos aspectos.

El caso de las cuadrillas

A lo largo de una investigación desarrollada en una empresa pública nos encontramos con el siguiente problema:

En una gerencia encargada de organizar cuadrillas para reparaciones de determinadas redes de infraestructura, se detectaron continuas fallas en las redes de determinado sector. La frecuencia de las fallas no correspondía con los estándares establecidos. Esta situación, no sólo representaba un mayor gasto para la división, sino repercutía negativamente en el servicio que se entregaba a la población y por consiguiente en la imagen de la organización.

Un análisis del problema, llevó a la conclusión de que los trabajos de reparación no se realizaban adecuadamente para permitir que la cuadrilla “debiera” acudir nuevamente a realizar la reparación en un plazo menor. De esta manera se podía justificar un mayor volumen de trabajo y por lo tanto se podían cobrar más horas extras. La lógica en la que se basaba el razonamiento era sencilla: A mayor trabajo, más horas extras; a más horas extras, mayor salario.

¿Cómo habrías resuelto el problema?

Una solución podría haber sido aumentar la supervisión. Establecer sanciones. Pero si aplicáramos solamente esta solución se podría haber generado rechazo

en las cuadrillas. A la larga o a la corta, si generamos un clima de confrontación, el resultado del trabajo no será satisfactorio. No se debía descuidar este aspecto, pero si se establecen sanciones para el no cumplimiento de las metas, también se deberán establecer recompensas para los logros.

Una solución creativa consistió en revertir la lógica imperante en el razonamiento. En vez de partir del planteo de que “*A mayor trabajo, mayor salario*” se generó otra lógica que planteaba *mayor salario a menor trabajo*. Cuanto, menos veces una cuadrilla debiera asistir para reparar un desperfecto, dispondría de un incentivo. Porque menos trabajo significaba en este caso un mejor resultado de las reparaciones efectuadas, y por lo tanto un mejor servicio a la población.

Sabemos que el ser humano no es simplemente un “homo economicus”. No responde solamente a estímulos económicos. Existen otra serie de factores que tienen que ver con los sentimientos de satisfacción en el trabajo y de autoestima que deben ser tenidos en cuenta. También es cierto que en muchas organizaciones públicas los directores no pueden disponer libremente de recursos para generar incentivos. Pero el caso que pusimos de ejemplo pretende plantear que es necesario muchas veces recurrir a la creatividad para lograr resultados efectivos.

Los aspectos que hemos planteado están relacionados con la capacitación y el aprendizaje. Nuestras investigaciones nos han permitido comprobar la hipótesis de que, dentro de una misma organización, cuanto mayor es la capacitación recibida por los gerentes o directores en temas de gestión, más eficaces son los sistemas de control establecidos.

RESUMEN

El control nos permite verificar si se están cumpliendo adecuadamente los objetivos organizacionales.

El director deberá combinar sabiamente el control concomitante de supervisión y los métodos de evaluación a posteriori que se establecen a través del control de gestión.

El control de gestión se apoya en las siguientes etapas:

- 1- establecer metas en función de los objetivos**
- 2- medir el desempeño a través de indicadores**
- 3- comparar las metas y los indicadores**
- 4-Evaluar los desvíos y tomar medidas correctivas**

El éxito de los sistemas de control dependerá de los otros subsistemas de la organización como: planificación, toma de decisiones, sistema de información y cultura organizacional.

Preguntas de autoevaluación

Tema 1. Control de gestión

Una división de una Unidad Ejecutora del Ministerio de Vivienda tiene como objetivo la erradicación de rancheríos en los cinturones de las capitales departamentales. Se fija como meta la construcción de 100 núcleos básicos por año.

Al finalizar el primer semestre, se han construido 45 núcleos básicos.

Como director de la división, ¿entiende que se deberían tomar medidas correctivas para mejorar el ritmo de construcción?

Tema 2. Control y supervisión

Juan es jefe del departamento de personal de una Unidad Ejecutora. Parte del supuesto que nadie trabaja porque le gusta. Por lo tanto, entiende que debe estar permanentemente arriba de sus funcionarios para que cumplan con su tarea. En general, él mismo les marca el trabajo, fija los plazos de entrega, está permanentemente en la oficina y, sin embargo, difícilmente los trabajos se cumplan en el plazo que él les fijó.

No es que sus funcionarios falten sin autorización, (él mismo se encarga de controlar la tarjeta de asistencia), pero muchas veces le piden para faltar o para llegar o salir fuera de horario. Finalmente Juan se ha resignado, y opta por hacer la tarea él mismo. “Después de todo es más fácil, y no hay que estar peleando con la gente”, se dice a sí mismo.

Se pide: Comente brevemente la forma en que Juan ejerce su función de control. Justificar la respuesta.

Claves de corrección

Tema 1: Control de gestión.

Si la meta es construir 100 núcleos básicos en un año, podemos inferir que al cabo de seis meses, nuestra meta serían 50 núcleos. (a los efectos de simplificar el caso, supondremos que se construyen un mismo número de núcleos por mes). Al realizar la comparación entre el indicador (45 núcleos) y la meta (50 núcleos), el desvío es del 10%. El director debería estimar que no es un desvío significativo, (pueden haber incidido factores climáticos por ej.) y que no es necesario reprogramar los trabajos. Esa diferencia se puede corregir en el segundo semestre.

Tema 2: Control y supervisión.

La desconfianza que tiene Juan hacia sus funcionarios los desmotiva. Aquí la

función de control se ejerce como un fin en sí misma. Los funcionarios, al no poder participar en la fijación de las metas, no se sienten comprometidos con el trabajo y la consecuencia es desastrosa. Esto genera un círculo vicioso, ya que Juan, al no lograr motivar a sus funcionarios, asume la tarea personalmente, lo cual contribuye a desmotivarlos más.

Juan debería dar participación a sus funcionarios en la fijación de metas y luego estimularlos, controlando el cumplimiento de las mismas. Por otra parte, el control de asistencia que realiza no le sirve de nada, ya que por más que estén presentes, no realizan la tarea. El control concomitante que debería establecer debería aplicarse fundamentalmente sobre el cumplimiento del trabajo, lo cual implica una tarea de guía y de enseñanza.

Clave de corrección para el cuadro "A"

	A	B
1- Este territorio está bajo control de las fuerzas de paz de Naciones Unidas.		X
2- ¿Puede controlar el nivel de aceite del motor, por favor?	X	
3- "Está aumentando en el mundo la demanda de una legislación controlada de drogas hoy prohibidas"...		X
4- Al entrar a un país, debemos someternos a un control de documentos.	X	
5- Se deberá controlar la calidad de estos productos antes de su comercialización.	X	
6- "El Penal permaneció bajo control de los presos por dos horas".		X
7- El jefe de la sección es una persona muy meticulosa y controla a sus funcionarios para evitar que cometan errores.		X
8- El jefe de la sección fija objetivos con sus funcionarios y luego, junto con ellos controla el cumplimiento de los mismos.	X	

III. LA TOMA DE DECISIONES

Ejecución o decisión

Te invitamos ahora a que leas atentamente las cuatro proposiciones que aparecen a continuación:

1)- *“El éxito de una organización depende principalmente de aquellos que ejecutan, a veces en los niveles jerárquicos más bajos, las decisiones tomadas en los niveles superiores. De nada vale decidir bien si la ejecución es incorrecta.”*

2)- *“El éxito de una organización depende principalmente de aquellos que tienen responsabilidad por la toma de decisiones”.*

3)- *“Decisión y ejecución tienen gran importancia para el éxito organizacional. Pero es más disfuncional para una organización la ejecución correcta de una decisión inadecuada que la ejecución incorrecta de una decisión adecuada”.*

4)- *“El éxito de una organización depende tanto de la decisión como de la ejecución”.*

A tu juicio, cuál de ellas crees que es la correcta?

Proposición correcta: _____

Debe de haber sido difícil para ti optar por una de ellas.

Tal como dice Kleber Nascimento (6), *“en la Administración, como en toda la ciencia social, no hay respuestas correctas, sino apenas preguntas adecuadas”.*

Pero de todas formas, la proposición N° 3 parece ser la que más se aproxima a un enfoque correcto de las organizaciones.

En general, se ha tendido a poner mayor énfasis en la gestión a los aspectos de la ejecución, es decir del “hacer”, que a conceptuarla como decisión, es decir como “decidir lo que hacer”.

Según Peter Drucker, no es lo mismo “hacer cierto las cosas”, que “hacer las cosas ciertas”. La primera afirmación se refiere a poner énfasis en la ejecución, en la eficiencia de los procedimientos, mientras que en la segunda, la preocupación está puesta en la eficacia de los resultados, la cual depende primero y por encima de todo, de la calidad de la decisión tomada.

De nada vale “hacer cierto las cosas”, si no hemos decidido primero cuales son

“las cosas ciertas” que debemos hacer. Estas están en relación directa con los objetivos de nuestra organización. Por lo tanto, será importante correlacionar ejecución y eficiencia interna por un lado y decisión y eficacia por otro. El énfasis en la ejecución y en la eficiencia tiende a conceptualizar a la organización como un sistema cerrado, mientras que en el segundo caso, se visualiza a la organización como un sistema abierto, en relación con su entorno, y como respuesta a las demandas siempre cambiantes del mismo.

No obstante, tal como nos recuerda Nascimento, *“No se infiera de esto que la eficiencia interna no sea importante. Lejos de eso. Con todo, cumple no olvidar que los criterios, procesos y comportamientos de la organización deben ser concebidos teniendo en vista facilitar y aumentar la capacidad de respuesta organizacional a las necesidades del ambiente”*

En el concepto de Administración, el foco inicial puesto en la ejecución se ha trasladado a la etapa que antecede y condiciona la ejecución, y que es la decisión.

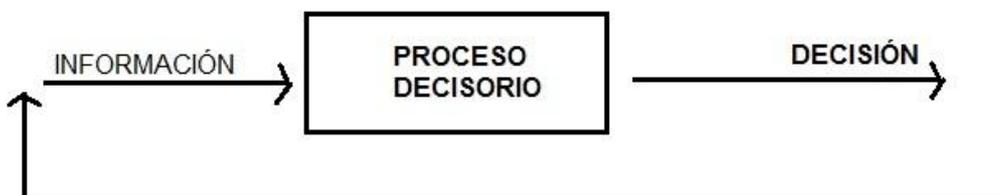
Desde este nuevo punto de vista, Administrar equivale a decidir. **Esta conceptualización tiene consecuencias importantes en el rol del Director, ya que éste pasa a ser concebido fundamentalmente como un decisor.**

Naturaleza de la decisión

Una decisión es el resultado de una selección entre varias opciones específicas. Estas opciones son, antes del acto selectivo, decisiones en potencia. “Las opciones, también llamadas alternativas, representan actos de voluntad que comprometen y son, por consiguiente, precursoras de acciones concretas” (7).

Al preparar una decisión estamos transformando información. Es decir que, si encaramos al proceso decisorio desde un punto de vista sistémico, la información es el insumo principal de este proceso, y la decisión su producto. Veremos asimismo, que este proceso incluye una etapa de retroalimentación que implica el análisis de la eficacia de la decisión adoptada.

Este proceso se puede ejemplificar en la figura siguiente:



Decisiones programadas y no programadas

A todos los niveles de la organización, siempre estamos tomando decisiones. Incluso, en los niveles más operativos, se deben tomar decisiones. Pero la naturaleza de las mismas y los procedimientos que seguimos para su adopción, son diferentes, y dependerán no sólo de los niveles en que se toman las decisiones, sino también de la situación específica en la que se inscribe la decisión.

Se debe a Herbert Simon, la distinción entre decisiones programadas y no programadas. Las primeras son aquellas que atañen a problemas habituales; son decisiones repetitivas, que pueden ser sistematizadas en base a normas o procedimientos, y que por lo tanto son más fácilmente delegables. Si un funcionario solicita licencia o se ha terminado el papel de fotocopia, sabemos que existen procedimientos ya programados para dar respuesta a esas situaciones. En cambio, si debemos decidir si se amplía determinado edificio, o se compra otro, como deberemos asignar los recursos de la organización o como debería mejorarse la imagen de ésta en la comunidad, es indudable que no podremos proceder de acuerdo a normas predeterminadas. En este caso estamos frente a decisiones no programadas; éstas son precisamente aquellas que no se presentan en forma repetitiva o rutinaria, que no pueden ser sistematizadas por procedimientos tipo, y que por lo tanto son más difícilmente delegables.

Te proponemos ahora que listes tres decisiones programadas que tú o tus compañeros de trabajo tomáis habitualmente:

1) _____

2) _____

3) _____

A continuación, lista tres decisiones no programadas que hayas debido tomar recientemente:

1) _____

2) _____

3) _____

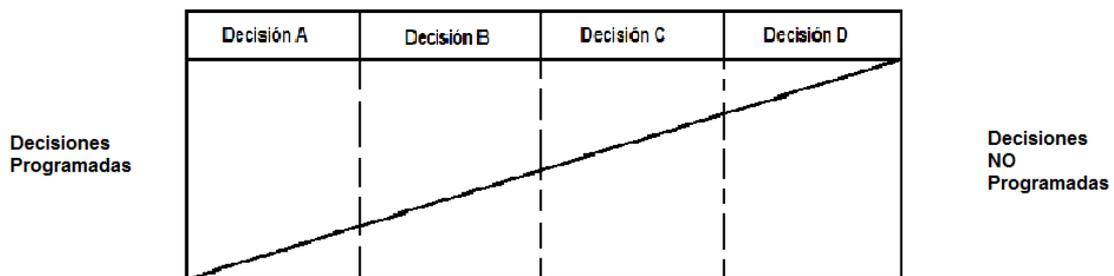
Piensa en el procedimiento seguido y en la metodología adoptada en todos los casos. Te proponemos que describas brevemente los procedimientos seguidos en los dos tipos de decisión:

Decisiones programadas:

Decisiones no programadas:

La diferenciación entre un tipo y otro de decisión no es tajante; en realidad representa los dos extremos de una escala continua que va desde las decisiones muy ajustadas a un programa hasta las muy independientes de éste, pasando por toda una gama de decisiones situadas en graduaciones intermedias. De acuerdo a la Figura 2, por más programada que sea la decisión A, siempre existirán aspectos que escapen a una sistematización. De la misma manera, la decisión D, si bien es una decisión fundamentalmente no programada, contendrá aspectos que pueden ser resueltos de acuerdo a criterios preestablecidos.

FIGURA 2



A medida que ascendemos en la jerarquía organizacional, la capacidad de tomar decisiones no programadas, adquiere mayor importancia. No obstante, tal como

decíamos anteriormente, aún las decisiones más repetitivas, contienen aspectos no sistematizables, por lo que es importante que en todos los niveles se desarrollen actitudes y aptitudes que faciliten la adopción de decisiones no programadas.

Es habitual ver que en la mayoría de las organizaciones existe una tendencia a la concentración de la toma de decisiones en los niveles jerárquicos.

Por qué piensas que sucede esto:

Esta situación es estimulada tanto por los niveles jerárquicos como por sus subordinados:

Para los niveles jerárquicos, el permitir a otros tomar decisiones, implica compartir con ellos información, y por lo tanto parcelas de poder; por lo tanto, tratan de desestimular esta práctica. Por otra parte, para los subordinados, participar en decisiones no programadas, implica asumir responsabilidades, comprometerse y exponerse a una posible crítica o represalia. Por lo tanto tratan de evitar también la toma de decisiones.

En general, estas situaciones se dan en modelos de organizaciones que no priorizan la innovación ni el aprendizaje, y que tienden a un desempeño mecánico y repetitivo.

El nuevo concepto de **gestión** que nosotros queremos vincular a su raíz latina “gestare” en el sentido de crear y hacer crecer, nos lleva a organizaciones que, por el contrario estimulan la innovación, la creatividad y la participación de sus integrantes y que, por lo tanto, requieren procesos dinámicos de tomas de decisiones.

Identificación de problemas

“Un problema surge cuando el estado de cosas real difiere del estado de cosas cuya existencia se desea” (8)

Es decir que un problema es una situación que nos aparta del cumplimiento de nuestros objetivos o del equilibrio de nuestra organización. Sin embargo, en muchos casos un problema se podrá ver también como una oportunidad para el desarrollo de la organización.

Peter Drucker, al que ya hemos citado, dice que es el aprovechamiento de las oportunidades, y no la resolución de los problemas, la clave del éxito de una organización. Resolver un problema, dice Drucker, permite retomar el equilibrio de la organización; pero es el aprovechamiento de las oportunidades el que nos permitirá el crecimiento a través de una superación de nuestros objetivos.

Pensemos, por ejemplo, en un brote de epidemia de cólera. Sin duda que esto constituye un problema para el MSP. Sin embargo, si el Ministerio toma conciencia que puede aprovechar los recursos que sin duda estarán a su disposición para combatir la epidemia, para crear una verdadera conciencia de prevención en la población, si esto le permite desarrollar un programa de mejoramiento integral de la calidad de vida, entonces habrá logrado aprovechar la oportunidad escondida tras el problema.

Volvamos por un instante al problema. En general éste se presenta a los directores a través de sus síntomas, que son las consecuencias visibles del primero. Si nos duele la cabeza, tenemos un problema. Pero el dolor de cabeza no es el problema en sí, sino el síntoma del verdadero problema. Si tomamos un calmante, estaremos terminando con el síntoma pero no necesariamente con el problema que se manifestó a través de este dolor. Quizá el dolor estaba causado por un trastorno hepático; en ese caso la solución no será un analgésico. En la gestión sucede lo mismo. Generalmente lo que nosotros percibimos son las consecuencias del verdadero problema.

A su vez, en general los problemas son causados por una multiplicidad de factores no necesariamente relacionados en una relación lineal de causa-efecto. Investigando, podremos llegar a desentrañar las causas primarias de un problema. Aquí está la clave para una decisión eficaz.

Pongamos un ejemplo:

Supongamos que el Director de una División ha encomendado un trabajo a uno de sus Departamentos. Al ver que el trabajo no se ha realizado en el tiempo establecido, llama al jefe del departamento a su despacho:

-Director: "Y bien Pereira, que pasa con el trabajo que le pedí?"

-Pereira: "Que quiere que haga. Con los funcionarios que tengo no puedo hacer milagros. Yo les estoy todo el tiempo arriba, los tengo cortitos, pero al final tengo que hacer yo todo el trabajo porque no saben como hacerlo. Y con todo no puedo. Además Ud. ya sabe que tres funcionarios pidieron pase para otro departamento".

¿Cuál es el principal problema que ilustra este caso?

El primer problema al que se enfrenta el Director es que el trabajo no está hecho.

¿Pero este es en realidad el problema?

¿No será uno de los síntomas de una situación de conflicto dentro del departamento?

Seguramente este es el principal problema que deberá resolver el Director.

También podríamos decir que el problema es que el departamento no tienen personal suficiente porque se le fueron tres funcionarios. Pero, esta situación, ¿no será la consecuencia de que el jefe del departamento está desempeñando su rol de una forma inadecuada? De pronto esta es la verdadera causa. Entonces el Director deberá tomar una decisión con relación a este problema, por ejemplo, capacitando a su jefe de departamento, o motivándolo para un mejor desempeño.

Si el Director se empeña en resolver solamente el problema del retraso del trabajo, seguramente no resolverá la verdadera causa de este retraso. Su decisión será a corto plazo, pero para el próximo trabajo que pida estará en la misma situación.

Sigamos trabajando con Pereira y su Director. Supongamos que Pereira es en realidad un buen jefe y que desempeña correctamente su rol. Y supongamos que se le presenta el problema de que tres o más funcionarios han pedido pase porque en realidad no quieren trabajar. En este caso, la ida de los funcionarios constituye más bien una oportunidad y no un problema. Seguramente esto le permitirá a Pereira obtener mejores funcionarios para cumplir su tarea.

Vemos entonces como por lo general, los problemas y las oportunidades están estrechamente relacionados. El éxito de nuestro desempeño dependerá en buena medida de que sepamos descubrir y aprovechar las oportunidades implícitas en los problemas.

A esta altura, te estarás preguntando:

“Si es tan importante la identificación de los problemas y un correcto diagnóstico de la situación, ¿qué método debo seguir para identificar los problemas?”

Lamentamos desilusionarte, pero no existe un método. La evidencia empírica demuestra que en un 80% de los casos la detección de problemas es intuitiva. Muchos directores intuyen los problemas antes mismo de que estos se manifiesten abiertamente.

Esto sugiere que es importante mantener permanentemente una actitud de escucha atenta a nuestra organización. Estar alertas de la retroalimentación informativa y de los canales de comunicación informal que muchas veces nos dan las pautas de posibles problemas. Es importante mantener una actitud abierta y dinámica.

Certidumbre, riesgo e incertidumbre

Como hemos visto, el insumo fundamental de la decisión es la información. Frente al surgimiento de un determinado problema, existirán ocasiones en que

disponemos de toda la información necesaria para tomar la decisión. Podrá suceder incluso que, si no disponemos de toda la información, podamos encontrarla fácilmente. Sabemos perfectamente lo que va a suceder con cada alternativa. En estos casos diremos que estamos frente a una situación de certidumbre total.

Pero esta no es la situación con que nos encontramos en la mayoría de los casos. En general sucede que no disponemos de toda la información necesaria. Cuando planificamos, estamos tomando decisiones hoy para enfrentar situaciones en el futuro. El entorno de nuestras organizaciones es cada vez más cambiante y dinámico.

En condiciones de *certidumbre*, sabemos lo que sucederá en el futuro. En el riesgo, no se cuenta con información completa, pero se tiene una buena idea de la probabilidad de determinados resultados. En *la incertidumbre*, ignoramos las probabilidades y también los resultados posibles. Esta última situación generalmente acompaña nuestras decisiones más importantes e interesantes.

Por esta razón es imprescindible poder dominar determinadas herramientas que nos permitan tomar decisiones aún en condiciones de incertidumbre. No existe un método que garantice que el director o gerente siempre tomará la decisión correcta. Sin embargo, los directores que aplican un método racional, inteligente y sistemático tendrán mejores posibilidades de llegar a soluciones de alta calidad en los problemas que encaren.

Proceso racional de Toma de Decisiones

A continuación, les proponemos una metodología que puede ayudarlos en el análisis de problemas y en el proceso decisorio.

Etapa 1: Investigar la situación

El proceso de toma de decisiones se inicia a partir de la identificación de un problema que deberemos solucionar. Esta investigación presenta tres instancias:

- **definición del problema:** en esta parte, como decíamos, es importante distinguir el problema de los síntomas a través de los cuales se nos presenta.
- **diagnosticar sus causas:** todo problema es determinado por diferentes variables, que están interactuando, relacionadas o no por un proceso de causa-efecto. Un correcto diagnóstico es un paso clave para la eficacia de la decisión adoptada.
- **determinar los objetivos de la decisión:** en todo problema, como decíamos, interactúan numerosas variables, y será tarea del director determinar cuáles de esos aspectos es necesario resolver, y cuáles será

conveniente resolver. Esta distinción nos permitirá descartar aquellas alternativas que no cumplan las condiciones necesarias y evaluar las otras en función de la forma en que satisfacen los aspectos convenientes.

Etapa 2: desarrollo de alternativas

Aquí se trata de desarrollar alternativas creativas. Es una etapa divergente, en donde se da rienda suelta a la imaginación a efectos de poder obtener la mayor cantidad posible de opciones. Es importante no evaluar todavía, como forma de no autocensurarnos y evitar el surgimiento de otras opciones. En procesos de toma de decisiones en grupo, en esta etapa se suele seguir un método de tormenta de ideas o “brain-storming” para poder estimular la creatividad.

Etapa 3: evaluar alternativas y seleccionar la mejor

Aquí es donde se percibe con claridad la importancia de la 1a. etapa de diagnóstico de la situación. Porque los criterios con que realizamos la evaluación dependen de ese diagnóstico. En función de él es que definiremos que “peso” relativo le damos a cada variable. Frente al período divergente de la segunda etapa, aquí se trata de volver a una etapa convergente, es decir encauzar la creatividad.

Cada alternativa ha de ser juzgada en relación con sus consecuencias para la organización. Aquí es donde es importante una visión sistémica que nos permita un enfoque holístico. Asimismo, será importante evaluar cada opción según la eficacia con que permita resolver los aspectos *necesarios y convenientes* que habíamos previamente establecido.

Es importante destacar que en este análisis “multicriteria” que estaremos haciendo, en donde estamos definiendo parámetros de evaluación, también existirán variables cualitativas que estarán interviniendo. En todo este proceso de valoración, como veremos, intervienen aspectos que escapan a un proceso estrictamente racional, que, como decíamos en nuestra carta a Vosotros, movilizan y llevan en sí, deseos, valores, ideas, etc...para arribar a la creación del logro. Esta es la base de los nuevos planteos de la decisión que la ubican en espacios de racionalidad limitada y que abordaremos brevemente en el capítulo siguiente.

Una vez evaluadas las alternativas, aparece la elección de la mejor alternativa. Muchos autores establecen que esta es la etapa fundamental de la decisión: la elección. Sin pretender quitarle importancia, entendemos que la decisión no puede ser reducida a un momento, sino que es todo un proceso en el que todas las etapas son importantes.

Etapa 4: implementación y seguimiento

Una vez seleccionada la mejor alternativa disponible, los directores deberán trazar planes que les permitan llevar a la práctica la decisión adoptada.

La implementación requiere algo más que dar directivas. Se deberán establecer

presupuestos e implementar programas y proyectos para las acciones que se han determinado.

Un error frecuente es suponer que una vez tomada una decisión, los resultados esperados se darán automáticamente. Existen, una multiplicidad de factores que pueden intervenir para que no sea así. Pueden existir errores de implementación, la decisión puede no haber sido la más adecuada teniendo en cuenta de que nunca se dispone de la totalidad de la información necesaria o que no se evaluaron correctamente las opciones. Finalmente, también puede ocurrir que las condiciones del entorno han cambiado. Debemos tener en cuenta que, como dijimos, el entorno de nuestras organizaciones es dinámico y el ritmo de estos cambios es cada vez más vertiginoso. Por todas estas razones es necesario evaluar la eficacia de la decisión, en qué medida se solucionaron los problemas planteados, y en qué medida no surgieron otros, como resultado de las acciones emprendidas. Esta etapa de retroalimentación es fundamental para el proceso decisorio y se relaciona con la función gerencial del control que ya hemos visto en otra parte de este manual.

¿Son eficaces nuestras decisiones?

Norman Maier aisló dos criterios mediante los cuales puede evaluarse la eficacia potencial de una decisión. El primero es la **calidad objetiva** de la decisión, y el segundo es la **aceptación** por parte de quienes deberán ejecutarla.

En un enfoque de sistema abierto, este criterio de **aceptación** no sólo se debe referir a quienes deban ejecutar la decisión, sino también a los posibles destinatarios de la decisión, es decir el entorno social de nuestra organización.

La calidad objetiva se determina por la eficacia con que se lleva a cabo el proceso formal de la toma de decisiones. Sin embargo, en el momento de la puesta en práctica intervienen muchas personas; será importante muchas veces conseguir su aceptación y cooperación. Si el problema se define de manera correcta, si la información se obtiene y evalúa cuidadosamente, si se formulan y evalúan bien opciones atractivas, la decisión resultante tendrá una gran calidad objetiva. Maier señala que, si se trata de un problema eminentemente técnico, quizá baste una decisión de calidad para resolverlo. Pero muchas veces, la aceptación de las personas involucradas en una decisión puede ser imprescindible para el éxito de ésta.

Supongamos por ejemplo, la situación de un médico intensivista que deba actuar frente a una emergencia. La decisión que deba tomar no podrá depender de la aceptación del paciente ni siquiera muchas veces de la opinión de sus colaboradores. Deberá tomar una decisión de gran calidad sin importar la aceptación. Diremos que estamos ante una situación de **alta calidad-baja aceptación**.

Pero pensemos ahora en la situación de otro médico que está gerenciando la

implementación de un programa de salud coordinándolo con diversos actores públicos y privados. Aquí importará la calidad sin duda, pero no se podrán descuidar aspectos de aceptación de los actores involucrados para que las decisiones sean realmente efectivas. Estamos ante una clásica situación de **alta calidad-alta aceptación**.

Supongamos finalmente en una situación en que el director de una división está estudiando la forma de ubicar espacialmente a sus funcionarios dentro de la oficina. Seguramente importará más la aceptación de los actores involucrados que la calidad de la decisión. Diremos que estamos ante una situación de **baja calidad-alta aceptación**.

Estos criterios tienen particular importancia a efectos de determinar si una decisión deberá ser tomada en grupo o no. Muchos investigadores se han ocupado de estos temas, llegando a la conclusión de que en general, los problemas que requieran soluciones del tipo alta aceptación requerirán decisiones tomadas en grupo, si bien aquellos que simultáneamente requieran soluciones de alta calidad objetiva requerirán metodologías de dinámica de grupos más elaboradas. En particular, Vroom y Yetton han desarrollado un modelo metodológico para orientar la toma de decisiones, en el que se identifican estilos de decisiones que van desde los que ellos llaman autoritarios (es decir con prescindencia del grupo), hasta los estilos consultivos en los que la decisión final surge del consenso del grupo.

El estilo que adoptemos dependerá de las circunstancias del problema y de la organización. Stephen Robbins (9), señala que los grupos de toma de decisiones pueden usarse ampliamente en las organizaciones, ¿pero significa ese hecho que las decisiones colectivas son mejores que las que toma un individuo? Como siempre, la respuesta depende de varios factores. En este sentido, Robbins señala algunas ventajas e inconvenientes que ofrecen los grupos con relación a los individuos en este tema:

VENTAJAS	DESVENTAJAS
Amplitud de la información	Lentitud
Diversidad de la información	Conformismo
Aceptación de la solución	Dominio de la discusión
Legitimidad del proceso	Responsabilidad ambigua

Seguramente tú también te has enfrentado a este tipo de situaciones, tanto en tu organización como en otros acontecimientos de tu vida. Te proponemos que

listes dos decisiones que has tomado en forma individual y dos que hayas tomado en forma grupal. ¿Qué evaluación haces de las mismas?

Decisiones individuales:

1

2

Decisiones en grupo:

1

2

La racionalidad limitada

Hasta ahora hemos razonado como si pudiéramos disponer de la totalidad de la información necesaria para diagnosticar perfectamente los problemas y formular y evaluar las alternativas. Por motivos didácticos, hemos hecho una simplificación partiendo de la base de que existe una única alternativa que es la más correcta para la solución de un problema determinado. En la realidad, no siempre sucede esto. Por un lado, sabemos que las organizaciones y su propio entorno son cada vez más complejas, por lo que es bastante difícil que se pueda disponer de toda la información que sería necesaria. Los directores deben muchas veces buscar la mejor alternativa posible, sabiendo que existen también otras variables fuera de nuestro total control. Diremos que los directores se mueven en un contexto de racionalidad limitada.

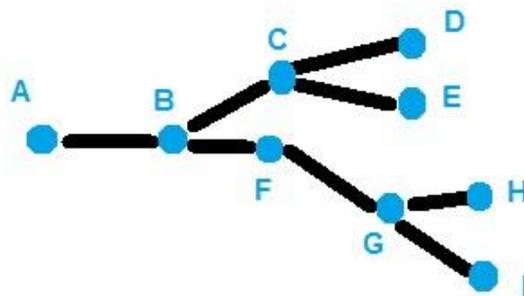
Por otra parte, Lucien Sfez (10), realiza una crítica del pensamiento lineal por el cual los acontecimientos se vinculan mecánicamente en una relación de causa-efecto. Plantea Sfez que el esquema lineal es uno de los aspectos fundamentales de las teorías clásicas de la decisión. En tal sentido, diferencia los modelos de razonamiento basados en esquemas lineales como los diagramas de árbol y semi-trama, en donde importan los elementos constitutivos pero no sus relaciones de los modelos sistémicos en donde se parte de la base de las interacciones entre los elementos componentes. En un diagrama de árbol, existe

una sola forma de dirigirse de un punto a otro (ver fig. 3). En cambio, en un sistema, se aprecia la densidad de las interacciones (ver fig. 4).

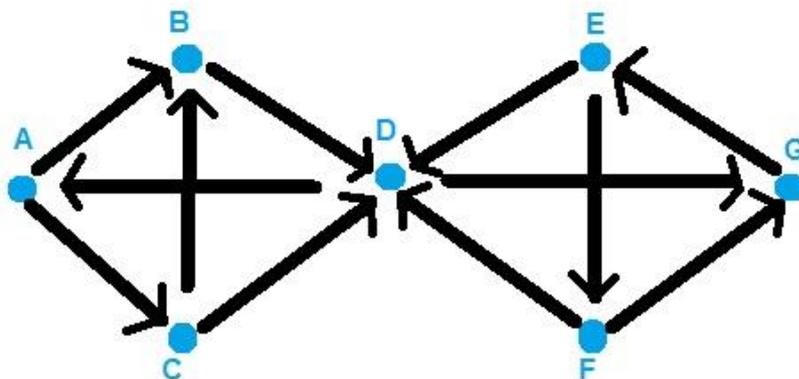
Así como la teoría clásica de la administración, partía del supuesto del “one best way”, es decir de que existe una única manera que es la mejor de hacer algo, la teoría clásica de la decisión se basaba en conceptos de linealidad y racionalidad, que establecían de que frente a un determinado problema, existía una única decisión que era la más correcta en función de un análisis racional de la situación. Las contingencias de las organizaciones y la creciente complejidad, nos hacen ver que este enfoque es muy simplista, y que deberá ser sustituido por un modelo que llamaremos de racionalidad limitada.

No se infiera de esto que el proceso racional no es de aplicación. Lejos de eso. Pero nos parece importante que tú puedas visualizar estos aspectos que enriquecen notoriamente la teoría de la decisión.

**FIGURA 3
DIAGRAMA DE ARBOL**



**FIGURA 4
SISTEMA**



RESUMEN

A la luz de las nuevas teorías sobre gestión, **administrar equivale a decidir**.

En todos los niveles de la organización y en el cumplimiento de las funciones de dirección se deben tomar decisiones.

Estas podrán ser **programadas** cuando sean de carácter repetitivo o rutinario o serán **no programadas**, las que requerirán un mayor análisis en su proceso.

El proceso racional de toma de decisiones implica cuatro etapas a saber:

- 1. diagnóstico de la situación**
- 2. formulación de alternativas**
- 3. evaluación y selección de alternativa más conveniente**
- 4. implementación y seguimiento**

El proceso racional de toma de decisiones no es condición suficiente para asegurar la eficacia de las decisiones. Las nuevas investigaciones en la materia plantean la necesidad de adecuar los procesos de toma de decisiones a situaciones no lineales y en un contexto de racionalidad limitada.

Preguntas de autoevaluación

Tema 1

En una División encargada de la gestión de cursos a nivel secundario, el Director se encuentra con que el contrato de arrendamiento de uno de los locales que utilizan para los cursos vence a fin de año.

Por otra parte, se ha detectado un deterioro en los resultados de egreso. De acuerdo a las investigaciones realizadas, se ha podido establecer que la falta de espacio disponible en el edificio, exige un mayor número de alumnos por clase y que esto tiene una relación directa con la disminución en la calidad de la enseñanza.

Por otra parte, se ha detectado que la demanda de cursos en esta zona tendrá una tasa de crecimiento continua durante los próximos seis años, debido al aumento de población que está emigrando de otras partes del departamento.

El Director de la División deberá tomar una decisión al respecto.

Se pide:

- 1- ¿Cómo tipificaría Ud. el vencimiento del contrato? ¿Es un problema o una oportunidad?
- 2- ¿Cómo clasificaría Ud. la decisión que debe adoptar el Director? ¿Es una decisión programada o no programada?
- 3- En función de lo que se establece en este pequeño caso, ¿Qué decisión adoptaría Ud. como Director?
- 4- ¿qué variables usaría Ud. para evaluar las alternativas?

Tema 2

El gerente de un servicio de atención al público debe instrumentar determinadas modificaciones en la distribución interior de los mostradores de atención, para lo cual se deberá tener en cuenta que:

- 1) El horario de atención al público se hace en doble horario, de 9:00 a 13:00 y de 15:00 a 19:00, de lunes a viernes.
- 2) Los trabajos insumirán diez días corridos.
- 3) En la redistribución proyectada, intervendrán:
 - El departamento de arquitectura que debe realizar los cambios de equipamiento.

- El departamento de servicios generales que deberá encargarse de las tareas de adaptación de las redes de alimentación de energía eléctrica.
- Una empresa externa al servicio que se encarga del mantenimiento de la red informática.

4) Para financiar estos trabajos se han aprobado los recursos financieros que, como siempre, son limitados.

El Gerente deberá tomar decisiones con relación a la implementación de este trabajo. Por ejemplo:

¿Cuándo se empezará?

¿Se hará en horario normal o en horario nocturno?

Se pide:

1- Con los criterios de calidad y aceptación, ¿cómo clasificaría Ud. el tipo de decisiones que deberá tomar el gerente ?

2- En función de la respuesta anterior, ¿entiende Ud. que el gerente deberá tomar las decisiones por sí mismo o en grupo?

Claves de corrección

Tema 1

1- Dado que el edificio actual no responde a las necesidades del servicio, el vencimiento de contrato puede ser considerado más como una oportunidad para resolver el verdadero problema, que como un problema en sí mismo.

2- La decisión que deberá adoptar el Director es del tipo no programada ya que no es repetitiva ni rutinaria ni se puede adoptar en base a reglas preestablecidas.

3- La decisión que adoptaría sería el traslado a un nuevo local. De no contar con rubros aprobados para la compra, debería buscar un nuevo local para arrendar, que pudiera satisfacer las demandas de espacio de acuerdo a la información de que dispongo.

4- Dado que, de acuerdo al caso, la causa del problema es la falta de espacio, la variable más importante para evaluar los posibles nuevos locales será el espacio disponible en cada uno de ellos. Otras variables que sin duda intervendrán en la evaluación pueden ser: plazo de arrendamiento, costo del mismo, necesidad o no de reparaciones o adecuaciones, fecha de ocupación, ubicación, etc...

Tema 2

1 – En este caso, el éxito n la implementación de estas decisiones depende de la

buena disposición de todos los actores y departamentos involucrados. Asimismo, podemos estar cambiando las condiciones habituales de trabajo ya que se deberá analizar la alternativa de trabajar de noche. Por otra parte, las decisiones que se adopten pueden alterar la prestación del servicio por dos semanas por lo que también es importante la difusión y explicación del tema a los usuarios o “clientes” de la organización. Este parece ser un típico caso de una decisión de alta calidad/alta aceptación.

2 – En función de la respuesta anterior, se considera que el gerente debería convocar a una reunión y analizar la situación en grupo, para evaluar correctamente las alternativas. Por otra parte, deberá tener en cuenta a los usuarios del servicio y seguramente deberá tener en cuenta a los usuarios del servicio y seguramente deberá instrumentar algún mecanismo para dar a conocer lo que se está haciendo.

El gerente deberá evaluar el grado de participación que él está dispuesto a otorgar al grupo. Es muy probable que no pueda llegar a una decisión que represente el consenso que no pueda llegar a una decisión que represente el consenso de todos los participantes del grupo. En el caso, la responsabilidad de la decisión será de él, pero luego de haber realizado un análisis exhaustivo que permita la mayor eficacia en la implementación de la decisión.

IV. EL SISTEMA DE INFORMACIÓN

Ya se ha señalado la importancia que para el funcionamiento de la Gestión tiene el insumo de la Información. Se trata del insumo básico. Es transportado por el sistema circulatorio de la propia organización. El que se diseña para transportar el insumo y actualizarlo en forma permanente. De tal manera que cuanto mejor diseñado el sistema; mejor, y más rejuvenecido funcione mejor serán los signos vitales de toda la organización.

Este sistema circulatorio transporta, entonces, la información. Pero que es lo que contiene la información que la hace tan vital, tan necesaria, imprescindible al desarrollo de una organización. La información transporta datos, datos de la realidad.

¿Y que es un dato? Es el referente necesario para poder conocer una cosa. La realidad material o de la acción pueden ser captadas, comprendidas y razonadas por los seres humanos en sociedad porque podemos transformarlos, codificarlos en datos. La cosa de la realidad transformada en dato puede transmitirse a una persona, y de una en otra. Y esos datos circulan por los sistemas de información. He ahí un primer elemento de la importancia de la información como insumo.

Pero hay un segundo elemento a tener en cuenta. En una organización todos necesitan saber. No las mismas cosas, diferenciales, pero todos requieren de algún dato en determinado momento de una jornada de trabajo. Y en ese momento encuentra en el sistema el dato que requiere para hacer y continuar su

trabajo. Por eso es también importante el sistema de información.

De esta manera todo el mundo del quehacer, del trabajo es transportado por el sistema de información. Las acciones, las actividades, los actos, los pareceres, etc, etc. circulan por la información. Y todos estos elementos debidamente combinados por el desempeño de las funciones que hemos analizado dan lugar a gestar, crear, innovar dando continuidad y coherencia a la misión que tiene una organización.

Este sistema circulatorio de la información guarda relación con las dimensiones de la organización de que se trate. Es por eso que se habla de sistemas complejos. Es una mirada de elementos que están en funcionamiento en todo momento en el sistema circulatorio.

Para iniciar su comprensión importa poder hacer algunas clasificaciones que dan elementos para su captación. Una de las primeras maneras de clasificarlos es de verlo en dos grandes sub-sistemas:

- a. el sistema de información sobre el contexto,
- b. el sistema de información interno o de la Gestión.

El sistema de información del contexto es fundamental. Nos brinda todos los elementos de necesidades y demandas que necesita la organización. Ya sea para actuar sobre el mundo externo. Ya sea que el mundo externo intente e influya sobre la organización. La captación de todos estos elementos pueden llegar a revestir una importancia de primer orden para la organización. Pero sobre ello no se entrará al análisis ya que es parte de otro curso.

En este curso interesa centrar el interés en el sistema de información interno o de Gestión. Es a eso que se referirá lo que sigue.

Para estudiar el sistema de información interno o de gestión es fundamental situarse desde la perspectiva que es esencial al rol del Director. Y desde esta perspectiva, el lugar más importante es sin lugar a dudas en el aporte que hace la información a la Decisión.

Ya se ha señalado la importancia de la Decisión. A continuación se verá la importancia que tiene la información en la toma de decisiones. En ella es donde se concentran los diferentes elementos que transporta la información y con la cual se elabora la decisión. Esta concentración se puede clasificar de diferentes maneras. Una que resulta práctica es la que logra agruparlos según diferentes niveles de agregación.

Un primer grupo de Decisiones, que requiere de un alto nivel de agregación de la información es lo que se puede llamar como Estratégica. Esto supone un primer grupo y orden en la información que se requiere para el desempeño del rol de Dirección.

Las informaciones de tipo estratégico suele tener las siguientes características:

- Tienden a ser de mediano y largo plazo.
- Es irregular, pero deben ser recogidos en el momento exacto.
- Tiene que ver con situaciones que transcurrirán en el futuro y en el exterior.
- Requiere la elaboración humana por la naturaleza desestructuradora.

Ustedes se preguntaran ¿cómo hacer para identificar y definir la información que tiene tales características?

Sería muy fácil que le dijéramos que para montar un Sistema de Información Gerencial es necesario recurrir a un especialista en el tema.

Pero realmente es así. Para diseñar un moderno, eficaz y eficiente Sistema de Información es necesario recurrir a un profesional. Es necesario perder el miedo de recurrir al especialista. No es más caro, normalmente es más barato y se ahorra tiempo. No se nos escapa que en la Administración Pública esto puede presentar ciertas complicaciones. Y aún recurrir a un especialista puede ser una tarea de envergadura.

Pero no nos compliquemos la vida ni rehuamos la responsabilidad.

Un buen Director, Uds. ya lo saben debe enfrentar el problema definiéndolo claramente. Hacer una correcta definición del problema es parte de la buena solución de un problema.

Para ello ubiquemos un lugar desde el cual hacer una buena definición. Una ubicación práctica para una situación carenciada es partir de una clasificación a partir de las fuentes de información. De donde proviene la misma. Como le llega al Director.

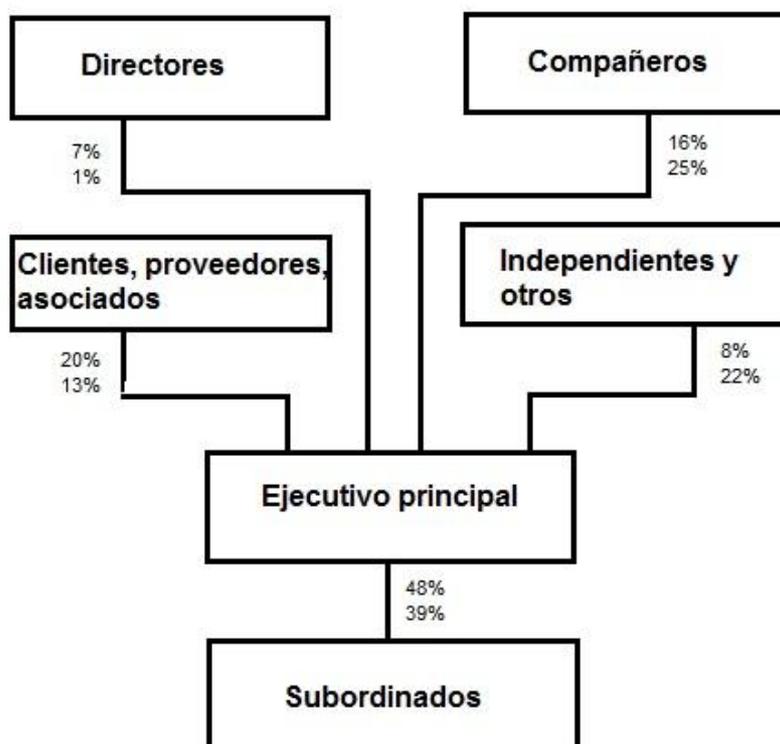
La información llega básicamente por tres vías que aparecen claramente identificables, tanto en la vida corriente, como en la investigación científica sobre el tema. Estas son:

- ☛ Las que recoge el Director directamente,
- ☛ Las que llega por la vía de la Documentación administrativa,
- ☛ Las que se obtienen por el Sistema Estadístico del Estado.

La información que recoge directamente el Director

El Director en posesión de su Rol y con un desempeño exitoso, dedica buena parte de su tiempo a conseguir, elaborar y analizar la información.

Para ello es bueno analizar el tiempo que dedica al desarrollo de esta actividad. Se han realizado muchas investigaciones en épocas recientes para determinar este tema. El resultado de las mismas, se visualizan en la figura siguiente:



Como se ve el tiempo que se dedica a relacionamientos con terceras personas es muy grande. Todos los estudios sobre tiempos gerenciales tienden a enfatizar que en un 80% los mismos se dedican a relacionamientos con otras personas. Y esto se hace, entre otras por razones de información. Ya sea que en dichos contactos se recibe información valiosa, como que se dan informaciones que le permiten posicionarse mejor.

Es importante señalar que en esos contactos el Director-Gerente puede él mismo directamente dar el contenido estratégico que le asigna a una información. Esto significa, que el contenido estratégico no puede, muchas veces, definirse con precisión con anticipación. La planificación que es fundamental, debe ser complementada con esta intervención personal del Director en la recolección de información que en el momento puede dársele un contenido estratégico.

Si, seguramente ya lo ha adivinado Usted. Esto tiene una explicación. Es la velocidad con la que operan los cambios. Y la importancia que tiene para el Director, estar bien informado. Es decir que la información le permite mantener un nivel de iniciativa que se considera propia del rol.

Y cuanto más importante es este rol y mejor quiere ser su desempeño este aspecto es más vital. Véase en la siguiente figura como evoluciona el tema

según avanza la importancia del rol.

NIVEL DEL GERENTE EN LA ORGANIZACIÓN

Actividad administrativa	Todos los gerentes	Bajo	Medio	Alto
Planeación	19	15	18	28
Investigación	13	8	8	
Coordinación	15	5 2	7 5	
Evaluación	13	51	36	6
Supervisión	28			8
Negociación	6	6	6	8
Otros	6	15	18	22
				3
				25

Porcentaje del total del tiempo administrativo, dedicado a cada actividad administrativa

Porcentaje del total del tiempo administrativo dedicado a cada actividad administrativa según el nivel gerencial del Director

La información que el Director recibe desde la estructura formal y que integra el sistema de información de la unidad organizacional, puede ser procesado junto con esta información que recoge directamente. es el condimento que permite una actualizada decisión.

La información que llega por la vía de la Documentación administrativa

La información que circula por la organización nos parece que siempre está ahí, que es natural, que no necesita de una preocupación especial. Pero como toda información la misma tiene que ser diseñada. Seguramente lo ha sido en algún momento de un pasado que puede ser más reciente o más remoto. Y por eso hoy la encontramos ahí.

Pero seguramente también, el sistema de información que recibe necesita de algún retoque. El tiempo, y fundamentalmente el tiempo que transcurre con la velocidad de la época nos obliga hacer retoques en los sistemas de información. Por ello es necesario tener en cuenta varios factores. Aquí nos referiremos a los que tienen directamente que ver con el rol, es decir que son de resorte directo de la gerencia. Hay toda una inmensa temática que se relaciona con la teoría de sistemas que es fundamental y es toda un especialización fundamental para el buen diseño de los sistemas de información. Igual ocurre con otro conjunto de temas que ligan con los soportes tecnológicos en los cuales debe montarse todo

sistema de información.

Pero señalemos el primer elemento. El Director debe tener muy en cuenta la naturaleza del hecho o acto administrativo o hecho o acto de la gestión. El mismo está en el dominio de la acción, de la energía creadora puesta al servicio de la acción. Pero estrechamente ligado con lo dicho precedentemente; que se emparenta con una definición sobre Gestión; el hecho o acto ha estado directamente ligado con la información, con el transporte de la información.

Y es que el hecho o acto administrativo opera por la acción, por la energía puesta en ello. Pero esa energía no debe perderse, ni desperdiciarse. Por ello debe **registrarse**. El registro de acto o hecho debe ser uno de los elementos que a todo nuevo funcionario es necesario explicarle desde el momento de su ingreso, en el proceso de inducción.

Luego de registrada la misma debe ser **acumulada**. Es decir, debe ser guardada para su utilización con posterioridad. La información así guardada debe ser tratada según su naturaleza. Es decir es una energía acumulada en la memoria de la organización. Los archivos, los lugares donde se guarda la documentación de la organización son **órganos de memoria** de la organización. Y deben ser tratados con la delicadeza de un órgano de memoria. La información es energía que puede ser reutilizada en los procesos organizativos. Para ello la información se **procesa**. Se hace agregando la información según ciertos periodos de **tiempo**. Hay un tiempo inicial en la que el acto registrado en su forma inicial mantiene su plena vigencia. Hay algunos que la mantiene por largos, históricos períodos; como por ejemplo los actos vitales, los que registran la propiedad, etc. Esos son registros que en su forma habitual mantienen vigencia.

Pero aún éstos, y muchos más otros con menor vigencia para ser utilizados necesitan ser procesados. Generalmente en estos casos se procede a **agregar** la información. Es decir se compacta para que tenga la posibilidad de ser un insumo de información procesable para la organización. Las formas de agregación pueden ser variadas y van desde un sencillo listado en donde un conjunto de información existente en los documentos que registraron los actos se transcribe en una línea de un listado hasta la agregación que se procesa con ayuda de la estadística y configuran series, índices, etc.

La información así procesada se potencializa de manera que vuelve a tener valor en lo que respecta a nuevas decisiones. El procesamiento de la información implica que la energía acumulada pueda ser reutilizada dando lugar a insumos escasos. La información agregada que corresponde a un proceso histórico determinado hace que sea un insumo de información que viene del pasado y se proyecta al futuro. Es esta una información escasa, sumamente valiosa, en la medida en que el hombre vía la decisión puede hacer la tarea de reprocesamiento y la información tiene un valor en el sentido de una apreciación de su importancia para la sociedad actual y la futura que se proyecta o visualiza.

La información estadística

La otra información que se integra en el sistema de información que hemos definido como de naturaleza diferente es la que tiene que ver con las que se procesan por técnicas estadísticas. Es decir que es una información también agregada. Sólo que la agregación puede ser hecha con información previamente procesada de carácter histórico y otra que se recoge por primera vez para ser procesada en forma estadística.

La estadística es una rama de la matemática que tiene por objetivo manejar un conjunto de información no fácilmente utilizable en los procesos de descripción de la realidad social en la forma unitaria en la que necesariamente se debe recoger, pero que es muy útil cuando puede ser agregada y suministra información, puntual o no, de una determinada situación social o aspecto de la misma.

Y como tal es que le interesa a la administración. La administración pública como un auxiliar del Estado, necesita procesar esta información. En este sentido se agrega a toda la información que recorre un periplo por la administración para ser utilizada en diferentes tipos de decisiones. Pero la administración tiene una responsabilidad mayor. En la medida en que tiene en su seno muchos órganos de memoria, en la medida en que tiene la obligación de registrar muchos de los acontecimientos de la vida social y de mantenerlos, tiene la obligación de suministrar información estadística a la sociedad. Y esta no es una tarea menor.

La tarea de suministrar el insumo estadístico a la población reside en todas las organizaciones del Estado. La estructura estatal debe tener presente esta tarea con carácter de prioridad. Y es en este sentido que se transforma en una obligación inherente al rol de Dirección. La preocupación por el cumplimiento de esta obligación es parte indisoluble de una buena calidad en el servicio a la población.

Características de la información sobre las cuales el Director debe velar

Los procesos de agregación pueden ser varios y sucesivos según las épocas. Por ello la importancia de los órganos de memoria en las organizaciones y es tarea del Director el mantenerlos con la mayor vitalidad posible, que quiere decir con actualidad.

Hay un conjunto de características que la información debe conservar en el periplo que muy sucintamente hemos narrado.

La información debe ser **fidedigna**. El apego a la realidad debe ser tal que la información no sea más que la realidad transmutada en insumo de conocimiento para su procesamiento en los procesos de toma de decisiones. Esto significa que debe tener definidos aspectos de forma y sustantivos que definan el objeto sobre lo que se informa en cada caso o a lo que refiere el mismo. Es decir que involucra su **claridad, tiempo al cual se refiere, advertencias sobre posibles usos**, etc.

La información debe ser **oportuna**. Es fundamental que la información llegue en el momento justo en la cual se necesita para la toma de decisiones. De nuevo aquí aparece la necesidad de un manejo del tiempo por parte del Director responsable de producir la información de su Oficina o unidad.

La información debe **ser cuidadosa del sistema normativo**. En la medida en la cual se ha hecho referencia que la información refiere y tiene importancia para las personas viviendo en sociedad, la información debe ajustarse a las normas vigentes. En particular es necesario que el Director tenga en cuenta que existe un derecho a la información inherente a las personas. El Estado, y aquellos funcionarios que manejan información deben mantener las normas de la confidencialidad o reserva de la información que maneja. Y que en ningún caso la información puede afectar o lesionar a las personas si no está expresamente previsto en las normas jurídicas.

La información debe estar acompañada de **la forma de su procesamiento**. En la medida en que es obligación de la administración de producir insumos se hace imprescindible para que otros puedan utilizarla que la misma contenga el requisito de cómo fue elaborado, como es necesario para cualquier otro insumo material.

Finalmente la información es un insumo que para su producción, conservación, mantenimiento, etc.; requiere de una técnica que se ha ido sofisticando en la medida que se descubría el valor de la información para las personas y la sociedad. El Director tiene un responsabilidad en estudiar y reflexionar sobre estos temas, el de consultar con especialistas cada vez que las circunstancias lo requieran y lo permitan y ser un tema de intercambio al nivel de los servicios.

Aquí se han dado los primeros elementos de un tema sobre el cual seguramente se irá profundizando por vía de otros textos más focalizados.

V. LOS INDICADORES DE GESTIÓN

Para poder realizar una evaluación de cómo van marchando las cosas en el Organismo, no puedo darme el lujo de esperar a que todo aquello que hemos planificado se realice, para tomar entonces las medidas necesarias para corregir los errores cometidos.

Podría ser demasiado tarde.

Las funciones básicas del director no son hitos en la historia. No se trata de planificar algo para luego ir organizando y dirigiendo las acciones en forma coordinada, hacia los objetivos y metas fijados y finalmente controlar si se lograron o no. Esa es una secuencia lógica, pero no cronológica. *Las funciones son todas permanentes y se realizan simultáneamente.*

Se hace necesario pues, encontrar una herramienta que me permita ir realizando un seguimiento en forma casi simultánea con los acontecimientos. Para ello puedo recurrir al uso de indicadores de gestión.

Los indicadores son medidas expresadas en términos de cantidad, calidad y tiempo.

A su vez:

Los indicadores de gestión son medidas para el control y seguimiento de la ejecución de una actividad, acción, programa o proceso.

Por ejemplo, si el tiempo que tarda un expediente en salir de una oficina se reduce de 20 días a 15, ello implica una mejora importante de la gestión del organismo, ya que redujimos la duración del trámite en un 25%

Pero ¿cómo hago para llegar a esa conclusión?

$$\frac{\text{Duración del trámite en el último mes}}{\text{Duración del trámite en el mes anterior}} = \frac{15}{20} = 0,75$$

Es decir que el mismo trámite lleva el 75 % del tiempo, o sea que éste se redujo un 25 %.

Si yo establezco los mecanismos necesarios para ir teniendo la información de la duración del trámite mes a mes, puede hacer un seguimiento permanente y evitar que en algún momento se produzca un “cuello de botella”, a la vez que instrumento otras medidas para mejorar la atención al usuario.

Este dato puede ser muy interesante en una oficina cuya actividad principal sea la

de sustanciar expedientes, como puede ser, por ejemplo, un juzgado. Pero puede no significar nada para otra que se dedique a otro tipo de servicios, como por ejemplo atender la salud de la población, o proporcionarle agua corriente.

El construir indicadores de gestión implica encontrar **los elementos claves que tienen que ver con el funcionamiento de la organización**, pues ello nos permitirá detectar los problemas antes de que se presenten y ver si vamos por el buen camino o no.

Y estos elementos claves tienen que ver con la misión de la organización, cuál es su razón de ser, y con la forma como lo que se hace contribuye al cumplimiento de la misma.

De acuerdo con la metodología de elaboración de indicadores definida por el BID, existe un marco lógico para la construcción de los mismos, que comprende la definición del fin, el propósito, los componentes y las actividades que involucran un proyecto.

Debemos comenzar entonces por *definir el fin del proyecto, cómo el proyecto o programa que es responsabilidad del organismo contribuirá a la solución de un problema*. Es lo que comúnmente denominamos **objetivos**.

Para mejorar la salud de la población se instrumenta un programa de atención materno- infantil, o de atención oncológica, etc. Esto no implica que el programa solucionará el problema totalmente, pero sí que contribuirá a ello.

Luego de tener claro este aspecto, hay que ver cómo mediremos nuestra contribución a la solución del problema, es decir cuál es el **propósito, el resultado esperado al final del período de ejecución**. Es lo que en nuestra jerga habitual denominamos **metas**.

Por ejemplo, si lo que buscamos es mejorar la salud de los niños, podemos pensar en lograr una rebaja de la tasa de mortalidad infantil en un determinado porcentaje anual.

Si lo que deseamos es una mejora en la administración de justicia, una buena medida para ello sería reducir la duración de los juicios en un 5 % cada año, por ejemplo.

Acto seguido debemos definir cuales con los **componentes necesarios para lograr el propósito**, cuales son las obras, servicios, estudios, capacitación, etc. específicos que se requieren.

Para atender la salud de los niños deberé construir hospitales, establecer servicios de atención médica, capacitar al personal, etc.

Luego habrá que definir cuáles son **las actividades, las tareas que se deben llevar a cabo para producir cada componente**.

Para establecer un servicio de atención médica, por ejemplo, necesito asegurarme que existan los médicos, el personal de enfermería, que dispongan de un local, etc.

Una vez que tengamos claro este escenario, será necesario identificar cuáles son los **indicadores verificables objetivamente**, es decir cómo puedo establecer un indicador que me permita medir dónde se producen los problemas y en qué medida está mejorando la gestión de su organismo (o no).

Para ello no hay recetas mágicas: como hemos visto cuáles son los indicadores y cómo puedo definirlos depende de cada organización, porque está vinculado con sus actividades claves.

Por ejemplo, si lo que Ud. hace es proporcionar agua corriente a la población, sus actividades claves estarán vinculadas con la cantidad de agua que proporcione y la potabilidad de la misma. Ello a su vez, depende del estado de sus líneas de distribución. Un indicador importante puede ser, entonces comparar el número de reclamos por roturas y pérdidas que se producen con lo que habíamos estimado como, normal, de acuerdo a la época del año.

Pero la tarea no ha terminado: para que los indicadores que construyó luego de tanto esfuerzo sean útiles, debe asegurarse de disponer de la información necesaria en el momento oportuno, lo que implica definir las **fuentes de información**.

Estas pueden ser:

- **internas**, en cuyo caso debe tomar las medidas necesarias para que la información le llegue en tiempo y forma; o
- **externas**, basadas en datos estadísticos que elaboran otras organizaciones, como el Instituto Nacional de Estadísticas. Existen estadísticas a nivel nacional e internacional que le pueden ser útiles. Por ejemplo: la tasa de mortalidad es un indicador de los servicios de salud que se le prestan a la población.

A esta altura Ud. estará pensando que todo esto está muy bien, pero que luego ocurren hechos que escapan a su control y le desarman todo el esquema. P. ej., si Ud. decide construir un edificio que considera imprescindible para el logro de los objetivos de la organización y luego se produce una huelga de la construcción, o llueve copiosamente.

Es verdad, ello puede ocurrir, pero no deje que eso lo inmovilice, simplemente adopte determinados **supuestos** basados en experiencias anteriores: que durante el año habrá tantos días de lluvia y tantos de paro que debe considerar cuando elabora sus planes para la construcción del edificio.

Y luego piense de antemano cómo tiene que reaccionar si estos supuestos no se cumplen. El anticipar los hechos nos permite encararlos sin “perder la cabeza” y corregir nuestras acciones para contrarrestar sus efectos.

No es una tarea sencilla, pero créame que **usted puede**.

Y cuando lo logre, podrá apreciar todas sus ventajas y lo compartirá con los demás y ello tendrá un efecto multiplicador en toda la organización, de tal forma que le permitirá reaccionar a tiempo a los cambios que se producen en el medio y que son cada vez más vertiginosos.

¡Éxito!

Preguntas de autoevaluación

Suponga que es Ud. director de un Instituto de Capacitación,

1- ¿cuáles cree Ud. que son los aspectos clave de su institución?

2.- Defina algún indicador de gestión que pueda utilizar.

Claves de corrección

Respuestas:

1.- En este caso, los aspectos clave de la organización son:

- la cantidad de alumnos que egresan del instituto, ya que el número de alumnos que tiene una institución, se relaciona directamente con la productividad de la misma y se refleja en definitiva, en su prestigio

- la utilización de la capacidad instalada. Si tenemos salones de sobra, ello indicará que no estamos funcionando bien y si no podemos disponer de los mismos cuando los necesitamos, la operativa de la institución se complicará.

- la satisfacción de la demanda en materia de cursos. Como cualquier otro servicio que se presta, los cursos que dicta un instituto, que pueden ser de diferentes tipos (técnicos, de actualización profesional, de idiomas, de música, etc.), tiene que estar adecuado a las necesidades del medio en que se desarrolla.

2.- En función de las respuestas a la pregunta anterior, podríamos definir, por ejemplo, los siguientes indicadores:

a) Cantidad de alumnos egresados en el año, comparado con los que egresaron en años anteriores

b) Porcentaje de capacidad instalada utilizada

c) Cantidad de inscripciones en cada uno de los cursos que se dictan, en relación con años anteriores.

d) Cantidad de personas que se acercaron a consultar por cursos que la institución no dicta, clasificados por tipo de cursos y comparado con el total de inscripciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 - José A. PINI. "Diseño organizacional". Documento 247/73. O.N.S.C.
- 2 - Matthías SACHSE. "Técnicas de Planificación Estratégica". Cuadernos del CLAD. Caracas. 1990.
- 3 - Matthías SACHSE. Op. cit.
- 4 - James STONER. "Administración". Ed. Prentice Hall. 1987.
- 5 - James STONER. Op. cit.
- 6 - Kleber NASCIMENTO. "La revolución conceptual de la Administración". Documento 278/75. O.N.S.C.
- 7 - Manuel RUIZ CUBILES. "Introducción al Estudio del Proceso Decisorio". Documento 274/75. O.N.S.C.
- 8 - James STONER. Op. cit.
- 9 - Stephen P. ROBBINS. "Comportamiento organizacional". Ed. Prentice Hall. 1987
- 10 -Lucien SFEZ. "Critique de la Dècision". Cahiers de la Fondation Nationale de Science Politique. Ed. Armand Collin. París. 1973.

ANEXO

¿Cómo formar gerentes sociales? Elementos para el diseño de estrategias

Bernardo Kliksberg

(*)

I. Deuda social y Gerencia

América Latina enfrenta actualmente su crisis económica más aguda en este siglo. La misma ha generado un deterioro continuo y crítico de la situación social que se ha tratado de captar y describir a través de una nueva categoría de análisis: el concepto de deuda social. La deuda social no es una invención teórica de los científicos sociales, sino que intenta reflejar el sufrimiento cotidiano en ascenso de la mayor parte de la población de América Latina. Se cuenta ya con cuantificaciones de la deuda social. Las cuantificaciones, tienden a englobar dos tipos de mediciones. Una mide la “brecha” entre los límites mínimos de ingreso necesarios para la subsistencia y la situación de los ingresos reales. Otra trata de captar el nivel de descenso de la participación del salario en el producto bruto global. Las mediciones efectuadas en estos términos por CEPAL, PREALC, UNICEF y PNUND, arrojan resultados alarmantes (1).

La “brecha” de ingresos respecto a la línea de la pobreza va desde cifras que significan casi el 3% del producto bruto en algunos países, hasta niveles que llegan al 23% del mismo en otros.

Por otra parte, las cifras que muestran el descenso de la participación del salario en el producto bruto global son de la mayor significación. Estamos en presencia de una deuda social de enormes proporciones. Simultáneamente se presenta la tendencia acentuada al recorte del gasto público social derivado de las denominadas políticas de ajuste. Crece la deuda social y se reduce el gasto social. Son deducibles fácilmente las implicancias que ello tiene sobre el nivel de vida de la mayor parte de los latinoamericanos (2). A este proceso regresivo y negativo se suma otro proceso de orientación virtualmente opuesto, el proceso esperanzador, positivo y lleno de promesas hacia el futuro de la democratización. Ello implica entre otros aspectos, la creación de múltiples espacios favorables a la articulación social, en diferentes áreas de la estructura social. Están surgiendo en América Latina nuevas formas de asociación social, de recreación del tejido social. Los espacios democráticos son el hábitat propicio para el desarrollo de esas diferentes formas de cohesión y articulación. Una de las demandas centrales correlativa al nivel creciente de articulación social es la legitimación del concepto de que existe una deuda social apremiante. La democratización trae condiciones naturales para que se produzca un vigoroso proceso de presión de las poblaciones crecientemente articuladas para que la

deuda social sea satisfecha. Frente a esta contradicción entre la crisis económica y sus efectos sociales y las legítimas demandas sociales favorecidas por la democratización, una de las variables que es posible abordar con ciertas posibilidades de lograr algunos resultados significativos es el mejoramiento de las capacidades de gestión, para la implementación de las políticas y programas sociales. De ninguna manera es éste el único campo en donde se deben producir cambios. Se ha destacado adecuadamente que la política social no puede paliar los efectos de la política económica y que debe haber por ende, transformaciones de fondo en la misma para paliar la deuda social. Pero complementariamente a ello hay en el terreno de la gestión una distancia entre objetivos posibles y objetivos realizados en donde deben hacerse todos los esfuerzos para elevar los niveles de efectividad. Ello es altamente viable y estratégico.

Este trabajo se centra en uno de los factores que tienen que ver, con el incremento de la capacidad de gestión, que no totaliza el cuadro de variables incidentes, pero tiene un peso muy significativo, la Gerencia. Al referirnos a la Gerencia, se está englobando el conjunto de cuadros de la organización de niveles medios y altos.

El trabajo se propone aportar elementos para el diseño de estrategias de formación y desarrollo de “gerentes sociales”. Para ello desarrollará tres etapas de análisis sucesivo. En primer término se enfocará “la situación gerencial”, los dilemas básicos que se plantean al gerente de programas sociales en la práctica. En función de la reconstrucción de dichos dilemas se trazarán las líneas de lo que sería el perfil deseable de un gerente de programas sociales. En una segunda etapa se contrastará ese perfil deseable con lo que está sucediendo en materia de formación de gerentes de programas sociales en América Latina. En la tercera y última fase de análisis se señalarán algunas posibles estrategias de trabajo en dirección a un ajuste entre el perfil deseable y los esfuerzos formativos actuales.

II. Dilemas en gerencia social

El gerente de programas sociales, enfrenta una serie de dilemas de decisión con proyecciones a mediano y largo plazo. Enfocaremos algunos de carácter clave, que de ninguna manera agotan el conjunto, pero que por su significación ilustran sobre el tipo de problemática organizacional que se le presenta.

1. “Turbulencia” en los Objetivos

Los objetivos de los programas suelen presentar diversas “ambigüedades” que dificultan la gestión gerencial.

Entre otras fuentes de “ambigüedad”, en busca de un consenso político amplio los programas sociales tienden a ser en muchos casos de un carácter genérico para posibilitar dicho consenso. Ello genera problemas gerenciales significativos en la etapa de operacionalización de esos objetivos. Los objetivos tienden a ser asimismo múltiples ante la complejidad de los problemas que los programas

atacan con las consiguientes complicaciones en términos de compatibilización y “balance de objetivos”.

Por otra parte se presenta con frecuencia explícita o implícitamente un problema de legitimidad de los objetivos. Suelen aparecer cuestionamientos con fuerte “sesgo” respecto a la validez de los mismos. Interesadamente se presentan los recursos asignados a programas sociales como un mero gasto, marginando su carácter de inversión en la variable crucial del proceso histórico, los recursos humanos y sus importantes efectos reproductivos.

La impugnación a la legitimidad forma parte de la “situación gerencial”. No se trata de objetivos convalidados, sino que al mismo tiempo que el Gerente debe operar objetivos con problemas múltiples de operacionalización y compatibilización, debe esforzarse permanentemente por defender la “legitimidad” de los objetivos.

Lógicamente el proceso de la democratización implica la conformación de fuertes presiones sociales en apoyo de la inversión social y el enfrentamiento de los planteamientos sesgados de los sectores interesados en la delegitimación. El campo de los objetivos por tanto, obliga a un trabajo gerencial sutil y delicado que no puede equipararse al de muchas otras organizaciones de la economía, como las empresas privadas típicas con objetivos definidos y una situación gerencial básica caracterizable como “tubular” (3).

2. Complejidad política de los procesos de implementación

La visión de la implementación de programas sociales como un proceso estrictamente técnico de cierta difusión en algunos círculos, no resiste la evidencia empírica y puede llevar a errores básicos de gerencia. En la realidad se presentan como complejos procesos políticos.

Así Merilee Grindle destaca “los problemas políticos enfrentados por los programas con metas redistributivas”, y las restricciones de ese orden “que pesan sobre los administradores encargados de asegurar que los receptores de status bajo se beneficien realmente de los bienes y servicios gubernamentales” (4).

El carácter “político” de estos procesos no tiene que ver, como suele plantear cierta sociología parcial, con el subdesarrollo, sino que atañe a su misma naturaleza. Así por ejemplo véase como una rigurosa investigación sobre un municipio del mundo del desarrollo describe la dinámica de este ente clave en política social: “Para los participantes el Gobierno Municipal no es un organismo simple, sino un mundo de actores diferenciados con intereses separados y a veces en conflicto, buscando los recursos necesarios para realizarlos. El proceso en que están involucrados se caracteriza por conflicto, discontinuidad y ambigüedad más que por un claro movimiento hacia metas acordadas. El flujo de la acción no es jerárquico, las iniciativas pueden venir de abajo hacia arriba como de arriba hacia abajo, de adentro de la organización como de fuera de la organización. Y es con frecuencia ilusorio decir que los consejeros, los miembros del Consejo Municipal, deciden sobre la acción a tomar. Como los intereses

están fragmentados los participantes están constantemente involucrados en la búsqueda de coaliciones para apoyar sus actividades” (5). Este no es un Consejo Municipal latinoamericano sino un Consejo Municipal inglés. La actividad de implementación en materia social constituye un campo naturalmente propicio al desenvolvimiento de toda la trama política de la sociedad, y por ende plantea delicados dilemas gerenciales como la necesidad de concertar y en otros casos de optar con los conflictos del caso. Por otra parte es propio de los procesos de política pública en América Latina que la etapa política más activa no sea la de la formulación de políticas que está muy hegemonizada por sectores muy definidos, sino de la implementación, donde aquellos sectores que no han tenido inserción seria en la etapa de formulación tratan de alguna manera de incidir en la instrumentación efectiva de los programas. Para la gerencia social la situación real no es de ejecución mecánica. Se trata de una situación mucho más compleja donde tiene que encarar múltiples coaliciones de intereses y de presiones.

3. El tema del “acceso”

Un requisito esencial para la efectividad de un programa social es el “acceso real” al mismo, de los beneficios potenciales. El acceso tropieza en el cuadro de conjunto que presenta la administración pública en la región, con dificultades de fondo preexistentes a cualquier programa con las mejores intenciones. Una de las condiciones básicas del acceso es la “transparencia” del programa, para la sociedad. El aparato público real es por el contrario altamente opaco, predomina la penumbra, el secreto, un “cuasi misterio”, y resulta impenetrable para amplios núcleos de las clases medias, y totalmente distante y remoto para los sectores postergados hacia los que se dirigen normalmente los programas sociales. Ello plantea de partida problemas de acceso de alta significación para el equipo gerencial. Las dificultades son además aumentadas por el tipo de estilo autoritario de comunicación ciudadano-aparato público desarrollado a lo largo de los años, que crea permanentemente “ruidos” de todo orden en la implementación.

4. Relevancia del estilo

En los programas sociales importa tanto la sustancia como el estilo, como la metodología. Como resalta García Huidobro en este caso “la forma de hacer las cosas es tan importante como las cosas que se hacen” (6). La metodología resulta absolutamente relevante y una incoherencia entre la metodología y los aspectos sustantivos del programa puede llevar a un nivel muy bajo de cumplimiento de metas. En el nivel macro, el estilo implicará un aporte positivo o regresivo según su orientación participativa o autoritaria hacia las grandes direcciones de articulación, fortalecimiento del tejido social y democratización. En el nivel organizacional, el éxito del programa requiere atención cuidadosa de las pautas culturales de los grupos beneficiados, el respeto profundo de los hábitos sociales preorganizados, el contacto horizontal de los agentes de los programas y los asistidos, y en general la participación activa que asegurará el ajuste continuo del programa a las necesidades. Como se ha destacado: “la política y el proyecto es que la gente participe, lleguen a ser sujeto, comunidad, capaz de generar sus acciones y sus metas” (7). La “situación gerencial” debe integrar esta amplia

problemática, no es lo mismo operar en un esquema “tubular” que en un marco gerencial donde el estilo es tan fundamental como el contenido.

5. Dificultades de coordinación

La Gerencia de Programas Sociales plantea dilemas muy particulares en lo que se refiere al tema de la coordinación. Se trata de programas que a efecto de cumplir sus extensas metas y optimizar recursos escasos serán necesariamente cada vez más multiinstitucionales y multisectoriales. Englobarán a un amplio número de organismos del sector público, de diversos ámbitos y a variados sectores de la sociedad civil. El manejo de estas coordinaciones multiinstitucionales es un campo básicamente de experimentación y búsqueda. Por otra parte el Gerente Social tiene que coordinar horizontalmente con los diferentes organismos de la Administración Pública ubicados en áreas colindantes, en la misma área, etc., tiene que coordinar verticalmente con las regiones y los municipios, tiene que coordinar con la sociedad civil, y tiene que coordinar con la política económica. Los niveles de eficiencias que alcance en “gerencia de coordinación” incidirán fuertemente en los logros globales de los programas.

6. La necesidad de la descentralización

El programa social será más eficiente y al mismo tiempo más democratizante en definitiva, si capta la particularidad local. Resulta imprescindible que descienda de la visión macro a la especificidad de cada región y área. Esa distancia es crucial para la posibilidad del programa de alcanzar sus metas. El descenso implica descentralización, que entre sus dimensiones básicas involucre desagregación permanente, y al municipio como se mencionó como una unidad estratégica de operaciones. La descentralización arroja múltiples beneficios, pero plantea al mismo tiempo severas exigencias gerenciales en cuanto a coordinación.

7. Evaluación y Gerencia

¿En qué medida los programas están cumpliendo sus objetivos?

La naturaleza compleja de los mismos requiere sofisticados instrumentos de evaluación. La gerencia debe montar sistemas permanentes de ese orden, y saber utilizar adecuadamente sus proyectos para generar sobre la marcha las rectificaciones necesarias.

III. El perfil deseable

¿Qué tipo de capacidades deben reunir los cuadros gerenciales que deben actuar en el marco de dilemas organizacionales del tipo de los mencionados?
¿Cómo formar en dirección a la operación eficiente de los problemas de gestión que en algunos casos son específicos de los programas sociales y en otros casos

tienen que ver con problemas complejos de las organizaciones modernas?

Planteando el tema desde una perspectiva que integre la singularidad de la gerencia social y los desarrollos que se están produciendo a nivel internacional en la frontera tecnológica en formación gerencial, el perfil deseable debería reunir por lo menos las siguientes calidades.

a) Capacidad para gerenciar complejidad - En primer lugar el gerente de Programas Sociales tiene que tener la capacidad de “manejar complejidad”. Las organizaciones de la zona se están desarrollando en contextos donde predomina la incertidumbre y la turbulencia como resultado de factores como el entrelazamiento del sistema económico internacional, el acelerado cambio tecnológico, la vulnerabilidad de las economías de la región, etc. Las categorías tradicionalmente empleadas para medir incertidumbre resultan estrechas frente a su magnitud. A las nociones de probabilidad y riesgo, se han sumado otras, como “desconocimiento” que destacan que hay variables incidentes que ni siquiera sabemos que existen. El contexto turbulento e incierto genera una “situación gerencial” que puede describirse como de “gerencia de complejidad”. Frente a la gerencia de complejidad hay dos posibilidades. Una tradicional en América Latina es la de “reprimir” la incertidumbre no admitiendo mayormente su existencia y repitiendo decisiones en función del pasado. Otra es tratar de enfrentarla preparando al gerente para manejarse en esa situación. Algunas investigaciones modernas enfocadas en esa dirección indican que la excelencia gerencial en estas condiciones no se logra en base al desarrollo de capacidades específicas y el dominio de tecnologías acotadas, sino que se obtiene básicamente, logrando un desarrollo en las capacidades de aprender de la realidad misma, “darse cuenta”. Otras investigaciones análogas destacan como capacidades centrales de un gerente las de captar “las señales” de la realidad y de interpretarlas adecuadamente. Se trata, en general, de preparar un aparato de percepción y de interpretación sofisticado, en lugar de las potencialidades técnicas específicas tradicionales. Se afirma con fundamentación empírica significativa que en realidad actualmente la gerencia empieza donde termina la técnica.

Estas líneas de exploración, el gerente como captador de señales, como interpretador de la realidad, moviéndose en la inestabilidad, llevan a entrenar capacidades para gerenciar complejidad. Hay algunas investigaciones discutibles totalmente de frontera tecnológica que abren un debate que va aún más allá. Una obra de Nils Brunsson, plantea que si en la organización se siguieran ortodoxamente modelos racionales de toma de decisiones del tipo del de Simón, nuestros niveles de ineficiencia irían aumentando. Enfatiza que en situaciones de incertidumbre creciente, la aplicación de modelos que tienen como perfil deseable el modelo racional puro, produce fuertes tendencias la inhibición y paralización de la acción. Sugiere que en lugar de ajustarse al modelo racional, el gerente debe trabajar en base a la ideología organizacional, un marco de referencia global, con principios y orientaciones generales (8). El gerente de Programas Sociales dirige organizaciones con fuentes múltiples de complejidad. Debería formárselo, dando activa utilización a los elementos de juicio referidos.

b) Orientación a la articulación social - Como se ha mencionado junto a las metas

sustantivas de los programas sociales, está planteando el objetivo de utilizar un estilo definido: “articulante”, que fortalecerá la gestión y contribuirá al proceso global de democratización de América Latina. En las nuevas democracias los programas pueden ayudar a reconstruir un tejido social, destruido y dañado por las dictaduras militares, propiciando espacios para la recreación de lazos sociales naturales y fluidos. El gerente debería tener capacidades para orientarse hacia la articulación social. La participación en los programas no debe ser en general individual, sino social.

El campo ofrece entre otros riesgos, los del elitismo y la manipulación tecnocrática. Se puede tratar de articular desde arriba, del “laboratorio” o hacerlo más sofisticadamente con apariencias populistas, pero intención manipuladora. Ambas vías conducirán a resultados carentes de solidez y a legítimas “formaciones reactivas”.

El gerente social debe estar preparado para un cambio, actuar como un favorecedor de procesos que deben surgir de sus mismos protagonistas, y ser conducidos por ellos.

c) Capacidades para la concertación - La capacidad de operar proyectos multiinstitucionales como los sociales tropieza con hechos preexistentes como el enfeudamiento, característico de los aparatos públicos de la región, basado en búsquedas de poder de sectores burocráticos definidos, múltiples alineamientos de intereses, etc.

El gerente social deberá disponer de calidades especiales para “concertar” en estas condiciones, identificando puntos comunes, resistencias, diseñando estrategias de negociación, movilizand o acuerdos institucionales, estableciendo sistemas de control de su implementación.

Asimismo, deberá ser capaz de propiciar concertaciones con organismos de otras áreas, vinculados a la gestión del programa y especialmente debe hallarse preparado para detectar e impulsar concertaciones con la sociedad civil en derredor del mismo.

d) Gerencia de frontera tecnológica - Se observa actualmente un proceso de recambio muy fundamental en el paradigma de cómo se alcanza eficiencia en organizaciones en gran escala en general, que toma rasgos particulares en los diferentes campos y sectores. Algunos de los aspectos de esta revolución gerencial apuntan a modelos organizacionales, casi opuestos a los modelos predominantes en el medio burocrático latinoamericano. En primer término se asocia eficiencia organizacional, con organizaciones de alta flexibilidad. Ello implica la posibilidad de readaptación de la organización en función de los cambios permanentes referidos en variables cruciales de los contextos. Esto no es una abstracción, la estructura tiene que poder hacer eso y para ello tiene que ser virtualmente opuesta al modelo Weberiano, que ha inspirado y uniformado los modos de actuación de la administración pública en la región. Se adapta mucho más a las necesidades de flexibilidad la organización matricial, la organización por proyectos, la organización que abre y cierra campos de actividades y moviliza y rota los recursos humanos casi horizontalmente de acuerdo a las metas cambiantes y a las variaciones en la realidad. En segundo término, en la organización de avanzada se vincula eficiencia con tasa de innovación. El tipo de contexto y de realidad presentes exigen un pensamiento no meramente

incrementalista, sino un pensamiento esencialmente estratégico que aporte permanentemente innovación. La innovación aparece altamente asociada con la creación de condiciones organizacionales favorables. Así se observa una correlación significativa entre tasa de innovación y trabajo de interfase. La innovación requiere la acción en equipo, de carácter interdisciplinario, por ende la labor interfase es su medio ambiente propicio. En tercer término las conclusiones de investigación son terminantes en cuanto a la correlación entre eficiencias y participación. El “reino de la participación” no pertenece en realidad al pasado, sino que estamos en los inicios de experiencias muy significativas en este campo. Las evidencias son concluyentes a nivel de todo orden de organizaciones en diferentes contextos sociales, en cuanto a que el obtener “involucramiento organizacional” implica favorecer la elevación de la moral de trabajo y la productividad. El tipo de estructura que ha predominado en nuestro sector público es un modelo burocrático, basado en una lógica que frena seriamente las posibilidades de utilización de la participación. La constatación de esta correlación eficiencia-participación replantea el tema llevándolo de la cuestión sobre si aplicar participación a la de: ¿cómo hacerlo? (9). Allí estamos en un campo de experimentación social en sus primeros estudios con algunos avances altamente estimulantes, que dan idea de los logros posibles en esa atmósfera organizacional.

La organización de fronteras tiende a ser flexible, innovativa, participativa, en ella el caudillismo es sustituido por el equipo. Estas son líneas casi opuestas a la organización predominante en la región. El gerente de programas sociales deberá ser formado con orientación a la frontera tecnológica.

e) Formación hacia el compromiso. - En países como los latinoamericanos, la realidad indica continuamente la necesidad de contar con cuadros gerenciales públicos comprometidos con los grandes objetivos nacionales. Ello implica un lugar de una neutralidad sistemática, una identificación activa entre otros aspectos, con la democratización, el cambio, el desarrollo. En el campo de la gerencia social, además de los sesgos anteriores requiere orientaciones definidas en materias como articulación, concertación y participación.

Para ello su perfil debe ser comprometido. Por los objetivos que se proponen los programas, uno de los elementos del compromiso debería ser la identificación activa con las necesidades de los beneficiarios (10).

Un perfil de gerente social apropiado para la región requiere entre otras, las potencialidades mencionadas; desarrollar las capacidades para gerenciar complejidad, para actuar a favor de la articulación social, las capacidades de concertación, las capacidades para diseñar e implementar modelos organizacionales avanzados, y compromiso y sesgo.

IV. Déficit y vacíos en formación de gerentes sociales

¿Qué situaciones principales se advierten en la región en materia de preparación de gerentes sociales?

En primer término, a pesar de su relevancia el campo carece de las calidades mínimas de un sistema. Está constituido por esfuerzos aislados y no coordinados.

No existen políticas institucionales que operan establemente en la materia; no hay, con pocas excepciones, diseños curriculares especializados, basados en estudios detenidos de necesidades, no existen, en general, los visos de un sistema científico-tecnológico que conecta orgánicamente demanda y oferta en esta área.

Por otra parte, tampoco operan sistemas planificados de reclutamiento y selección para los cargos gerenciales de los programas sociales. Generalmente los gerentes llegan a los mismos por diferentes conductos, y al margen de capacitación previa específica. Con frecuencia son profesionales de áreas ajenas a la organizacional y sin preparación en ese aspecto. Pero, por otra parte el problema no se resuelve reservando las posiciones respectivas para profesionales de las ciencias administrativas. Su formación típica en la región ha estado influida por la administración de corte tradicional y se halla muy distante de los requerimientos del perfil. Tampoco se soluciona, por lo mismo, enviando médicos, educadores, etc. a carreras, programas de postgrado o cursos dominados por el enfoque tradicional. Ellos presentan marcados déficit en relación al perfil deseable.

Chequeándolos desde la perspectiva de dicho perfil pueden advertirse cuestiones como las que siguen. Primero, gerenciar complejidad no es un problema de contadores o de administradores. Es un problema básicamente de equipo, interdisciplinario, y se necesita necesariamente un multi-enfoque.

En cambio los programas de formación superior en las ciencias administrativas en la región están en buena parte dominados por una tradición paradigmática considerada actualmente muy limitada, el formalismo organizacional. Su concepción básica es la de que gerenciar una organización es contar con un organigrama apropiado, detalladas descripciones de puestos, exhaustivos manuales de normas, etc. y que el montaje del andamiaje formal de la organización lleva a la eficiencia. Esa visión se halla totalmente cuestionada. La realidad organizacional va mucho más allá de meros aspectos formales, y la eficiencia se ve modernamente mucho más conectada al mencionado manejo de complejidad, capacidades de liderazgo, armado de la red de relaciones de la organización, etc. Lo formal debe resolverse sistemáticamente, pero es sólo una dimensión de la gerencia que engloba otras de mayor peso. El paradigma tradicional lleva a actitudes básicas incompatibles con el manejo de complejidad. Señalábamos que el mismo implica partir de las limitaciones del conocimiento existente, y emprender procesos de búsqueda y experimentación. Contrariamente, el enfoque en el que se forman administradores, contadores, y especialistas en ciencias administrativas en diversos programas de formación superior de la región, tiende a ser un enfoque “prescriptivo”.

Se parte del supuesto de que hay una ciencia de administración que sabe perfectamente cómo se hacen las cosas, y que la cuestión es “bajar los libros del estante”, transmitirlos a través del proceso educativo, y el profesional podrá “prescribir” sin dificultades la realidad. En gerencia moderna el enfoque prescriptivo está siendo reemplazado por el enfoque “heurístico es lo que puede estar más cerca de la eficiencia.

En segundo lugar, los modelos curriculares no preparan a los gerentes en el sentido de la articulación social y de la concertación, éstos son temas que casi no existen. El grado de penetración de grandes temas de la Agenda Histórica Latinoamericana como éstos en el sistema de formación superior gerencial es muy bajo.

En tercer término, la organización hacia la que se tiende a preparar, es la organización esencialmente de carácter formal weberiano, y lo que se enseña es cómo manejar una organización de este tipo. En ese modelo de organización e oposición a la frontera tecnológica, la flexibilidad es mínima, la innovación tiende a reprimirse y la participación es virtualmente de carácter disonante. Incluso la capacitación es un elemento marginado, tanto del punto de vista de su jerarquía organizacional como del apoyo práctico que se le da. En el esquema weberiano formal es un elemento menor, centrado en el mero ajuste de habilidades y destrezas a la descripción de puesto y no en el desarrollo a mediano y largo plazo del potencial humano de la organización.

En un esquema gerencial moderno, por el contrario, se ha convertido en una estrategia privilegiada de desarrollo y cambio organizacional y de creación de nuevas actitudes. De allí, por ejemplo, la presencia al más alto nivel en la mayor parte de las organizaciones consideradas de excelencia a nivel internacional de una vicepresidencia de desarrollo de recursos humanos.

Por último, el currículum tipo difundido produce un fuerte efecto de sesgo hacia el tecnocratismo puro, o sea hacia la idea que habría que producir un comportamiento absolutamente aséptico y que no hay valores en juego en el campo de la gerencia. La gerencia real en cambio es una actividad de carácter eminentemente social. Se trata de orientar complejos procesos de cambio microsociales. Los investigadores antes citados, Coletbetch y Degeling señalan, y ello lo verifica su investigación en el municipio, que la “organización es una práctica social” (11).

El perfil que surge del currículum tipo de carácter aséptico, tecnocrático, no va a llevar a eficiencia. Es conflicto con la necesaria orientación hacia el compromiso con el proyecto nacional, que debe caracterizar al gerente social.

En su conjunto, la distancia entre la situación actual en preparación de gerentes sociales, y sus dilemas organizacionales reales y calidades requeridas es muy pronunciada. Hay, como se ha resaltado, déficit sistemáticos, de orientación y de currículum fundamentales.

V. Estrategias hacia el futuro

¿Cómo cerrar la enorme “brecha” existente entre las demandas de capacidad de gestión que surgen de la crisis social, y la limitada capacidad de respuesta actual en cuanto a la variable gerencial?

Resulta imprescindible diseñar y poner en marcha un conjunto renovado de estrategias. Entre ellas en lista absolutamente incompleta, habría primero que llevar adelante una investigación empírica sobre aspectos básicos. Identificar así las necesidades específicas de gerencia por sectores sociales. Por otra parte, analizar experiencias nacionales concretas de programas sociales de alta significación para “recuperarlas” en los procesos de formación, utilizando sus enseñanzas con sus errores y aciertos.

En segundo término, es necesario trabajar en la construcción de una estructura institucional adecuada a este orden de formación, lo que no significa una nueva burocracia, sino básicamente renovar y articular mucho mejor potencialidades disponibles.

La cuestión de formar gerentes sociales es una empresa a afrontar conjuntamente por el sistema universitario y el sector público. Deben actuar mancomunadamente con orientación a crear un sistema científico-tecnológico consistente en esta campo. Debe aprovecharse el potencial de las universidades, reorientándolo en términos de ajuste estrecho a las necesidades identificadas y debe establecerse un flujo de interacciones continuas Administración Pública-Universidad.

En tercer término, puede estimarse que una estrategia avalada por la realidad regional sería la de enfocar parte de los esfuerzos formativos al establecimiento de estructuras de postgrado, especializadas por sectores: salud, nutrición, vivienda, etc., abiertos a un amplio espectro de profesiones, para posibilitar la participación interdisciplinaria que requiere una gerencia eficiente en esta área.

En cuarto lugar, una dirección de trabajo, escasamente trabajada, es la de profundizar las posibilidades de cooperación regional. Llevar adelante por ejemplo operaciones “pool” para establecer “bancos de casos”, producir modelos de simulación, experimentar metodologías didácticas, desarrollar recursos docentes, etc.

Finalmente, en esta nómina sólo introductoria, las estrategias a aplicar deberían estar presididas por un “credo” que supere algunos de los mitos circulantes en esta materia. Uno de los mitos es encarado con toda agudeza por un respetuoso y riguroso analista de la realidad latinoamericana, Albert Hirschman, cuando señala que los latinoamericanos suelen padecer de “fracasomanía” ante sus grandes proyectos.

Existe la suposición previa de que fracasarán y luego opera la profecía de se “autorealiza”. En el campo de los programas sociales parece haber un componente de fracasomanía muy importante, en el contexto social. Debe ser encarado y superado; carece de todo sustento empírico. En América Latina pueden llevarse adelante proyectos sociales de gran magnitud con todo éxito. Entre otras, ilustran al respecto experiencias como la de Villa del Salvador del Perú, galardonada con el Premio Príncipe Asturias del Rey de España como experiencia modelo a nivel internacional en el área de la solidaridad social.

Otro mito ligado al anterior es el de la ineficiencia congénita del sector público,

que se extendería por ende a los programas sociales. Las evidencias de campo al respecto son claramente contradictorias con este mito.

Entre otros, un detallado trabajo de investigación sobre la ineficiencia en el sector gubernamental, llega a la conclusión de que “ni el Estado es tan ineficiente, ni el sector privado es tan eficiente” (12).

En el sector público, en general, en América Latina, junto a un aparato fuertemente ineficiente con elevadas brechas de capacidad de gestión, existen organizaciones con excelencia gerencial durante períodos prolongados, que demuestran que la ineficiencia congénita es un argumento no fundamentado, en definitiva altamente ideologizado.

Otro mito, junto a la fracasomanía y la ineficiencia congénita es la asociación entre autoritarismo y eficiencia y entre democracia e ineficiencia que fue activamente impulsada en la zona por las dictaduras militares, y sus soportes civiles. En lo social ha tenido cierta frecuencia la presentación: la democracia se dedica a programas sociales, la democracia es ineficiente; los programas sociales son ineficientes. Nuevamente desde el punto de vista de los datos concretos no hay elementos de ningún orden que avalen este mito y si indicaciones muy significativas en contrario. Las investigaciones sobre gerencia pública en las experiencias autoritarias en el Cono Sur, han demostrado que los niveles de ineficiencia que alcanzó el aparato público, y su sesgo hacia intereses minoritarios y hacia la corrupción, alcanzaron picos inéditos en la historia de América Latina.

Por el contrario, el desarrollo de las ciencias gerenciales modernas da señales permanentes en cuanto a que la eficiencia requiere campos organizacionales propios al involucramiento, a la participación, al trabajo en equipo, a las relaciones horizontales. Dichos campos son a su vez favorecidos por los contextos sociales democráticos. La democracia parece encerrar desde el punto de vista del desarrollo gerencial, las mayores promesas de eficiencia. Ello no significa que de ninguna manera automáticamente las convierta en realidades. Ello demanda el esfuerzo sistemático y adecuadamente orientado de la sociedad.

Un componente significativo del esfuerzo necesario es responder al desafío de conformar una gerencia social, que sea capaz de implementar con altos niveles de eficiencia los vastos programas sociales, que están surgiendo y han de surgir de la democracia. Su conformación no será espontánea, precisa una acción colectiva proyectada en el largo plazo, que debe partir de la superación de los mitos paralizantes e improductivos.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

(*) Director del Programa Regional de las Naciones Unidas para América Latina de desarrollo de la capacidad de gestión del sector público.

1. Ver Naciones Unidas. CEPAL. Desarrollo, transformación y equidad. La superación de la pobreza. LC/G 1448, Dic. 1986.
2. Se estima que el 40% de las muertes anuales en América Latina se deben a la pobreza. Ella causa el descenso anual de un millón y medio de personas, entre ellas 700.000 niños. Es la principal causa de muerte en la región (datos de PNUD. Proyecto Regional para la superación de la pobreza. "Bases para una estrategia y un programa de acción regional", Bogotá, 1988).
3. Es una investigación sobre el perfil del gerente público necesario realizada en Venezuela, que incluyó una muestra altamente representativa de gerentes públicos y privados de excelencia, en muchos casos con experiencias de gerencia en ambos sectores, los consultados coincidieron en señalar que "la gerencia en el sector público difiere mucho de la gerencia en el sector privado", subrayándose entre otros factores diferenciales: "la actitud de un gerente público es muy distinta a la que se puede exigir al gerente privado. Estos tienen una visión tubular hacia donde van y nada los distrae. El público tiene que tener una visión más amplia..." (Bernardo Kliksberg, Informe de conclusiones. El gerente público en Venezuela, 1986). Diversos aspectos de las disimilitudes entre ambas gerencias en diferentes realidades nacionales son abordadas en "La Gerencia Pública Necesaria", autores varios, CLAD, OCP, 1985.
4. Merilee Grindle, (ed.) Politics and Policy implementation in the Third World. Princeton University Press, 1980.
5. H. K. Colebatch y P. Degeling. Talking and doing in the work of administration. Public. Administration and Development. Royal Institute of Public Administration, october-december, 1986.
6. Juan Eduardo García Huidobro. Programas sociales solidarios y de educación popular. Una política emergente. En "Aspectos Metodológicos de las Políticas de Desarrollo Social" ILPES APSAL. ISUC. 1985.
7. Op. cit.
8. Nills Brunsson. The irrational organization: irrationally as a basis for organizational action and change. Wiley. New York, 1985.
9. Destaca al respecto la OIT: "La cuestión que se plantea en nuestros días al parecer, es la de saber no ya si debe haber o no participación de los trabajadores en las decisiones de la empresa, sino la de cómo y con qué formas se realizará esa participación" (OIT Participación de los trabajadores en las decisiones de la Empresa, 1981).
10. En países como la India ese compromiso está institucionalizado como un objetivo central de la formación de funcionarios superiores públicos. Se fija al respecto entre los objetivos formales de su principal centro de formación

de ejecutivos públicos “el logro de cambios de actitud de modo que se garantice el desarrollo de los grupos más pobres” (Ver Naciones Unidas. Diseño de Curricula para Programas de Desarrollo de Ejecutivos, New York, 1983, Doc St/ESA/Serie/29).

11. H. K. Colebatch y P. Degeling Op. cit.

12. George W. Downs and Patrick D. Larkey. The search for Government efficiency, New York, Random House, 1986.