

VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata, 2010.

Introducción a las organizaciones públicas: marco conceptual y dimensiones de análisis.

Pagani, Ma. Laura.

Cita:

Pagani, Ma. Laura (2010). *Introducción a las organizaciones públicas: marco conceptual y dimensiones de análisis. VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-027/324>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eORb/qyu>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/ar>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Introducción a las organizaciones públicas: marco conceptual y dimensiones de análisis,

María Laura Pagani, Lic. en Sociología. Docente en la UNLP. mlpagani76@gmail.com

Presentación

El objetivo de este trabajo es describir en forma general el fenómeno organizacional de la administración pública y presentar sus particularidades. Se identifican y analizan de forma integral las dimensiones de análisis para la comprensión del funcionamiento de las organizaciones estatales y se sitúa cada aspecto en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. El propósito es brindar un marco esquemático de las principales variables de análisis para el estudio organizacional (a partir de los ejes que se desarrollan en la cátedra sociología de las organizaciones de la Lic. en sociología, UNLP) que permita realizar diagnósticos y propuestas de mejora a partir de los ejes propuestos.

Por último, se exponen los principales debates en torno al impacto de la administración pública relacionada con la reforma del Estado.

Introducción

Como bien señala Krieger (2001) y Perrow (1992) vivimos en una sociedad organizacional, debido a la cantidad de organizaciones existentes, su relación con el contexto (de múltiple influencia entre las organizaciones y el contexto) y por su incremento numérico.

Podemos abordar a las organizaciones como una formación social con determinadas características y problemas comunes o cada organización en forma singular y diferenciada y concebirlas como sujetos históricos. En este último sentido pensamos en su evolución a partir de la conformación del Estado nación, la revolución industrial, el desarrollo del capitalismo y la modernidad. Específicamente Mayntz (1980) señala que una de las condiciones estructurales más importantes del desarrollo de las organizaciones radica en la ordenación política de una sociedad. La demolición de la estructura feudal, la formación del Estado y la democratización política determinaron esencialmente la historia de la Administración Pública, tipo de organización que nos proponemos estudiar en este documento.

En la actualidad nos relacionamos con organizaciones con diversas funciones y objetivos: con escuelas, hospitales, ejército, asociaciones comunitarias (ONGs, organizaciones comunitarias, etc), universidades, policía, iglesias, etc. Es decir, las organizaciones pueden visualizarse como un teatro para la escenificación de las necesidades humanas, nos educamos, trabajamos, atendemos nuestra salud, nos recreamos, nos expresamos en distintos tipos de organizaciones. El hombre tiende hacia la satisfacción de sus necesidades a través del trabajo y de la

participación en la vida organizacional. Diversos estudios indican que las personas pasan $\frac{3}{4}$ de su vida en organizaciones laborales, de allí la importancia de ingresar a ellas.

Podemos iniciar estas páginas definiendo que es una organización. Para ello retomamos la definición de (Mayntz, 1980):

- 1) formaciones sociales que se han independizado institucionalmente,
- 2) que cumplen fines/objetivos específicos,
- 3) se distinguen por una estructura diferenciada (horizontal o verticalmente), la cual representa un sistema de papeles individualmente asignados (pero que no se refieren a la persona),
- 4) para cumplir esos fines el trabajo se organiza bajo determinadas lógicas, división de roles.

Toda organización puede ser concebida como un sistema que interactúa con el medio, que utiliza insumos (papel, lápiz, herramientas de trabajo, máquinas) los procesa (agrega valor) y entrega resultados (bienes o servicios) para satisfacer determinadas necesidades del medio. Los productos o servicios son el resultado de los procesos que lleva a cabo la organización y que tienen distintos destinatarios: contribuyentes, proveedores, destinatarios de planes sociales, usuarios de servicios, instituciones u organizaciones sociales (escuelas, institutos de menores, comedores, etc.), otras dependencias públicas, etc.

Respecto a las organizaciones laborales, las que nos incumbe como empleados estatales son las organizaciones de la administración pública, sobre las que nos detendremos a continuación.

Estado, administración pública y políticas públicas

“El Estado constituye la máxima instancia de articulación de relaciones sociales. Desde el punto de vista de la gobernabilidad, el progreso económico y la reducción de la desigualdad social, el papel del Estado en las sociedades contemporáneas, y en particular en el área iberoamericana, es fundamental para el logro de niveles crecientes de bienestar colectivo”

(Carta Iberoamericana de la Función Pública)

- **Concepciones sobre el Estado:**

¿Qué es el Estado?

Abal Medina y Barroetaveña (2000) definen al Estado como una forma particular de ordenamiento político que surgió en Europa a partir del siglo XVIII y hasta fines del siglo XIX o principios del XX, caracterizado por:

- Soberanía: toda organización que sea llamada Estado deberá sostener que no existe otro poder que tenga capacidad de control sobre la población en cuestión. Agrega Oszlak que el Estado debe tener la capacidad de externalizar su poder, es decir, ser reconocido como Estado por los demás Estados.
- El Estado posee control exclusivo sobre determinada población del planeta, su territorio.
- Las actividades que desarrolla el Estado precisan de un aparato administrativo de naturaleza burocrática para poder llevarse a cabo.
- Además se menciona: la progresiva centralidad del poder (relaciones políticas en una única entidad) y la progresiva impersonalidad del mando.

El Estado puede concebirse de distintas maneras (Oszlak, 2008)

- En su sentido ideal-abstracto, como relación social, como instancia política que articula un sistema de dominación social, que establece cierto orden en un territorio dado.
- Su manifestación material es un conjunto interdependiente de instituciones que confirman el aparato institucional en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política. Desde esta perspectiva asimilamos el Estado al aparato estatal, o al sector público, o al conjunto de burocracias públicas.

Una definición que sintetiza lo anterior es la que hacen Oszlak y O'Donnell (1976): el Estado aparece como un campo donde se producen alianzas, negociaciones y conflictos entre grupos y fuerzas. Por ello podemos pensar al Estado como una relación social de poder conformado por un conjunto de instituciones de gobierno, administración y coerción.

Las principales funciones del Estado según Isuani (1985) son:

- asegurar el orden y la armonía social (función político ideológica): prevenir, reducir y eliminar conflictos. Se desarrolla a través de: establecimiento de normas; asignación de recursos materiales y simbólicos (que fortalecen el sentimiento de pertenencia). El Estado debe tener la “capacidad” de internalizar una identidad colectiva que permita la construcción de una identidad nacional.
- crear condiciones para el proceso de acumulación (función económica). Se cumple a través de: la implementación de un marco legal y construcción de infraestructura que posibiliten la ampliación del proceso de acumulación y la intervención en el proceso de producción y distribución.
- obtener apoyo político (función política): se desarrollan políticas para consolidar el control del Estado.

En resumen, el Estado apuesta a la consecución del bienestar social, por ello el sector público debería destinar sus esfuerzos a garantizar la provisión de bienes y servicios para todos sus habitantes, en virtud de que todos son ciudadanos con derechos (y obligaciones) por igual. (Alessandro y Astarita, 2010).

Para cumplir estas funciones se desarrollan políticas estatales, que puedan estar orientadas a cumplir más de una función a la vez. Las diversas políticas públicas se traducen en un número creciente y heterogéneo de servicios que desarrolla la administración pública provincial. “Solo a título ilustrativo podemos señalar los 10.443 establecimientos educativos oficiales, los 84 hospitales provinciales, astilleros, administración de puertos, ferrocarriles, empresas de servicios de saneamiento, policía, entre otros, además de la administración central.” (Gowland, Arrupe y Semino, 2009)

- **La administración pública y el empleo público**

La administración pública implementa las acciones de gobierno y las políticas estatales. Es el conjunto de organismos estatales que prestan servicios a los habitantes y realizan las funciones administrativas del Estado. En un documento de la COFEFUP (Consejo Federal de la Función Pública, 2006) se la define como: actividad organizada del Estado; gobierno en acción, que tiene por objeto al pueblo, por lo que trabaja en función de su identidad cultural, bienestar y desarrollo Estado.

La administración pública esta compuesta por los distintos entes y dependencias públicas estatales de todas las jurisdicciones: nacional, provincial y municipales. Se estima que la cantidad de empleados públicos a nivel nacional alcanza casi los 2.000.000 de trabajadores.

Según datos de un documento del Plan Trienal 2004-2007 realizado por la entonces Subsecretaría Gestión Pública los empleados públicos del poder ejecutivo eran poco más de 350.000. En un documento del IPAP (2005) se afirma que “los agentes del Poder Ejecutivo provincial, Poder Judicial y Poder Legislativo, sin contar los municipios, según la cifra más alta entre las fuentes consultadas, son 425.500, por lo tanto la relación cantidad de empleados públicos/habitantes es de 30.8 /1000 habitantes” (IPAP, 2005: 54 y 55). Este dato tampoco incluye los empleados públicos de otros organismos con asiento en la provincia por ejemplo ANSES, AFIP, Universidades.

En el mismo documento se especifica que el 71% de los empleados públicos provinciales revistan en planta permanente, el 26% en la planta temporaria y el 3% se desempeñan con otras formas de relación de empleo.

La importancia mediante la estabilidad en el empleo en el sector público se sustenta en la necesidad de preservar la función pública como política de Estado, entendida como tarea profesional, técnica y continua. Con ese fundamento, si bien la estabilidad constituye un derecho subjetivo de los trabajadores, obedece esencialmente a un interés social (IPAP, 2005). Sin embargo en los últimos años se ha propagado otras formas de contratación laboral que implican una diversidad de situaciones de ingreso y de disímiles exigencias y beneficios que van conformando un mosaico de distintas posiciones laborales. Según Guiménez (2009: 5) “La racionalización del Estado y la instalación de ese “nuevo espíritu” de funcionamiento, requirió el establecimiento de una trama legal que posibilitara al mismo tiempo la reducción de personal y la incorporación de nuevos trabajadores, bajo distintas condiciones laborales que las históricamente acostumbradas para los agentes públicos.”

En términos relativos la Provincia de Buenos Aires mantiene una proporción baja en comparación con otras, por ejemplo La Rioja tiene una proporción de 85/1000 empleados por habitantes y Santa Cruz 86/1000.

Si se compara a nivel mundial, observamos que la proporción de empleados públicos en relación con la población total en Argentina es menor a la de otros países Europeos y levemente superior a otros. Por ejemplo en Argentina es de 4,9; en Brasil 3,3 y Francia¹

- **Las políticas públicas**

Para Oszlak y O'Donnell (1976: 21) las políticas públicas son un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad.

Podemos entender la política pública como resultado político, es decir que las acciones y decisiones de los gobiernos son esencialmente desenlaces, consecuencia de compromisos y negociaciones entre actores de distintas posiciones jerárquicas. Éstas no son “aleatorias” sino que se relacionan con las funciones que cumple el Estado en la sociedad y, podríamos agregar, que cambian de acuerdo a las condiciones que establece el modelo de crecimiento económico. Es decir, que las políticas estatales se ven condicionadas por las exigencias del modelo productivo (Cortés y Marshall, 1994). Otra consideración a tener en cuenta al

¹ Fuente: Carlson y Payne, 2001; WDI, 2001; y IMD, 2000. Los datos sobre el empleo en el Sector Público son de 1999 o del año más reciente disponible. (Expresado en % de la población económicamente activa). En Fernández Toro (2006).

momento de analizar la función de una determinada política pública es concebirla como consecuencia de un proceso histórico y en un contexto determinado.

Las políticas públicas pueden ser iniciadas por: el propio Estado o a demanda de diferentes actores sociales.

Por lo tanto existen dos modelos para explicar la génesis de políticas públicas: uno enfatiza la iniciativa estatal y otro sostiene que la acción estatal es reacción a presiones de la sociedad civil. En este sentido, Oszlak y O'Donnell (1976) aclaran que no siempre los actores que se movilizan son los afectados por el problema (no toda necesidad se convierte en demanda). Partiendo de este reconocimiento algunos autores plantean la existencia de dos agendas: una agenda de los ciudadanos, pública o sistémica y la agenda del gobierno.

- ✓ Las consideraciones anteriores plantean que el Estado no es el único actor y que alrededor del tratamiento, surgimiento y resolución de las cuestiones existen otros actores sociales² que influyen, negocian, producen alianzas entre sí, etc, intervienen en las “arenas”, se tejen “procesos sociales” alrededor de las políticas.
- ✓ Existen ciclos. Un gobierno trata diversas cuestiones simultáneamente y hay otras que compiten entre sí para ingresar en la agenda pública, por lo tanto una cuestión puede atravesar por ciclos de atención a lo largo del tiempo.

Como síntesis de lo planteado anteriormente podríamos citar la definición de Díaz (1998: 78) sobre la política pública “como proceso social complejo, a lo largo del cual es posible ver desagregados en su accionar a los sectores de los aparatos estatales y también a sectores de la sociedad, que bajo formas institucionalizadas (o no) y en torno a una cuestión, configuran campos de relaciones sociales (relaciones de poder, que implican relaciones de fuerza en la producción instrumental y simbólica) al adoptar sucesivas tomas de posición y actuar en consecuencia, transformando la realidad.“ Es importante resaltar de esta definición la caracterización de la política pública como un proceso social complejo, que no transcurre en forma lineal y además, agregar que en el mismo se entrecruzan diferentes posiciones que se fundamentan en valores y racionalidades distintas. Estas racionalidades (técnica, política, burocrática y de la población) a veces son complementarias, algunas fragmentadas y en otros casos se enfrentan entre sí³ (Lapalma, 2001).

² En este sentido Lindblom (1991) sostiene que los procesos decisionales son resultado de interacciones múltiples en las que participan muchos actores de manera simultánea (políticos electos, funcionarios de distintos niveles, grupos de interés, expertos, medios de comunicación, entre otros) con distintos recursos y grados de poder.

³ Offe (1988) señala problemas en el funcionamiento de las instituciones estatales, justamente, por un choque de lógicas entre la racionalidad burocrática (que se ajusta a las normas y procedimientos) y la racionalidad política, (que se ocupa de la relación entre la aportación del sistema y los requerimientos del sistema político y de su entorno socioeconómico). Lo que plantea este autor es que el Estado cada vez más debe acudir, para legitimarse, a la creación de consenso con los ciudadanos en base a su capacidad de respuestas a las demandas sociales.

Las políticas públicas son un instrumento de trabajo del Estado, mediante las que se diseñan y ejecutan programas y proyectos para cumplir los objetivos de interés social.

Por último el proceso de las políticas públicas que se desenvuelve en distintas etapas, que no se dividen en departamentos estancos, sino que el desarrollo de una influye sobre las otras formando un ciclo (Aguilar Villanueva, 1993 y Tamayo Saéz, 1997).

Los momentos de una política pública son:

➤ **La agenda de gobierno:** está compuesta por “el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar.” (Aguilar Villanueva, 1993: 29).

➤ **Las alternativas:** Una vez que el gobierno decide hacerse cargo de un problema, comienza el proceso de formulación de alternativas para proporcionar las soluciones. Las alternativas son “opciones de política, o cursos de acción alternativos o las diferentes estrategias de intervención para solucionar o mitigar el problema.” (Bardach, 1998: 31). A la hora de tomar decisiones debe tenerse en cuenta no sólo la racionalidad, los valores de eficacia y eficiencia económica sino también la viabilidad y legitimidad políticas.

➤ **La implementación:** es la etapa que constituye la puesta en acción, la ejecución de la decisión tomada en el momento anterior. El momento de la implementación de los programas no puede comprenderse al margen y separadamente de los medios de su ejecución (Elmore, 1993). Podemos mencionar los modelos top-down (de arriba abajo) y el bottom-up (contempla la implementación desde abajo).

➤ **La evaluación:** es un proceso de carácter permanente que acompaña todo el ciclo de la política (diagnóstica, proceso, resultados e impacto) e implica el análisis del desarrollo de procesos, el cumplimiento de las actividades y el logro de los resultados de los programas estatales. Genera un aprendizaje institucional que brinda información relevante para la toma de decisiones, permitiendo una retroalimentación en la gestión del programa (UNESCO/SIEMPRO, 1999).

El fenómeno de la organización estatal: dimensiones y variables de análisis

Podemos analizar tres campos de la organización pública (Harmon y Meyer, 1999):

- Relaciones inter-organizacionales: entre distintos tipos de organizaciones. Por ejemplo, una Dirección del Ministerio de Salud incorpora nuevos trabajadores y solicita una capacitación al IPAP, se establecen los legajos en el Dirección Provincial de Personal (ambas dependencias son de la Secretaría General), se asigna una partida

presupuestaria (Ministerio de Economía), se implementan programas del Ministerio de Salud de Nación, se articula con los 134 municipios de la provincia de Buenos Aires, en el programa se establecen relaciones con las organizaciones comunitarias a partir de promotores de salud, etc.

Las organizaciones públicas también se relacionan con organismos internacionales siguiendo el ejemplo anterior, OMS, UNICEF y con organizaciones privadas, al llamar una licitación para la construcción de un hospital entran en juego las empresas privadas que proveen bienes y servicios.

- Relaciones intra-organizacionales dentro de la organización con diferentes jerarquías de la estructura. En este nivel es importante distinguir las relaciones formales e informales. Por ejemplo las relaciones de coordinación y comunicación.

En esta dimensión de análisis podemos identificar: cuáles son las competencias del área, cuál es la estructura jerárquica para llevar a cabo las acciones y cumplir los objetivos, cuáles las normas vigentes y los recursos disponibles. Como establece la ley de estructura 1322/05 “todo Gobierno se expresa mediante un plan para viabilizar su accionar, requiere, además, de un marco normativo que le confiera legalidad y de una estructura organizativa que ponga en acción sus proyectos, como así también de los recursos que le permitan hacerlos realidad”

- Relaciones entre la organización y las personas, se refiere a las condiciones de trabajo o fenómenos organizacionales que influye sobre el trabajador por ejemplo: motivación y satisfacción laboral. Asimismo, podemos estudiar en este eje las relaciones entre dependencias públicas y los usuarios, por ejemplo un centro de salud y los pacientes, una escuela y los alumnos.

Schemelson (1990) propone pensar organizaciones en sus distintos componentes

1) El **proyecto** que sustenta la organización, es el soporte fundacional básico que para concretarse se convierte en planes de acción. Este objetivo que da origen a la organización tiende a satisfacer necesidades, carencias del contexto en el que esta se desarrolla.

Tomando las organizaciones públicas podemos sintetizar que el Estado apuesta a la consecución del bienestar social a través de la provisión de bienes y servicios para sus habitantes. El proyecto se enmarca en un contexto, esta ligado a un modelo de desarrollo económico y social en un determinado periodo histórico.

2) **Contexto:** las organizaciones no se desarrollan en el vacío sino en un espacio histórico, político, socio económico y cultural caracterizado por la existencia de actores sociales que se articulan, establecen mecanismos de cooperación, alianza, confrontan y negocian. Las organizaciones son influidas por determinado contexto, pero el desarrollo de las organizaciones también influye sobre el contexto. Organización ↔ Contexto

Si tomamos algunos datos del contexto de la provincia de Buenos Aires, ámbito de aplicación de las políticas públicas que nos interesan en este trabajo, según el Censo 2001, tiene 13.818.677 habitantes que representa al 38% de la población del país. En sus aspectos demográficos, económicos y territoriales existen diferencias entre el Conurbano y los partidos del interior de la provincia. Por ejemplo, el conurbano concentra el 62% de la población de la Provincia y en cuanto a su economía reúne la mayor parte de los emprendimientos productivos. Desde lo productivo, en el conurbano, las posibilidades de empleo en la industria y en los servicios, ocasionaron afluencia de población sin que se pudiese acompañar de una adecuada dotación de servicios básicos e infraestructura, generándose situaciones sociales críticas. En las periferias de los centros urbanos del Gran La Plata, Gran Mar del Plata y Gran Bahía Blanca también se registra el desborde de áreas periurbanas con déficit de equipamiento y servicios, si bien involucran mucha menor población que el conurbano (Aloia y Martens , 2009).

A continuación se exponen algunos indicadores socio-económicos de la provincia de Buenos Aires, que consideramos que “interpelan” a las políticas estatales, influyen el accionar del gobierno para poder modificar ese contexto (Datos de la Dirección Provincial de Estadística, disponibles en página web):

- Analfabetismo 1,6 (datos del censo 2001)
- Tasa neta de escolarización según nivel de enseñanza (datos del censo 2001): Educación General Básica 94,1, Polimodal 54,4.
- En cuanto a los datos sobre pobreza el NBI, según datos del censo 2001, era de 15,8. Respecto a la línea de pobreza a lo largo de los años 2000 ha ido disminuyendo y se observan importantes diferencias según las zonas.

Periodo	Pobreza en hogares y personas							
	Part. del GBA		Gran La Plata		Mar del Plata - Batán		Bahía Blanca - Cerri	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas
2do sem								
2003	43,2	53,5	24,4	34,1	27,5	34,8	28,8	36,9
2004	34,7	44,4	20,4	29,3	21,1	29,6	25,2	31,3
2005	28,7	36,9	17,3	24,3	18,3	26,4	19,8	27,9

2006	22,9	30,2	12,7	17,1	11,5	16,3	12,8	19,3
2007	18,8	25,0	9,9	16,2	10,2	15,1	(s/d)	(s/d)

- La desocupación es mayor entre las mujeres que entre los hombres, por ejemplo la tasa de desocupación para los partidos del GBA en el 2004 alcanzó el 15,6%, esta cifra aumenta entre las mujeres a 19,6 y disminuye a 12,8 en los hombres. Comparativamente si tomamos dos años de referencia, el actual y el último año disponible en la página web de la Dir. de Informática de la provincia de Bs As observamos que la desocupación ha disminuido (datos disponibles en: <http://www.ec.gba.gov.ar/Estadistica/FTP/tasasbasicas.xls>)

Partidos del GBA: 3er trimestre 2003: 19,3 y 1er trimestre 2010: 8,8. Mismos periodos para Gran La Plata: 15,2 y 9,3; Mar del Plata 16,8 y 8,5 respectivamente.

3) **La estructura** organizativa se refiere al conjunto de roles o posiciones oficiales que forman parte del sistema. Se expresa en un organigrama, donde se definen las jerarquías y funciones. (este punto se desarrolla en apartado el Estado como organización)

La ley de ministerios (13.757) establece las competencias de cada uno de los organismos que componen la administración pública provincial (principalmente de los Ministerios y Secretarías) de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 147° de la Constitución de la provincia de Buenos Aires.

En la actualidad son 10 ministerios, 5 secretarías, 5 organismos de la constitución, 2 unidades del gobernador, 16 entes autárquicos.⁴

4) Para concretar los objetivos la organización requiere de **tareas** que emplean recursos. Las organizaciones estatales están compuestas por un conjunto de **procesos administrativos** que permiten el desarrollo de actividades (acciones), que incluyen información y decisión, para el logro de los objetivos de la organización. El desarrollo de estos procesos constituye la base fundamental sobre la que la organización se apoya para el logro de sus objetivos.

Los procesos son en la materialización operativa de los objetivos de la organización; por cuanto determinan en qué forma se organizan, suceden, complementan y coordinan las diferentes tareas.

⁴ Para mayor especificación de las competencias de las distintas áreas ver link con información detallada en <http://www.gba.gov.ar/gobierno/ministerios.php>

Un proceso tiene un principio y un fin que implican una serie de actividades, con un orden, una secuencia de actividades. El resultado esperado (producto o servicio), tiene destinatarios (la ciudadanía, organizaciones sociales, otras áreas dependencias estatales, etc) que juzgarán la calidad del mismo, tanto en el desempeño de la organización (“medidas del desempeño”) como en la satisfacción de la sociedad (“medidas de la percepción”). (Doc 5, Subsecretaría de Gestión Pública, 2004)

En la Provincia de Buenos Aires la norma general que regula el procedimiento es el Decreto Ley 7647/70 para todas aquellas actuaciones que no tengan reglado un procedimiento específico. Durante el procedimiento administrativo se van acumulando, paulatinamente, las constancias escritas de los diferentes actos y trámites que sucesivamente se van cumpliendo, sobre la base de cierto criterio de ordenación; nace así el expediente administrativo. (Frascheri, 2005)

5) **Relaciones interpersonales:** la existencia de un ámbito formalizado compartido constituye una realidad social que enmarca un proceso dinámico de experiencias intersubjetivas. En las organizaciones se genera un sistema vincular. Las personas que integran la organización, en esa interacción con otros y en el ejercicio de los roles institucionales, comprometen su personalidad, se identifican con la organización, también se generan conflictos, tensiones, etc. Las identidades se van forjando a partir identificarnos con algunos (en una especie de "nosotros") pero también de diferenciarnos con otros, y ello a través del tiempo; va configurando nuestra identidad como trabajadores estatales. Estas relaciones están atravesadas por la comunicación y las relaciones de poder, que se describen más adelante.

6) **Condiciones de trabajo:** el tratamiento que reciben las personas que trabajan en una organización influyen en el sentido de pertenencia y compromiso con la tarea. Las condiciones de trabajo involucra distintos aspectos: el salario, la tarea y la posibilidad de realización personal que ésta brinda, las alternativas de desarrollo y carrera, las oportunidades de participar, la salubridad del lugar de trabajo.

Según documento del IPAP (2005) el 97% del personal de la administración pública provincial (planta permanente y temporaria) está comprendido en cinco regímenes⁵: docente, Ley 10.579 (55.33%); Ley 10.430 (24.61%); policía, Decreto-ley 9550 (11.78%); carrera

⁵ El 3% restante abarca el personal de plantas permanente y temporaria de los siguientes regímenes: Dirección de Vialidad - Ley N° 10.328, Carrera Investigador Científico y Tecnológico - Decreto-Ley N° 9.688/81, Lotería y Casinos - Ley N° 22.140, Puertos, ferroviarios, etc

profesional hospitalaria: Ley 10471 (2.71%); Servicio Penitenciario, Decreto ley 9578 (2.66%).

Se trata de leyes formales (dictadas por la Legislatura) que regulan las condiciones de ingreso, requisitos, los derechos, deberes y prohibiciones de los agentes, así como también disposiciones relativas al escalafón, la carrera y el régimen disciplinario.

La diversidad normativa ha generado diversos problemas. Desde la coexistencia en un mismo lugar de trabajo de distintos regímenes, con diferencias salariales importantes por tareas similares, hasta diferencias salariales entre personal de la misma Ley N° 10.430 que trabaja en distintas jurisdicciones e incluso dentro de organismos de una misma jurisdicción. (Gowland, Arrupe y Semino, 2009)

En el caso de la **Ley 10430**, alcanza al personal de planta permanente y temporario⁶:

- Sobre el ingreso es importante resaltar que “se hará siempre por nivel inferior o cargo de menor jerarquía, correspondiente a la función o tarea, debiendo cumplir los requisitos que para el desempeño del mismo se establezcan legal y reglamentariamente. (Art. 4).
- Los derechos de los agentes que están especificados en la Ley son: estabilidad; retribuciones; compensaciones; subsidios; indemnizaciones; carrera; licencias y permisos; asistencia sanitaria y social; renuncia; jubilación; reincorporación; agremiación y asociación; ropas y útiles de trabajo; capacitación; menciones; retiro voluntario; pasividad anticipada y licencia decenal.
- Una mención especial requiere el tema de la carrera del trabajador, que está relacionada a su ubicación escalafonaria (El escalafón cuenta con veinticuatro categorías)⁷. El art. 134 establece los agrupamientos de personal con estabilidad: Servicio, Obrero, Administrativo, Técnico, Profesional y Jerárquico.

El sistema de carrera administrativa debería permitir que los trabajadores avancen y sean promovidos en la organización y prever una capacitación actualizada de los conocimientos necesarios para la gestión, y garantizar un acceso transparente y abierto a quienes se encuentren formados para ello (Subsecretaría de Gestión Pública, 2004). Las políticas de personal son centrales para fortalecer la capacidad del Estado como para la valoración del

⁶ Según el art. 15 de la ley está conformada por el personal de gabinete, secretarías/os privados, personal contratado (locación de servicios) y personal transitorio

⁷ El sistema escalafonario establece el proceso por el cual los agentes ingresan, se desarrollan, aspiran ascender y, finalmente, cesan en el servicio activo. Se asienta en principios fundamentales entre los que merecen citarse: ingreso por idoneidad; desempeño satisfactorio; capacitación; promoción por concurso, igualdad de oportunidades. (Subsecretaría de Gestión Pública, 2004)

trabajador, sin embargo, “desde hace más de diez años estas disposiciones prácticamente no se utilizan por decisión política de las autoridades sucesivas.” (IPAP, 2005: 60).

Otra característica central del empleo público provincial es que tiene institucionalizada las negociaciones colectivas (Ley N° 13.453 del 2006), incorporadas como mandato constitucional en la reforma de 1994 (art. 39).⁸

Por último, en cuanto a las condiciones y medio ambiente de trabajo, se creó la Comisión Mixta de Salud y Seguridad en el Empleo Público (CoMiSaSEP) que tiene a su cargo el tratamiento de las políticas públicas que deben atender fundamentalmente las cuestiones referidas a la prevención y protección de la vida y la salud de todas personas que se desempeñen en las dependencias públicas.

La CoMiSaSEP está integrada por representantes del Poder Ejecutivo Provincial y de los sindicatos de los trabajadores estatales.

7) Relaciones de **poder**: la organización está compuesta por sectores diferenciados, con determinados roles que conforman una variedad amplia de grupos significativos de poder que interactúan en una misma realidad social. Una tendencia común es pensar que el poder sólo se concentra en la autoridad, sin embargo los distintos sectores de una organización tienen sus cuotas de poder que se sustentan en diferentes recursos: conocimiento de la normativa, información, determinados conocimientos, etc.

Para Crozier y Friedberg (1990) una organización es primordialmente el reino de las relaciones de poder, de influencia, de regateo y de cálculo donde las relaciones conflictivas no se ordenan según un esquema lógico integrado. Para estos autores en toda organización el actor individual dispone de autonomía relativa, de un margen de libertad irreductible, es decir tiene poder relativo. Con base en esa autonomía puede tomar las oportunidades que se le presentan en el marco de las restricciones inherentes de la organización⁹. Esta elección nunca es totalmente previsible, por lo que no está absolutamente determinada y siempre tiene un elemento de contingencia. Además los autores plantean que el poder es una relación social recíproca (intercambio) pero desequilibrada. Los comportamientos son previsible, puede forzarse al otro a colocarse en un terreno menos favorable o a ceder pero siempre hay zonas de incertidumbre. El poder está en función de la amplitud de la zona de incertidumbre.

⁸ Para profundizar sobre las características de la Ley, su aplicación y acuerdos paritarios alcanzados se recomienda consultar el trabajo de Gowland, Arrupe y Semino, 2009 y el de Bruno, 2008.

⁹ Las limitaciones estructurales de una organización limitan el campo de ejercicio de las relaciones de poder entre los miembros de una organización y definen las condiciones en las que pueden negociar entre sí. Los organigramas y sus reglamentos internos intentan regularizar el desenvolvimiento de las relaciones de poder, restringir la libertad de acción de los individuos y de los grupos que reúne.

Por lo tanto, existe una relación instrumental que motiva el ajuste de recursos entre los actores. Otra característica es que no siempre se es consciente de esa relación de poder.

Fuentes de poder:

- ✓ Las que provienen del control de una competencia particular (pericia) y de la especialización funcional.
- ✓ Las que están ligadas a relaciones entre una organización y sus entornos
- ✓ Control de la comunicación y de la información
- ✓ Las que provienen de la existencia de reglas organizativas

A estas 7 dimensiones de análisis podríamos agregar:

8) Para desarrollar sus actividades las organizaciones precisan distintos tipos de **recursos**: “económicos, humanos, materiales, cognitivos, organizacionales, políticos (decisionales) y otros. Estos recursos deben ser dispuestos de manera tal que puedan ser empleados para lograr los resultados necesarios con calidad, costo y oportunidad aceptables, es decir, de manera compatible con la supervivencia institucional.” En otros puntos nos referimos a los recursos humanos (nosotros preferimos llamarlos trabajadores, que cuentan con determinados recursos cognitivos, conocimientos y saberes) y al factor tecnológico (inmuebles, maquinarias, etc). Para mantener los recursos se precisa contar con un presupuesto. Link del presupuesto 2010:

<http://www.ec.gba.gov.ar/areas/Hacienda/Presupuesto/Presupuestos/2010/pdf/ProyPlury20102012.pdf>

La **ley 13.767** establece y regula la Administración Financiera y el sistema de Control de la Administración General del Estado Provincial. Interrelaciona 4 subsistemas: Presupuestario, Crédito Público, Tesorería, Contabilidad

La **ley 13.981** tiene por objeto regular el subsistema de Contrataciones del Estado e incorporarlo al sistema de Administración Financiera del Sector Público de la Provincia de Buenos Aires.

9) El rol del **conductor**. Tradicionalmente, en un modelo taylorista, conducir implicaba decidir y estaba establecido por una cuestión de jerarquía. Existía una clara división del trabajo entre el “pensar” y el “hacer” reflejado en una rígida estructura piramidal. En el vértice se encontraba el conductor de la organización que planificaba, distribuía tareas y controlaba (a través de otros, cadena de mandos). Esta teoría fue cambiando y desde hace unos años se habla de la participación en la toma de decisiones.

Losada (2000) especifica los distintos roles del conductor en las organizaciones (más adelante también veremos las funciones de la cumbre estratégica según Mintzberg (1992) al analizar las partes de una organización)

- **Toma de decisiones:** resolución de conflictos, innovar (introducir cambios), negociar (recursos económicos, con agentes externos), asignar recursos y tareas.

Este rol es fundamental ya que el conductor determina relevancia de los problemas e identifica alternativas. Partiendo del análisis del entorno y de la organización, define la estrategia y acciones para alcanzar objetivos

- **Gestión de la información – monitor:** difusor de información, dar instrucciones sobre comportamientos deseados y controlar (comunicación interna), portavoz hacia fuera: superior, opinión pública otras organizaciones (comunicación externa).

- **Relaciones Interpersonales:** enlace, relación entre la organización y el entorno. Red de contactos. Manejar conflictos, representación en actos públicos. Liderar: orientación de valores, generar comportamientos, motivar, generar equipo. Promueve el alineamiento del resto de la organización con la estrategia, lo cual implica la adecuación del comportamiento organizativo (personas, estructura y de los recursos).

Estos roles implican el desarrollo de distintas capacidades: de desarrollar estrategias, políticas públicas; capacidad de gestión interna (adecuación de estructura, recursos, etc) y creación de un entorno favorable (obtención de apoyos, minimizar resistencias, establecer alianzas). Debe encontrar el equilibrio entre roles y desarrollo de capacidades y no desviarse hacia ninguno de los extremos (síndrome del yo político, ni del yo técnico)

Aguirre Sádaba y otros (1999) señalan que el conductor no siempre es líder en una organización. Se define el liderazgo como el proceso de influir sobre las personas para que realicen con entusiasmo las metas organizacionales. También se relaciona con la habilidad de acercar las condiciones y necesidades organizacionales a las de las personas para que contribuyan a lograr objetivos de la organización. Se deben crear condiciones para que la gente encuentre sentido a lo que hace, se sienta protagonista y comprometida. Es importante el reconocimiento y la pertenencia organizacional.

Existen diversos estilos de liderazgo que dependen de las características del propio directivo, de los subordinados, de la situación concreta y de los valores de la organización.

Algunos autores definen el estilo de liderazgo es una combinación del comportamiento rector (directivo - tarea) y el comportamiento seguidor (de apoyo - personas). Otros enfatizan que el liderazgo es contingente y situacional, que va cambiando en las organizaciones de acuerdo a la motivación y competencias de los empleados.

Más allá de los distintos estilos de liderazgo es importante señalar aquí, como bien marca Losada (2000), que en la actualidad los conductores atraviesan por distintos problemas:

- gran parte del tiempo lo destina a solucionar problemas interpersonales (78%). Esto implica que se requiere desarrollar ciertas habilidades.
- Poca reflexión sobre la tarea debido a entornos turbulentos.
- Fragmentación de actividades, cantidad y brevedad para la toma de decisiones que no permite al conductor tiempo para profundizar sobre el análisis de las situaciones.

Por ello creemos importante que para concretar de forma adecuada los objetivos organizacionales es central el **grupo de trabajo** que pueda conformar el director de un área a partir del reconocimiento de los saberes y experiencia de cada integrante, potenciar a cada trabajador delegando tareas según sus competencias, promoviendo el trabajo interdisciplinario, valorar y reconocer los logros, direccionar las actividades, evaluar y comunicar el desempeño individual, del equipo de trabajo y organizacional.

10) Procesos **comunicacionales**: nos referimos a la transmisión, circulación y generación de la información dentro de la organización y con el contexto, sea ella formal o informal, verbal o no. Una forma de comunicación no verbal se manifiesta a través del ordenamiento mobiliario, la manera de vestirse de las personas, etc. La comunicación puede entenderse como producción de sentido, significados e identidades. Huergo (2004) señala que en la institución no nos comunicamos con todos los sujetos de la misma forma, con algunos compañeros nos comunicamos más que con otros. A veces porque somos de un mismo Departamento o una misma Dirección, o porque compartimos un espacio. También porque nos identificamos con lugares, espacios, grupos, por fuera de la institución. Todos estos procesos de significación están “vinculados”, “suceden en”, “producen”, etc a su vez cultura. Esta noción, abordada desde distintas disciplinas, nos permite comprender los fenómenos del poder, autoridad, conflictos, que se desarrollan en las organizaciones.

En cuanto a la comunicación formal el **decreto 300/06 y su rectificatorio** aprueban en el ámbito de la administración pública de la Provincia de Buenos Aires, la “Guía para la gestión de la comunicación escrita en la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires” y los “Modelos de Documentos”.

11) Las personas interactúan desempeñando roles, bajo determinadas normas. Para Aguirre Sabada (1999), la **cultura** cumple una función de integración. La cultura es la amalgama social que irriga toda la organización y la mantiene unida bajo una historia común, expresa los

valores y las ideas sociales, las creencias que los miembros de una organización llegan a compartir, es reveladora de pautas de comportamiento y normas con las cuales las personas trabajan para alcanzar objetivos generalmente compartidos (que conocemos como la “misión” institucional). Sin embargo, debemos advertir, que la influencia de la cultura sobre los miembros de una organización, en la mayoría de los casos, no es uniforme. Lo cierto es que no hay un sistema homogéneo de símbolos y patrones de comportamiento, ya que varios factores presionan para la convivencia de culturas múltiples. Es así que es posible identificar una cultura colectiva y una o varias subculturas. A veces las distintas culturas organizacionales entran en conflicto.

El análisis y la reflexión de la cultura organizacional es un paso fundamental para promover cambios propiciadores de mejoras. Un estudio de la cultura permite comprender las relaciones de poder, las reglas no escritas, lo que es tenido como verdad, etc. En este sentido, su estudio aporta elementos para la comprensión de comportamientos considerados aparentemente inteligibles, permitiendo la implementación de nuevas tecnologías de gestión acordes con la realidad de cada sociedad e incluso de cada organización.

Un interesante estudio de Blutman y Mendez Parnes (2003) plantea que la cultura organizacional influye en:

- qué valora la gente y cómo se comportan en la organización;
- el tipo de comportamientos que se alientan y se castigan;
- el grado de compromiso para con la organización;
- el funcionamiento de la organización, operando de manera invisible sobre los métodos y técnicas de gestión y administración;
- el cómo se enfrentan los problemas y cómo se piensan las soluciones;
- la percepción de la realidad organizacional;
- la actitud frente al cambio.

Estos autores realizan una encuesta entre empleados públicos pertenecientes al SINAPA (Sistema Nacional de Profesión Administrativa) en 1999 y 2001 que arroja interesantes resultados para analizar la cultura organizacional:

- Los resultados sobre los valores laborales¹⁰ fueron los siguientes: Valores básicos: 35,58% (los más valorados fueron la mejora en los ingresos 70% en 1999 y 60% en 2001 y la

¹⁰ Los valores son: *básicos* (ingresos, estabilidad laboral, ambiente); *sociales* (relación con el jefe, cooperación grupal y tiempo libre), *reconocimiento* (carrera, valorización, ser consultado, trabajar en una empresa importante) y *autorrealización* (trabajo importante para la organización, trabajo creativo, tareas desafiantes, libertad, etc

estabilidad laboral, 62 y 67% respectivamente); 2. Valores sociales: 30,42% (principalmente se señaló la buena relación con los jefes 52 y 47% y la cooperación grupal 44 y 51%); 3. Valores de autorrealización: 18,32% (crecimiento en la carrera (principalmente 49 y 50%) y 4. Valores de reconocimiento 15,69% (libertad 49 y 35%)

- Sobre los tipos culturales¹¹: se corrobora que predominan ampliamente los tipos tradicionales en la cultura organizacional pública (apático 31,58%, paternalista 23,96% y anómico 17,58%); mientras que, los tipos modernos sumados sólo representan el 14% de la muestra. Inversamente, si analizamos las preferencias manifestadas, éstas se inclinan más por los tipos culturales modernos (65,53%).

13) Las **normas** que ordenan el funcionamiento en las actividades del Estado, como un sistema que regula el comportamiento de las personas y de las organizaciones. Para las distintas dimensiones analizadas fuimos citando distintas leyes, decretos y a la Constitución provincial que plantean el “deber ser” y que en la realidad se ponen en tensión, expresando la brecha entre este “deber ser y ser”. Un ejemplo concreto es la situación respecto al incumplimiento de la carrera laboral que plantea la ley 10.430.

El tipo ideal racional legal weberiano, sustentado en la burocracia, que describiremos en el apartado siguiente, buscaba como objetivo disminuir la discrecionalidad y arbitrariedad en el aparato estatal. El cumplimiento de la norma, la formalización del procedimiento, tenía este sentido, lograr comportamiento previsible. Una legitimidad basada en la legalidad, en la racionalidad procedimental. La preocupación de fondo era la regularidad de la actividad administrativa, la preocupación por el procedimiento y no por el resultado de la actuación.

Subirats (1994) describe cómo cambia el funcionamiento de la administración pública, que se abre al entramado de grupos, creando redes de influencias, instaurándose un sistema cada vez mas personalizado. Cambia la base de legitimación: del cumplimiento de la legalidad formal a la capacidad de responder a las demandas de la sociedad, cada vez más fragmentadas y heterogéneas.

El Estado como organización

Volvamos sobre el tema de las relaciones intra-organizacionales. Mintzberg (1991) propone establecer una jerarquía de los niveles organizativos. Esto puede visualizarse en la llamada

¹¹ *Tradicionales*: culturas paternalistas, culturas anómicas (desinterés, indiferencia y falta de compromiso) y culturas apáticas (apego a las normas y reglas, el estilo conservador, altos niveles de rutinas) / *Moderno*: culturas exigentes (enfatan solo tarea) e integrativas (equilibrio entre tareas y relaciones interpersonales).

“pirámide administrativa” en el que se determinan tres niveles jerárquicos: a) nivel superior o político; b) nivel intermedio, ejecutivo o directivo; y c) nivel inferior, técnico u operativo. Componentes básicos que identifica como: cumbre estratégica, nivel intermedio o línea media, núcleo operativo, tecno-estructura y staff de apoyo.

La **cumbre estratégica (CE)**¹² establece la política y dirección de la organización, supervisa las funciones internas directamente o en forma indirecta a través del **nivel intermedio** y maneja las relaciones con el entorno externo. Sus decisiones de política se comunican en forma descendente y lateral dentro de la organización a través de la estructura jerárquica y se ponen en práctica mediante el **nivel intermedio** y el **núcleo operativo**.

El **nivel intermedio o línea media (LM)**, está compuesta por el personal directivo intermedio, representa el vínculo entre la cumbre estratégica y el núcleo operativo. Estos funcionarios son jerárquicamente superiores al personal del **núcleo operativo (NO)**. En la administración pública serían los directores de área y jefes de departamentos.

Tecnoestructura (TE): son asesores de la CE, analistas y/o brindan servicios de apoyo que influyen el trabajo de los demás en la organización, principalmente mediante la investigación y desarrollo de medios para mejorar la eficiencia

Staff de apoyo (SA): personal que proporciona servicios indirectos al resto de la organización. Su ubicación es fuera de la corriente operacional. Prestan labores como: seguridad, cafetería, central telefónica; etc.

Mintzberg reconoce la existencia de la cultura organizacional que llama “**Ideología**”.

Mintzberg (1991) caracteriza a las organizaciones estatales como “burocracias mecánicas” o “máquinas burocráticas”. Este tipo de organizaciones para el logro de los objetivos se apoya en una estructura jerárquica, impersonal, fuertemente centralizada e inflexible. El máximo pensador sobre la burocracia fue el sociólogo alemán Max Weber (1864-1920). Este autor sostenía que la burocracia correspondía a la estructura más eficiente como modelo de organización del Estado moderno y contaba con las siguientes características:

- La esencia de la organización burocrática en su formato original preveía un sistema previsible y no discrecional, basado en la **constancia en acta y escrita**. La **norma** de validez universal como insumo que condiciona el funcionamiento del aparato administrativo.
- El modelo burocrático se basaba en una estructura altamente profesionalizada y, al establecer **rutinas y procedimientos** estandarizados y aprobados por una autoridad legal, se

¹² Ya describimos las funciones en la dimensión 9, rol de la conducción

espera que los miembros presenten comportamientos **previsibles**. De esta manera “nadie puede desobedecer y operar distinto a lo que se espera”.

- La estructura es de **forma piramidal y jerárquica**: plantea un esquema interno para la relación entre los cargos (se indica de quien depende cada cargo), con una marcada tendencia hacia la centralización de la autoridad formal.

- Los cargos están delimitados por funciones y por un nivel de responsabilidad. Se establece que para su cobertura hay que dar prioridad a los funcionarios de nivel inferior inmediato, siempre que cuenten con **idoneidad** para ello. Perspectiva meritocrática. Esto requiere de un sistema permanente de capacitación en todos los niveles, para que en cualquier momento un funcionario pueda reemplazar a otro, sin que ello afecte la eficiencia organizacional.

- Los cargos no pueden ser monopolizados por ningún titular, no pueden ser ocupados de por vida y serán dados o quitados según las necesidades de la organización.

Por último en las organizaciones burocráticas los funcionarios están totalmente separados de los medios de producción y de administración.

Sin embargo con el correr del tiempo esta forma de organización “racional” comenzó a manifestar problemas en su funcionamiento:

- a) Se identifica una dependencia total en la autoridad legal, se la acusa de la falta de flexibilidad para el enfrentamiento de nuevos contextos y cambios.
- b) No tiene en cuenta las relaciones humanas, afectivas y emocionales que se desarrollan al interior de las organizaciones.
- c) Complejidad de los canales de comunicación y lentitud operacional (Hermida, 1993).
- d) Se remarca como una típica consecuencia indeseada que el exceso de burocratización, que enfatiza la importancia de los procedimientos y apego a la norma, hace perder de vista el logro de los objetivos de la organización. Offe (1988) denomina esta situación como la “irracionalidad de la racionalidad”, es decir, que el sistema tiene una inflexibilidad y una rigidez que le dificulta adaptarse a los cambios del contexto y cumplir con los objetivos propuestos mediante los cuales se legitima ante la sociedad.
- e) Otro inconveniente de las organizaciones burocráticas es el choque de lógicas: la presencia de mecanismos que separan las decisiones de administración respecto de las definiciones de política, y en este sentido también provocan el distanciamiento de la organización respecto a las necesidades y expectativas de la comunidad (Etkin y Schverstein, 2000).

Cambios en el Estado argentino: impacto en la administración pública

A partir de los '70 comienza a cuestionarse esta forma de organización en el marco de un proceso de cambio en el rol del Estado y del modelo de desarrollo económico y social que se plasmaría y profundizaría en los '90.

Como bien señalan Alessandro y Astarita (2010) las críticas al esquema tradicional weberiano de lógica organizacional se enmarcaron en un contexto donde el neoliberalismo comenzó a imponerse como paradigma dominante de la política económica, promoviendo la existencia de un Estado mínimo y convirtiendo al mercado en el exclusivo asignador de recursos en la sociedad. La intervención del Estado debía ajustarse al modelo de liberalización económica aplicado a la región:

- la privatización de empresas públicas productora de bienes y prestadora de servicios;
- la desregulación que elimina el control de precios, la normativa sobre inversiones extranjeras, etc.
- reducción de la red de seguridad social de origen público;
- programas sociales de carácter asistencial y focalizados;
- flexibilización del mercado laboral (de las condiciones de contratación y despido), desregulación de las obras sociales y privatización del sistema provisional;
- apertura económica (se inicia un nuevo proceso de desindustrialización).

La influencia de estas políticas neoliberales que se plasmaron en la reforma del Estado han ocasionado consecuencias negativas en la población y tendieron a agudizar la crisis de la representación política generada en la segunda mitad del siglo XX.

En resumen, el Estado en los últimos años tuvo que diseñar e implementar políticas públicas en un el contexto atravesado por cambios a nivel productivo (fuerte proceso de desindustrialización) y social (aumento de la pobreza y desocupación), crisis de representación política, problemas de gobernabilidad.

Como define Oszlak (1999: 7) “la reforma del Estado significó, también, una reforma de la sociedad. Más precisamente, un cambio en las relaciones de fuerza entre una y otra esfera, así como un notorio corrimiento de sus fronteras. La privatización, la descentralización, la desregulación y la tercerización de servicios redujeron el aparato estatal, pero expandieron simultáneamente la responsabilidad del mercado y la sociedad civil en la satisfacción de necesidades sociales, modificando profundamente el esquema de división social del trabajo.”

Para Fernández Toro (2006: 19 y 20) paulatinamente, se ha tomado conciencia de que el mercado no puede resolver los problemas de desarrollo social con equidad y que el Estado democrático es un instrumento insustituible para la sociedad.

A mediados de los '90 se comenzó a gestar un nuevo paradigma de gestión. Existe un debate acerca de este nuevo paradigma. Algunos lo denominan como reformas de segunda generación (las primeras fueron las reformas del Estado que tendieron a su cambio de rol y funciones). Otros, como Fernández Toro (2006), sostienen que no existe un hilo conductor entre las reformas neoliberales y las de una Nueva Gestión Pública, neo-pública. Por el contrario, están en sentido inverso a las propuestas neoliberales.

Por su parte Abal Medina (2008) explica que en nuestro país, el nuevo paradigma presentó algunas falencias, vinculadas en gran medida con la adopción de un modelo de gestión que había sido concebido para una realidad diferente a la de nuestra región. En efecto, en Estados Unidos y en Europa, la NGP fue una respuesta a las rigideces ocasionadas por la plena vigencia del modelo weberiano (de apego al procedimiento normativo). Sin embargo, este autor señala, al igual que otros especialistas, que en América Latina no se había desarrollado sólidas burocracias y un fuerte apego a las normas. En tal contexto, la aplicación irrestricta de la NGP ha traído consecuencias nocivas, tales como una excesiva discrecionalidad, corrupción, falta de coordinación.

Más allá de estas discusiones y debates, que no desarrollaremos en este lugar, es importante señalar que la gestión pública requiere en la actualidad:

- mejorar la calidad institucional del Estado y de las políticas públicas;
- la visión integral de la organización, incluyendo el entorno y la adaptación de la organización al mismo;
- planificación estatal con enfoque estratégico y participativo;
- espacios participativos en la sociedad para la toma de decisiones y la construcción de consensos hacia el interior de la estructura estatal;
- evaluación de los resultados obtenidos y una mirada integral hacia el conjunto intra-organizativo;
- una gestión de las organizaciones públicas que valore las distintas competencias de los trabajadores, promueva su capacitación y garantice la carrera en el empleo público;
- un estilo de liderazgo y conducción que equilibre el interés por las relaciones interpersonales y el cumplimiento de las tareas;
- mejorar las relaciones interpersonales, las capacidades de liderazgo, conducción y comunicación de los funcionarios y agentes del Estado;
- optimización de estructuras, procesos organizacionales y la descentralización administrativa;

- la gestión por equipos de trabajo en contextos laborales saludables; conformar equipos mixtos, equipos que tomen del saber en los grupos permanentes del Estado y que tomen toda la fuerza y toda la capacidad de decisión de los equipos políticos, “habrá que fortalecer al político en sus responsabilidades políticas, y no sólo en las responsabilidades acerca del tema que le toca administrar, sino responsabilidades acerca de que tiene que planificar, generar equipos de trabajo y luego generar la memoria de lo que hace” (Bernazza: 2, 2006).

Reflexiones finales

Al inicio explicitamos que el propósito de este artículo era reconocer y describir la complejidad del fenómeno organizacional de la administración pública, específicamente la provincial, identificando y relacionando las principales dimensiones y variables para poder desarrollar diagnósticos y análisis organizacionales. En este sentido se describieron los procesos de trabajo, estructuras y sus componentes, se citó la legislación correspondiente de la provincia de Buenos Aires, los conceptos de autoridad, poder, cultura, la importancia de las relaciones interpersonales, de las condiciones de trabajo, el rol del liderazgo y de la comunicación. No fue objetivo de este trabajo describir en profundidad cada uno de ellos, sino, presentar un panorama general. Estas dimensiones analizadas en forma articulada e interdependiente creemos que da cuenta del hacer de la administración pública que puede ser un aporte para analizar el funcionamiento del Estado, en cuanto aparato institucional pero que también en cuanto a su fin primordial que es la consecución del bienestar social.

Para finalizar, una última reflexión, en la actualidad pareciera existir un acuerdo de que el problema básico del ámbito público no reside tanto en el tamaño del Estado y, en consecuencia, en el número de funcionarios públicos a su servicio, sino en lo que éstos hacen, vale decir en su eficiencia y eficacia. Pero, centralmente, como nos recuerda García Delgado (2007), el Estado requiere no sólo de una gestión transparente, de una buena administración, sino también debe considerárselo como garante del bien común, promotor de las articulaciones sociales e impulsor de un proyecto colectivo y transformador, que promueva la integración regional y la inclusión social.

Bibliografía:

- Abal Medina, Juan Manuel (2008), entrevista en *Revista Nuevo Espacio Público, Revista de Gobierno y Políticas Públicas*; N° 1, IPAP, Río Negro.
- Abal Medina, Juan Manuel y Barroetaveña, Matía (2000), “El Estado” en Pinto, Julio (comp) *Introducción a la Ciencia Política*, Eudeba, Buenos Aires.
- Aguilar Villanueva, Luís (1993), *La hechura de la política*, (Estudio introductorio), Vol. 1, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Aguirre Sádaba, Alfredo; Castillo Clavero, Ana María; Dolores y Tous, Zamora (1999), *Administración de organizaciones: fundamentos y aplicaciones*. Ed. Pirámide. Madrid.
- Alessandro, Martín y Astarita, Martín (2010), “¿El New Public Management mejora la calidad del Estado? Un análisis cuantitativo”. Dirección de Investigaciones, INAP. Documento de Trabajo N° 3/2010.
- Aloia, Fernando y Martens, Anahi (2009), “La provincia de Buenos Aires” contenido del material del Programa Nacional de Capacitación de Jóvenes Líderes, Gestión Pública, Nación.
- Bardach, Eugene (1998), *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*, México DF, Cide-Porrúa.
- Bernazza, Claudia (2006), “Política y Gestión Pública”, Charla ofrecida en ocasión de las clases especiales de la Escuela Superior de Dirigentes.
- Blutman, Gustavo y Mendez Parnes, Soledad (2003), “Reformas Administrativas del Estado y Cultura”, en *II Congreso argentino de administración pública*.
- Bruno, Mirta (2008), *Negociación colectiva en el sector público*, La Plata, Subsecretaría de Modernización del Estado, Dirección Provincial de Gestión Pública, http://www.dpgp.sg.gba.gob.ar/html/biblioteca/negociacion_colectiva.doc
- Cátedra Administración en Trabajo Social (s/f), “Estructura organizativa y estructura presupuestaria Ficha N° 21”, ESTS, UNLP.
- Cortés, Rosalía y Marshall, Adriana (1994), “Modelo de crecimiento, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo –Argentina, 1890-1990” en *Reestructuración y regulación del mercado de trabajo en América Latina. Instituto internacional de Estudios Laborales*, OIT, Ginebra. Serie de investigaciones N° 98, 1994.
- Crozier, Michel y Friedberg, Erhard (1990), *El actor y el sistema: las restricciones a la acción colectiva*. Alianza, México.

- Díaz, Cristina (1998), “El ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción”, en Venesia, Juan Carlos, (coord.), *Políticas Públicas y desarrollo local*, FLACSO-Fundación Instituto de Desarrollo Regional Rosario, Rosario.
- Elmore, Richard (1993), “Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales”, en Luis Aguilar Villanueva, *La implementación de las Políticas Públicas*, Vol. 4, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Fernández Toro, Julio César (2006), “La racionalización y democratización de la gestión pública en tiempos de cambio”, en Asinelli, Christian, *Seminario Internacional sobre Modernización del Estado*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros. También en www.clad.org.ve
- García Delgado, Daniel (2007), “Comentarios al Código Iberoamericano de Buen Gobierno –CLAD”, Documento del IPAP, La Plata.
- Giménez, Sandra (2009), “La precariedad laboral en el sector público” en *9º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo ASET*, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires.
- Gowland, Sergio; Arrupe, Gabriela y Semino, Isabel (2009), “Empleo público y negociación colectiva en la provincia de Buenos Aires” en http://www.dpgp.sg.gba.gob.ar/html/doc/negociacion_colectiva_en_el_sector_publico.doc
- Isuani, Ernesto Aldo (1984), "Tres enfoques sobre o conceito de Estado" en *Revista de Ciencia Política*, Vol 27, Fundacao Getulio Vargas, Río de Janeiro.
- Isuani, Aldo (1985), *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina N° 129, Buenos Aires.
- Harmon, M. y Mayer, R. (1999), *Teoría de la Organización para la Administración Pública*, FCE, México.
- Krieger, Mario (2001), *Sociología de las Organizaciones: una introducción al comportamiento organizacional*; Edic. Prentice Hall, Brasil
- Lapalma, Antonio (2001), “El escenario de intervención comunitaria”, en *Revista de Psicología de Universidad de Chile*, Vol. X., N° 2, Dpto. de Psicología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
- Lindblom, Charles (1991), *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*, Editorial Miguel Ángel Porrúa y Ministerio para la Administración Pública, México.

- Losada, Carlos (2000), “La función de dirigir en la Administración Pública” en *¿De Burócratas a Gerentes?*. en Carlos I. Marrodán *¿De Burócratas a Gerentes?*; Edic. - BID; Washington DC.
- Mayntz, Renate (1980), *Sociología de las Organizaciones*; Editorial. Alianza Universidad.
- Mintzberg, Henry (1992), *Diseño de organizaciones eficientes*. Ed. El Ateneo, Argentina.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1976), *Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Documento CEDES-CLACSO, N° 4 Bs. As.
- Oszlak, Oscar (1997), “Estado y Sociedad: Nuevas reglas de juego?”, en *Revista Reforma y Democracia N° 9*, Caracas, CLAD.
- Oszlak, Oscar (2008), “Formación histórica del Estado en América Latina. Elementos teórico-metodológicos para su estudio”, en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.
- Offe, Claus (1988), *Partidos políticos y movimientos sociales*, Madrid, Editorial Sistema.
- Perrow, Charles (1992), “Una sociedad de organizaciones”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, N° 59 .
- Porta, Paula (2007), “Programa de Finalización de Estudios Primarios: una alternativa para la equidad”, en 4to Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración.
- Schlemenson, Aldo (1990), *La perspectiva ética en el análisis organizacional*. Buenos Aires: Paidós.
- SIEMPRO (1999), *Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados. Manual Metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas sociales*, Buenos Aires, Coedición del FCE y de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, UNESCO.
- Subirats, Joan (1994), *Análisis de Políticas Públicas y Eficiencia de la Administración*, Ministerio para las Administraciones Públicas. INAP. España.
- Subsecretaría de la Gestión Pública, Secretaría General de la gobernación de la provincia de Buenos Aires (2005), “Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007. Documento Síntesis: Una gestión pública para la inclusión. Fortalecimiento e innovaciones para un nuevo modelo estatal”, La Plata.

- Subsecretaría de la Gestión Pública, Secretaría General de la gobernación de la provincia de Buenos Aires (2005), “Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007. Documento N° 6.3. Una Carrera para mejorar el empleo público, La Plata.
- Tamayo Sáez, Manuel (1997), “El análisis de las políticas públicas”, en Rafael Bañón Ernesto y Carrillo, (comp.) *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza