

ESTUDIANDO EL CAMBIO ORGANIZACIONAL

Carolina Cáceres

**Laura González
Johanna Mendoza**

ESTUDIANDO EL CAMBIO ORGANIZACIONAL

Carolina Cáceres
Laura González
Johanna Mendoza

Proyecto de Gestión Pública

10

© Escuela de Administración de Negocios para Graduados — ESAN
Av. Alonso de Molina 1698 — Monterrico — Surco
Teléfono 35 - 1760
Derechos Reservados conforme a Ley
Diciembre 1985

ORGANIZACIONAL
EL CAMBIO
ESTUDIANDO

Carolina Cáceres
Laura González
Johanna Mendoza

PRESENTACION

INTRODUCCION

I	LA INVESTIGACION Y LA IMPORTANCIA DEL CAMBIO ORGANIZACIONAL	7
II	DESARROLLO DE LA INVESTIGACION	11
1.	Antecedentes	11
2.	El Problema del Cambio organizacional y la Metodología Adopta <u>da</u> para su estudio	18
2.1.	Configuración del Problema	19
2.2.	Construcción del Instrumento de Investigación	20
3.	Configuración del Problema	20
3.1.	Características Organizacionales	21
3.2.	Posibilidades y Limitaciones del cambio Organizacio <u>nal</u>	25
3.3.	Otros Factores	26
4.	Construcción del Instrumento	26
4.1.	Características Organizacionales	28
4.2.	Desarrollo Organizacional	32
4.3.	Otros Factores	33
III	OBSERVACIONES SOBRE EL TIPO DE RESULTADOS A ESPERAR	41
	ANEXO	51
	BIBLIOGRAFIA	55

P R E S E N T A C I O N

El Proyecto de Gestión Pública que ESAN llevó a cabo, entre los años 1983 y 1985, gracias a un convenio con el Gobierno Peruano y el Banco Mundial, desarrolló un importante componente de investigación orientado a conocer la problemática de organización y gestión del sector público peruano.

El presente trabajo forma parte de ese esfuerzo, examinando las características de las entidades públicas y sus diferentes situaciones organizacionales y buscando, simultáneamente, identificar las condiciones para el cambio administrativo.

Este documento consiste ante todo, en el diseño de una metodología de trabajo, desde la definición del objeto de estudio hasta la construcción del instrumento de investigación, y su lectura se complementa con el "Reporte de Investigación: La Organización del Sector Público Peruano".

Joaquín Maruy Tashima
Director
Proyecto de Gestión Pública

Noviembre, 1985

INTRODUCCION

El estudio sobre el cambio organizacional constituye un elemento importante en la investigación sobre el Estado y la Administración Pública. La importancia del mismo se sustenta en el hecho de que no es posible proponer soluciones a los problemas actuales ni plantear alternativas de cambio sin conocer la realidad en la que operan las organizaciones del sector público. Es así que el estudio realizado constituye un esfuerzo de sistematizar lo observado respecto de las características gerenciales y de estrategia propias de las entidades públicas las cuales influyen en el cumplimiento de las funciones de las mismas, en el contexto del sistema estatal.

El contenido del presente reporte refleja el proceso de elaboración de la investigación en sus aspectos conceptuales y metodológicos. Da cuenta, en primera instancia, del enfoque orientador de la investigación sobre el Estado y la administración pública, que considera a las organizaciones públicas, no como entes aislados, sino como integrantes de un sistema que opera bajo lineamientos de política estatal y bajo moldes organizacionales establecidos para la administración pública.*

* Ver: Alberto Giesecke et.al., Reporte de Investigación: La Organización del Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985 (Nota de edición)

El estudio de la Administración de los Servicios de Salud** constituyó el punto de partida para el desarrollo de una tipología organizacional a partir del análisis de dos variables: Administración y Estrategia; la investigación sobre el Estado y la Administración Pública precisó los elementos propios de la gestión pública y orientó el trabajo en sus dos aspectos: la configuración del problema de estudio y la construcción de un instrumento de investigación propio. El desarrollo gradual y paralelo de ambos aspectos permitió definir las áreas temáticas de Administración y Estrategia, el contenido de cada una de ellas y su traducción en un cuestionario.

El proceso requirió de un esfuerzo de revisión de las categorías de análisis existentes y su adaptación al medio, así como la elaboración de nuevas áreas que permitieran trabajar con la realidad de las organizaciones en un medio como el peruano. Las observaciones que se presentan al final del reporte constituyen un avance del tipo de resultados a esperar.

El camino recorrido ha sido vital para el conocimiento de los problemas de organización y gestión que enfrentan las entidades públicas. No sólo está de por medio el acercamiento a una realidad concreta, sino que se abre la posibilidad de encarar el proceso de cambio en las organizaciones. Esto no hubiera podido realizarse, claro está, sin el apoyo de las entidades públicas y la colaboración de sus funcionarios. Sus opiniones, comentarios y puntos de vista acerca de los problemas que deben enfrentar diariamente constituyen un valioso aporte al entendimiento de una realidad compleja.

Por otro lado, cabe reiterar que los avances de la investigación sobre el Estado y la administración Pública, en sus diversos componentes, alimentaron gradualmente la sistematización de una realidad. Aquí radica la importancia de la investigación.

Debo expresar mi agradecimiento a todas aquellas personas que colaboraron en la preparación de este documento; primeramente a Alberto Giesecke, quien como Director de la Investigación sobre el Estado y la Administración Pública, dio las pautas y orientaciones necesarias para la realización del trabajo. A Laura González y Johanna Mendoza, que conformaron el equipo de investigación y redactaron la sección sobre la construcción del instrumento de investigación. A Mike Wooton, quien nos brindó apoyo y asesoría a lo largo de todo el trabajo. A Laura Acosta por sus valiosos comentarios. A Enrique Remy, María Helena Saravia y Oscar Benites, quienes tuvieron a su cargo el procesamiento de datos. A Manuela Monzón, Nora Gushiken, Carmen Rosa Ferril y Deisa Donayre, por su paciente labor en las innumerables correcciones hechas al cuestionario, y finalmente, a Elena Torres y Ada Ampuero, responsables de la edición.

Carolina Cáceres

Abril, 1985

**

Ver: Giesecke, Cáceres y Wooton, La Administración de los Servicios de Atención Materno Infantil y Población en Lima Metropolitana, Lima, ESAN, Departamento de Investigación, 1982.

CAPITULO I

LA INVESTIGACION Y LA IMPORTANCIA DEL CAMBIO ORGANIZACIONAL

El presente trabajo tiene como objetivo principal el de analizar el cambio organizacional en las empresas y la importancia de este cambio en el desarrollo de las mismas. Para ello se ha dividido el trabajo en tres partes: la primera trata de la definición de cambio organizacional, la segunda de las causas que lo provocan y la tercera de las consecuencias que produce. En la primera parte se define el cambio organizacional como el proceso de transformación de la estructura, cultura y valores de una organización. En la segunda parte se analizan las causas que provocan el cambio organizacional, como son la competencia, la tecnología, el mercado, etc. En la tercera parte se analizan las consecuencias que produce el cambio organizacional, como son la mejora de la productividad, la adaptación al entorno, etc.

Este trabajo se ha dividido en tres partes: la primera trata de la definición de cambio organizacional, la segunda de las causas que lo provocan y la tercera de las consecuencias que produce.

El presente trabajo tiene como objetivo principal el de analizar el cambio organizacional en las empresas y la importancia de este cambio en el desarrollo de las mismas.

CAPITULO I

LA INVESTIGACION Y LA IMPORTANCIA DEL CAMBIO ORGANIZACIONAL

Plantear la necesidad de estudiar el sector público es fundamental, pues resulta de suma importancia conocer cómo son y cómo operan las entidades públicas a través de las cuales el Estado debe cumplir con su papel en el desarrollo del país. Como se sabe, el Estado ha ido asumiendo una serie de funciones como resultado de las definiciones respecto de su rol, que se han adoptado de gobierno a gobierno. Una consecuencia directa de este fenómeno ha sido la creación de nuevos organismos y la modificación o desaparición de otros. Las formas organizacionales que el Estado ha adoptado, para cumplir con su misión, han requerido a su vez de un largo proceso de consolidación que no ha dejado de verse afectado por las pautas que dicta la administración pública para su funcionamiento. La razón de ello radica en que las entidades públicas no deben operar como unidades aisladas, sino como integrantes de un sistema regido por lineamientos de política, acordes con un objetivo común, cual es el de contribuir al desarrollo del país.

Los avances de la investigación sobre los problemas de organización y gestión del sector público¹ nos indican que en la realidad las entidades

¹ Ver: Alberto Giesecke et. al. Reporte de Investigación: La Organización del Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985 (Nota de edición).

públicas distan mucho de acercarse al cumplimiento de sus funciones, por varias razones. El hecho de pertenecer al Estado les da sólo una relativa autonomía puesto que dependen de él en lo que respecta a la fijación de objetivos, políticas, planes y estrategias y, a su vez, deben sujetarse a las pautas de organización que impone el sistema estatal. Es decir, deben operar de acuerdo a lo que les dicta el Estado para así cumplir su papel como instrumento de desarrollo. En este contexto, el cumplimiento de la función se complejiza al extremo de que la "razón de ser" de la entidad pasa a segundo plano y cobran mayor importancia aquellas actividades que se generan para complementar y apoyar a esa "razón de ser". Tomemos como ejemplo al Ministerio de Salud que para atender los problemas de salud del país debe realizar, de acuerdo a lo estipulado por las políticas, acciones preventivas sustentadas en una estrecha vinculación con la comunidad. En este sentido, los proyectos de atención a la madre y al niño, de medicamentos básicos, de vacunaciones y otros, son un elemento de apoyo a ese fin y no la razón última. Lo que ocurre es que en el plano operativo estos proyectos toman cuerpo por sí mismos: se distribuyen medicamentos, se realizan campañas de vacunación y se atienden en los servicios a un número determinado de personas, estando todas estas acciones desligadas de un concepto de continuidad e integración que permitirían en su conjunto contribuir a la prevención de los problemas de salud. Dicho en otros términos, no es lo mismo la prestación de servicios por concepto de regulación de la fecundidad que reducir la tasa de natalidad del país; lo primero requiere de dos elementos: un servicio y una usuaria, lo segundo demanda un esfuerzo mayor dado que para alcanzar dichos objetivos las organizaciones de salud deberán hacer frente a una serie de aspectos como la estructura del sistema, el manejo de los recursos existentes, la complejidad que encierran los procedimientos administrativos, etc. Unos y otros van a obstaculizar en mayor o menor medida el acercamiento de la organización a sus fines.

El caso del Ministerio de Salud ilustra lo que ocurre en gran parte de las entidades públicas. Los problemas que deben enfrentar están teñidos de las mismas características y las soluciones que se ensayan no parecen contar con mecanismos apropiados para hacerles frente. Las entidades públicas operan entonces bajo condiciones que les impiden alcanzar sus objetivos y cumplir con sus funciones, todo lo cual indica que el Estado se encuentra lejos de operar como un sistema integrado de organizaciones.

Dado que el Estado necesita de organizaciones con consolidación interna y orientadas a sus fines, de lo que se trata entonces es de encontrar la manera en que las entidades públicas puedan adecuarse a su misión y así cumplir con su papel en el desarrollo del país. Es en este sentido que cobra importancia la necesidad de plantear el cambio organizacional como un proceso que implica orientar a la organización al logro de su misión. Para llevar a cabo este proceso ha sido indispensable desarrollar un esfuerzo de investigación orientado principalmente al conocimiento de las organizaciones públicas, a detectar los elementos necesarios para introducir el cambio y a generar la capacidad necesaria para producir el cambio.

CAPITULO II

DESARROLLO DE LA INVESTIGACION

La presente es una investigación de carácter exploratorio, cuyo propósito principal es determinar los factores que influyen en el desarrollo de la investigación científica, así como los métodos y técnicas que se utilizan para su realización.

1. Introducción

La investigación científica es un proceso que consiste en la búsqueda de conocimientos nuevos sobre un determinado tema. Este proceso se realiza a través de la observación, la experimentación y el análisis de los datos obtenidos. La investigación científica es una actividad que requiere de una gran cantidad de recursos, tanto humanos como materiales, y que debe ser realizada de una manera rigurosa y sistemática.

Los autores de esta obra son los profesores de la Universidad de los Andes, quienes han dedicado una gran parte de su vida a la investigación científica y a la docencia.

Los autores de esta obra son los profesores de la Universidad de los Andes, quienes han dedicado una gran parte de su vida a la investigación científica y a la docencia.

CAPITULO II

DESARROLLO DE LA INVESTIGACION

Se presenta a continuación las bases conceptuales del estudio, así como el proceso recorrido para la configuración del problema del cambio organizacional y la metodología adoptada, tanto en lo que respecta a los factores a ser estudiados como a la construcción del instrumento de investigación.

1. Antecedentes

Las bases para el estudio provienen de dos importantes experiencias de investigación. La primera experiencia data de 1982 y estuvo referida al estudio de la administración de los servicios de atención materno-infantil y población en Lima Metropolitana², la segunda es la investigación sobre el Estado y la Administración Pública iniciada en 1983³. En ambos casos lo que estaba de por medio era el análisis de la gestión pública a partir del estudio de las organizaciones del Estado.

² Ver: Giesecke, Cáceres y Wooton, La Administración de los Servicios de Atención Materno-Infantil y Población en Lima Metropolitana, Lima, ESAN, Departamento de Investigación, 1982.

³ Ver: Alberto Giesecke et. al. op. cit. (Nota de edición)

De la primera se adelantaron algunas hipótesis⁴:

1. Las organizaciones y la manera como están administradas no constituyen un elemento de apoyo para el desarrollo del país.
2. Las organizaciones están desligadas de su medio (estrategia) y adolecen de cohesión interna (administración); es decir, son organizaciones disociadas.

De la segunda se precisaron los elementos propios de la gestión pública⁵:

1. "Las entidades que conforman el sector público están vinculadas al desarrollo de las diversas funciones del Estado, tanto a aquellas relativas a la determinación y gestión de políticas como a las referidas a la ejecución de obras, servicios y actividades productivas. En este marco la interrelación de entes para gestionar las actividades estatales es inevitable y fundamental".
2. "El factor de pertenencia al sistema estatal afecta el desarrollo de la función de la organización, implica relaciones entre entidades que generan problemas de gestión y tiene efectos sobre la operación administrativa de las mismas".
3. "Es en el interfaz entre la unidad operativa y el "reto" del sector público que se encuentran los problemas gerenciales y administrativos privativos del sector público".

Exponemos a continuación cómo se arribó a estas ideas y su relevancia para el cambio organizacional.

En el caso de salud, se han dado importantes avances en cuanto a la determinación de las políticas del sector para satisfacer las necesidades de la población en dicha materia. Se han suscrito acuerdos internacionales (Alma Ata), se han definido objetivos para el sector (elevar el nivel de salud de la población, reducir las tasas de morbimortalidad), se han establecido prioridades en cuanto a la atención

4 L. M. Wooton "La Organización Disociadas en América Latina", Administración de Empresas, Buenos Aires, Argentina, Tomo XIV (N° 166), Enero 1984.

5 Alberto Giesecke, Investigando la Organización del Sector Público Peruano, ponencia presentada al Primer Encuentro Latinoamericano de Investigadores en Administración, organizado por el Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración (CLADEA) y la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle, del 21 al 24 de Noviembre de 1984 en Cali, Colombia.

(el binomio madre-niño y las poblaciones consideradas de alto riesgo), y se ha precisado la estrategia para alcanzar las metas fijadas (atención primaria)⁶. Todo parecería indicar que dadas estas definiciones el sistema de salud debería trabajar en ese sentido, sin embargo las diferentes instancias comprometidas aluden con frecuencia a la complejidad que encierran estas definiciones para justificar su insuficiente desempeño. Ocurre que lo que no se ha tomado en cuenta, en este proceso de definición de objetivos, políticas y estrategias, es si los servicios estarán en condiciones de hacer frente a este nuevo reto; porque la política no resuelve los aspectos referidos a su implementación y tal como está formulada supone una importante reorientación en la administración actual de los servicios.

En la actualidad los servicios de salud operan bajo una modalidad organizativa ya establecida, el órgano rector es el Ministerio de Salud y las unidades ejecutoras los hospitales, centros de salud y postas sanitarias organizados a nivel nacional en áreas hospitalarias y regiones de salud. En términos generales cada una de estas unidades concentra sus esfuerzos en actividades curativas y recuperativas administradas bajo una concepción tradicional de la atención en salud; responden a una demanda de acuerdo a la definición del ejercicio de la profesión médica y se orientan a sectores de bajo riesgo. Los lineamientos de la nueva política estipulan que para hacer frente a los graves problemas de salud por los que atraviesa nuestro país, deberán introducirse cambios en la estructura actual de los servicios. Estos deben operar bajo una nueva forma organizacional que tenga como eje la implementación de la estrategia de atención primaria, es decir, a través del desarrollo de una estrecha vinculación del individuo con el servicio, puesto que son los servicios periféricos de salud (un centro o una posta) la base de este sistema. De acuerdo a estos lineamientos los servicios deberán conseguir "la participación activa de la comunidad y desarrollar programas de atención médica preventiva, de apoyo logístico a la asistencia curativa, de rehabilitación y de reincorporación del individuo a la comunidad"⁷ para lo cual no sólo es necesario contar con organizaciones capaces de responder a este reto sino que deben estar dirigidas bajo una perspectiva de atención diferente. La implementación de la política no ha sido resuelta, en parte debido a que en su formulación se dejaron de lado elementos importantes como son los servicios, los médicos, los usuarios; o como dice el autor citado "se olvida que los programas de atención primaria son los más complejos y onerosos, y requieren de administradores con una visión universal del sistema, conscientes de que la atención primaria sólo es posible si está adaptada a la cultura de la región y vinculada a la atención secundaria; esto es, a hospitales pequeños".

⁶ Ver al respecto: Arregui, Monzón y Aguilar: Problemática de Organización y Gestión en Atención Primaria de Salud, Lima, ESAN, PGP, 1985 (Nota de edición).

⁷ H. de Moraes Novaes, Eficiencia de los Servicios de Salud dentro de los Sistemas Sociopolíticos en Latinoamérica. Ponencia presentada al II Seminario-Taller para definir las Estrategias de Implementación de los Programas de Salud Pública en la Universidad Peruana Cayetano Heredia, Lima, Diciembre 1983.

Un factor importante que permite esclarecer esta problemática es el hecho que el establecimiento de políticas se basa en una serie de su puestos respecto de la organización. Se parte del pensamiento "así de ben funcionar los servicios" y no del que postula "conocer las ca racterísticas reales de los mismos". Esto nos lleva a pensar que en las condiciones actuales se está muy lejos de acercarse al cumplimien to de la misión y que no se han precisado los mecanismos que orienten a las organizaciones al logro de sus fines. Para que esto ocurra es necesario partir del análisis de la situación actual y detectar los elementos del cambio como afirmamos anteriormente.

En este sentido, el estudio de los servicios de atención materno-infantil y de población puso de manifiesto la importancia de analizar la implementación de las políticas y la gestión de las mismas, a la par que conocer las condiciones administrativas bajo las que operan los servicios y la manera como se vinculan con la comunidad. El estudio permitió asimismo esbozar los primeros avances interpretativos respecto del comportamiento de las organizaciones en relación a dos aspectos: la modalidad organizativa imperante y las estrategias de vinculación con su medio. La conjugación de estas dos dimensiones dió como resultado una matriz con 4 tipos de organizaciones:

Estrategia de Vinculación con la
Demanda y Actitud hacia la Nueva
Política

		Cerrado	Abierto
Modalidad Organizativa	Hospitales	A	B
	Centros	C	D

Tipología Organizacional

Se tenía de un lado organizaciones que operaban de acuerdo a una dinám ica de atención compleja y referida a una demanda inespecífica -los hospitales-, y de otro lado organizaciones más pequeñas y simples que atendían a una población determinada -los centros de salud-. Cada una de estas organizaciones podía ser clasificada como una organización cerrada si dentro de sus actividades no había incluido aquella referida a la planificación familiar; asimismo, los servicios podían ser considerados como cerrados si aún ofertando el tipo de atención men cionada, no habían desarrollado acciones de información y educación.

Un servicio era considerado abierto siempre y cuando reuniera ambos requisitos, atender e informar en materia de población y de esta manera poner los servicios a disposición de la demanda para el ejercicio de la paternidad responsable. Esta tipología tenía la utilidad de "permitir ver las limitaciones y potencialidades del actual sistema, y en función de esto las alternativas de cambio. O se mejoran los servicios actuales, se crean consultorios de planificación familiar, y se modifica la política de población; o se introducen cambios que centren el peso de la ejecución de la política en servicios tipo D"⁸.

Más adelante se elaboraron conceptualmente los criterios de tipificación de las organizaciones y la matriz quedó configurada así⁹:

Estrategia		
Administración	Dependiente	Independiente
	Disociada	Asociada
	Organización disociada	Organización fragmentada
	Organización penetrada	Organización asociada

Tipología Organizacional

Básicamente se modificó la concepción de modalidad organizativa por la de administración; se pensó que tanto hospitales como centros de salud podían operar bajo un sistema en donde las diversas funciones y procesos de la administración se encontrasen integrados o asociados; asimismo, los servicios podían operar bajo patrones administrativos desvinculados entre sí o disociados. Lo importante no era la forma organizacional sino las condiciones administrativas bajo las cuales operaba la prestación de servicios. En el caso del concepto de estrategia se precisó que el término "cerrado" aludía a una incapacidad de la organización para adecuar sus actividades a los postulados de la

⁸ Giesecke, Cáceres, Wooton, op. cit.

⁹ Wooton, Giesecke y Cáceres, Organizational Typologies and Administrative Effectiveness: A Peruvian Example, 1984 (mimeo)

nueva política y así satisfacer las necesidades de la población. Los términos dependiente e interdependiente reemplazaron a los de cerrado y abierto. Tal como se aprecia en el modelo, la conjunción de administración con estrategia dió como resultado cuatro tipos de organizaciones, cada una de ellas con características particulares.

Aplicando estos conceptos al caso de los servicios de salud estudiados¹⁰ se pudo apreciar que la mayor parte de hospitales, que son los que por lo general manejan mayores recursos, financieros y de personal, no se vinculan con su demanda a través de programas educativos y tampoco han diseñado estrategias para aumentar su cobertura de atención. La mitad de los centros de salud, por el contrario, mantienen una relación más activa con la comunidad y se observan esfuerzos orientados a una mayor difusión del programa, a pesar de las restricciones en que operan. Respecto de las condiciones administrativas, eran notorios los esquemas rígidos de relación entre el personal, en particular debido a la división de trabajo hecha en función de patrones tradicionales de atención a pacientes en la que predomina la figura del médico, quien a su vez es el que asume la dirección y administración del servicio. Por otro lado, los servicios públicos operan en vinculación con el ente central para la determinación de políticas, planes y normas, y dependen del sistema administrativo del ministerio en lo que concierne a la asignación de recursos, personal y apoyo logístico, que no es el caso de los servicios privados. Estos últimos operan bajo los mismos lineamientos de la política y en alguna medida se adecúan más a las normas de atención del ministerio que los propios servicios públicos, con la distinción de que se manejan con autonomía en el plano administrativo.

Sobre la base de estos hallazgos se hizo un intento de clasificación¹¹ de los servicios de salud de acuerdo a la tipología presentada, al mismo tiempo que la idea de disociación organizacional se fue perfilando; es decir, se encontró que gran parte de las organizaciones estudiadas carecían de integración administrativa y no habían diseñado estrategias adecuadas de vinculación con la comunidad. La clasificación se realizó tomando como punto de partida la descripción de los servicios en términos de los procedimientos administrativos organizados en 8 aspectos: políticas, planes y programas; organización y dirección; coordinación y comunicación; personal; apoyo logístico; financiamiento; sistema de información e investigación.

Al hacer un balance de esta experiencia se advirtió que la naturaleza descriptiva del estudio reforzaba la necesidad de tomar como punto de partida el conocimiento de los problemas organizacionales como base

¹⁰ Para una explicación más detallada de estas características véase: Wooton, Giesecke y Cáceres, art. cit.

¹¹ Para una explicación más detallada véase: Wooton, Giesecke y Cáceres: art. cit.

para la configuración de los cuatro tipos de organizaciones; luego de lo cual el modelo actuaría como un instrumento orientador para la introducción del cambio, pues de lo que se trataba era de encontrar los mecanismos para propiciar la conformación de organizaciones asociadas. Sin embargo, el proceso no se limita a tipificar a las organizaciones y encontrar la solución a sus problemas administrativos y de estrategia para que de esta manera estén en condiciones de hacer frente a una demanda determinada. Es importante tomar en cuenta que el análisis se hizo sobre la base de organizaciones públicas y privadas y que si bien ambas deben contar con una organización y administración que les permita alcanzar sus objetivos hay elementos que marcan una diferencia fundamental entre ellas. Es cierto que el modelo puede aplicarse por igual tanto a entidades públicas como privadas pero también es cierto que no se puede pasar por alto las consideraciones propias que atañen a las entidades del sector público.

En este sentido la investigación sobre el Estado y la Administración Pública, iniciada en 1983, permitió precisar aquellas cuestiones privadas al sector público y que tienen incidencia en los problemas administrativos, organizacionales y de gestión de las entidades del Estado¹².

En primera instancia se precisó una distinción fundamental que existe en torno a lo público y privado y es que los problemas de organización y gestión del sector público no pueden ser enfocados únicamente bajo los modelos de gestión de las entidades privadas. Si bien ambas "tienen que resolver problemas administrativos comunes para el logro de sus objetivos... las entidades privadas derivan sus objetivos del mercado... y las entidades del sector público derivan sus objetivos de las políticas de gobierno, de su propio desarrollo y de las condiciones del mercado"¹³. En este sentido la solución a los problemas de gestión de las entidades del sector público no puede concentrarse exclusivamente en cada organización como un ente aislado, debe al mismo tiempo tomar en cuenta aquellos factores inherentes a la operación del sistema estatal. Esto último atañe al factor pertenencia al Estado y al nivel de autonomía con que se pueden manejar las entidades del sector público.

¹² Se presenta en este informe una síntesis de los aspectos más relevantes de la investigación y que han sido tratados con mayor detenimiento en dos documentos elaborados por A. Giesecke y que se citan a lo largo de este informe.

Nota de edición: Estos trabajos han sido nuevamente publicados casi íntegramente en: Alberto Giesecke, et. al. Reporte de Investigación: La Organización del Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985.

¹³ Alberto Giesecke, Los Problemas Gerenciales y Administrativos del Sector Público: Un Enfoque, ponencia preparada en ESAN para el Seminario: La Gerencia Estratégica en el Sector Público Peruano, ESAN, 9, 10 y 11 de julio de 1984, p. 6.

Como se ha señalado, al principio de este informe, el Estado ha asumido una serie de funciones y las ha asignado a entidades diversas que operan en un sistema organizacional con pautas y procedimientos propios de la administración pública. En este sentido se observa que hay muchas entidades que se vinculan al desarrollo de una misma función y que por lo tanto deben vincularse entre sí para cumplir con ella. En el ámbito minero, por ejemplo, el Ministerio de Energía y Minas, a través de la Dirección General de Minería regula y controla la producción minera; el Instituto Geofísico, Minero y Metalúrgico -INGEMMET- da las normas técnicas de producción; y las empresas públicas como CENTROMIN, HIERROPERU y MINEROPERU se encargan de la producción. A su vez cada una de estas entidades mantiene relaciones de trabajo con una amplia gama de instituciones, tanto públicas como privadas para cumplir con su función en particular. En este sentido ninguna entidad pública puede operar al margen de aquellas otras entidades que se vinculan al desarrollo de la misma función. Esta compleja red de relaciones derivadas de la pertenencia al Estado genera una serie de problemas de gestión que afectan no sólo el cumplimiento de la función asignada sino que desencadenan "un complejísimo proceso administrativo"¹⁴.

Cabe una reflexión a este respecto: independientemente del papel que tenga el Estado y del número de organizaciones con las que cuente, debe operar sobre la base de relaciones derivadas del sistema estatal, o dicho en otros términos, el interfaz entre las entidades públicas estará siempre presente en el desarrollo de las funciones del Estado. Por lo tanto, cualquier propuesta para dar tratamiento a los problemas de organización y gestión de las entidades del Estado deberá tomar en cuenta aquellos aspectos que se derivan de la presencia del interfaz, como son: "(a) la autonomía de las entidades y su pertenencia al Estado, (b) la gerencia y los objetivos de las entidades, y (c) la firma y su desarrollo"¹⁵. Asimismo, se deberá tener presente que el problema en cuestión requiere de un largo proceso de cambio, para lo cual es necesario conocer las características propias de las organizaciones del Estado y las posibilidades y limitaciones del cambio.

Es en este contexto que se ha desarrollado la investigación de Cambio Organizacional, proceso que se describe en las secciones siguientes.

2. El Problema del Cambio Organizacional y la Metodología Adoptada para su Estudio

Para abordar el problema del cambio organizacional se debían identificar en primer término los factores involucrados en la dinámica que llevan a las organizaciones a adecuar su funcionamiento al logro de su

¹⁴ Ibid, p. 9

¹⁵ Ibid, p. 12.

misión en el marco de la gestión pública; asimismo era necesario precisar aquellos factores que posibilitan y limitan la introducción del cambio. Esto permitiría configurar el problema de investigación.

El otro aspecto fundamental en este proceso era la selección de la metodología más apropiada para medir los factores identificados, lo que implicaba el desarrollo de un instrumento de investigación que a la par que precisara las características organizacionales de cada entidad pudiera discriminar a las entidades entre sí y de esta manera posibilitar su clasificación de acuerdo al modelo presentado.

El proceso de investigación cubrió estos dos aspectos: la configuración del problema y la construcción del instrumento de investigación.

2.1 Configuración del Problema

2.1 Tal como se desprende de las observaciones hechas en la sección anterior, la condición indispensable para plantear el cambio organizacional era partir del análisis de la situación actual que debía comprender:

- a. La descripción de las características organizacionales de cada entidad en base a dos ejes de análisis: administración y estrategia.
- b. El análisis de las posibilidades y limitaciones actuales de la entidad para iniciar un proceso de cambio.

El contenido de cada una de estas áreas se determinó a partir del análisis de entrevistas sostenidas con altos funcionarios del sector público, de la revisión de documentos sobre el tema y de los resultados de la investigación sobre el Estado y la Administración Pública. Estos últimos se resumen a continuación:

- a. Los documentos que contienen el sustento conceptual de la investigación y que han sido citados anteriormente constituyeron el elemento orientador de esta tarea.
- b. Del sondeo¹⁶, se analizaron los aspectos referidos a las situaciones y condiciones en las que se desenvuelve la gestión de los directivos del sector público.
- c. De las entrevistas en profundidad se analizaron las opiniones de gerentes y directivos del sector público respecto de los problemas gerenciales y administrativos que confrontan en la dirección de sus entidades y que tienen que ver con lo que es privativo del sector público.

¹⁶

Se refiere al Sondeo a los Cuadros Directivos del Sector Público realizado en 1984 por el Proyecto de Gestión Pública en ESAN.

- d. Del foro "La Gestión Pública y la Preparación de los Funcionarios Públicos"¹⁷ se analizaron las entrevistas preparatorias del mismo, que cubrieron tres temas: el rol del Estado, la gestión pública y el entrenamiento. Las entrevistas estuvieron dirigidas a gerentes de empresas públicas y privadas, y a académicos.
- e. Se revisaron dos documentos preparados para el Curso-Taller "Organización y Gestión de Programas de Desarrollo Microregional" en Puno, referidos a la formulación de programas de desarrollo microregional y a los problemas de organización y gestión encontrados en la ejecución de los mismos.
- f. Se revisaron resultados preliminares del estudio sobre los problemas de organización y gestión en la implementación de la estrategia de Atención Primaria de Salud.

2.2 Construcción del Instrumento de Investigación

Se seleccionó la técnica de escalas para este propósito puesto que permitía presentar las áreas del estudio formuladas a partir de la descripción de hechos concretos de la realidad. Cada área estaba conformada por determinados factores, que a su vez cubrían el análisis de varios temas expresados a modo de formulaciones (items) en un cuestionario. La formulación de los items se hizo en la medida en que se fueron identificando los temas de cada factor. El proceso requirió de varias pruebas piloto para hacer frente a los problemas derivados de la técnica misma, como son el lenguaje, la secuencia de los items, las escalas de valoración y las pautas de aplicación del instrumento. Dado que algunos temas identificados ya habían sido estudiados con esta técnica en otra realidad se requirió de un esfuerzo de adaptación de los mismos al contexto del sector público. Estas escalas y las que se construyeron especialmente para el estudio demandaron un esfuerzo de adecuación basado en las pruebas de ensayo y error que se efectuaron hasta en cuatro oportunidades. La revisión de estas pruebas permitió precisar el contenido de las áreas que configuran el problema en estudio así como la formulación de los items.

En las secciones 3 y 4 se especifican con mayor detenimiento las características de ambos procesos.

3. Configuración del Problema

La tarea de precisar el contenido de las áreas del estudio se hizo en forma gradual y progresiva. Se tomó como punto de partida las fuentes citadas y se procedió de manera inductiva hasta llegar a la clasificación actual de las mismas¹⁸. La estructura final de las áreas es como sigue:

¹⁷ Ver: El Rol del Estado, la Gestión Pública y el Entrenamiento, Lima, ESAN, PGP, 1985 (Nota de edición)

¹⁸ Ver Anexo: Areas del Estudio, Esquema Temático.

3.1 Características Organizacionales

Los factores ejes de esta área son los de administración y estrategia. En el plano de lo administrativo se buscaba precisar aquellos aspectos que tenían que ver con la estructura de la organización en términos de los esquemas formales imperantes y de las relaciones de autoridad. Asimismo se incluyó un rubro sobre los problemas recurrentes en la administración de las entidades públicas y otro referido a los recursos humanos. En el plano de lo estratégico se identificaron los aspectos inherentes a la pertenencia al sistema estatal y aquellos otros que tienen que hacer con la organización y sus fines.

a. Administración

El primer aspecto que se tomó en consideración fue el de formalismo¹⁹, dado que se tenía suficiente información que indicaba que el trabajo en las entidades públicas se desarrolla en un contexto excesivamente formal y rígido. Como se sabe, el alto formalismo se puede traducir en acciones y comportamientos particulares como son, el uso de reglamentos como medida de control, la necesidad de ajustarse a los procedimientos establecidos y la dificultad que encierra el no tomar en cuenta "lo establecido" aún en lo que concierne a la realización del trabajo individual sobre todo si se pretende introducir criterios propios para ello.

El tema de centralismo complementó el anterior, puesto que constituye una medida del nivel de concentración de autoridad y decisiones que tienen las figuras de mayor jerarquía en las entidades públicas. Esto se podía apreciar a partir de la definición de las relaciones verticales de autoridad, entendidas como los canales regulares que se siguen para la toma de decisiones. La otra faceta del mismo tema era el nivel de participación que tienen los directivos y el personal en general en la decisión de aspectos como la promoción de personal y la adopción y propuesta de nuevos proyectos y políticas.

En este contexto se presentaban una serie de problemas recurrentes que afectaban la marcha de las organizaciones. Era notorio observar que los directivos se veían en muchos casos, imposibilitados de ejercer las funciones propiamente gerenciales debido a la dimensión que cobraban las actividades rutinarias. Por otro lado los entrevistados manifestaban que su gestión sería evaluada en función al cumplimiento de los procedimientos establecidos y a la resolución de los problemas diarios, más no en base del cumplimiento de objetivos. Es así,

19

El subrayado alude a los temas que cubre cada factor.

que estas condiciones limitaban sus capacidades en términos de proponer mejoras o lograr una mayor participación de otros directivos en la toma de decisiones. Lo importante en todo caso era no obviar los procedimientos administrativos.

Otro de los problemas que se mencionaban, con relativa frecuencia, era el referido al denominador común de toda propuesta para mejorar la administración pública: las reorganizaciones. Estas tenían apariencia de cambio, pero no eran otra cosa que el reflejo del alto formalismo existente en las entidades públicas y de la presencia de una serie de restricciones para cambiar lo establecido. En el terreno de las restricciones por ejemplo, los entrevistados aludían al predominio de las jerarquías o al deterioro de los niveles de comunicación entre el personal, como aspectos que dificultan en gran medida, llevar a la práctica ideas nuevas o iniciativas personales para mejorar el sistema de trabajo en la administración pública.

El tema de recursos humanos terminó de configurar el factor Administración. En este caso los entrevistados mencionaron que tanto el potencial humano con que cuentan las organizaciones, como los problemas que surgen en el manejo del personal, son de vital importancia para el desarrollo de las actividades de la institución. En este sentido, interesaba explorar si la entidad estaba o no comprometida con el desarrollo de su personal; y, si le daba oportunidades para el aprendizaje de nuevos conocimientos vinculados con su trabajo. Asimismo, era también importante conocer la percepción que tiene cada individuo de su propio trabajo y la manera como lo lleva a cabo. Se incluyó el aspecto referido a los procedimientos y el uso que se le da a la evaluación del desempeño como una medida de los mecanismos con que cuenta la entidad para el manejo de su personal.

b. Estrategia

Este factor cubre aquellos aspectos propios de las organizaciones del Estado, y que se refieren a la presencia del interfaz y a la vinculación de la organización con sus fines. Estos se especifican a continuación.

El tema referido a la organización y el Estado enfoca los problemas de las entidades derivados de su pertenencia al sistema estatal. En este sentido uno de los problemas que se mencionó con mayor frecuencia fue el del control estatal, quedando establecido que no sólo era inevitable la presencia del control sino que los efectos que éste tenía en el desarrollo de las actividades eran de singular importancia. A juicio de los entrevistados, el control había cobrado dimensiones tan grandes que su verdadero objetivo, el de velar por el ordenamiento de la organización para garantizar el logro de sus fines,

había sido sustituido por el de fiscalización de actividades. Así, se observa que los órganos de control centran el peso de sus actividades en la verificación del uso de las normas y procedimientos establecidos; lo que constituye un reflejo de la estructura rígida del sistema y confirma la existencia de un estilo de trabajo basado en esquemas autoritarios. Como consecuencia directa de este tipo de control el trabajo se desarrolla en un clima de desconfianza, o como lo describió uno de los entrevistados "el trabajo se realiza bajo el fantasma del control".

Dadas estas características del control estatal era de esperarse que el nivel de autonomía en el manejo de las entidades públicas estuviera reducido. Como resultado de esta situación, es posible apreciar que las decisiones se concentran en los niveles más altos de la organización y que las restricciones para tomar decisiones con autonomía están presentes cada vez en mayor grado. Lo que está de por medio, de acuerdo a las opiniones de los entrevistados, es un problema de indefinición y falta de claridad respecto del nivel de autonomía con que se puede manejar un gerente. Adelantando una explicación al respecto, se hacía referencia a lo que implica ser una entidad pública y a la compleja dinámica que se desencadena en el proceso de identificación con los objetivos y políticas del Estado.

Como se sabe, para que una entidad desarrolle sus actividades es importante que los directivos, y el personal en general, se identifiquen en alguna medida con la entidad en sí, con sus objetivos y con su desarrollo. Esto cobra mayor importancia en las entidades públicas dado que realizan funciones claves para el desarrollo del país y requieren de personas con orientación hacia "lo público"; sin embargo, en la realidad esta orientación no está presente y si lo está no se traduce en acciones concretas. Para nadie pasa desapercibido que lo público está rodeado de una imagen de ineficiencia y mediocridad y que sobran los ejemplos para ilustrar ambas cosas. Así mismo, esta imagen no sólo afecta a las instituciones sino también al personal de la administración pública. ¿Qué ocurre con los directivos? A juzgar por las opiniones de los entrevistados, estos no sólo resienten el hecho de ser considerados funcionarios públicos sino también el de estar trabajando en una entidad pública a tal grado que muchos no aceptan esta relación de pertenencia haciendo alusión a que trabajan bajo el régimen de la actividad privada y que por lo tanto en esa entidad no existe la ineficiencia propia de las entidades públicas. Otro matiz del mismo problema es aquel referido al manejo de las empresas públicas en donde el elemento de pertenencia al Estado se puede apreciar a través de opiniones como la siguiente: "las empresas públicas no tienen dueño y por lo tanto es difícil que alguien se preocupe de su desarrollo".

Un elemento que influye en esta dinámica es el establecimiento de políticas. En este campo se hacen patentes las dificultades que tiene el Estado para precisar la orientación que deben tener las actividades a su cargo. En algunos casos la indefinición de políticas por parte del Estado puede llevar a las entidades a generar sus propios lineamientos, que a la larga son adoptados por el Estado como suyos; en otros casos el Estado tiene un peso decisivo en la marcha de las organizaciones, las cuales tienen poca o ninguna influencia en el establecimiento de las políticas que deben adoptar. Los problemas surgirán, por ejemplo, allí donde la generalidad de los lineamientos no permita precisar los contenidos del trabajo, o cuando el elemento técnico no haya sido tomado en cuenta en este proceso.

Un aspecto importante en la vinculación Organización-Estado es el de las relaciones que establecen las entidades encargadas del desarrollo de una misma función. El establecimiento de relaciones de trabajo se encuentra estipulado formalmente y existen comisiones de coordinación que se forman para estos fines; es decir, en el plano de lo formal se contempla la realización de actividades conjunta y coordinadamente. En el plano de lo real, por el contrario, esta situación dista de ser llevada a la práctica de esa manera, y es que la vinculación entre entidades se torna tan compleja tanto por la naturaleza del trabajo a realizar como por la connotación formal que adquiere la misma que llega a convertirse en un problema que interfiere en la gestión. En muchos casos los entrevistados califican la relación de trabajo con algunas entidades como una "relación en papeles" pues en la práctica no mantienen ningún tipo de vinculación con ellas. En el plano operativo, se hizo mención a la falta de mecanismos que orienten las relaciones con otras entidades y a la dificultad de mantener vigente la relación de trabajo, como problemas que deben analizarse para mejorar el desarrollo de la función.

El otro tema que configura el factor estrategia es el de la organización y sus fines que cubre aspectos como función de la entidad, política institucional, objetivos y planes. Respecto a la función de la entidad es importante tomar en cuenta que ésta no necesariamente se encuentra claramente definida, sino que, por el contrario, puede existir ambigüedad y vacíos en su formulación. Las relaciones de trabajo con otras entidades, cuando hay muchas entidades involucradas, no contribuyen a esclarecer las dudas que hay al respecto, más bien tienden a aumentar la confusión en relación a la delimitación de lo que cada entidad debe llevar adelante. En algunos casos, la naturaleza de la función nunca se pone en duda; en otros, suele ocurrir que el Estado no precisa con claridad los límites de trabajo entre las entidades. También es común que muchas de las actividades que realizan las entidades, como complemento o apoyo a la función principal, adquieran prioridad

y la función en sí pase a ocupar un segundo lugar.

En un contexto de esta índole resulta importante el análisis de los mecanismos que las entidades adoptan para el establecimiento de la política institucional. En este caso las entidades se ven afectadas por los problemas que tiene el Estado en cuanto a la definición de políticas, ya sea que la entidad tenga poca influencia en esta definición dado que el Estado tiene un rol preponderante, o que la entidad deba definir su propia política y marcar en alguna medida la política estatal a seguir en esa actividad en particular.

Respecto al establecimiento de objetivos, se sabe que, en muchos casos, éstos no se encuentran claramente definidos y que cuando lo están priman los objetivos de corto plazo. Dadas estas características, los planes tienen la particularidad de ser muy generales y por lo tanto abundan las dificultades en su implementación. Esto ocurre, en parte, debido a que en la formulación de los mismos no se toma en cuenta, entre otras cosas que también se deja de lado, las opiniones y puntos de vista de aquellos que deberán ejecutar las actividades. Consecuentemente se puede pensar que los planes se estructuran como un procedimiento más, lo que en ninguna medida propicia la generación de proyectos en el mediano y largo plazo.

3.2 Posibilidades y Limitaciones del Cambio Organizacional

Esta área explora aquellos factores que pueden ser considerados como elementos claves para visualizar los puntos de apoyo y las limitantes del cambio organizacional. Las respuestas de los entrevistados a dos preguntas provenientes del sondeo, señalaron la pauta que se debía seguir para estructurar esta sección. Los entrevistados precisaron los factores que facilitan las relaciones de trabajo con otras entidades en el desarrollo de la función de la entidad y precisaron también los factores que dificultan este proceso. Al sistematizar las respuestas en categorías gruesas de clasificación se pudo apreciar que el mismo factor podía tanto facilitar como dificultar el desarrollo de la función. Esto permitió hacer un listado de factores agrupados en las siguientes categorías:

a. Organización

Contempla los aspectos de la función misma, la estructura actual de la organización y las normas del Estado que rigen en la entidad.

b. Dirección

Aquí se consideran los aspectos de autonomía en la toma de decisiones, capacidad de gestión de los directivos y disponibilidad de información gerencial.

c. Coordinación - Comunicación

Se refiere a los vínculos establecidos con otras entidades, con las áreas de administración, planeamiento y órganos de línea, así como la relación con los usuarios y/o beneficiarios.

d. Procedimientos Administrativos

Se refiere a las pautas establecidas en relación a presupuesto, contabilidad y abastecimientos.

e. Recursos Financieros

Precisa los elementos de inflación actual, presupuesto especial para el programa de desarrollo organizacional, actual condición financiera de la organización y las fuentes de financiamiento externo.

f. Recursos Humanos

Cubre los temas de: dotación de personal, compromiso con la organización, actitud hacia la mejora de la organización y nivel de preparación desde el punto de vista de los directivos, empleados y obreros de la organización. Complementan esta sección los aspectos de remuneraciones, leyes laborales y presencia de sindicatos.

3.3 Otros Factores

Se dejó para esta sección aquellos otros elementos que podían complementar el análisis de las limitantes para el cambio organizacional. Se percibía, de alguna manera, que existen elementos en la estructura de nuestra sociedad que no facilitan los cambios. Estos elementos, que estaban en la línea de lo que podría llamar se rasgos del autoritarismo, podían estar presentes en mayor o menor grado en las personas que trabajan en el sector público y podían tener implicancias para viabilizar el cambio organizacional, en el sentido que podían actuar como una estructura ideológica contraria a éste.

4. Construcción del Instrumento

Para lograr los propósitos de la construcción del instrumento de investigación, se seleccionó como metodología la técnica de Escalas que de una manera indirecta y sistemática permite identificar y abordar diferentes áreas de estudio.

La elección de la técnica de Escalas demandó, como anteriormente se dijo, un largo proceso de elaboración (identificación de áreas y formulación de ítem); a través de las diversas pruebas piloto se fueron solucionando problemas derivados de la técnica misma por un lado; y

de la adaptación de escalas ya construidas o de la construcción de Es calas nuevas por otro.

Así, en un primer momento, se hizo necesario definir los temas que con formarían cada factor. En ello fue de gran importancia las opiniones de los funcionarios entrevistados, que luego se emplearon en la formu lación de los ítem, permitiendo cubrir una amplia gama de valoració nes respecto de un mismo tema. Esto a su vez ofrecía la posibilidad de expresar los ítem con el mismo lenguaje utilizado en el sector pú blico.

La formulación de los ítem, a partir de la descripción de hechos con cretos en la administración pública, permitió reflejar la realidad ac tual de sus organizaciones.

Respecto del fraseo, se convino en expresar una sola idea por vez, cu ya redacción debería ser clara y precisa para evitar interpretaciones erróneas; requisito que cobraría mayor importancia en relación a la muestra, en la cual se consideran los distintos niveles de gobierno y niveles jerárquicos de las instituciones.

En el ordenamiento secuencial de los ítem fueron también de gran uti lidad las pruebas piloto. En un primer momento los ítem no mantuvie ron un orden definido a fin de propiciar una respuesta rápida, espontá nea, procurando evitar una selección de información. Posteriormente se acordó mantener pautas que orientaran a los entrevistados sobre los temas que iban a responder.

En relación a la Escala de valoración de los ítem se realizó una modi ficación sustancial. En las primeras versiones que conformaron Admi nistración, se proponía para la elección de las respuestas la siguien te escala de valoración:

Completamente de Acuerdo	De Acuerdo	Ni de Acuerdo ni en Desacuerdo	En Desacuerdo	Completamente en Desacuerdo
+2	+1	0	-1	-2

escala que produjo bloqueos, sesgos en la información y en general franca tendencia a utilizar la categoría Neutral (ni en acuerdo, ni en desacuerdo). Al parecer estas alternativas lograban que el entre vistado percibiera abiertamente su compromiso con cada una de las res puestas que emitía. La valoración de los ítem tiene mayor acepta ción cuando las alternativas apuntan a evaluar hechos de manera obje tiva, vale decir cuando el entrevistado se ve ante la tarea de deci dir concretamente si una situación es cierta o falsa para su organiza ción. Por ello se optó por la escala siguiente:

1	2	3	4
Definitivamente Cierto	Más Cierto que Falso	Más Falso que Cierto	Definitivamente Falso

Uno de los objetivos de las pruebas piloto fue evaluar la formulación de los ítem, su contenido, su secuencia y su valoración. No obstante, se trabajó simultáneamente en la identificación y configuración de los temas.

Los primeros en ponerse a prueba fueron los de formalismo, centralismo y autoritarismo, que se incluyeron en la prueba del sondeo y pasaron a configurar la versión final del cuestionario.

La segunda prueba piloto se realizó con la finalidad de probar algunos ítem de problemas recurrentes y recursos humanos, además del área complementaria del estudio que explora las posibilidades y limitaciones de las organizaciones hacia el cambio.

La tercera prueba permitió evaluar, por primera vez, los resultados de una versión conjunta de los factores de Administración y Estrategia, así como las áreas complementarias del estudio.

Posteriormente los temas de estrategia, fueron objeto de modificaciones sustanciales, debido a la revisión de los avances de otros componentes de investigación del Proyecto de Gestión Pública, revisión que planteó la necesidad de incluir temas que tratarán la problemática de las organizaciones en razón a su inserción en el sistema estatal. Estos temas requirieron de una prueba piloto de ajuste, de carácter cualitativo, en la que participaron como "jueces", directivos de entidades públicas.

A continuación describiremos el tratamiento que recibieron cada una de las áreas

4.1 Características Organizacionales

1. Administración

Este factor está conformado por cuatro temas, cuyo tratamiento se hizo bajo dos modalidades.

La primera de ellas fue la adaptación de Escalas ya construidas, proceso que contempló desde la elección y traducción de los temas e ítem respectivamente, hasta su adaptación en relación al contenido y redacción de los mismos. Todo esto con la finalidad de probar su pertinencia a la realidad peruana y su posterior inclusión en el cuestionario.

Los temas que contemplan esta modalidad son los de formalismo y centralismo, que fueron seleccionados de las escalas propuestas por Hage and Aiken²⁰ debido a su vigencia para el sector público peruano

²⁰ Delbert C. Miller, Handbook of Research Design and Social Measurement, Measurement, Mc Graw Hill, 1982.

El tema de formalismo constituye una importante medida en relación a la rigidez de una organización, al cumplimiento de normas, procedimientos, estructuración del trabajo y en general la presencia de esquemas formales de trabajo.

La versión original de la escala tenía 15 ítem que medían los siguientes subtemas:

- a. Codificación del trabado (5 ítem)
- b. Observancia de reglas (2 ítem)
- c. Manual de reglamentos (1 ítem)
- d. Descripción del puesto (1 ítem)
- e. Especialidad de la descripción de puestos (5 ítem)

Estos se incluyeron en el cuestionario de prueba del sondeo. La prueba permitió descartar cuatro ítem que no eran pertinentes para nuestra realidad, como por ejemplo: "No hay manual de normas y procedimientos" (ítem 8) y "Las funciones de mi puesto están claramente definidas por escrito" (ítem 9). Por ley debe existir en todas las organizaciones que pertenecen a la administración pública, un manual de normas y procedimientos, así como la definición de las funciones de los cargos, esto llevó a que las respuestas de los entrevistados se orientaran a contestar definitivamente falso, en el primer caso y definitivamente cierto en el segundo. Se hacía más importante explorar otros matices del tema, tales como: ¿ en qué medida afecta la existencia del manual (en) el trabajo? ¿cuál es la pertinencia o no de su uso? y ¿qué repercusiones tiene?

También como resultado de la prueba piloto se produjo la reestructuración de los ítem de formalismo en cuatro subtemas:

- a. Reglas de juego para el trabajo (3 ítem)
- b. Control a través de reglamentos (2 ítem)
- c. Normas y procedimientos (3 ítem)
- d. Puesto de trabajo (3 ítem)

En relación al tema de centralismo era importante tener una medida del grado de concentración y de centralización de autoridad en las organizaciones, por ello se puso énfasis en los temas de jerarquía de autoridad y participación en la toma de decisiones.

En jerarquía de autoridad no hubo modificación alguna y en la versión final del cuestionario se incluyen los cinco temas de la escala original.

En la escala de participación en la toma de decisiones se descartó el ítem referido a la participación del directivo en la contratación del personal, debido a que la política gubernamental actual (Ley de Austeridad) impide cualquier tipo de

contratación (salvo en la modalidad de proyectos). A su vez se formularon dos nuevos ítem que aluden a la capacidad de los funcionarios públicos para proponer, y no sólo implementar, políticas y proyectos.

La segunda modalidad de tratamiento de los temas fue la de creación de Escalas nuevas, que demandó un esfuerzo de investigación particular, y en principio puso énfasis en la revisión de fuentes actualizadas sobre la problemática de organización y gestión del sector público peruano. Se procedió entonces a revisar varios documentos de los estudios que se estaban realizando en otros componentes de investigación del Proyecto de Gestión Pública.

Los temas que se incluyeron fueron los de problemas recurrentes y recursos humanos. El primero de ellos, como su nombre lo indica, contemplaba aquellos problemas que a juicio de los entrevistados eran los más significativos y a su vez "cotidianos" en el contexto de la administración pública. Dichos problemas obstaculizaban las funciones no sólo gerenciales sino las actividades que llevan a cumplir la misión de la entidad. Por esta razón era importante conocer:

- a. El rol de un directivo (4 ítem)
- b. Quiénes están involucrados en la toma de decisiones (4 ítem)
- c. El peso de los procedimientos administrativos (3 ítem)
- d. El ámbito de competencia de los departamentos (3 ítem)
- e. La comunicación entre el personal (3 ítem)
- f. Las reorganizaciones que se dan en la administración pública (2 ítem) y
- g. Algunas restricciones al cambio (5 ítem)

Seleccionamos estos temas entre otros porque nos permiten evaluar los recursos y las condiciones con las que cuenta la organización, para funcionar, controlar y adaptarse a su ambiente de competencia. A continuación se dará ejemplo de los ítem formulados en el tema de problemas recurrentes:

- a. La misión de un director es evitar problemas
- b. Por lo general, en esta organización las decisiones se toman en el más alto nivel.
- c. No interesa el problema que tengamos que resolver, es más importante precisar el procedimiento administrativo que se va adoptar para resolverlos.

Los ítem considerados en el tema de recursos humanos fueron objeto de adaptaciones y reformulaciones sucesivas debido a la dificultad que presenta este tema, ya que alude directamente al entrevistado desde distintas posiciones. En este tema los ítem exploran en qué medida la organización está comprometida con el desarrollo de sus recursos humanos (5 ítem), expresándose este compromiso en función de las oportunidades que

brinda al personal para su desarrollo (4 ítem) y en la aplicación de sistemas que midan el desempeño en base a los cuales se realizan programas de incentivos (4 ítem). También nos interesaba tener algunos datos de cómo percibía el personal su propio trabajo (6 ítem). Así tenemos como ejemplo:

- a. "La organización tiene interés en el bienestar de su personal".
- b. "En esta organización se utilizan procedimientos definidos para evaluar el personal".
- c. "Los directivos de esta entidad utilizan los resultados de la evaluación de desempeño de manera positiva, es decir, comunican al personal el resultado de su evaluación".
- d. "Las personas de otros departamentos casi nunca me dan su opinión sobre la manera como estoy llevando a cabo mi trabajo".

2. Estrategia

Los temas del factor Estrategia fueron los últimos en incorporarse a la configuración del cuestionario. Y tanto el tema de organización y el Estado como el de la organización y sus fines tuvieron el tratamiento de creación de escalas nuevas.

El tema de la organización y el Estado tiene como punto de partida el interés de medir el efecto de la pertenencia de la organización al Estado. Los ítem se encontraban distribuidos de la siguiente manera:

- a. Control estatal (2 ítem)
- b. Autonomía gerencial (4 ítem)
- c. Pertenencia al Estado (2 ítem)
- d. Relaciones interinstitucionales (6 ítem)
- e. Políticas (4 ítem).

Igualmente, se hacía necesario en la organización y sus fines examinar las estrategias propias de la entidad para el cumplimiento de su misión, creándose ítems cuyo eje temático era:

- a. La función de la entidad (4 ítem)
- b. La política institucional (2 ítem)
- c. Sus objetivos y planes (7 ítem)

Citaremos algunos ejemplos que ilustren el tipo de contenidos considerados en el factor estrategia.

- a. El Estado pone muchas restricciones que hacen sumamente difícil la autonomía en la toma de decisiones (autonomía - la organización y el Estado).
- b. La relación que tenemos con algunas entidades es una relación en "papeles" porque en la práctica no tenemos nada que hacer con ellos (Relaciones Institucionales - la organización y el Estado).

- c. Una gran dificultad son las marchas y contramarchas en las que incurre el Estado respecto a lo que tenemos que hacer (función - la organización y sus fines).

La escala de valoración a utilizar en esta parte de características organizacionales es la siguiente:

1	2	3	4
Definitivamente Cierto	Más Cierto que Falso	Más Falso que Cierto	Definitivamente Falso

4.2 Desarrollo Organizacional

La presente área del cuestionario explora aquellos factores que posibilitan o dificultan el cambio en la organización.

Como ya mencionamos anteriormente los factores considerados se nutren esencialmente de dos preguntas del cuestionario del Sondeo:

- ¿Qué facilita los contactos de trabajo con la (s) entidad (es) que ha señalado?
- ¿Qué dificulta los contactos de trabajo con la (s) entidad (es) que ha señalado?

Las respuestas de los entrevistados a estas preguntas dieron lineamientos para configurar los factores que "facilitan" o "difilcultan" el desarrollo de la función de la entidad.

Por lo tanto, se hizo necesaria una sección o área complementaria a la descripción de las características organizacionales de la entidad (diagnóstico - tipología), en donde se pudiera apreciar el análisis de las posibilidades actuales de la organización y sus limitaciones para iniciar un proceso de cambio.

Esta área de Desarrollo Organizacional implicó un proceso de la elaboración particular. En primer lugar se decidió que las instrucciones colocarían al entrevistado en una situación hipotética ("es necesario que se ponga en el caso de que") en donde él formaría parte de un equipo de trabajo que analizaría " los problemas actuales de la organización y plantearían alternativas de cambio".

Esto tenía como finalidad crear un clima propicio para que el entrevistado pudiera analizar la situación actual de su entidad hacía el cambio sin sentirse comprometido directamente. Luego se se presentó una lista de factores agrupados en categorías (ver anexo) que podrían ser valorados de la siguiente manera:

Dificultan			Neutral	Facilitan		
-3	-2	-1	0	+1	+2	+3
Mucho	Medianamente	Poco		Poco	Medianamente	Mucho

Esta escala de valoración construida a partir de las dos preguntas del Sondeo ya mencionadas contempla puntuaciones diferentes para lo que "facilita" o "dificulta". Así, se podía apreciar que un factor en una entidad podría facilitar el cambio mientras que ese mismo factor podría obstaculizar el cambio en otra organización.

4.3 Otros Factores

Así como el tema de formalismo evalúa la rigidez de una organización en el cumplimiento de normas y procedimientos, o como el tema de centralismo valora el grado de jerarquía de autoridad y la participación en la toma de decisiones, era importante tener una medida de las características de las personas que laboran en el Sector Público.

Se partió de la hipótesis siguiente: si las entidades públicas son rígidas en el cumplimiento de normas, prevalecen las relaciones verticales de autoridad y la participación del personal en la toma de decisiones es nula; los individuos que allí trabajan probablemente tengan características personales que sirvan de soporte que influncien y que a su vez sean influenciados por la dinámica de las organizaciones públicas.

Esto llevó a la necesidad de contemplar un segundo tema complementario, al que se le dió el nombre de "opiniones", que exploraba algunos rasgos del autoritarismo a partir de la opinión de las personas respecto a determinados aspectos de la sociedad. Para estos fines se eligió la escala de Personalidad Autoritaria de T. W. Adorno²¹. La versión original contenía 9 temas que exploraban las tendencias antidemocráticas y el conservadorismo político-económico: a) convencionalismo, b) sumisión autoritaria, c) agresividad autoritaria, d) anti-intracepción, e) superstición y estereotipia, f) poder y fortaleza, g) destructividad y cinismo, h) proyección e i) sexo. Como resultado de las pruebas piloto se descartaron 14 items, quedando sólo 11 items por su carácter relevante al contexto peruano.

Los items que se consideran en la versión final del instrumento, no constituyen un patrón integral de análisis de la personalidad

autoritaria, mas sí connota algunos rasgos del mismo. Es en este sentido que sería no sólo interesante, sino necesaria, una investigación más amplia en esta área, que permita describir el perfil del autoritarismo peruano.

La escala de valoración que acompaña a este tema es la siguiente:

Oposición/Desacuerdo			Apoyo/Acuerdo	
-3	-2	-1	+2	+3
Marcado	Moderado	Leve	Moderado	Marcado

Respecto a la presentación de las tres áreas en el cuestionario, no se consideró en un primer momento el grado de complejidad que cada sector presentaba. Fue a través de las pruebas piloto que se evidenció la necesidad de dos modificaciones. En primer lugar se consideró que la sección de "posibilidades y limitaciones para el cambio organizacional" debía presentarse primero, debido a que requería instrucciones más precisas y porque presentaba la mayor cantidad de consultas. Sólo así se podrían repetir las instrucciones las veces que fuera necesario y aclarar las dudas que hubieren sin detener ni obstaculizar la dinámica de resolución del cuestionario. Se decidió que seguida de esta sección estaría la de "características organizacionales" y que la sección "opiniones" que daría para el final.

En segundo lugar se estableció que las instrucciones para cada sección del cuestionario estuvieran por escrito. Así se garantizaba que, a pesar de las instrucciones verbales, cada entrevista tomaría el tiempo necesario para emitir su respuesta.

Consideraciones en la Aplicación del Instrumento

Durante el proceso de elaboración del cuestionario y la ejecución de las cuatro pruebas piloto surgieron problemas técnicos a los que es necesario prestarles especial consideración debido a su importancia para la aplicación del instrumento. Estos se describen a continuación.

a. Las instrucciones

Del mismo modo que cualquier aplicación de cuestionarios, pruebas psicológicas, y en general entrevistas en toda su variedad, las instrucciones deben ser las mismas para todas las personas que conforman la muestra. Así, en las diferentes organizaciones entrevistadas la explicación sobre la investigación que se realizaba y el motivo de la presencia de las entrevistadoras debía darse por igual a las personas que conformaron la muestra (en todos los niveles jerárquicos y en las diferentes áreas de la organización).

La necesidad de mantener uniformidad en las instrucciones, parte del hecho de reducir la probabilidad de que surjan distintas interpretaciones.

En una de las organizaciones entrevistadas las dificultades surgieron, en parte, debido a la manera en que se impartieron las instrucciones. Dado que uno de los directivos de la entidad tuvo a su cargo la presentación de las entrevistadoras, así como la explicación e información sobre la investigación a realizarse no fue posible evitar interpretaciones diversas respecto al trabajo. Al no haber uniformidad en la presentación, el personal de la entidad interpretó erróneamente, tanto el papel que cumplían las entrevistadoras como los objetivos del estudio, lo cual afectó no sólo la dinámica de aplicación del cuestionario sino también las respuestas al mismo, apreciándose una tendencia a usar en exceso la categoría neutral e incluso la generación de un clima de desconfianza respecto a la información solicitada.

b. Aplicación individual y grupal

En las diferentes aplicaciones del cuestionario se tuvo la oportunidad de entrevistar a los funcionarios públicos, ya sea individualmente o en forma grupal. Ambas alternativas ofrecieron tanto facilidades como limitaciones.

La aplicación individual requiere de mayor tiempo para entrevistar al total de las personas que conforman la muestra. Sin embargo la relación entrevistado-entrevistador es más directa permitiendo resolver las preguntas sin detener la dinámica de resolución del cuestionario y sin que estas observaciones influyan en las opiniones y respuestas de otras personas. Sin embargo, en esta situación no se percibe la relación que hay entre diferentes personas de la organización.

En la aplicación grupal el tiempo total requerido es menor. La relación entrevistado-entrevistador si bien se complejiza por el manejo del grupo, da la oportunidad de observar las relaciones entre los miembros del mismo y constituye información valiosa para el estudio. Aquí la dificultad radica en formar al grupo con todas las personas involucradas.

c. Consideraciones sobre la Muestra

El análisis de los datos y la experiencia recogida de las pruebas piloto, nos llevó a obtener ideas fundamentales en relación a las características de la muestra. Estas ideas estuvieron en función de nuestro objetivo: lograr construir un instrumento que permitiera llegar a un perfil institucional que reflejara las características propias de las entidades públicas.

Así en un principio (primera prueba piloto) nuestra muestra constituyó la misma que la del sondeo, es decir, fue una población "constituida por entidades y relaciones entre ellas, tal como se puede desprender de la legislación y los organigramas"²². Los entrevistados eran directivos y profesionales cuyos cargos y áreas de trabajo tenían relación con la función por la cual se elegía a la organización.

Sin embargo, si nuestro objetivo central radica en plantear el cambio en términos de una mejor adecuación de la organización para llevar a cabo su misión, era de vital importancia ampliar nuestra muestra para cubrir todas las áreas de la entidad. Por esta razón es pertinente contemplar:

- i. Cada una de las diferentes áreas de trabajo de la entidad
- ii. La elección de una población representativa de todos los niveles jerárquicos de la entidad (desde los niveles directivos más altos así como personal de apoyo administrativo y obreros si los hubiera)

Otro elemento importante que se debe tomar en cuenta es visualizar el sector público constituido por entidades y una compleja red de relaciones entre ellas. Oszlack (citado por Giesecke en su ponencia en Cali) expresa: "Las organizaciones individuales (entidades, instituciones, empresas) expresan una suerte de especialización estructural para realizar funciones determinadas en el sector público. Estas a su vez suponen la existencia de otros órdenes cuyos objetivos están vinculados a la ejecución de la función y que supone una compleja red de relaciones de interdependencia jerárquica presupuestaria y funcional"²³.

Este concepto de red de relaciones o redes organizacionales cobró importancia para la selección de la muestra ya que "otra posición es que los problemas existentes en las organizaciones, pertinentes al sistema estatal, están vinculadas al factor pertenencia al mismo" y "el estudio de

²² Alberto Giesecke, Investigando la Organización del Sector Público Peruano, ponencia presentada al Primer Encuentro Latinoamericano de Investigadores en Administración, Organizado por el Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración (CLADEA) y la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle, del 21 al 24 de Noviembre de 1984 en Cali, Colombia.

²³ Oscar Oszlack, "Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal", Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales, Argentina, Vol. 19 (Nº 74), Jul-Set. 1979. El subrayado es nuestro.

unidades aisladas limita las posibilidades de entender los procesos internos al sistema estatal²⁴.

Por lo tanto;

- iii. Sería necesario tener en cuenta para la selección de las entidades, el concepto de redes y así constituir grupos de entidades. Por ejemplo el Ministerio de Pesquería a través de la Dirección General de Transformación ve la normalización de los productos pesqueros, EPSEP produce y comercializa productos pesqueros y CERPER emite el control de calidad de dichos productos.

CAPÍTULO III

RESERVACIONES SOBRE EL TIPO DE RESULTADOS A ESPERAR

24

Alberto Giesecke, Investigando la Organización del Sector Público Peruano, ponencia presentada al Primer Encuentro Latinoamericano de Investigadores en Administración, Organizado por el Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración (CLADEA) y la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle, del 21 al 24 de Noviembre de 1984 en Cali, Colombia.

CAPITULO III

OBSERVACIONES SOBRE EL TIPO DE RESULTADOS A ESPERAR

CAPITULO III

OBSERVACIONES SOBRE EL TIPO DE RESULTADOS A ESPERAR

La presentación que se hace en esta parte sustenta alguno de los planteamientos que configuran el problema en estudio. Específicamente, la referencia es hacia los temas de formalismo centralismo²⁵ cuyos contenidos constituyen un reflejo del contexto en el que se desarrolló el trabajo en la Administración Pública. En este sentido ya se ha hecho mención a los aspectos de control y de procedimientos por haber sido considerados como los más relevantes para entender el contexto de trabajo en el sector público. Por lo tanto, no resulta extraño encontrar que los entrevistados de los diferentes organismos del Estado afirmen, en un alto porcentaje, que es cierto que se controla al personal sobre la base de la aplicación de reglamentos (ver cuadro N° 1).

La información que se presenta en el cuadro N° 1 puede estar indicando que al margen de que se ejerza un verdadero control, el personal tiene muy presente aquellos aspectos que van en contra de lo que establecen las reglas de trabajo. Cuando se hace el análisis tomando en cuenta el área de trabajo de los entrevistados, se aprecia que, a pesar de que en todas las áreas de trabajo se piensa que es cierto el hecho del control, es para las de administración y línea para quienes la frase resulta más cierta. Del mismo modo, esta opinión es compartida por los directivos de los diferentes niveles de la organización.

25

Los temas de formalismo y centralismo se incluyeron en el cuestionario del sondeo, los resultados que se presentarán en este informe corresponden a una selección de ítems de cada uno de los temas.

Como complemento de lo anterior, es importante considerar la manera como el personal percibe el control. En este caso, el 27 % de los entrevistados en el sondeo, piensa que en sus entidades el personal "se siente como si estuviera constantemente vigilado en el cumplimiento de las reglas". Esto se percibe, de la misma manera, en los diferentes organismos del Estado, salvo en empresas donde la frase resulta cierta para el 34 % de los entrevistados.

CUADRO N° 1

Item: Se controla constantemente a los empleados para que no violen las reglas.

Respuesta	Cierto		Falso		Total	
1. Nivel de Gobierno	N	%	N	%	N	%
Gobierno Central	74	(67.3)	36	(32.7)	110	(100.0)
Corporaciones de Desarrollo	75	(64.1)	42	(35.9)	117	(100.0)
Empresas Públicas	52	(62.7)	31	(37.3)	83	(100.0)
Instituciones Públicas	42	(56.8)	32	(43.2)	74	(100.0)
TOTAL	243	(63.3)	141	(36.7)	384	(100.0)
2. Area de Trabajo						
Administración	47	(67.1)	23	(32.9)	70	(100.0)
Planificación	44	(55.0)	36	(45.0)	80	(100.0)
Línea	152	(65.0)	82	(35.0)	234	(100.0)
TOTAL	243	(63.3)	141	(36.7)	354	(100.0)
3. Nivel Jerárquico						
Primer Nivel	37	(64.3)	15	(35.7)	42	(100.0)
Segundo Nivel	104	(66.2)	53	(33.8)	157	(100.0)
Tercer Nivel	112	(60.5)	73	(39.5)	185	(100.0)
TOTAL	243	(63.3)	141	(36.7)	384	

Al comparar los resultados de las dos afirmaciones; es decir ejercer control en contraste con percibir el control como una vigilancia, se puede pensar por un lado, que el alto porcentaje del primer ítem muestra que hay suficientes indicios de que en las entidades públicas se trabaja bajo la presencia del control, y por otro lado, que el bajo porcentaje del segundo ítem indica que no necesariamente hay una aceptación real del control, en parte porque lo que está de por medio es la manera como se lo ejerce. A pesar de esta diferencia, los resultados indican que el trabajo

se desarrolla en un clima de control, al margen de que no se lo perciba como una vigilancia constante dado que probablemente no sea "visible" la manera de ejercerlo.

En relación a los procedimientos que adoptan las entidades para su funcionamiento se pueden mencionar tres aspectos que resaltan la relativa flexibilidad con que se desarrolla el trabajo en la administración pública. Estos se refieren a las pautas que hay por escrito, a los canales de comunicación imperantes y a la posibilidad de usar el criterio propio para llevar a cabo el trabajo. Respecto de lo primero, en el cuadro N° 2 se puede apreciar que el 48.4% de los entrevistados opina que es cierto que en sus entidades se deben seguir procedimientos operativos escritos todo el tiempo. Sólo en instituciones públicas el porcentaje es menor (39.2%). Si se toma en cuenta el área en la que trabaja el entrevistado, nuevamente se aprecia que son los de administración y línea los que en mayor medida deben ajustarse a las pautas que hay por escrito; asimismo, los directivos de los diferentes niveles jerárquicos de la organización opinan del mismo modo.

Al hacer alusión al efecto que produce el uso de los canales de comunicación apropiados, (ver cuadro N° 3) el 39.6% de los entrevistados opinó que es cierto que es "desesperante" operar bajo las normas establecidas. Son los de Gobierno Central (44.5%) los que piensan que la frase se aplica en mayor medida para sus entidades, y los de instituciones públicas los que opinan que esto ocurre en menor grado (32.4%).

CUADRO N° 2

Item: Debemos seguir procedimientos operativos escritos todo el tiempo.

Respuesta	Cierto		Falso		Total	
	N	%	N	%	N	%
1. Nivel de Gobierno						
Gobierno Central	64	(58.2)	46	(41.8)	110	(100.0)
Corporaciones de Desarrollo	57	(48.7)	60	(51.3)	117	(100.0)
Empresas Públicas	36	(43.4)	47	(56.6)	83	(100.0)
Instituciones Públicas	29	(39.2)	45	(60.8)	74	(100.0)
TOTAL	186	(48.4)	198	(51.6)	384	(100.0)
2. Área de Trabajo						
Administración	36	(51.4)	34	(48.6)	70	(100.0)
Planificación	31	(38.8)	49	(61.2)	80	(100.0)
Línea	119	(50.9)	115	(49.1)	234	(100.0)
TOTAL	186	(48.4)	198	(51.6)	384	(100.0)
3. Nivel Jerárquico						
Primer Nivel	19	(45.2)	23	(54.8)	42	(100.0)
Segundo Nivel	77	(49.0)	80	(51.0)	157	(100.0)
Tercer Nivel	90	(48.6)	95	(51.4)	185	(100.0)
TOTAL	186	(48.4)	198	(51.6)	384	(100.0)

Asimismo, es para los que realizan las actividades de línea en la institución para quienes resulta más válida la frase (43.6%), del mismo modo que para los directivos de tercer nivel (42.2%).

El último aspecto relativo a lo que son los procedimientos establecidos se refiere al margen de acción con que cuentan las personas para realizar el trabajo individual (ver cuadro N° 4). Al respecto, resulta interesante que el 58.6% de los entrevistados opine que es falso que el trabajo se deje al criterio del que lo está desempeñando, corroborando en alguna

CUADRO N° 3

Item: El uso de los canales de comunicación apropiados es siempre "desesperante".

Respuesta	Cierto		Falso		Total	
	N	%	N	%	N	%
1. Nivel de Gobierno						
Gobierno Central	49	(44.5)	61	(55.5)	110	(100.0)
Corporaciones de Desarrollo	47	(40.2)	70	(59.8)	117	(100.0)
Empresas Públicas	32	(38.6)	51	(61.4)	83	(100.0)
Instituciones Públicas	24	(32.4)	50	(67.6)	74	(100.0)
TOTAL	152	(39.6)	232	(60.4)	384	(100.0)
2. Area de Trabajo						
Administración	22	(31.9)	48	(68.6)	70	(100.0)
Planificación	28	(35.0)	52	(65.0)	80	(100.0)
Línea	102	(43.6)	132	(56.4)	234	(100.0)
TOTAL	152	(39.6)	232	(60.4)	384	(100.0)
3. Nivel Jerárquico						
Primer Nivel	15	(35.7)	27	(64.3)	42	(100.0)
Segundo Nivel	59	(37.6)	98	(62.4)	157	(100.0)
Tercer Nivel	78	(42.2)	107	(57.8)	185	(100.0)
TOTAL	152	(39.6)	232	(60.4)	384	(100.0)

medida el hecho de que las actividades de trabajo en la administración pública se encuentran altamente codificadas y pre-establecidas a través de los manuales de descripción de puestos. Resulta asimismo interesante apreciar que son los que trabajan en el área administrativa los que en mayor medida deben desempeñarse bajo pautas ya establecidas, en parte debido a que en esta área es donde se genera la mayor cantidad de pautas operativas para el funcionamiento de la institución y son las pautas que rigen todo el movimiento administrativo relativo a personal, abastecimientos, presupuesto, contabilidad y otros aspectos más.

Los resultados que hasta el momento se han presentado parecerían estar indicando que en la administración pública se percibe el desarrollo del

CUADRO N° 4

Item: El trabajo se deja al criterio del que lo hace.

Ejes de Análisis	Respuestas		Cierto		Falso		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
<u>Nivel de Gobierno</u>								
Gobierno Central	43	(39.1)	67	(60.9)	110	(100.0)		
Corporaciones de Desarrollo	45	(38.5)	72	(61.5)	117	(100.0)		
Empresas Públicas	35	(42.2)	48	(57.8)	83	(100.0)		
Instituciones Públicas	32	(43.2)	42	(56.8)	74	(100.0)		
TOTAL	155	(40.4)	229	(59.6)	384	(100.0)		
<u>Area de Trabajo</u>								
Administración	20	(28.6)	50	(71.4)	70	(100.0)		
Planificación	39	(48.8)	41	(51.2)	80	(100.0)		
Línea	96	(41.0)	138	(59.0)	234	(100.0)		
TOTAL	155	(40.4)	229	(59.6)	384	(100.0)		
<u>Nivel Jerárquico</u>								
Primer Nivel	16	(38.1)	26	(61.9)	42	(100.0)		
Segundo Nivel	59	(37.6)	98	(62.4)	157	(100.0)		
Tercer Nivel	80	(43.2)	105	(56.8)	185	(100.0)		
TOTAL	155	(40.4)	229	(59.6)	384	(100.0)		

trabajo en un contexto con dos características importantes como son el exceso de control y el exceso de procedimientos a seguir, cuyo efecto inmediato recae sobre el trabajo en sí mismo restándole flexibilidad y en muchos casos dejando de lado la presencia de un razonamiento más lógico y práctico. Bajo este contexto, cabe resaltar que en las situaciones de trabajo priman las relaciones jerárquicas en sentido vertical y la participación en la toma de decisiones está teñida de características muy peculiares.

Existe por un lado, concentración en la toma de decisiones, lo que se puede apreciar a partir de la información que se presenta en los cuadros N° 5 y N° 6. En el primero se puede apreciar que el 45.8% de los entrevistados opina que las decisiones deben tener la aprobación del nivel superior, lo que también resulta cierto para el 26.2% de directivos del primer nivel. En el segundo cuadro resulta interesante apreciar que el 40.9% de los entrevistados opina que las cosas efectivamente pueden paralizarse hasta que alguien de un nivel superior apruebe la decisión, existiendo mayor flexibilidad al respecto en empresas públicas donde el 36.1% opina en sentido afirmativo. Si se toma en cuenta el área de trabajo, se aprecia que son los de administración y planificación los que dan relativamente mayor validez al ítem. Al tomar como eje de análisis el nivel jerárquico del entrevistado, se aprecia que el 28.6 % de los directivos de primer nivel

piensa que la frase refleja la situación de su entidad. Estos datos re fuerzan en alguna medida la idea respecto de la necesidad de ajustarse a los procedimientos y canales de comunicación establecidos, así como la existencia de líneas de autoridad formalmente establecidas, esto puede es tar reflejando un alto nivel de formalismo en las entidades públicas ya que en la medida en que primen las reglas y normas para realizar el traba jo, el personal en general se verá en la necesidad de ajustarse a los mis mos u optar por trabajar al margen de ellos si lo que pretende es darle un poco más de agilidad al trabajo.

La presentación que se ha realizado confirma así alguna de las ideas que esbozadas a partir del análisis de los contenidos de las entrevistas con directivos, se han perfilado como indicadores de un estilo de trabajo pro pio de los organismos del Estado.

CUADRO N° 5

Item: Cualquier decisión que yo tome debe tener la aprobación del nivel superior.

Respuesta	Cierto		Falso		Total	
	N	%	N	%	N	%
1. Nivel de Gobierno						
Gobierno Central	55	(50.0)	55	(50.0)	110	(100.0)
Corporaciones de Desarrollo	60	(51.3)	57	(48.7)	117	(100.0)
Empresas Públicas	30	(36.1)	53	(63.9)	83	(100.0)
Instituciones Públicas	31	(41.9)	43	(58.1)	74	(100.0)
TOTAL	176	(45.8)	208	(54.2)	384	(100.0)
2. Area de Trabajo						
Administración	33	(47.1)	37	(52.9)	70	(100.0)
Planificación	41	(51.2)	39	(45.8)	50	(100.0)
Línea	102	(43.6)	132	(56.4)	234	(100.0)
TOTAL	176	(45.8)	208	(54.2)	384	(100.0)
3. Nivel Jerárquico						
Primer Nivel	11	(26.2)	31	(73.8)	42	(100.0)
Segundo Nivel	59	(37.6)	98	(62.4)	157	(100.0)
Tercer Nivel	106	(57.3)	79	(42.7)	185	(100.0)
TOTAL	176	(45.8)	208	(64.2)	384	(100.0)

CUADRO N° 6

Item: Aquí las cosas pueden paralizarse hasta que alguien de un nivel su perior apruebe la decisión.

Respuesta	Cierto		Falso		Total	
1. Nivel de Gobierno	N	%	N	%	N	%
Gobierno Central	51	(46.4)	59	(53.6)	110	(100.0)
Corporaciones de Desarrollo	44	(37.6)	73	(62.4)	117	(100.0)
Empresa Pública	30	(36.1)	53	(63.9)	83	(100.0)
Institución Pública	32	(43.2)	42	(56.8)	74	(100.0)
TOTAL	157	(40.9)	227	(59.1)	384	(100.0)
2. <u>Area de Trabajo</u>						
Administración	30	(42.9)	40	(57.1)	70	(100.0)
Planificación	36	(45.0)	44	(55.0)	80	(100.0)
Línea	91	(38.9)	143	(61.1)	237	(100.0)
TOTAL	157	(40.9)	227	(59.1)	384	(100.0)
3. <u>Nivel Jerárquico</u>						
Primer Nivel	12	(28.6)	30	(71.4)	42	(100.0)
Segundo Nivel	57	(36.3)	100	(63.7)	157	(100.0)
Tercer Nivel	88	(47.6)	97	(52.4)	185	(100.0)
TOTAL	157	(40.9)	227	(59.1)	384	(100.0)

A N E X O

A N E X O

Areas del Estudio, Esquema Temático

I. Características Organizacionales

A. Administración

1. Formalismo

- a. Reglas de juego para el trabajo
- b. El control a través de reglamentos
- c. Normas y Procedimientos
- d. Puestos de Trabajo

2. Centralismo

- a. Jerarquía de autoridad
- b. Participación en la toma de decisiones

3. Problemas Recurrentes

- a. Rol de directivo
- b. Toma de decisiones
- c. Peso de los procedimientos administrativos
- d. Reorganización
- e. Restricciones
- f. Ambito de competencia de los departamentos
- g. Comunicación

4. Recursos Humanos

- a. Compromiso de la organización
- b. Oportunidades de desarrollo
- c. Procedimientos y usos de la evaluación del desempeño
- d. Participación del propio trabajo

B. Estrategia

1. La Organización y el Estado

- a. Control Estatal
- b. Autonomía gerencial
- c. Pertenencia al Estado
- d. Relaciones Interinstitucionales
- e. Políticas

2. La Organización y Fines

- a. Función de la entidad
- b. Política institucional
- c. Objetivos y planes

II. Posibilidades y Limitaciones del Cambio Organizacional

A. Organización

B. Dirección

C. Coordinación - Comunicación

D. Procedimientos Administrativos

E. Recursos Financieros

F. Recursos Humanos

1. Dotación de Personal

2. Compromiso con la Organización

3. Actitud hacia la mejora de la Organización

4. Nivel de Preparación

5. Condiciones de Trabajo

III. Otros Factores

(Algunos rasgos del autoritarismo)

1. The first part of the report deals with the general situation of the country and the progress of the work during the year.

2. The second part of the report deals with the results of the work during the year.

3. The third part of the report deals with the financial situation of the country.

4. The fourth part of the report deals with the social situation of the country.

5. The fifth part of the report deals with the economic situation of the country.

6. The sixth part of the report deals with the political situation of the country.

BIBLIOGRAFIA

1. The first part of the report deals with the general situation of the country and the progress of the work during the year.

2. The second part of the report deals with the results of the work during the year.

3. The third part of the report deals with the financial situation of the country.

4. The fourth part of the report deals with the social situation of the country.

5. The fifth part of the report deals with the economic situation of the country.

6. The sixth part of the report deals with the political situation of the country.

7. The seventh part of the report deals with the cultural situation of the country.

BIBLIOGRAFIA

AIKEN, Michael and HAGE, Jerald, "Organizational Interdependence and Intra - Organizational Structure" American Sociological Review, Bloomington, Indiana, 33 (6), Dec. 1966.

ANAGNOSTON, J. Theodore, "Bureaucratic Reactions to Political Pressures: Can a Grant Agency "Manage" Its Political Environment?", Administration and Society, Beverly Hills, 15 (1), May 1983.

BERGER, C.J. and CUMMINGS, L. Organizational Structure, attitudes and behaviours, Greenwich, Conn: JAI Press, 1979, Vol. 1.

DAS, Hari T. , "Qualitative Research in Organizational Behaviour", Journal of Management Studies, Manchester, 20 (3). Jul. 1983.

DUNNETTE, Marvin (editor) Handbook of Industrial and organizational Psychology, Chicago, Rand Mc. Nally College Publishing Company, 1976.

EDWARDS, J. Jerry, NALBANDIAN, John and WEDEL, Kenneth R, "Individual Values and Professional Education: Implications for Practice and Education", Administration and Society, Beverly Hills, 13 (2) Aug. 1981.

FINEMAN, Stephen y MANGHAM, Iain, "Date Meanings and creativity: A Preface", Journal of Management Studies, Manchester, 20 (3) Jul. 1983.

GREENHAUS, Jeffrey H, SEIDEL, Claudene y MARINIS, Michael, "The Impacts of Expectations and Values on Jobs Attitudes", Organizational Behaviour and Human Performance. New York, 31 (3) Jun. 1983.

INKSON, J.H.R., PUGH, D.S., HICKSON, D.J. "Organization Context and structure: an Abbreviated Replication", Administrative Science Quarterly, Cornell, Ithaca New York, 15 (3) St. 1970.

KAST, Fremont y ROSENZWEIG, James E. Administración en las Organizaciones México Mc Graw.Hill; 1980.

LERNER, Allan W, "On Ambiguity and Organizations", Administration and Society, Beverly Hills, 10 (1), May. 1980.

MILWARD., H. Brinton, "Interorganizational Policy Systems and Research on Public Organizations", Administration and Society, Beverly Hills, 13 (4), Feb. 1982.

PETERS, Thomas and WATERMAN, Robert, In Search of Excellence LESSONS FROM AMERICA'S BEST-RUN COMPANIES, New York, Harper and Row Publishers, 1982.

PUGH, D.S. HICKSON, D.J., HINIHS, C.R. y TURNER, C "Dimensions of organizational Structure", Administrative Science Quarterly. New York, 13 (1). Jun. 1968.

RAINEY, Hill G., "Incentive Structures, Goals and Individual Roles", Administration and Society, Beverly Hills, (15) 2, Aug. 1983.

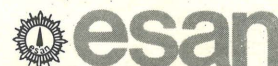
SALAS, Eduardo, Facilitating and Hindering Factors in Implementing managerial Technology: A socio - Technical System Process (mimeo)

ZEITZ, Gerald, "Hierarchical Authority and Decision Making in Professional Organizations: An Empirical Analysis", Administration and Society, Beverly Hills, Vol. 13 (1) May. 1981.

Este libro se terminó de imprimir el día 9 de diciembre de 1985
en los Talleres Gráficos de ESAN, Alonso de Molina 1698
Monterrico Chico - Surco
Apartado Postal 1846
Teléfono: 35-1760
Lima-Perú

**PUBLICACIONES
DEL PROYECTO DE GESTION PUBLICA**

- ① **El Perfeccionamiento Profesional del Sector Público: Diagnóstico y Propuesta.**
- ② **Mapa Económico Financiero de la Actividad Empresarial del Estado Peruano.** Gallegos - Lozano - Pacheco.
- ③ **Agricultura, Política Agraria y Administración Pública.** Raúl Hopkins.
- ④ **Gestión Pública de los Proyectos de Inversión: El Caso SIDERPERU.** Luis Ponce.
- ⑤ **Perfeccionamiento en Esan: Perfil del Participante 1977 - 1982.** Ana Rosa Adaniya.
- ⑥ **Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano.** Hurtado - Robles.
- ⑦ **El Rol del Estado, la Gestión Pública y el Entrenamiento.**
- ⑧ **Gestión del Presupuesto Gubernamental: Estudios de Caso.** Arturo Alva.
- ⑨ **Reporte de Investigación: La Organización del Sector Público Peruano.** Giesecke - Robles - Hurtado - Vallenias - Bolaños - Rospigliosi - Acosta - Calvo - Masana - Alvarado - Villavicencio - Ampuero.
- ⑩ **Estudiando el Cambio Organizacional.** Cáceres - Gonzáles - Mendoza.



Alonso de Molina 1698
Monterrico Chico - Surco
Apartado Postal 1846
Lima, 100
Teléfono: 351760 – 364007