UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

DIVISION DE POSTGRADO

CAMBIO PLANIFICADO E INVESTIGACION - ACCION

Conceptos y Aplicaciones en la Administración Pública

TESIS QUE PRESENTA

GILDARDO HECTOR CAMPERO CARDENAS

PARA OBTENER EL GRADO DE

DOCTOR EN ADMINISTRACION PUBLICA

MEXICO, D. F. 1 9 9 1

I N D I C E

TERCERA PARTE

P R A X I S

EXPERIENCIAS DE CAMBIO PLANIFICADO E INVESTIGACION-ACCION

CUARTA PARTE

I N T R O D U C C I O N

El "tema de nuestro tiempo", el CAMBIO, lo ha sido ya desde la Antiguedad. En los inicios de la filosofía occidental la reflexión acerca del cambio está presente en los pitagóricos en la forma de una dualidad dialéctica de "reposo y movimiento". Para Heráclito, la idea respecto de la "transformación" es el origen de todos los seres y todas las cosas. A ello suma su doctrina respecto a que todo se halla en perpetuo estado fluyente, de tal suerte que lo único permanente es el cambio. Entre los clásicos, el Filósofo de Estagira habrá de diferenciar el "cambio por accidente", o "azar", del "cambio no accidental", con "finalidad", y que "procede del pensamiento". Esto es, que parte de un "principio", el cual para Aristóteles significa el ser por cuya voluntad "se mueve lo que se mueve y cambia lo que cambia".

En otra circunstancia cultural y geográfica, uno de los varios ejemplos de tal preocupación filosófica está en las escuelas de sabiduría del Asia oriental inspiradas en "El Libro de las Mutaciones". Esta obra milenaria sustenta fundamentalmente cómo la existencia se construye por la constante conversión y transición de una díada de "energías" o de los dos "cambiantes estados del ente", representados por el 'mundo de los contrarios'. Tal mutación transcurre en un ciclo de complejos acontecimientos interconectados, de manera no caprichosa sino subordinada a un "sentido". Las mutaciones incluyen a las "transformaciones sociales", al igual que la "revolución" o "muda" de la "vida y el orden estatal". Para esto se requieren "cambios de gobierno", y en las "instituciones que se han endurecido para que no se vuelvan rígidas". Y, además de que la revolución elimina lo viejo, también "cambio y modificación" se encaminan, al mismo tiempo, a "lo nuevo" que se va introduciendo.

Ahora bien, a la idea de que 'lo inmutable es la mutación' (máxima citada por Vogelmann) debemos sumar, para nuestro propósito, que si bien "las acciones humanas son mudables", como lo sostiene Aristóteles en su "Gran Etica", también la "voluntad humana es la causa de la acción". Por ello el Filósofo propone que estudiemos "la elección intencionada o determinación consciente de una cosa", por cuanto en la elección y el querer están el "entender" y la "deliberación". Dentro de esta línea de pensamiento, para el estagirita el lugar más importante de la virtud lo ocupa "lo hecho libre y voluntariamente", esto es, lo que obramos "cuando estamos ajenos a toda coacción", y "ha sido pensado y calculado antes". Intencionalidad o deliberalidad que "tan sólo tiene cabida en el hombre", afirmará el autor de la "Gran Etica".

También desde la antiguedad se atribuye como algo inherente a la naturaleza humana, conforme un "modo de vida mixto, que "el hombre está determinado por su esencia, igualmente a la 'contemplación' y a la 'acción'", según la concepción de estoicos como Séneca y Cicerón (Lobkowicz).

Otra visión trascendente del tema que nos ocupa la encontramos en los orígenes del cristianismo. Acudiendo al epistolario de Pablo encontramos como el hombre debe transformarse a través de la renovación de su mente, del pensamiento.

Retomando la corriente clasica, a finales del medievo surge, con Giovanni Pico della Mirandola (Lotkowicz), un "nuevo concepto del hombre", según el cual a éste ultimo "se le ha dado la capacidad para determinar por sí mismo su puesto en el universo". Y esta trayectoria del humanismo se completa con el planteamiento del fundador del método experimental en la edad moderna. En efecto, Francis Bacon establece en el primero de sus aforismos del "Novum Organum" que "El hombre ... hace y entiende tanto cuanto ha podido escrutar del orden de la naturaleza por la observacion y reflexión ...".

Por lo que se refiere a los asuntos publicos, Niccolo Macchiavelli opina que dos rasgos, sobre todos los demas, destacan como constituyentes básicos de la naturaleza de la condicion humana: la insatisfacción constante y el denodado afán de cambios (Arocena). En efecto, el estudioso florentino observa: "Los hombres son tan inclinados a las nuevas cosas, que las más de las veces desean el cambio tanto los que están bien como los que se encuentran mal". Sin embargo, el cambio es un acto deliberado e implica que 'Los hombres, en sus procederes tanto más en las acciones grandes deben tomar en cuenta los tiempos y acomodarse a ellos'. Triunfan y "alcanzan su propósito" quienes acomodan sus "procedimientos" y varían de "caracter y conducta" a la índole de los tiempos; de lo contrario, el príncipe "se arruina". Aun más, para Maquiavelo lo anterior va ligado a la voluntad humana y a que "el libre arbitrio no se ha extinguido", en discrepancia con quienes ven al mundo dirigido absolutamente por la fortuna. Opinión esta acreditada, apunta el autor de "El Príncipe", por "...los grandes cambios que se han visto y se ven todos los días, superiores a todo humana prevision"; sin embargo agrega: a nosotros nos es dado "dirigir la mitad, o casi" de nuestras "acciones". Ejemplo de eso lo dieron, para Maquiavelo, los romanos, haciendo lo que todo príncipe sabio debe hacer: "no cultivar sólo de las dificultades presentes, sino de las futuras y del modo de obviarlas con habilidad, porque previéndolas de lejos, fácilmente pueden ser remediadas ... (y) "Lo mismo ocurre con los negocios de estado; cuando se prevén los peligros (y este es el privilegio de los prudentes), pronto se conjuran; pero si, desconociéndolos se les deja crecer de modo que nadie los advierta son irremediables." De cualquier forma el autor previene, a los que emprenden cambios, respecto a que "Debe tenerse en cuenta que no hay cosa más difícil de realizar, ni de más dudoso éxito, ni de mayor peligro para manejarla, que el ponerse al frente de grandes innovaciones, porque quien lo hace tiene por enemigos a cuantos vivían bien bajo el orden anterior y sólo encuentra tímidos defensores entre los favorecidos con el nuevo, ...en parte por incredulidad de los hombres que no se convencen de que una cosa nueva es buena hasta que no se lo demuestra la experiencia."

Esa ha sido, en suma, la constante preocupación del hombre en los diversos períodos de su historia, y que podemos resumir como la búsqueda permanente de la transformación, la revolución y el cambio no accidental. Esto es, el introducir innovaciones con un sentido e intención que procede del pensamiento en forma de actos volitivos, los cuales dirigen nuestras acciones de manera deliberada, consciente, libre de toda coacción; apoyándose en la observación y la reflexión. Dichas modificaciones tienen lugar en todos los seres y las cosas, y por consiguiente en las instituciones del gobierno, en los asuntos del Estado. Esto, tiene por objeto que no se vuelvan rígidas y alcancen su propósito. Acomodándose con dicho fin a los tiempos, mediante la previsión de las dificultades futuras y del modo de obviarlas; la eliminación de lo viejo y el dar paso a lo nuevo; la adaptación de los procedimientos y la renovación de la mente, el carácter y la conducta. Además, esta capacidad para determinar, por sí mismos, mudanzas y mutaciones, implica la del manejo de las actitudes refractarias que surgen entre quienes se favorecían con el orden anterior, o que por escepticismo se oponen a lo nuevo.

Es dentro de tal desiderátum donde se inscribe nuestro trabajo de grado, pero ahora inmersos en el umbral del próximo milenio. Según la percepción de estudiosos como Carl Sagan (1986) "Vivimos una época de cambios acelerados sin precedentes, y puesto que estos cambios son en buena parte obra humana, es imposible soslayarlos." Incluso para el futurólogo Alvin Toffler (1980), "La humanidad se enfrenta a un salto cuántico hacia adelante ... a la más profunda conmoción social y reestructuración creativa de todos los tiempos". Se construye una civilización extraordinariamente nueva, producto de una "ola de cambio" que "...derribará burocracias, reducirá el papel de la nación-Estado y dará nacimiento a economías semiautónomas ... Esta nueva civilización -agrega Toffler- "Exige gobiernos que sean más sencillos, más eficaces y, sin embargo, más democráticos ...".

Asimismo, el futuro que visualiza Toffler trae consigo "una conciencia mediática", debido a que las viejas formas de pensar no se adecuan ya a los hechos. El mundo que está rápidamente emergiendo exige ideas y conceptos totalmente nuevos, puesto que "No podemos encerrar el mundo embrionario de mañana en los cuadros convencionales de ayer. Y tampoco son apropiadas las actitudes o posturas ortodoxas", sostiene el autor. Un ejemplo reciente lo encontramos en palabras de Mikhail Gorvachev (1987), quien en la "Perestroika" afirma que ciertamente es: "Tal vez ya no es el mismo que fue" y, por consecuencia, "Sus nuevos problemas no pueden ser abordados en base a las ideas y conceptos que persistieron durante los siglos anteriores", esto es, conforme a un "pensamiento social osificado". Lo cual reclama de un "nuevo pensamiento político", basado en la realidad y traducido en acción. Así nos advertía Ortega y Gasset (1972), diciendo que "...al apretarnos ahora el porvenir ...miramos atrás buscando, como nos era habitual, las armas tradicionales ...Pero (ante) la crisis del mundo ...Tenemos la impresión de que los caminos tradicionales no nos sirven para resolver nuestros problemas."

x

Cuales son los escenarios en donde la sociedad y las organizaciones deben cambiar estratégicamente, tanto para encajar en las circunstancias actuales como para adaptarse, en forma creativa e innovadora, a las tendencias del futuro inmediato y pasar al siglo XXI. Para Naisbitt y Aburdene (1990), en su reciente obra "Megatrends 2000", entre los principales rumbos a los que se encamina la presente década, y los cuales constituyen las entradas a la nueva era, se encuentran los del Auge ("Booming") de la Economía Global, la Privatización del Estado Benefactor, el Surgimiento del Socialismo de Libre Mercado, el Ascenso de la Cuenca del Pacífico, la Edad Biotecnológica y el Triunfo de la Individualización frente al Totalitarismo. Esto último, íntimamente asociado a uno los dos elementos cruciales para el cambio social (el otro es la necesidad o el imperativo económico) identificados por esos autores (1986, 1990), a saber: los valores humanistas, orientados hacia las personas.

De tal suerte, según Beckhard y Harris (1986), y por lo que respecta a las organizaciones, el mundo donde ellas existen, y seguirán operando el resto del actual milenio, está en continuo cambio. Esto conlleva el que las organizaciones deberán enfrentar, a la vez, los retos de cambiar su misión o razón de ser, la estrategia y los estilos de dirección, la composición de sus propietarios, su cultura, así como también el frenar o reducir su crecimiento.

Aún más, las transformaciones del entorno, como lo sugieren Naisbitt y Aburdene (1986), pueden exigir el "reinventar" las instituciones públicas y privadas, en particular las empresas. Ello envuelve el "repensar" y "redisenar" la arquitectura de esas estructuras sociales, a través del entendimiento de la realidad que les circunda, y mediante su interacción con ésta. En seguida procede el proyectar una "visión" del nuevo estado preferido futuro, al igual que la manera de llegar al mismo. Es decir, llevarlo a la práctica por medio de la acción, traduciendo en realidad esa visión, o "imagen mental del futuro posible y deseable", de la organización, tal como lo proponen los autores antes citados, al igual que Bennis y Nanus (1985, 1987).

Lo anterior significa, en palabras de Ortega y Gasset (1984), que el hombre tiene la obligación de "inventar" su propia existencia de manera no caprichosa, hallando, descubriendo, "desde el porvenir", la "trayectoria necesaria" en el "pie forzado de una circunstancia única e ineludible". Decidiendo, "por su cuenta y riesgo, lo que va a hacer", a partir de un "diagnóstico" de esa existencia. Esto, en función del "repertorio de sus convicciones", o del cambio de esas creencias, siendo éstos, "los cambios más decisivos de la humanidad". Aún más, para el filósofo español (1972) no basta la "acción", sino que es menester "fabricar lo decidido, ejecutarlo, lograrlo"; y esta exigencia de "efectiva realización en el mundo", lo que expresa el "hacer", nos obliga a "buscar los medios para pervivir, para ejecutar el futuro ...".

Llevado a nuestro campo de estudio, tal es el "significado e importancia de la prognósis administrativa" parafraseando la acertada expresión de Galván Escobedo (1964), y la cual junto con la investigación prospectiva, "la exploración de lo futuro", intentan imaginar lo imprevisto y lo deseable, asociadas a un acto de libertad, voluntad, conciencia y reflexión, según la propuesta de Pierre Masse (1968). Estos son "los signos de nuestro tiempo", y el "primer tiempo de la acción" dirigida al cambio; puesto que "el hombre quiere ser sujeto activo de su destino", como sostuviera el planificador y administrador francés.

Como los acontecimientos no suceden en el vacío, sino tienen lugar en un contexto social, político, cultural y económico (Naisbitt y Aburdene, 1990), la pertinencia de nuestro trabajo se ubica tanto en el "aquí y el ahora" como en su devenir hacia el "allá y entonces" de una realidad concreta. Los rasgos y tendencias de esas variables dentro de la circunstancia mundial, y que inciden en nuestro comportamiento, podemos recogerlos consultando el análisis estratégico que del macroentorno hacen el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, de México, y los dos primeros Informes de Gobierno de la presente gestión, a saber:

- El cambio es inevitable, no sucederá mañana. Se está dando ya, aquí y ahora. El mundo que dejamos era relativamente previsible. Ya no lo es. La incertidumbre es la nota distintiva del momento; la interrelación global, su rostro futuro. El cambio es tan rápido que el escenario actual ya es diferente al comenzar el año. Mucho de lo que está sucediendo era imprevisible y todo nos afecta.

- Las naciones están interrelacionadas, de tal suerte que los cambios en una parte del mundo o en una área de la vida internacional tienen efectos directos en la vida interna de todos los demas. Además, se viven transformaciones profundas en todos los órdenes y éstas, de extraordinaria magnitud, nos afectan directamente: innovación en el conocimiento y la tecnología, accediendo a una verdadera revolución en los procesos productivos y en la vida cotidiana; emergencia de nuevos centros financieros y comerciales; globalización de los mercados; recrudecimiento de la competencia; nuevos espacios de integración regional; y un nuevo clima relaciones que anuncian el fin de una etapa bipolar de potencias mundiales.

- No podemos sustraernos al impacto del cambio, hacerlo sería invitar a que el mismo nos sea impuesto y padecer sus efectos negativos, perdiendo la oportunidad de aprovechar sus beneficios potenciales. El cambio no sabe de fronteras, no respeta ideologías ni considera niveles de desarrollo. Nadie tiene asegurado su futuro porque el mundo no esperará. Las naciones que no sepan adaptarse creativamente no podrán conservar su integridad. Quien no lo haga a tiempo dejará pasar las posiblidades que la nueva situación ofrece, pero se verá obligado a pagar, una a una, todas las desventajas: estancamiento, atraso tecnológico, tensión social y, al final, debilidad nacional, es decir, pérdida efectiva de soberanía.

Desde la perspectiva de los sistemas sociopolíticos y administrativos abiertos, éstos sufren tensiones por "las perturbaciones del ambiente" o por "fallas directamente atribuibles ...dentro del sistema mismo" (Easton, 1969). En el caso que nos ocupa también se reconoce que los cambios "...se dan conforme a las condiciones internas de cada nación, de acuerdo con sus necesidades y retos propios, y en respuesta a las transformaciones externas". Siendo así, según se consigna en los documentos oficiales antes referidos, se ha recogido "La voz del cambio"; una demanda que es "persistente, definida y urgente" en cuanto a rezagos y nuevos desafíos que ha traído el cambio mismo en la vida social, cultural, económica y política del país.

Por consiguiente, la vida nacional y el concierto mundial presentan una realidad compleja cuyos retos han exigido como respuesta una estrategia de cambio centrada en la modernización de la sociedad y del Estado, llevando a cabo la reforma de éste para desencadenar la transformación social, y lograr "que el cambio no nos sea impuesto por condiciones externas o por intereses internos, sino que derive de la voluntad" de la propia población.

La modernización como estrategia de cambio persigue darle dirección y profundidad a éste proceso, con objeto de realizar los objetivos nacionales, por una parte; y alcanzar las estructuras básicas de la sociedad, penetrar hábitos, prácticas y comportamientos cotidianos, hacia una nueva cultura, por la otra. Asimismo, la modernización entraña una actitud nueva, una disposición para crear, innovar, imaginar, adecuar las organizaciones, y modificar lo que detiene o desvía el avance u obstaculiza iniciativa e inventiva. Mediante la modernización administrativa, propuso el Ejecutivo durante la pasada gestión, se busca perfeccionar la capacidad del Estado y del Gobierno para que estén en aptitud de cumplir, con la más alta eficiencia, las responsabilidades que tienen asignadas. Esto implica que la Administración se renueve y que las instituciones y los procesos se ajusten a los requerimientos de nuestro tiempo. Tal esfuerzo conlleva desarrollar estructuras y organismos, al igual que acceder a técnicas más avanzadas de organización y desempeño, lo cual permita resolver antiguos y nuevos problemas, a la vez que se definen con creatividad las metas de constante superación. Por consecuencia, tal esfuerzo envuelve, aunado al "cambio de comportamientos", el acrecentar la "participación" en todos los niveles, siendo así el proceso modernizador consustancial a la democratización y propio de una sociedad abierta, esto es, "la que se conoce a sí misma y se plantea racional y críticamente sus problemas".

El "cambio de comportamiento" y la "participación" constituyen conceptos claves para los propósitos de nuestro trabajo, debido a que el Cambio Planificado (CP) y la Investigación-Acción (I/A) hacen operativas las "ciencias del comportamiento", al igual que los procesos democráticos de involucramiento colectivo que implica la modernización. La trascendencia de las ciencias del comportamiento ha sido recono-

cida recientemente en el Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica 1990-1994, como uno de sus objetivos de política. De igual forma, se afirma que en una sociedad más democrática y moderna la rectoría que el Estado ejerce requiere, de éste, abrirse plenamente a la participación social organizada y crítica, fundando sus decisiones en el diálogo y la concertación con la comunidad y quienes la sirven desde la Administración Pública. De esta manera, en las tareas de simplificación administrativa ha sido política del Gobierno mexicano, la participación de la ciudadanía y la colaboración activa de los servidores públicos involucrados en ese esfuerzo, "con cercanía social" y compromiso. Caso similar es el de la desburocratización en el sector público de un país centroamericano, donde se seleccionan para ese fin los trámites percibidos como críticos por los mismos usuarios y prestadores del servicio en cuestión. Siendo ellos consultados al efecto, además de jugar un papel importante en la definición y ejecución de las soluciones a sus problemas (MIDEPLAN, 1987). Compete a la I/A facilitar esos procesos, por cuanto, en términos sencillos, es "una forma de identificación y solución sistemática de problemas, en la cual quienes los identifican y resuelven (los principales actores dentro de esa situación) son las propias personas involucradas en ellos" (Wolcott, 1978).

Otra función de particular relevancia dentro de la estrategia de modernización es el fortalecimiento de las entidades paraestatales que actúan en áreas estratégicas y prioritarias, al igual que aquellas de servicio institucional. Para tal propósito, el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994 persigue que esas entidades se conviertan en "modelos de eficiencia", y cumplan los objetivos para los que fueron creadas. Esto implica que deben "desempenarse" conforme a indicadores de eficacia, eficiencia y productividad, lo cual redundará en la calidad y oportunidad de la oferta de los bienes y servicios que producen. Además, en el caso particular de las empresas públicas, deberán éstas sujetarse a criterios de rentabilidad y regirse atendiendo a la competencia del mercado.

En ese contexto, se han trazado líneas de acción tendientes a incremetar la capacidad de respuesta de las entidades paraestatales. Esto, mediante la eliminación de obstáculos y prácticas obsoletas que les impiden mayor dinamismo, y mejor actividad, para enfrentar el constante cambio en las condiciones de la realidad económica y social. Entre las acciones a desarrollar para tal cometido destacan:

- Definir los objetivos globales y particulares de la entidad, así como sus metas, en función del papel que específicamente jueguen en el contexto del desarrollo económico y social del país.

- Diseñar indicadores para la evaluación y autoevaluación del funcionamiento de la entidad, y del cumplimiento de su misión. Asimismo, crear los foros para la autoevaluación periódica del desempeño.

- Revisar la operación de las entidades en el marco de sus estatutos, políticas y estructuras, y la congruencia de éstos con sus objetivos generales.

- Asegurar que las tareas de planeación, programación, operación, control y evaluación sean congruentes con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales.

- Llevar a cabo los ajustes que se requieran en la organización y funcionamiento de la entidad para la mejor consecución de sus objetivos, incluyendo las necesarias para fortalecer su autonomía de gestión, redimensionarlas, al igual que el esquema de relaciones entre dependencias globalizadoras y coordinadoras de sector y de estas con la entidad.

- Incrementar la eficacia, eficiencia y productividad estableciendo para ello mecanismos de comunicación con los particulares, captando sus opiniones y sugerencias, y derivar medidas de simplificación. De igual modo, se desarrollarán técnicas de comunicación que promuevan la concertación, con mandos medios y empleados, de programas y metas concretas en tal sentido. Además, establecer y reforzar los comités mixtos de productividad y los de simplificación.

- Mejorar constantemente la calidad administrativa y los niveles de la calidad en los resultados, tanto en los productos como en la prestación de los servicios. Con tal objeto se encuestará a usuarios y/o clientes, y se iniciarán procesos que atiendan sus reclamos, formalizando compromisos concretos para avanzar en su mejoría. También se establecerán programas de "calidad total", y se formalizarán con proveedores otros respecto a sus insumos.

- Profesionalizar los recursos humanos a todos los niveles de la organización. Y, por lo que concierne a los cuadros directivos, la modernización exige empresarios públicos altamente calificados, con capacidad ejecutiva y claro compromiso social. Como todo administrador profesional, los altos directivos competentes deben poseer "mentalidad abierta al cambio" y una "aptitud ejecutiva" que garantice la justa apreciación de las fuerzas y debilidades de la entidad; una clara visión de las situaciones y los problemas, aparejada a una capacidad decisoria, de autocrítica; un amplio sentido de colaboración; y, el estar convencidos de la necesidad de actualizarse permanentemente, para hacer más eficientes las entidades a su cargo.

Para realizar lo anterior resulta fundamental la intervención corresponsable y participativa de los directivos y los trabajadores, mediante el diálogo y la concertación.

Tal es la circunstancia donde se inscribe nuestro quehacer. Este responde a la voz y a la voluntad de cambio, de tal suerte que se disponga de medios viables que contribuyan a "salvar la discrepancia entre la realidad y las políticas pregonadas" (Gorvachev, 1987). Por cuanto nada frustra tanto esa necesidad sentida y dicho reclamo, al igual que "Nada dificulta más la convivencia civil y lastima más la voluntad de cambio como la distancia que puede mediar entre las palabras y los hechos: esa es la medida del desaliento social" (Salinas, 1989).

Por consiguiente, siendo el cambio inevitable y estando fuera de todo cuestionamiento si debe o no haber participación de los servidores públicos y de la ciudadanía en las decisiones y la gestión gubernamental, al igual que en el mejoramiento de su desempeño y modernización, el problema por resolver es el de cómo "administrar el cambio", de manera que éste no simplemente nos "suceda", rebase o sea impuesto. De igual modo, hay que resolver cómo, a través de qué métodos y con cuáles formas de organización, se realizará dicha participación. Además de desarrollar habilidades en esos actores primarios del proceso de cambio, para que intervengan efectivamente como autores del mismo.

Las respuestas a esos interrogantes están en el "Cambio Planificado" (CP) y la "Investigación-Acción" (I/A). Ambos se sitúan en la frontera del conocimiento y la tecnología de la ciencia del comportamiento aplicada a la Administración Pública. Hace escasas dos décadas que Naciones Unidas (1971) propuso el estudio de la "Administración para el Cambio", referida a las medidas administrativas que permitan a los gobiernos adaptarse mejor a circunstancias que cambian a un ritmo cada vez mayor, así como "facilitar" y "administrar" cambios que fomenten el desarrollo económico y social. De igual forma, debería "el mejoramiento administrativo planificarse" a la par que éstos últimos. Esto a su vez demandó capacidades institucionales y personales dirigidas a " percibir, anticipar, encauzar y efectuar" los cambios necesarios para hacer frente a un entorno cada vez más turbulento, complejo e incierto. En consecuencia, se consideró que "una de las virtudes más importantes de un administrador es la habilidad para comprender los rápidos y complejos cambios en su medio, y el ayudar a su organización a adaptarse creativamente a los mismos" (United Nations, 1969). Requiriéndose con tal fin programas eficaces de capacitación de funcionarios y directivos, junto con el desarrollo institucional, a efecto de "recrear, renovar y revitalizar las administraciones públicas para lograr los cambios y realizaciones que exige la transformación de las sociedades" (Naciones Unidas, 1971).

Para lograr los objetivos anteriores se recomendó también, en esa misma ocasión, avanzar en la ciencia de la administración para el desarrollo, especialmente en cuanto a la "investigación orientada hacia la acción y los problemas", dando así mayores bases para decisiones de política y el cambio administrativo. De igual modo, y por lo que en particular corresponde al mejoramiento del desempeño de la empresa pú-

blica, fue propuesto instituir la "investigación orientada a la acción" a efecto de llevar a cabo capacitación de alto nivel y brindar consultoría para aquel propósito (United Nations, 1969). Reconociéndose igualmente que el problema fundamental que encaran las empresas públicas es el de cómo mejorar su desempeño. Al efecto se sugirió: la elaboración de métodos para medir y evaluar el desempeño en función de resultados y productividad; el análisis y mejoramiento de la organización y los sistemas de gestión; así como, el encontrar medios eficaces de participación e intervención del personal de las entidades en la toma de decisiones y la mejora del comportamiento (Naciones Unidas, 1971, 1974). Ahora bien, el mejoramiento del desempeño en forma planificada, y como proceso contínuo, debería instituirse como parte de un programa de reforma de la empresa pública integrado a las prácticas de planificación, programación y presupuesto de ésta (Naciones Unidas, 1971).

Facilitar esos cambios planificados para la modernización y el mejoramiento de la Administración Pública, y el de las entidades paraestatales en particular, es en concreto el cometido de la I/A, y a través de esta se hace operativo el CP. Cómo lograrlo fue inquietud constante del profesor emérito en Administración Pública John M. Pfiffner, para "hacer a las organizaciones entidades sociales más eficaces en el logro de sus objetivos", y por cuanto "la sociedad moderna demanda" tal enfoque. (Pfiffner, 1969). El transmitió el concepto de "Cambio Organizacional Planificado" a Garth N. Jones (1969), quien continuó en esa labor pionera para ir desenvolvimiento una teoría acerca de la dinámica del cambio, mediante su trabajo empírico, el estudio de casos y en tareas de consultoría en el campo de administración para el desarrollo en países dentro de este proceso.

El campo del "Cambio Organizacional Planificado" (COP), y la manera de operativizarlo, lo calificó el Profesor Pfiffner como "un territorio virgen en cuanto tema", y aún lo sigue siendo por los resultados escasos de las reformas administrativas en América Latina, según la apreciación del distinguido estudioso y especialista Bernardo Kliksberg (1987, 1990). Por consiguiente este autor encuentra que "hace falta una revisión de todo el aparato conceptual, el paradigma, en que se apoyó el cambio de la administración pública ... , para determinar si aún no ha habido errores de fondo. Esta revisión está tomando fuerza creciente en la región, y está generando importantes conocimientos nuevos." El experto latinoamericano plantea un "nuevo paradigma" como ruptura esencial al antiguo: así, "Cambiar el aparato público no implica transformaciones meramente formales, sino que se trata de un complejo y profundo proceso de cambio social ... Se trata de modificar un amplio espectro de relaciones de poder, actitudes, intereses, ideologías, pautas culturales, capacidades tecnológicas y estructuras de organización. En la medida que se generen conocimientos más sólidos sobre la naturaleza multidimensional de este cambio, surge la posibilidad de producir respuestas técnicas más eficientes" sostiene Kliksberg.

Ese hecho había sido reconocido en el siglo pasado por Antonio González Saravia, ilustre centroamericano, hombre de ciencia, jurista y académico, en su obra "La Administración Pública" (1888). Para él, la ciencia que tiene por objeto de conocimiento ese campo de estudio "comprende los grandes principios que deben consultarse en la gestión de los negocios públicos y que han de servir de norma a un buen administrador, para verificar la reforma y mejoramiento de las instituciones ...(y) nacen de la naturaleza humana, de la sociedad y de las condiciones particulares de cada pueblo."

Evidencia de ese último la encontramos en el enfoque que al problema de la desburocratización, y de la manera de abordarlo, se ha hecho en el Brasil. Así, para Helio Beltrao (1981), quien fuera su iniciador y Ministro de Desburocratización, esta empresa no se trata de un problema técnico a ser resuelto a través de medidas de reorganización o racionalización administrativa. "Si ese fuera el caso (sostenía Beltrao) el problema ya estaría resuelto". Por lo contrario, la desburocratización constituye una proposición de naturaleza "esencialmente política" e implica una "transformación cultural", no ocupándose, por consecuencia, directamente del "perfeccionamiento de organogramas o del reordenamiento de flujos de trabajo". En consecuencia, "como proposición política" esa tarea conlleva, para el Ministro brasileño, el "modificar la propia estructura de poder y la forma de ejercerlo"; y, en cuanto "transformación cultural" busca "modificar el comportamiento de la Administración frente a sus usuarios". Esto presupone modificar el comportamiento de los servidores públicos, al adoptar ellos "nuevas actitudes culturales (Piquet Carneiro). Estrategia aceptada pues "el verdadero cambio ocurre a nivel de la conducta y no por medio de la expresión oral" (Hendrix, 1972), del discurso o la palabra escrita. Ya Colmeiro (1850), hace cerca de siglo y medio, advertía el íntimo enlace "entre la psicología y la política", y la estrecha liga de la "ciencia política y la administrativa".

Lo anterior es inherente a la naturaleza de la Administración Pública, profusamente estudiada por Omar Gerrero (1981, 1982, 1989) quien distingue en ella un carácter dual, a saber: política y administrativa. Para el estudioso mexicano la Administración Pública es "el Estado en actividad", "el gobierno en acción", es decir, "el movimiento del Estado cuando entra en contacto con la sociedad" y ambos son relacionados por medio de la primera. Esto, "a través de acción gubernamental ante los individuos privados." Así también, conforme a su esencia el gobierno es "proceso", es "un fluir", que además implica la noción de "estructura", no en cuanto "congelación o cristalización de elementos, sino condensación relativa, inestable y cambiante de etapas". De manera que la Administración Pública para el autor, no coincide necesariamente con el 'mantenimiento del sistema', del "statu quo"; por el contrario, "ha sido un medio para hacer del cambio un hecho", y deviene en constante "construcción y reconstrucción", como el Estado "envuelto en una reconstrucción permanente". Recordemos que "la revolución administrativa corona la revolución política y social." (Gabinete de Juárez).

Retomando el "nuevo paradigma" para el cambio administrativo, coincidimos con Kliksberg en verlo como "un proceso de cambio social que debe encararse como proceso político". Así, la estrategia debe seleccionar esferas de viabilidad política para los cambios, incluyendo la identificación de fuerzas favorables y contrarias a éstos, su análisis y el diseño de tácticas para actuar con relación a ellas. De capital importancia para el cambio de la Administración Pública es que todo el proceso que envuelve debe desarrollarse en "activo contacto con la ciudadanía" y contando con "un amplio apoyo político social" para impulsar las transformaciones que se proponen. Esto porque -siguiendo al autor- los proyectos de esa índole no pueden avanzar "...si no hay consensos amplios de las fuerzas políticas y apoyo de la opinión pública". Lo cual supone el desarrollo de tecnologías innovativas de intervención organizacional, basadas en el cambio planificado y la investigación-acción.

Actuando en consecuencia, y ubicados en el escenario de un proceso de cambio en todos los planos de la vida societal, que es inevitable, profundo y altamente dinámico e incierto, se rechaza que el mismo nos "suceda" impuesto por circunstancias fortuitas y devenga en forma accidental, azarosa, no intencional y tampoco resultado de un acto de voluntad, libre y reflexivo. Esta es nuestra tesis. En efecto, hay una necesidad sentida creciente y un percatamiento cada vez más generalizado en los gobiernos de América Latina por dirigir esas tranformaciones de manera consciente, deliberada, proactiva y en colaboración. Es decir, planificada democráticamente, a través de estrategias de modernización de la sociedad y del Estado, modernizando a su vez a la Administración Pública. Esto, para mejorar la calidad y eficiencia en su desempeño, de suerte que cumpla con la mayor eficacia la misión que tiene encomendada y juegue un papel facilitador del proceso de cambio. Asimismo, existe una demanda abierta por parte de la sociedad civil en participar efectivamente como coautores y coactores, junto con los servidores públicos, en las decisiones, gestiones y actuaciones que incidan directamente en el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Y, por consiguiente, en intervenir como agentes primarios de los cambios promovidos para construir y materializar, por sí mismos, su visión o imagen del futuro deseble. Es en tal contexto donde cobra pertinencia nuestro trabajo de grado, al contribuir al logro de los siguientes propósitos:

Primero.- Avanzar la frontera del conocimiento respecto a como iniciar, realizar e institucionalizar el cambio en las instituciones de la Administración Pública, y en particular para la modernización de las entidades paraestatales.

Segundo.- Desarrollar la tecnología para intervenir de manera autoanalítica y reflexiva, a través de métodos grupales y de la investigación-acción, en el diagnóstico y planificación del cambio organizacional, facilitándolos a los principales protagonistas del mismo (directivos, servidores públicos y usuarios o clientela) mediante una relación de ayuda por parte de agentes profesionales en esos procesos.

Tercero.- Capacitar a los autores y actores primarios del cambio planificado, con apoyo en la investigación-acción, a través de su participación directa en situaciones de mejoramiento del desempeño organizacional dentro de su propia realidad. Así como también, habilitar a los cuadros de dirección para el ejercicio pleno de su rol de agentes de cambio, en cuanto tarea inherente a las responsabilidades de su cargo. Además de formar consultores internos y externos que faciliten los procesos de cambio e instituir esa capacidad como práctica permanente de gestión; al igual que para desarrollar una cultura de calidad y productividad, así como las destrezas correspondientes a todos los niveles de la institución.

Para la elaboración de nuestro trabajo hemos procedido conforme a las reglas del método que parte de la identificación de una necesidad sentida, cuya atención se enuncia en los términos de los propósitos arriba expuestos. Acto seguido nos abocamos a la investigación de la teoría y la tecnología existentes acerca del tema que nos ocupa, para a continuación descender a la realidad empírica representada por casos producto de la praxis del autor, y derivar lecciones de la experiencia. Estas últimas, acumuladas a mayores evidencias que se vayan obteniendo en proyectos futuros, permitirán verificar el sistema de proposiciones que conforman el estado del arte en vigor, y derivar nuevas generalizaciones conceptuales para ir avanzando así en la frontera del conocimiento a partir de la práctica y la reflexión.

Dentro de tal esquema metodológico, y una vez diseñada la investigación respectiva, nos ocupamos del acopio y análisis de los datos provenientes de fuentes de información primarias y secundarias. Sin embargo, congruentes con la filosofía de la investigación-acción el mayor aprendizaje lo obtuvimos interviniendo inmersos en la realidad ayudando a los protagonistas primarios del cambio a transformarla, mediante el trabajo de campo y la facilitación de talleres en el mismo sitio de quehacer público, dónde teoría y práctica interactuan dialécticamente. También nos allegamos importantes conocimientos y vivencias realizando programas de formación a niveles de posgrado y especialización, para profesionales, directivos y analistas administrativos, siempre fundamentados en el proceso de enseñanza-aprendizaje experiencial.

Así, impartimos en 1974 seminarios-talleres de cambio organizacional planificado e investigación-acción en cursos superiores del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Posteriormente, en la década de los ochenta introdujimos el tema en el seminario de investigación administrativa del posgrado de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. En la actualidad es materia del módulo de Mejoramiento del Desempeño Organizacional, en el Curso Internacional de Administración de Empresas Públicas Estratégicas, que realiza la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, destinado a directivos de entidades paraestatales centroamericanas. De esas actividades obtuvimos lecciones valiosas para nuestro trabajo de grado.

De modo similar, los conceptos de Cambio Organizacional Planificado e Investigación-Acción los desarrollamos en la formación de funcionarios públicos en programas de cooperación técnica a los gobiernos de Guatemala, Nicaragua y Panamá, que a inicios de la década de los ochenta llevará a cabo la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De estas y posteriores experiencias acumulamos evidencia de culturas latinoamericanas respecto a la utilidad y propiedad del tema que nos ocupa.

Sin duda el ejercicio profesional por cerca de dos decadas en proyectos y misiones de cooperación técnica de las Naciones Unidas a las administraciones publicas de países de América Latina, al igual que otras similares en organismos como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el ICAP, así como dirigiendo la División de Consultoría del Instituto Nacional de Administración Publica (INAP) de México, o actuando como consultor nacional e internacional en empresas publicas, han constituido el venero más importante de información documental y como resultado de la praxis, para fundamentar esta disertación académica.

Igualmente hemos aprendido de distinguidos funcionarios y especialistas, tales como: Alejandro Carrillo Castro, José Rosovsky Ledesma y José Natividad González Parás, en tareas de la reforma administrativa mexicana. En el ICAP nos iniciamos en el Enfoque de Sistemas y el modelo para inducir el cambio mediante la Construcción de Instituciones ("Institution Building), con José Galván Escobedo (mexicano); en Desarrollo Organizacional, con Claudio Fuchs (chileno) y Roberto Arosemena (panameno); en el primer ensayo de Investigación-acción Milton Clarke, Enrique Córdoba, Guillermo Guevara y Daniel Masis (costarricences); en Cambio Organizacional Planificado y Modernización Administrativa, con Ceci Loureiro (brasilena); y en el método denominado Planificación para el Mejoramiento del Desempeño ("PIP" o "PMK") de la empresa pública, con Alberto Salinas (argentino). Valiosas lecciones en diseño y aplicación de intervenciones para el diagnostico y planificación del cambio, así como en consultoría de procesos, he recibido trabajando junto con Carmen E. Nuñez, (panamena), y Josefina Vera de Bonilla (mexicana). De Vladimir Kreacic (yugoslavo), del Centro Internacional de Empresas Publicas (CIEP), aprendimos el enfoque "OPTIMA", concerniente para optimizar el desempeño de la empresa publica a través del desarrollo de la capacidad interna de gestión de esas entidades, y de las habilidades directivas para la autorrenovación permanente. También he conocido y experimentado el arte de la organización, programación y conducción de talleres para facilitar el autoanálisis y cambio organizacional a nivel directivo, por parte de Raúl Gutierrez Ek y Carlos Rodriguez Combeller (mexicanos), ademas de vivenciar con este ultimo, y en primera instancia por parte de Armando Melgar (guatemalteco), la formación de equipos y círculos de calidad, y la capacitación de sus integrantes. Me apoyaron asimismo, con responsabilidad y apego al deber, en proyectar y poner en marcha programas nacionales de modernización y simplificación admi-

nistrativas en Panamá y Costa Rica, Rosario Tello (panamena), Miguel Umaña, Rosa María Scott L. y Patricia Brenes (costarricenses). El antecedente de estos ejercicios lo generamos en México dentro de la Coordinación de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, dirigidos por Alejandro Carrillo Castro, con el apoyo de Xavier Ponce de León y de sus colaboradores Jorge Narro y Antero Inman. Obviamente muchas otras personas han contribuido durante ese tiempo para la maduración de los conceptos y tecnologías que aquí proponemos, han sido nuestros maestros y compañeros de profesión, coautores de las lecciones dejadas por la praxis.

Deseamos hacer constancia que la actitud innovadora y proclive a actuar siempre en la frontera del conocimiento llevó en 1983 al entonces Presidente del INAP, Ignacio Pichardo Pagaza, y al Secretario Ejecutivo Víctor E. Bravo Ahuja Ruiz, a la aprobación de nuestra iniciativa de instituir el Programa de Investigación-Acción para la Administración Pública (PROIAP). Este se convirtió en la División de Consultoría del Instituto, y desde ahí fue realizada una importante tarea facilitadora para mejorar el desempeño, la simplificación administrativa y los círculos de calidad en diversas dependencias y entidades del sector público, avanzándose además en la investigación y desarrollo de la tecnología respectiva.

Ese cúmulo de indagaciones y vivencias resultado de la actividad académica y la práctica sustentan nuestras proposiciones recogidas en el cuerpo de este ejercicio, dirigido con acierto por el Doctor Omar Guerrero. En la primera parte del mismo, reservada a la Teoría, se expone el sistema de conceptos relativos al Cambio Planificado: sus orígenes, definición, tipología, elementos y la noción de Cambio Organizacional Planificado (COP). De manera similar se expone en seguida el tema de Investigación-Acción (I/A). El segundo apartado se ocupa de la Tecnología o el instrumental del COP y la I/A, a saber: los modelos para el diagnóstico y el cambio organizacional, y los paquetes de intervención en la empresa pública con el fin de mejorar u optimizar su desempeño. La parte tercera se destina a la Praxis, exponiendo las aplicaciones de modelos e instrumentos en varios casos reales, producto de nuestro quehacer profesional. Al final se recapitula y sintetizan las lecciones dejadas por la experiencia.

Con lo anterior pretendemos aportar al estado del arte en la disciplina que profesamos, coadyuvando a hacer operativas las estrategias de modernización, y cerrar la brecha que separa la voz y la voluntad de cambio frente a los hechos. Esto, dentro de una línea axiológica humanista centrada en el hombre en cuanto artífice de su historia, y convencidos de que el cambio ocurre en la sociedad cuando las personas lo efectúan en sí mismas, a nivel de la conducta y no tan solo en el discurso.

Realizar este trabajo de grado ha sido posible gracias al sacrificio de mi esposa e hijos, en todos los órdenes de la vida familiar; a su solidaridad y aliento sin límite mi gratitud por siempre.

PRIMERA PARTE

TEORIA

T E O R I A

1. Afirma José Ortega y Gasset (1984) que los conceptos son "los instrumentos con que andamos entre las cosas". En consecuencia, el presente apartado tiene por objeto proveernos de un marco o sistema conceptual que nos permita disponer de herramientas para examinar y comprender los fenómenos organizativos (Lawrence y Lorsch, 1973), en lo que se refiere a los procesos de Cambio Planificado e Investigacion-Accion.

I. CAMBIO

A. ORIGENES

2. Nuestra tarea de conceptualización parte de un ejercicio de revision de definiciones que nos lleven a adoptar algunas convenciones útiles para los propósitos de este trabajo. Para tal efecto se explora en primer término el significado de cambio, para en seguida ocuparse de una tipología del mismo. Se establece la distincion entre cambio planificado y no planificado, para concluir con un análisis y esclarecimiento de las nociones de cambio organizacional y cambio organizacional planificado.

3. El tema que nos ocupa esta referido a uno de los dos procesos que, tal como lo apunta Johnson (1965), se dan en un sistema social, a saber: 1. procesos que "mantienen o tienden a mantener" la estructura del sistema; y, 2. procesos que tienden a "cambiarla".

4. Una somera revisión del pensamiento filosófico de la Antiguedad nos permite advertir que ya los pitagóricos reconocían que las "oposiciones son los principios de los seres", y uno de ellos estaba referido a la dualidad "REPOSO y MOVIMIENTO", según lo consigna Aristoteles en su escrito denominado la Metafisica. Asimismo, es de todos conocida "la idea de la corriente perpetua" y la "teoría de la mezcla de cosas opuestas" de Heráclito, a que hace referencia Bertrand Russell (1971). Conforme a este último, en la doctina más esencial de Heráclito los antagonismos "se combinan" para producir un "movimiento" armonioso. En efecto, si acudimos a los fragmentos y testimonios de la obra del filósofo de Efeso (Heráclito, 1985), encontramos que para él "lo opuesto ...es útil, y de las cosas diferentes nace la mas bella armonía." Es de tal modo, que "todas las cosas se producen por el movimiento de opuestos y el conjunto de ellas fluye como un río. "Para quien se banan en los mismos rios, aguas distintas cada vez fluyen ... "En los mismos rios nos banamos y no nos banamos; somos y no somos ..."En el mismo río no es posible banarse dos veces.". Además, el origen de todos los seres es la "TRANSFORMACION" del fuego: "en primer lugar (en) el mar, y del mar la mitad se tranformo en tierra y la otra mitad en torbellino ígneo. La tierra se vuelve mar líquido ...".

5. Bertrand Russell nos comenta como la doctrina de "que

todo se halla en estado fluyente" fué la más ensalzada por los discípulos de Heráclito, tal como aparece en los Diálogos de Platón. Así, en "El Sofista o del Ser" (Platón, 1962) encontramos conversando a Teetetes con un Extranjero de Elea acerca de que el "movimiento" y el "reposo" "existen igualmente el uno y el otro", siendo ambos "absolutamente opuestos entre sí", "participan ambos de lo mismo y de lo otro". De igual forma, el segundo de los personajes se pregunta si no sería un absurdo llamarle "estable" al movimiento que pudiese en cierta forma participar del reposo.

6. Volviendo al filósofo británico, él nos pone al tanto como Platón y Aristóteles concuerdan en la enseñaza de Heráclito respecto a que 'nada es nunca, todo está haciéndose' (Platón), y que 'nada es constante' (Aristóteles).

7. Ahora bien, ya por lo que se refiere al CAMBIO, el pensador estagirita le dedica algunos pasajes de la "Metafísica". De su lectura ditinguimos entre "cambio por accidente" y "cambio no accidental". Para Aristóteles esta última modalidad es "lo que llamamos cambio propiamente dicho", y está referida a la situación donde "Lo que cambia ...tiene en sí algo que cambia". De acuerdo al filósofo, hay "finalidad" en lo que "deviene" por "naturaleza" o procede del "pensamiento" Hay "azar" cuando uno de estos acontecimientos se produce por "accidente". Los cambios ocurren por "generación" (de un "no-sujeto" a un "sujeto", siendo éste lo expresado en términos positivos); por "corrupción" (de un "sujeto" a un "no-sujeto"); o entre términos expresados de manera positiva, los cuales pueden ser "contrarios" o "intermediarios" ("'Intermediario' es aquello por donde pasa lo que cambia, antes de desembocar en el último término que persigue, en el cambio que comporta su naturaleza todo ser cuyo cambio es continuo"). De igual forma, Aristóteles encuentra que existen tres tipos de movimiento: "movimientos de la cualidad, de la cantidad y según el lugar".

8. Enfocando nuestra atención a otras culturas del pasado, una obra milenaria como lo es el "I CHING" o "El Libro de las Mutaciones", cuyos orígenes se remontan a la antigüedad mítica de China e inspiró a Lao Tse y Kung Tse (el Profesor Stafford Beer lo menciona recientemente -1988- advirtiendo que Leibniz hizó un profundo estudio del mismo. Carl G. Jung prologó en 1949 la versión de R. Wilhelm), y cuyo pensamiento fundamental es la idea del cambio y de "los dos cambiantes estados fundamentales del ente" o principios primarios de la díada o dualidad representada por el "mundo de los contrarios" (designados "Ying y Yang"). Haciendo referencia a esta doctrina, Wilhelm (1976) sostiene que "... mediante la mudanza y transición de estas energías se construye la existencia; así la mutación, por una parte, es una constante conversión de lo uno en lo otro, por otra parte constituye un cerrado transcurso cíclico de complejos acontecimientos conectados entre sí, ... Tal mutación no es caprichosa ... antes bien está subordinada a ley normativa general: Tao, el SENTIDO." Cabe recoger de entre los signos que componen "El Libro de las Mutaciones" el relativo a "La Revolución (La Muda)". Es-

te se halla asignado a "...las mudas que tienen lugar en la vida estatal, a las grandes revoluciones que se producen por cambios de gobierno". En la misma obra se lee como "Los tiempos cambian y con ellos las exigencias... Así ...hay primavera y otono de pueblos y naciones, que requieren transformaciones sociales." De igual forma, el signo 'Revolución' "...senala los cambios necesarios en instituciones que se han endurecido, para que no se vuelvan rígidas del todo. "La Revolución significa la eliminación de lo envejecido. "Cambiar el orden estatal trae ventura. La ventura del cambio del orden estatal está fundada en que uno encuentra fe en su modo de pensar." Por último, se llama la atención respecto a que cuando el texto no sólo dice Revolución, sino también "cambio y modificación", esto tiene el sentido de que la revolución no solo elimina lo viejo, "pero que al mismo tiempo" la "modificación" se orienta hacia "lo nuevo" que se va introduciendo.

9. En ese mismo orden de ideas, en la obra "Teoría, Métodos y Tecnicas en la Investigación Social", de Tecla y Garza (1981), los autores hacen igualmente mención a como "Los antiguos filosófos chinos ensenaban que el mundo que nos rodea está en eterno movimiento y modificación, y que esa dinámica se fundamenta en una ley interna (dao) que le es propia." Así, abundan los autores, en el libro "Tao Te King", que expone la doctrina de Lao Tse, se dice 'Unas substancias van, otras le siguen; una florecen, otras se secan; unas se fortalecen, otras se debilitan; unas se crean, otras se destruyen".

10. Tecla y Garza advierten además, que la concepción del movimiento está presente en la India, donde "los representantes del Parinama Vada" no solo reconocían el carácter eterno del mundo sino que prestaban particular atención a sus "transformaciones y cambios continuos y regulares" que atribuían a la acción mutua contradictoria entre sus componentes".

11. Ya en el contexto de nuestro pasado prehispánico, los mismos autores prestan atención al pensamiento náhuatl, "...que concebía las cosas en constante movimiento, 'ollin'; así también el 'ipalnemohuani' (e. dios del cerca y del junto, el que está haciéndose a sí mismo constantemente)."

12. Finalmente, dentro de la corriente del cristianismo hallamos contenida una importante idea del cambio, enfocada desde una dimensión psíquica y conductual. Si consultamos la "Epístola a los Romanos" se encontrará en uno de sus versículos la invitación a "No estar amoldados o ajustados a este mundo, sino por lo contrario, ser transformados por medio de la renovación del pensamiento ..." (Pablo, Romanos 12.2).

13. Después de relatar algunas referencias respecto a la presencia permanente del concepto de cambio en las ideas filosóficas y religiosas de la Antiguedad, procede de inmediato abocarnos a definirlo.

B. DEFINICION DE CAMBIO

14. Si acudimos al "Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales" encontraremos que, conforme a su significado etimologico, el concepto "CAMBIO" procede del latin "cambiare", esto es, "mudar, variar, alterar" (Diez, 1987).

15. Por "CAMBIO" se entiende tambien la acción de "pasar" o toda "modificación" de "un estado a otro" (Viroux, 1964; Collerette y Deslisle, 1988), así como tambien cualquier "alteración" del "statu quo" (R. Havelock, 1976; G. Lippitt, 1973) en un individuo, grupo, organismo o extenso sistema social (G. Lippitt 1973).

16. Ademas, el cambio es una "diferencia dinámica" que "ocurre a través del tiempo" (Gilbreath, 1989), por lo cual, acorde con Wilhelm (1976), para todo cambio ha de existir "un punto de comparación" al cual ese cambio esté referido. En este sentido, el cambio, como "cualquier situación dinamica", implica la 'marcha' 'desde algo' 'hasta algo', una 'modificación' del sujeto según la categoría 'Desde-Hasta'. Este movimiento 'Desde-Hasta' es la 'dirección del proceso'(Sorokin, 1962). En ese mismo sentido, Puigbo (1966) considera que el cambio se da entre un momento considerado, "a los efectos de comparación", como "momento inicial", y otro momento escogido como "momento final".

17. Haciendo en primera instancia una revisión de diversas acepciones respecto al cambio social, para en un siguiente apartado ocuparnos del propio a las organizaciones. Viroux (1964) nos dice que esta expresión general sirve para designar cualquier "paso" de la "organización o de la vida social" de "un estado a otro"; y si acudimos otras definiciones hallaremos que por "cambio social" sus autores (Boskoff, 1957; Dahrendorf, 1957; Dobny et. al. citado por Zaltman y Duncan, 1977; Etzioni y Etzioni, 1973; Gerlach y Hines, 1973; Gillin y Gillin, 1961; Maciver y Page, 1958; Parsons, 1966; Puigbo, 1966; Rogers, 1971, 1988; Sorokin, 1962; Zaltman y Duncan, 1977), hacen referencia a lo siguiente:

a) alterar, ajustar, aumentar, evolucionar, innovar, inventar, mejorar, mover, reformular, transformar o variar;

b) valores, ideas, creencias, patrones o pautas, estructuras, funciones, papeles, status, poder, posesiones, recompensas, personas, actitudes, comportamientos, capacidades, técnicas, lugar en el espacio o aspectos cuantitativos y cualitativos;

c) de un sujeto, grupo, unidad o sistema social.

18. Entre quienes se ocupan del tema algunos reservan el término "transformar" con un significado particular. Así, según el Grupo INTERPLAN (United Nations, 1969), cuando las formas de adaptación para hacer frente a entornos menos difíciles, se enfrentan a otros con más altos niveles de comple-

jidad o aceleración, gran magnitud y continuidad en el cambio, éste último constituye o equivale a una "transformación". En el caso de Beckhard, en uno de sus trabajos más recientes (1989), cuando habla del "cambio transformador", entiende por "transformación" no tan solo cambios en la estructura (valores, creencias, sistemas de recompensa, sentido de perterencia, pautas o patrones, entre otros) y en la forma de algo, sino, junto con ello, el cambio de su propia "naturaleza".

19. Por otra parte, Naisbitt y Aburdene (1986) introducen la expresión "REINVENTAR' las estructuras de la sociedad y de las instituciones, para las "transformaciones" requeridas en esos ámbitos ante las fuerzas del cambio social representadas, en el momento actual, por los "nuevos valores humanistas" o "valores centrados en la persona", al igual que por los "imperativos económicos globales". Ello implica "repensar" cada aspecto de la vida social e institucional, para "redisenar" su arquitectura en función de los nuevos valores y necesidades, a través de la comprensión e interacción con el entorno social. Y, enseguida, visualizar las imágenes del "estado deseado" en lo futuro, y traducir este esquema mental en un "sentido de proposito" o "mision", práctico y alcanzable a través de la "acción", para "pasar" de un "punto A" hacia un "punto B".

20. Finalmente, es pertinente incluir el concepto de cambio dentro de la corriente lewiniana, por cuanto a él se acude en los enfoques, modelos y estrategias de intervención planificada de que se ocupa este trabajo de grado. Por "cambio" entienden Bennis y sus colegas (1969) (siguiendo a Kurt Lewin) "una alteracion de un campo de fuerzas actual". En efecto, consultando la obra del propio Lewin (1978) encontramos que " debe considerarse la situación presente -(el statu-quo) como sostenida por ciertas condiciones o fuerzas... Ciertas fuerzas son impulsoras, otras restrictivas". En tal circunstancia, el autor considera que "Los cambios sociales en gran medida se producen por el cambio de la constelacion de fuerzas". Para Lewin (1951, 1978) el "comportamiento" y el "desarrollo" individual, grupal e institucional dependen del "estado" de éstos últimos y de "su ambiente", considerados como "variables mutuamente dependientes". A la constelación de factores interdependientes los denomina el autor como "espacio vital", y éste debe enfocarse como un "campo", por cuanto "la totalidad de hechos coexistentes que se conciben como mutuamente interdependientes" reciben esa denominación.

C. TIPOLOGIA DEL CAMBIO

21. Una vez explorado el marco conceptual del cambio, procede enseguida hacer una revisión de la literatura para identificar los tipos en que se le diferencia.

22. Así, en la obra de Parsons "El Sistema Social" (1966) encontramos la distinción entre procesos de cambio "dentro" del sistema y procesos de cambio "del" sistema. Los primeros se refieren a los procesos de mantenimiento de los límites de un sistema -en equilibrio "móvil"- respecto a las fluctuaciones de los factores de su medio ambiente; y los segundos son aquellos que dan como resultado cambios en la estructura del sistema. Con respecto al segundo tipo, Coser (1970) considera que cuando un sistema social se ha transformado en otro, podemos hablar de cambio "de" los sistemas sociales si se observa una alteración drástica de todas sus relaciones estructurales principales, sus instituciones básicas y su sistema prevaleciente de valores. En tal sentido, se puede hablar de "ajustes internos" de los sistemas (cambio "dentro" del sistema) o, por el contrario, de la quiebra de los órdenes sociales existentes, dando lugar a la emergencia de "una nueva estructura social". De cualquier manera continúa señalando Coser- la distinción entre cambios "de" sistemas y cambios "dentro" de los sistemas es, naturalmente relativa, puesto que siempre hay algún tipo de continuidad entre un sistema social pasado y uno presente, o entre uno presente y uno futuro. Asimismo, según este autor, el cambio "de" sistema puede ser resultado (o la suma total) de cambios previos "dentro" del sistema; siendo además difícil determinar en que punto el cambio es lo suficientemente grande, como para justificar la conclusión de que, lo que tuvo lugar, fue un cambio "del" sistema. Por otra parte, Coser considera que el cambio puede ser resultado o fuente del conflicto, y la tensión; y esto último, a su vez, evita la osificación del sistema social forzando la innovación y la creatividad. Agrega el autor, que si el sistema es lo suficientemente flexible para ajustarse a las situaciones de conflicto, entonces estamos ante un cambio "dentro" del sistema. Si, por otra parte, el sistema social no es capaz de reajustarse y permite la acumulación de conflicto, se puede producir la quiebra del sistema y el surgimiento de una nueva distribución de los valores sociales. Así -para Coser- cuando los cambios en el equilibrio de una sociedad llevan a la formación de nuevos agrupamientos o al fortalecimiento de los ya existentes, que se imponen la meta de superar la resistencia de los intereses creados mediante el conflicto, es dable esperar cambios en las relaciones estructurales y no un simple 'desajuste'.

23. En esa línea de pensamiento los psicoterapeutas Watzlawick, Weakland y Fish (1982) consideran que existen dos tipos de cambio: "uno que tiene lugar dentro de un determinado sistema, que en sí permanece inmodificado, y otro, cuya aparición cambia el sistema mismo." Al primero de estos tipos de cambio lo denominan "cambio 1" y al segundo "cambio 2". Así, en el primer caso un sistema "puede experimentar múltiples

fenómenos de cambio 1, pero su estructura permanece invariable: no hay cambio 2." Según los autores este último tipo de cambio se da cotidianamente, como cuando la gente encuentra nuevas soluciones a los problemas; de tal suerte que cuando se habla de cambio en conexión con la formulación y solución de problemas se hace referencia al cambio del tipo 2. Desde este segundo enfoque los organismos sociales son capaces de autorrectificación, verificándose en ellos un cambio "sistémico" (cambio 2). Este, además, implica pasar de un nivel al inmediatamente superior, lo cual supone una mudanza o variación, un salto, una discontinuidad o transformación que proporciona un camino que conduce "fuera" de un sistema; incluyendo cambios en cuanto a las reglas que gobiernan su estructura o su orden interno. Por el contrario, cuando un sistema experimenta un cambio del tipo "1", no puede generar desde su propio interior las condiciones para su cambio; no puede producir las normas para el cambio a partir de sus propias normas. En resumen, concluyen los autores, la modalidad del "cambio 1", corresponde a la clase de cambios que pueden tener lugar dentro de un sistema que, en sí, permanece invariable; por otra parte, su denomina "cambio 2" ("metacambio"o "cambio del cambio") a una transformación completamente distinta de la estructura y del estado o modo de comportamiento del sistema, esto es, a una mutación desde un nivel a un "metanivel", que tan sólo puede ser introducido desde el exterior, y no puede ser generado desde el interior del sistema.

24. Desde una óptica similar, el especialista en ciencia política y administración Robert T. Golembiewski (1979, parte 2), distingue a su vez tres tipos de cambio, a saber:"Alfa", "Beta" y "Gamma". Golembiewski establece la semejanza de su modelo con el de Watzlawick, Weakland y Fish valiéndose del ejemplo de estos para mostrar la diferencia entre los cambios tipo "1" y "2". Estos autores ponen por caso el siguiente: "una persona que tenga una pesadilla puede hacer muchas cosas "dentro" de su sueño: correr escondérse, luchar, gritar, trepar por un acantilado, etc. Pero ningún cambio verificado de uno de estos comportamientos a otro podrá finalizar la pesadilla". Esta clase de cambio sería del tipo "1". Sin embargo, según Watzlawick y sus colegas, "El único modo de "salir" de un sueño supone un cambio de: soñar al despertar. El despertar, desde luego, no constituye ya parte del sueño, sino que es un cambio a un estado completamente distinto. A este cambio los autores lo denominan cambio tipo "2". De acuerdo con la tipología de Golembiewski, en el caso del cambio Alfa (similar al "cambio 1" de esos autores) los "centros" de un sistema a lo largo de "dimensiones relativamente estables" En este diseño, advierte el autor, se selecciona algún criterio o marco de referencia, apreciándose cualquier cambio a través de las fluctuaciones en los niveles de los auto-informes generados frente a ese acotamiento. En cuanto al cambio tipo Beta, el autor lo explica volviendo al ejemplo de la pesadilla, indicando que, mediante un análisis del sueño, una persona podría aprender que los sueños recurrentes son más reveladores que temibles. Al expander de esa manera los intervalos no aprensibles o menos aprensibles -dentro de una escala de medición personal- un individuo podría caer en estado de sueño, cam-

biando no obstante su reacción al mismo. Este es para Golembiewski el sentido del cambio Beta. Desde otra perspectiva, el cambio Gamma se concibe ya como una alteración o transformación cuántica en los modos de conceptualizar las dimensiones sobresalientes de la realidad.

25. En suma -concluye el autor- el cambio Gamma es del tipo "big-bang" ("Big-Bang" alude a la "gigantesca explosión cósmica que afectó a toda la materia y la energía del universo", según lo expone Carl Sagan (1986). El cambio Gamma hace referencia al cambio de un estado a otro, en contraste con un cambio en el grado o condición dentro de un estado determinado y es consecuencia principal de una intervención deliberada. Subrayando el autor que los cambios tipo Alfa y Beta son cambios de "condición" (que preservan una situación de estabilidad dada) y, por lo contrario, el cambio Gamma es un "cambio de estado" o quizás un "cambio del cambio".

26. Otra diferenciación tipológica la da Pitirim A. Sorokin (1962), quien al advertir que vistos en su aspecto empírico todos los fenómenos socioculturales cambian incesantemente, distingue, según las raíces del mismo, entre el cambio "inmanente" de todo sistema frente al cambio originado por factores externos, u ocasionado por una causalidad intermedia. En cuanto al cambio "inmanente", el autor sostiene que los sistemas socioculturales cambian por virtud de sus propias fuerzas y propiedades. El cambio es así inherente e inseparable del sistema, al llevar éste, en sí, los gérmenes de su cambio; siendo el factor ambiental o externo de orden subsidiario. Esto sucede por cuanto propone Sorokin "Todo sistema que es, durante su existencia, un asunto que se desarrolla, que trabaja, que actúa y no permanece en estado de reposo, no puede dejar de cambiar justamente porque realiza alguna actividad, algún trabajo, en cuanto prolonga su existir." Agregando el autor que "Solo un sistema que está en un absoluto vacío, en el estado de reposo y no funciona, puede escapar al cambio bajo tales condiciones." Por otra parte agrega Sorokin- "La admisión del principio del cambio inmanente no quita un reconocimiento del papel de las fuerzas externas en el cambio del sistema ... Todo sistema sociocultural vive y funciona entre otros sistemas socioculturales. Si cada uno de ellos lleva en sí mismo los gérmenes de su propio cambio, su interacción acentúa este cambio todavía más." Esto aparte de que los sistemas socioculturales pueden ser autogeneradores y movedores de otros sistemas o variables. Por lo que se refiere al cambio del tipo no inmanente, la teoría "externalista" busca las razones (causas, factores o fuerzas) de éste en algunas "variables" que se hallan fuera del mismo sistema sociocultural. Estas fuerzas externas -ambientales modelan, controlan, modifican, cambian, empujan, arrastran, crean y destruyen el fenómeno estudiado. El sistema se entiende como un punto focal, meramente pasivo de la aplicación de esas fuerzas y factores del ambiente; suponiendo ello que no tiene fuerzas de cambio en sí mismo. De acuerdo con Sorokin, la interpretación mecanicista del cambio admite de ordinario que

todo fenómeno sociocultural se encuentra en estado de equilibrio estático, y permanece así hasta que alguna "fuerza externa" lo desplaza de su puesto haciéndolo moverse y cambiar. Finalmente, el autor advierte que la tercera "intermedia o integral"- respuesta al problema, pretende ver al cambio de cualquier fenómeno sociocultural de manera ecléctica, como resultado de fuerzas combinadas externas e internas. Frente a la pregunta respecto a cuál de esas modalidades presenta mayor validez, Sorokin responde estar a favor "del principio de cambio inmanente de cada sistema sociocultural, apoyado por el principio externalista, dentro de ciertas condiciones y límites."

27. Dentro de esa misma orientación, Harry M. Johnson (1965) identifica también tres tipos de cambio social en función de sus causas posibles, a saber: a) hay causas de cambio inherentes, ya sea a los sistemas sociales en general o a tipos particulares de sistema social; b) el cambio puede deberse a algún impacto del medio social del sistema de referencia; c) el cambio puede deberse a algún impacto del medio no social. También -apunta el autor- a menudo estos tres tipos se se combinan de diferentes maneras. Así, un cambio a partir de una causa, puede poner en movimiento una secuencia de cambios, con una continua realimentación que afecta a las primeras causas, provocando cambios adaptativos en las demás.

28. Desde otra perspectiva, para Johnson (1965) los tipos de cambio posibles que pueden ser considerados como "estructurales" son: a) en los valores sociales; b) el institucional; c) en la distribución de posesiones y recompensas; d) en el elenco; y e) en las capacidades y actitudes del elenco. Según el autor, el tipo de cambio estructural más importante es el cambio en los amplios estándares que llamamos valores, los cuales son un tipo de norma que influye o es expresada en normas mas específicas. En cuanto al "cambio institucional", bajo este término Johnson incluye el cambio en todas las estructuras mas definidas, tales como las formas de organización, los roles y el contenido del rol. El cambio puede consistir en la introducción de algo nuevo (innovación) o en un cambio en la importancia de las pautas existentes. Respecto a el "cambio en la distribución de posesiones y recompensas", el autor subraya que ambos constituyen un tipo de poder y, en consecuencia, también afectan a los procesos de toma de decisiones y posiblemente al nivel en que funciona el sistema social. Los cambios también pueden ocurrir en las personas que ocupan los roles de un sistema social, recibiendo la denominación de "cambios en el elenco". Johnson considera que estos cambios son en general menos importantes que los otros tipos -incluso no se les considera como cambio estructural debido a que el cambio en el elenco, si es sociológicamente importante, producirá cambios en los valores o en las pautas institucionales. Y -continúa Johnson- si los mecanismos de control social no son adecuados para hacer que el desempeño de un ocupante del rol esté a la altura de las expectativas habituales -tal vez porque el ocupante del rol "no puede" estar a la altura de las expectativas- entonces, o bien el ocu-

pante del rol debe abandonarlo, o las expectativas deben cambiar y deben realizarse adaptaciones en la posición y rol del ocupante dentro del sistema. Si el sistema se mantiene de manera muy semejante a la existente antes de que ingresara el nuevo ocupante del rol, es entonces obvio que no ha tenido lugar un cambio estructural. En otras palabras, una mera sustitución del elenco no es en sí misma un cambio estructural, pero en determinadas circunstancias puede ser causa de un cambio estructural. Por último, acerca del "cambio en las capacidades o actitudes" del elenco, el autor puntualiza que lo dicho respecto a los reemplazos del elenco se aplica igualmente a cambios en las mismas personas: estos cambios no constituyen cambios estructurales, pero pueden causarlos.

29. Otra tipología dada por el mismo autor distingue entre "cambio cualitativo" y "cambio cuantitativo". El primero de ellos se da cuando se agrega al sistema algo estructuralmente nuevo (y de aquí se producen adaptaciones en otras partes del sistema). El segundo tipo se experimenta cuando ciertos elementos nuevos producen mayor adaptación estructural que otros, y también cuando una nueva pauta puede reemplazar, en mayor o menor medida, a una pauta más antigua.

30. Por su parte Helio Jaguaribe, en su obra "Sociedad, Cambio y Sistema Político" (1972) se ocupa también del tema del cambio estructural. En su acepción más amplia, nos dice el autor, cambio es "el paso de algo, de un estado a otro, respecto de un estado padrón". Desde una idea más elaborada de cambio, este -apunta Jaguaribe- "parece ser el paso de una 'sustancia', de una posición a otra, en el espacio o tiempo 'absolutos', o la modificación interna de una 'sustancia', ya sea por alteración de sus atributos accidentales o por modificación de su esencia propiamente dicha, en cuyo caso hay un cambio de la sustancia. El mismo autor distingue diversas variedades del cambio estructural, según el "plano" intra e inter sistémico en que se de, o la modalidad analítico-sintética que adopte la disolución o el mantenimiento del sistema. Así, los cambios estructurales son intrasistémicos cuando resultan compatibles con el sistema general en que están inmersos. Se consideran intersistémicos cuando involucran la disolución de un sistema en el contexto de uno más amplio e incluyente. Esta disolución será analítica si se produce una pérdida de complejidad y organización del sistema; y, por lo contrario, la disolución será sintética al crear un sistema de complejidad y organización superiores. Ahora bien, siguiendo a Jaguaribe, los cambios compatibles con el mantenimiento del sistema (los intrasistémicos) también se dividen en procesos analíticos y sintéticos. Los analíticos llevan a la segmentación de una estructura en dos o más, ya sea similares a la primera, o diferenciadas, como en el caso de los procesos de mutación. Por otra parte, los cambios estructurales intrasistémicos sintéticos conllevan el aumento o la disminución de la complejidad de una estructura producidos por diferenciación (desarrollo de la capacidad estructural) o por simplificación (regresión estructural).

31. El proceso de cambio lo tipifica tambien Jaguaribe desde el punto de vista de si es o no compatible con el régimen reglamentador. De esta manera se llaman cambios "incrementales" a los que son compatibles con su régimen reglamentador, y "dialécticos" los que no lo son. Para el autor, cuando en términos del sistema político los cambio dialécticos o incrementales llegan a un elevado nivel de importancia, y que afectan de manera inmediata la tipicidad 1) bien del régimen de poder o del político, o 2) del de participación, corresponden en general a la "revolución política", en el primer caso, y a las "reformas" en el segundo. En términos políticos estrictos -continúa definiendo Jaguaribe- "la revolución es un proceso de cambio o de intento de cambio del sistema político por expulsión de sus autoridades o modificación de sus reglas con violación de estas, mediante el empleo o la amenaza de empleo de la capacidad de coerción resultante de la movilización de suficientes personas, en una sociedad, como para impedir que las autoridades impongan a ésta o a partes importantes de ella el acatamiento de sus decisiones." Sin embargo, advierte el autor, los regímenes, sea cual fuere su origen, siempre sufren cambios por incremento, mediante los cuales el poder y la legitimidad se readaptan a los aspectos cambiantes de la sociedad; realizándose estos cambios, en su mayoría, a través de microadaptaciones. Por lo que se refiere a la reforma, como medio político de cambio, implica el mantenimiento fundamental del aparato coercitivo anterior y excluye todo cambio drástico en la composición de las autoridades. En suma, la reforma, según la entiende Jaguaribe, "consiste en una reorientación de las políticas que afectan al régimen de participación de una sociedad, ante todo en el sentido de ampliarlo, por decisión del gobernante o de miembros predominantes del grupo de gobierno, basados en el régimen de poder anterior y en concordancia básica con el régimen político existente hasta el momento."

32. La revolución la incluye también Raúl Puigbó en su obra "Cambio y desorganización Sociales" (1966), junto con la innovación y el cambio de actitud, formando parte de los factores "socioculturales" que favorecen o impulsan el cambio (además de los factores "mesológicos", entre los que se cuentan el medio ambiente, y los factores "biológicos", por ejemplo los demográficos y las migraciones). Como lo apunta el autor, "El cambio puede hacerse de acuerdo al derecho oficial del grupo o de la sociedad global, respetando las reglas establecidas y aceptadas por todos los miembros. En este caso se trata de un cambio 'normal, ordenado y legal', cualesquiera sean la intensidad y el radicalismo de las transformaciones operadas en las relaciones sociales, políticas o económicas." Por otra parte, afirma Puigbó que el cambio revolucionario (o anormal) es "la transformación sociopolítica que se realiza en un período breve de tiempo en una sociedad determinada, en contravención a las normas jurídicas y al sistema de valores vigentes en la misma." Citando a Sorokin (1960), el autor dice que éste define a la revolución como 'un cambio relativamente súbito, rápido y violento, del derecho oficial, o de las instituciones y sistemas de valores que el representa'. A juicio de Puigbó, el cambio revolucionario puede rea-

lizarse sin ser necesariamente violento, siendo mas bien la subitaneidad y la contravención al derecho oficial los rasgos distintivos de toda revolución. Este tipo de cambio -continúa el autor- se produce cuando las convicciones de ciertos grupos activos contravienen las normas legales vigentes y no existen mecanismos adecuados para modificarlas en forma ordenada y pacífica. Ademas, "Una vez desatada la dinámica revolucionaria, el cambio se extiende de algunas normas a casi todo el sistema de valores y normas vigentes. Es así como las revoluciones significan generalmente fuertes convulsiones que afectan las relaciones sociales, las pautas de comportamiento, las actitudes y los esquemas mentales, las ideologías, la estratificación y la jerarquía de los grupos y sectores sociales", concluye Raúl Puigbó.

33. Desde la perspectiva de la corriente de "creación, o reconstrucción de instituciones" ("institution-building) -la cual se abordará en un apartado más adelante- Lyman F. Smart (1970) considera que el cambio puede ocurrir como resultado de procesos evolutivos, por difusión autónoma , por fuerzas revolucionarias o mediante la acción deliberada de individuos y grupos.

34. Dentro de ese mismo enfoque Milton J. Esman (1972) estima que se pueden identificar por lo menos cinco clases principales de cambio social: 1) cambios "evolutivos", 2) cambios "revolucionarios", 3) cambios "dialécticos", 4) cambios "coercitivos", y 5) cambios "guiados o dirigidos". Los cambios "evolutivos" implican la propagación gradual de nuevas ideas o tecnologías asociadas generalmente con 'necesidades sentidas', demandas, o disposición para el cambio difusos, para determinados sectores de la sociedad. El proceso de cambio es más o menos autónomo y no está patrocinado por la autoridad oficial. Las innovaciones tienden a ser difundidas a través de procesos de comunicación plurales. El modelo involucra un entorno razonablemente permisivo en el cual los individuos y los grupos organizados pueden expresar sus intereses, preferencias y reservas con relación a aceptar, modificar o resistir las innovaciones propuestas. En cuanto a los cambios "revolucionarios", éstos se producen por el rechazo violento a las instituciones establecidas y a los símbolos que las sustentan. Debido a que la principal táctica de cambio es la coerción física y psicológica, los cambios revolucionarios implican una manipulación del medio ambiente dentro del cual los individuos y los grupos organizados no son libres de poner en práctica sus inclinaciones respecto a la aceptación o rechazo de los cambios propuestos, excepto a un costo muy alto. En el cambio "dialéctico" la lucha entre valores o costumbres competitivos termina en una resolución diferente a las preferencias originales de cualquiera de las partes. Una versión del cambio dialéctico es el proceso de ajuste mutuo, como una forma de compromiso o acomodamiento; otra sería una solución integrada por medio de la cual ambas partes quedan mas satisfechas con ese resultado que con sus expectativas originales. Estos procesos son, por lo común, no dirigidos o guiados y presumen un entorno razonablemente permisivo dentro del cual los cambios tienen efecto a través de

métodos no coercitivos. Por cuanto a los cambios "coercitivos", éstos son impuestos por agentes locales o externos, empleando la fuerza como su método principal. Este tipo de cambio es dirigido e implica un ambiente manipulativo en el cual las preferencias no pueden expresarse libremente y las acciones deben someterse a la fuerza ostensible. Finalmente, el cambio "guiado" denota esfuerzos deliberados para inducir innovaciones. El entorno en que se envuelve el proceso de cambio es razonablemente permisivo. Asimismo, los individuos y los grupos organizados pueden expresar sus preferencias al igual que los términos en base a los están dispuestos a aceptar o rechazar las innovaciones que los agentes de cambio intentan introducir, proporcionando servicios útiles (tácticas funcionales), cambiando valores (tácticas normativas) o ejercitando el poder (tácticas políticas).

35. Al ocuparse del tema de "construcción instituciones" el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de las Naciones Unidas, considera, en una publicación al respecto (1983), que la creación de instituciones es consecuencia o efecto de una acción deliberada, al mismo tiempo que las organizaciones son el vehículo más importante de un cambio social deliberado. Se incluye en tal documento la posibilidad de una alternativa entre cambio total o gradual de los sistemas. A este respecto advierte que debido a ciertos hechos ocurridos en el turbulento escenario mundial contemporáneo, cada vez se hace sentir más la conveniencia de planificar para el cambio del sistema en su totalidad. Una estrategia obvia para este cambio -apunta Naciones Unidas- es la que se basa en un "modelo revolucionario", lo cual implica un cambio rápido con intervenciones importantes y enérgicas, emanadas del nivel interno y externo, sobre las bases sociales, económicas, culturales e institucionales. Asimismo, se agrega que una estrategia de esta índole surgirá de una ideología dominante que rechaza la legitimidad de sistemas anteriores, poniendo así en tela de juicio la solidez del orden precedente. Planteándose además la necesidad de esfuerzos más ambiciosos y complejos de reconstrucción institucional, y de paso invalida o destruye varias instituciones existentes.

36. De hecho, se subraya en otra publicación técnica del citado organismo mundial (1971), en muchos países en desarrollo lo que se requiere es una 'revolución' administrativa en apoyo de los cambios revolucionarios en el campo económico y social. Por consiguiente, hay que recrear, renovar, revitalizar las administraciones públicas para lograr los cambios y realizaciones que exige la transformación de las sociedades. En cuanto a una tercera posibilidad de cambio, esta corresponde al denominado "modelo evolucionario", como se le califica en el estudio sobre construcción de instituciones antes referido, y cuyo propósito es modificar ciertos atributos de la burocracia existente, dando a sus actividades un carácter más intencional o más racional. En todo caso, si bien los objetivos del cambio pueden ser la transformación total o parcial de los sistemas, éstos, conforme a dicho modelo, siempre ocurrirán de manera gradual.

37. Procede referirnos ahora a la tipología de cambio establecida por Zaltman y Duncan (1977) en función de la concurrencia entre la dimensión "tiempo" y la de "niveles de la sociedad". La primera distingue los plazos "corto" (unos pocos días o meses) y "largo" (varios meses o anualidades). En cuanto a los niveles de la sociedad, se identifican tres, a saber: 1o. "micro" (individual); 2o. "intermedio" (grupal"; y 3o. "macro" (sociedad). Ahora bien, de la intersección de esos dos ejes dimensionales resultan seis tipos de cambios, según se ilustra en el cuadro que sigue.

	NIVELES DE LA SOCIEDAD		
DIMENSION TIEMPO	MICRO (Individuo)	INTERMEDIO (GRUPO)	MACRO (Societal)
	TIPO 1	TIPO 3	TIPO 5
CORTO PLAZO	1. Cambio de Actitudes 2. Cambio Comportamental	1. Cambio Normativo 2. Cambio Administrativo	1. Invención-Innovación 2. Revolución
	TIPO 2.	TIPO 4	TIPO 6
LARGO PLAZO	1. Cambio en el Ciclo de Vida	1. Cambio Organizacional	1. Evolución Sociocultural.

38. Nos parece pertinente incluir la modalidad del cambio por la vía de "'MAS DE LO MISMO' o CUANDO LA SOLUCION ES EL PROBLEMA", abordado por Watzlawick y sus colegas (1982). Según estos autores, por lo general lo que promueve el cambio es "la desviación con respecto a alguna norma". Es decir, "el cambio resulta necesario para restablecer la norma ... (y) se verifica mediante la adopción de lo contrario que produjo la desviación (por ejemplo: calor contra frío)...". Y, agrega Watzlawick que si esta acción correctora resulta insuficiente, la aplicación de "MAS DE LO MISMO" da eventualmente lugar al efecto deseado. Sin embargo, hay situaciones en las cuales el principio de "mas de lo mismo" no produce 'sorprendentemente' el cambio deseado, sino que por el contrario, LA 'SOLUCION' CONTRIBUYE EN GRAN MEDIDA A AUMENTAR EL PROBLEMA. Tal sería el caso de la prohibición de la venta de licor para combatir el alcoholismo, y el consecuente surgimiento del contrabando, la fabricación clandestina, la necesidad de una policía especial para su combate y la corrupción resultante. Estas medidas, en lugar de resolver el problema lo intensifica, y demuestra que en determinadas circunstancias pueden surgir problemas como mero resultado de un intento equivocado de cambiar una dificultad existente.

39. Por tal motivo, Wàtzlawick y sus colegas sugieren "REESTRUCTURAR" completamente "la definición de la realidad y de la situación", mediante un plan completamente distinto al seguido mediante soluciones de "más de lo mismo". Esto implica un paso del cambio del "tipo 1" (el que se da dentro de un sistema sin modificar sus estructuras) al cambio "tipo 2" (conlleva pasar a un nivel superior, mediante mudanza o "salto", una discontinuidad o transformación que brinda un camino que lleva "fuera" del sistema), según ya hicimos referencia al inicio de esta sección. Un ejemplo sencillo, sugerido por los autores (ver también a Kristen et. al., 1976; Boshear y Albrecht, 1977) con objeto de ilustrar ambas modalidades de cambio y el de soluciones "más de lo mismo" frente al "delicado arte de reestructurar", es el conocido ejercicio de creatividad denominado de "los nueve puntos". Este consiste en unir nueve puntos que se perciben a primera vista en la figura de un cuadrado (esto, al disponer una fila de tres puntos en la parte superior, tres inmediatamente abajo (en medio de la figura) y los restantes en la parte inferior), mediante sólo cuatro líneas rectas, trazándolas sin levantar el lápiz del papel, esto es, el trazo debe ser continuo. Influye tanto la disposición de los puntos sugiriendo un cuadrado, que muy pocas personas escapan a la inclinación de no confinarse a esa frontera imaginaria (boshear y Albrecht, 1977). Ello se debe, apuntan Watzlawick y compañeros, a que quienes intentan resolver el problema introducen como parte de la solución un supuesto que hace esta última imposible. El "supuesto" consiste en que los puntos constituyen un cuadrado y que la solución debe hallarse dentro de este último: condición autoimpuesta que no está contenida en las instrucciones. Así pués, el fallo no consiste en la imposibilidad de la tarea, sino en la propia solución intentada, dentro de alternativas del "tipo 1", cuando el recurso radica en un "cambio 2". La solución no es "más de lo mismo", sino "abandonar el campo en que se intenta la solución", en "dejar de recorrer frenéticamente círculos viciosos", saliendo de las fronteras del sistema, dando un salto, a través de la discontinuidad que lleva a un "cambio de nivel superior".

40. Lo anterior pues, según la apreciación de Alvin Toffler (1981) abandonar el "pensamiento lineal", esa visión simplista del mundo futuro que supone que éste será una continuación del presente, y por consiguiente las soluciones a los problemas serán del tipo "más de lo mismo" por formas clarif.cadoras y constructivas" de pensar en el mañana, formas que "nos preparan para el futuro" y, más importante, nos ayudan a "cambiar el presente".

41. El planteamiento anterior nos conduce a la importante y pertinente distinción conceptual entre CAMBIO, INNOVACION y MODERNIZACION. Para tal propósito retomamos a Zaltman y Duncan quienes diferencian esos términos como sigue. Una "innovación" es cualquier idea, práctica o dispositivo material percibido como "nuevo" por la unidad que la adopta. En tal sentido, la innovación es el objeto del cambio. Por otro lado, un "cambio" es una alteración en la estructura de un sistema, mediante el reaprendizaje de un actor en respues-

ta a una situación. Los requerimientos de la situación frecuentemente implican la respuesta a una innovacion. O la respuesta apropiada a un nuevo requerimiento es un proceso de inventiva que produce una innovacion. En estos terminos, los autores sostienen que "todas las innovaciones conllevan un cambio, sin embargo no todo cambio envuelve una innovación", ya que no todo lo que un individuo o grupo adopta "es percibido como nuevo".

42. Consultando a Havelock (1978) encontramos de manera similar que un "cambio" es cualquier modificación significativa en el "statu quo", y una "innovacion" consiste en cualquier cambio que representa "algo nuevo" para las personas que se encuentran dentro de ese proceso de transformacion. El autor agrega un sentido axiológico a las dos acepciones, explicitando que uno y otra tienen por intencion un beneficio a quienes se encuentran involucradas en los mismos.

43. Innovación es por tanto: la acción de "hacer algo nuevo" (IEPAL, 1964); "transformar las cosas, introduciendo una novedad"; "actualizar lo obsoleto o inoperante"; es "MODERNIZAR" (Schoening, 1985). Y ya en el terreno del desarrollo institucional significa nuevas tecnologias (físicas y sociales), nuevos patrones de comportamiento, o cambios en las relaciones entre individuos o grupos (Esman, 1969).

44. Ademas, las innovaciones en este campo se conciben como "cambios sociales inducidos", debido a que no ocurren necesariamente por difusion autónoma o por evolucion; esto es, no acontecen en forma espontánea, sino que deben ser "inducidas deliberadamente" por agentes de cambio (Esman, 1969). De tal suerte, de acuerdo a la posición de Guerreiro Ramos (1966) la MODERNIZACION es "una modalidad de cambio social menos espontanea que deliberada", un "fenomeno dotado de especial carga volitiva". Es así, subraya el autor, que "la participación del nombre, como agente activo, en esa modalidad de cambio social llamada modernización, se torna parte relevante" del mismo. Por consiguiente, para Gerreiro Ramos MODERNIZACIÓN es "un cambio social consciente y deliberado".

45. Desde ese ultimo punto de vista una sociedad moderna es esencialmente una categoría comparativa, surge de la "conciencia" de una disparidad en el desarrollo y que reconoce sus anacronismos. Ello es propio de las "sociedades abiertas", pues en aquellas para las que no existe el mundo en esos términos nunca se presenta el problema de la modernización, sostiene el autor citado. Esto se hace extensivo y valido para el caso de la Administración Pública, por cuanto Guerreiro Ramos afirma que el esfuerzo de "modernizar determinado sistema administrativo" es "inseparable" de un esfuerzo de mayor envergadura que busca "modernizar la sociedad global".

46. Acudiendo a otros estudiosos y profesionales con responsabilidades en el campo de la MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA, podemos obtener mayores luces torno al concepto y a su lugar dentro de una tipología sobre el cambio.

47. Así por ejemplo, Chapel (1972) advierte como la "modernización de la administración" está a la orden del día, en todos los países industriales o no. Para todos ellos, les es indispensable adaptar la administración a la evolución más o menos rápida, o profunda, de las necesidades sociales, de la tecnología y de los fines del Estado. Esta mutación o transformación que trae consigo el advenimiento de "una nueva administración", abarca no solamente a las estructuras de la organización, a los procedimientos y los métodos, las atribuciones y competencias, así como al funcionamiento de todos los diferentes niveles de la administración, sino también sus relaciones internas y con los administrados, los grupos y la política. En este sentido, la noción de "MODERNIZACIÓN" se inscribe dentro del contexto general del "CAMBIO", e implica una cierta "ruptura con el pasado de la reforma administrativa". Así, la idea de la modernización está centrada en la presencia de concepciones novedosas, de estrategias y de tácticas, y no tan solo de métodos. Resultado ello de la experiencia no satisfactoria de la reforma circunscrita a la racionalización de las estructuras internas, y por cuanto ahora se hace necesario resolver cuestiones que requieren ser abordadas de manera más amplia y dentro de una óptica definitivamente interdisciplinaria. Además, que uno de los elementos característicos de las investigaciones y estudios concernientes al "cambio administrativo" es el de poner de relieve la creciente importancia de las concepciones y estrategias generales, lo cual supone una visión de conjunto y una acción coherente entre las partes. De tal suerte, juegan dentro del nuevo movimiento, de MODERNIZACIÓN, un papel preponderante el advenimiento de concepciones y de nuevos enfoques, la toma de conciencia con respecto a la "dimensión psicosociológica" de la modernización, y la formulación de estrategias en consecuencia.

48. En esa línea de pensamiento Beatriz M. de Souza Wahrlich (1975) advierte que la modernización administrativa presume parámetros diferentes a los de los modelos de "sistema cerrado", puesto que la organización administrativa no funciona en un ambiente estático, sino forma parte de un todo cuyas partes están en permanente interacción, son mutuamente dependientes y por lo tanto recíprocamente influenciables. Al mismo tiempo, ella recibe el influjo de factores de "comportamiento" no previstos y hasta cierto punto imprevisibles. Así, afirma la autora, la modernización administrativa trasciende al ámbito de la reforma, para comprender escencialmente "transformación y creación": no le basta promover mayor eficiencia en la consecución de los fines. Se vuelve necesario "redefinir los propios fines, los objetivos, las metas deseadas y las bases en que se apoya. De igual modo, envuelve el formular programas para alcanzar esas metas y organizar los proyectos respectivos, y en función de esos objetivos, programas y proyectos "se organiza entonces la administración". Por consiguiente, la orientación dominante de la modernización administrativa es de esta manera "teleológica" y no "procesalista"; se persigue la "eficacia" y no la simple "eficiencia" en la consecución de los fines. Desde este punto de vista, Santos (1978) concibe a la modernización adminis-

trativa como un "proceso intencional, permanente y modificador de organizaciones", el cual tiene por objeto la "alteración positiva del desempeño organizacional".

49. Otra fuente importante para tipificar a la MODERNIZACION ADMINISTRATIVA está ubicada en los razonamientos que condujeron a instituir la "Secretaría de Modernización y Reforma Administrativa" del Brasil, creada en julio de 1972. Conforme a un documento al respecto preparado por esa Secretaría (SEMOR, s/f; Ochs y Loureiro, 1975), la "modernización" es un "proceso" por el cual una sociedad "incorpora formas organizacionales, tecnologías físicas y sociales y comportamientos" que le permiten lograr, de manera más adecuada, "nuevos objetivos". Este "proceso universal" comprende tanto la "adopción" como la "regeneración" de "formas institucionales". Vista desde este ángulo, la modernización consiste en un "proceso de creación y transformación institucional" a través del cual la sociedad elevaría su "DESEMPEÑO", ante las "demandas que sobre ella inciden". En ese contexto, la "Modernización Administrativa" se entiende como un amplio "proceso" por medio del cual se introducen "cambios normativos" en áreas institucionales de actividad gubernamental, y que generan la necesidad de "crear o reformular" las "estructuras organizacionales, procesos de trabajo, actitudes y comportamientos". De tal manera, que la "Reforma Administrativa" sería un "proceso más restrictivo" a través del cual las instituciones procuran "cambiar" sus "estructuras, procesos de trabajo, actitudes y comportamientos", con el fin de "mejorar" su desempeño "interno". La "modernización" es por tanto un proceso "horizontal" más extenso, ligado a cambios en áreas institucionales amplias. Por el contrario, la "reforma" vendría a ser un proceso "vertical", confinado a una entidad determinada.

50. Basándonos en tales planteamientos, en otro trabajo (Campero y Loureiro, 1976) donde nos abocamos al tema que ahora nos ocupa, decíamos que la Administración Pública "adquiere nuevas dimensiones y una total reorientación para ponerse a tono con el papel que ha de desempeñar el Estado moderno", por cuanto "una sociedad distinta demanda una administración diferente: 'la administración del nuevo orden social'". Y en esa ocasión concluíamos que por "MODERNIZACION ADMINISTRATIVA" se entiende 'el proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas y sociales, ... comportamientos (y actitudes) que les permitan alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada'.

51. Dentro del mismo tema, en otro momento (1982) opinamos que "... el fenómeno de modernización consiste en un proceso de creación y transformación institucional, a través del cual la administración pública eleva su desempeño para hacer frente a las demandas que sobre ella inciden", parafraseando la tesis de SEMOR (s/f) y la de Ochs y Loureiro(1975). Asimismo, considerábamos en nuestro trabajo (1976), siguiendo las fuentes ya citadas, que "La modernización administrativa forma parte del proceso total de cambio experimentado por

un país en desarrollo y, por lo tanto, no puede ser considerada aislada de los factores políticos, sociales, económicos y culturales que ese proceso conlleva. También sosteníamos que esta característica de la modernización, en cuanto componente del cambio social " ... no se 'recibe', sino que se logra mediante el apoyo y aceptación que la modernización obtiene para las innovaciones que introduce en el sistema objeto del cambio. Este, al internalizar los valores de la innovación los legitima y, así las nuevas estructuras y tecnologías se incorporan y pasan a formar parte de sus formas de trabajo y de sus comportamientos. La modernización, mediante este proceso de aprendizaje social para el cambio, se institucionaliza transformándose en 'Desarrollo Administrativo'". A este respecto consideramos en nuestro "Ensayo Sobre la Modernización de la Administración Pública" (1976) como "El desarrollo administrativo forma parte del proceso de cambio que experimenta un país para la consecución de sus metas societales. Dentro de ese contexto, el desarrollo administrativo trasciende las dimensiones estrictamente formales y técnicas, para incorporarse a la cultura nacional como un valor y una capacidad permanente y sostenida de autorrenovación organizacional, mediante esfuerzos conscientes y deliberados. En este sentido debe considerarse al Desarrollo Administrativo (DA) como el proceso acumulativo de Modernización (M) e Institucionalización (I), el cual podría ser representado (adaptando la expresión de Jaguaribe, 1972) de la siguiente manera:

$$DA = f\ (M + I)$$

52. "Lo anterior -afirmamos- de ninguna manera es un juego de palabras y símbolos, si convenimos que la modernización, si no está aceptada y legitimada por el medio sociocultural y si no dispone de apoyo político, es una falacia propia de una tecnocracia interesada en aumentar la capacidad y la eficiencia ... y no en ampliar la participación popular. Los intentos antiguos y los más recientes en este sentido han fracasado por carecer de una filosofía de cambio, es decir, de contenido valorativo e ideológico, sustentado en los principios de una administración humanista y democrática." (Campero y Loureiro, 1976).

53. Deseamos poner término a este ejercicio relativo a la tipología del cambio, en lo que a la modernización administrativa concierne, sosteniendo que la estrategia para la modernización de la Administración Pública está sustentada en el modelo de "cambio planificado". Es por medio de este esfuerzo consciente, deliberado y colaborativo, basado en la aplicación de las ciencias del comportamiento y de la gestión, además de la tecnología social respectiva, como se hace operativa la acción innovadora para transformar a la Administración Pública en función de las demandas societales.

54. A propósito, encontramos útil, a manera de un "Esquema Conceptual, Referencial y Operativo", o "mapa guía" de un proceso modernizador, el desarrollado por un Grupo Técnico de la Coordinación de Modernización Administrativa de la Secretaría de Planeamiento del Estado de Paraná, Brasil, deno-

minado "Concepción Básica de la Modernización Administrativa." (Fabisiewcz et. al. 1979), y según la cual ésta significa:

1. Un PROCESO: a) dinámico; b) de naturaleza permanente; c) que permita activar, actualizar o depurar los objetivos; d) mediante "intervenciones"; e) indispensables para el "desarrollo organizacional".

2. De CAMBIO PLANIFICADO en: a) la estructura; los procedimientos; c) las actitudes; d) los comportamientos ; y e) el funcionamiento.

3. Con CARACTER DE EVALUACION, SEGUIMIENTO Y CONTROL: a) cualitativo y cuantitativo; b) de objetivos, productos, costos y procesos, relaciones, estructuras y funciones.

4. Empleando RECURSOS: a) POLITICOS (conducidos por el nivel jerárquico más alto para minimizar la variable política; b) HUMANOS (gente nueva, reubicación, ascenso, mejora salarial); c) FINANCIEROS; d) ECONOMICOS; y e) INFORMATICOS.

5. Basado en ORIENTACIONES: a) FINALISTAS (conciencia dirigida a planes, programas y proyectos, a la solución de problemas); b) COMPORTAMENTALES (desarrollo constructivo de valores, actitudes, hábitos y percepciones); c) SISTEMICAS (interacción con el medio ambiente para seguir y procesar sus transformaciones en términos de doctrinas, objetivos, metas, cambios, absorción de tecnologías físicas y sociales, administrativas y nuevas necesidades; y de EFICACIA Y EFICIENCIA.

6. A fin de SUPERAR LAS CAUSAS de: a) obsolescencia; y b) pérdida de objetivos de la organización; c) desarrollo tecnológico; y d) nuevas necesidades emanadas del entorno.

55. Corresponde por último abordar la revisión del tipo de cambio con mayor interés para el objeto del presente trabajo. Nos referimos al denominado "cambio planificado", calificado así por Kurt Lewin (1958 y 1978) en sus escritos sobre la "Teoría del Campo". La expresión también la emplean quienes fueran sus colaboradores en las investigaciones e intervenciones en teoría y práctica del "Grupo-T" y del "Método de Laboratorio", a saber, Leland Bradford, Kenneth Benne (1975) y Ronald Lippitt (1970) en la década de los cuarenta.

56. Al ocuparse del tema, Bartlett y Kayser (1973) coinciden con Lippitt (1970) en señalar, como otros autores, que siendo el cambio inevitable y universal éste es parte de cualquier situación humana. Agregando, los dos primeros, que

el cambio "algunas veces es el resultado de una acción planificada, a veces de una reacción, y otras veces de ninguna acción". Pero el cambio "sin embargo ocurre" y "puede mejorar o empeorar las cosas". En efecto, en ciertos casos el cambio puede ser incluso traumático; y, según Puigbo (1966) al mismo tiempo que él se ha convertido en una exigencia perentoria e insoslayable, por otra parte es una pesadilla. Al hombre, afirma el autor, lo angustia la inseguridad frente a una sociedad que, en su entorno, cambia con subitaneidad y ritmo enloquecedor. Así, al sumarse tensión e inseguridad el resultado es la neurosis. De allí, subraya Puigbo, que el hombre "se esfuerce por perfeccionar la planificación y recurra a los métodos prospectivos para intentar descifrar y sujetar las contingencias que encierra el futuro". En consecuencia, se ha hecho la distinción entre "cambios planificados" y aquellos que determinan la aparición de síndromes de ansiedad, pánico o defensivos, a saber: los cambios no planificados o espontáneos, fortuitos o al azar (Espósito, 1967).

57. Sin embargo "el cambio no tiene que ser accidental", puesto que, como sostiene Pierre Masse (1958), el contenido de la actividad humana planificada se caracteriza por "la conciencia y la intencionalidad opuestas a la fatalidad y al azar", precedida, tal como afirma el autor: "de una investigación prospectiva en la que la visión sobre el futuro es el primer tiempo de la acción." Estas reflexiones de hoy se apoyan, según lo sustenta Masse, en una misma línea de pensamiento: "la interpretación de la actividad humana como una aventura calculada, una lucha entre el azar y el antiazar." Esta interpretación la aplica el autor particularmente a lo que es para él, si no la aventura del siglo, al menos uno de sus aspectos más significativos y más alentadores: el desarrollo económico y social. Y los resortes de esta gran obra son, según el mismo autor, "la libertad y la voluntad del hombre."

58. Siguiendo ese mismo orden ideas, cabe hacer referencia a lo expuesto en el Prefacio de la segunda edición de "The Planning of Change" (Bennis, Benne y Chin, 1969) donde se pone de manifiesto que en la actualidad nos encontramos más allá del debate respecto a lo inevitable del cambio. En esto están de acuerdo la mayoría de los estudiosos. El debate contemporáneo ha virado, de "cambio versus no cambio", hacia los métodos empleados para controlar y dirigir las fuerzas en cambio. Los editores de esa obra citan a Dewey (1935) en cuanto éste subrayaba que 'la historia siendo un proceso de cambio no sólo genera cambio, sino también el método para dirigir el cambio social.' Con respecto a los métodos del cambio, advierten Bennis y sus colegas que pueden observar en la escena actual dos sistemas de ideas directamente contrapuestas: la "ley de no-intervención" y la "ley de intervención radical". Sin embargo, agrega Bennis, desde su punto de vista, el "cambio planificado" surge como la única opción factible a esos métodos; esto es, un método que de manera autoconsciente y experimental emplea la tecnología social para ayudar en la solución de los problemas de los hombres y de las sociedades.

59. Por su parte Lippitt, Watson y Westley, en su clásica y fundamental obra "La Dinámica del Cambio Planificado" (1970) adoptan también una tipología dicotómica con respecto a la manera como suceden los cambios. Según los autores, a medida que un sistema (social o de personalidad) se enfrenta con nuevas situaciones -internas o externas- que emergen de las fuerzas innovadoras, se ve forzado a cambiar su estructura o su funcionamiento para atender mas eficazmente ese nuevo estado de cosas. Tales cambios, dirigidos hacia el bien (es decir, hacia la eficacia, la adaptación, la ausencia de dolor) o en contra del mal (esto es, contra la ineficacia, la inadaptación y el dolor), ocurren de distintas maneras, las cuales pueden clasificarse como cambios espontáneos de desarrollo dentro del sistema, o bien cambios fortuitos, no planificados y externos al sistema. Esto, afirma Lippitt y sus colegas, se trata de algo bastante distinto al "cambio planificado", es decir el que se deriva de una decisión intencional o deliberada de esforzarse por efectuar mejoras en un sistema y en la de obtener la ayuda de un agente exterior a fin de llevarla a cabo.

60. Zaltman y Duncan (1977) también distinguen entre cambio planificado y cambio no-planificado. Al primero de estos lo ven como un esfuerzo deliberado con el objetivo definido, por parte de un agente de cambio, de hacer una modificación en la estructura y los procesos de un sistema social, y la cual a su vez haga necesario que los miembros de dicho sistema aprendan de nuevo como desempeñar sus roles. El cambio no-planificado, para los autores mencionados, deviene sin obvia deliberalidad, ni la fijación coordinada de objetivos por parte de aquellos involucrados en el mismo.

61. En suma, tal como lo infieren Shaukat Ali y Garth N. Jones (1969), el cambio puede concebirse dentro de diversos agrupamientos dimensionales, siendo el mas elemental o evidente de estos el referido al "cambio planificado y no planificado". El primero de ellos se emprende con un sentido de propósito y orientado a la acción, y el segundo tipo no está dirigido a la acción ni se inicia en forma deliberada.

62. Respecto a ese último significado, vale enunciar la definición que da Gordon Lippitt (1973) al cambio planificado, entendiendo por ello todo "esfuerzo intencional, diseñado con el propósito, de un individuo, grupo, organización o un extenso sistema social, de influir directamente en el statu-quo de sí mismos, de otra situación u organismo". Agregando Lippitt, que el cambio social 'transformador' "ocurre cuando los individuos, grupos u organizaciones cambian ellos mismos, o a otros, a través de decisiones y acciones conscientes." En este sentido, el cambio planificado también se entiende como "Un esfuerzo deliberado para cambiar una situación que resulta insatisfactoria, mediante una serie de acciones cuya elección y coordinación son producto de un análisis sistémico de la situación en cuestión." Según los autores de esta definición, Collerette y Delisle (1988), de ella se desprende que podemos hablar de cambio planificado cuando las acciones efectuadas para producir un cambio resultan de una

"reflexión sistemática" acerca de la situación considerada.

63. Esos planteamientos, haciendo uso de la expresión de Ali y Jones, estan basados en la premisa según la cual el cambio puede planificarse y controlarse de una manera sistemática. En otras palabras, el comportamiento de las personas puede cambiarse o integrarse en tal forma por medio del empleo de la ciencia y la tecnología sociales. En este orden de ideas, Harvey A. Hornstein y sus colegas (1971) afirman que la convicción de que los sistemas sociales podrían dar paso a intervenciones planificadas (en contra de la opinión acerca de un orden social predeterminado e inmutable), es requisito necesario para el desarrollo y estudio de la tecnología de la intervención social, en cuanto intento deliberado (planificado) de cambiar los sistemas sociales.

64. Cabe asimismo hacer notar, conforme al significado del cambio (o innovación) planificado que da Ronald G. Havelock (1978), que este acontece mediante un proceso deliberado cuya intención es la de lograr, con mayor probabilidad, tanto su aceptación por parte de las personas que cambian, así como su propio beneficio.

65. Podemos ya definir al cambio planificado, según la acepción de Bennis, Benne y Chin, como : un esfuerzo consciente, deliberado y colaborativo, integrado por un agente de cambio y un sistema cliente, que se reunen para resolver un problema o, de modo más general, planificar y logra el mejoramiento del estado de funcionamiento u operación en el sistema, ya sea este personal o social, mediante la aplicación de conocimientos científicos válidos y de la tecnología social.

66. Dentro de ese contexto, dice Bennis (1969) que el proceso de cambio planificado comprende, por tanto, un "agente de cambio", quien es típicamente un científico del comportamiento a quien se llama a ayudar al "sistema cliente", el cual se refiere al objeto (meta) del cambio. El agente de cambio, en "colaboración" con el sistema cliente, intenta aplicar "conocimiento válido" a los problemas de este último. Estos cuatro elementos (combinados -explica Bennis- : agente de cambio, sistema cliente, conocimientos válidos y una relación deliberada y colaborativa,) conscriben la clase de actividad que denominamos 'cambio planificado'.

67. Valga un acotamiento final, en el sentido de que el cambio en la naturaleza y la cultura de la sociedad implica que se realice "... una transformación, una revolución interna ... en nosotros mismos ... como seres humanos, uno en relación con otro" (Krishnamurti, 1977). Esto es, un "cambio como fuerza interior" (Pajestka, 1970), puesto que, si vamos a vivir en el mundo moderno, el hombre también "...debe cambiar, debe adquirir una disposición inusitada para el cambio." (Lippitt, et. al. 1970).

D. CAMBIO ORGANIZACIONAL

68. Hablar del cambio planificado en las organizaciones es hacer referencia al carácter inherente de éstas. En en efecto, si bien Max Weber (1978) definio a la "organizacion" como "un sistema en permanente actividad persiguiendo un objetivo de naturaleza especifica", las organizaciones tal como las conceptúa Etzioni (1965)- son, ademas, unidades sociales (o agrupaciones humanas) "conscientemente planeadas" y "deliberadamente estructuradas", "para la consecución de fines especificos", que tienen la propiedad de ser tambien "deliberadamente reestructuradas".

69. Este último atributo, es inmanente a las organizaciones, por cuanto, al no existir en un vacio, comparten con la sociedad, en la cual se hallan inmersas, el atributo de la estructura y del cambio social; de tal suerte que "se estructuran y cambian, se organizan y se desorganizan, se integran y desintegran, sin perder su identidad social, siendo, a la vez, identicas y siempre renovadas", tal como lo concibe Puigbo (1966). Asimismo, advierte este autor, la estructura no debe ser confundida con la 'estática social', puesto que involucra un proceso permanente: "el perpetuo movimiento de estructuración, desestructuración y reestructuración", definido por Gurvitch (1962).

70. Ahora bien, en lo que se refiere a la organización (y a la sociedad) moderna, Bennis (1969) afirma que el reto principal al cual debe enfentarse es el de resolver el problema de dar respuesta a la inestabilidad y turbulencia del ambiente, adaptándose a sus presiones mediante el cambio. Ello presume desarrollar una capacidad creativa, innovadora y adaptativa, así como conformadora del medio externo. A este proceso el autor lo denomina "adaptabilidad" y es propio de las estructuras "orgánico-adaptativas", las cuales irán tomando el lugar de la burocracia tal como la conocemos hoy; puesto que está "corre real peligro de fracasar por su incapacidad para transformarse al ritmo del cambio que se opera en el medio."

71. Desde la perspectiva de las estructuras orgánico-adaptativas, advierte Bennis que la deducción de la eficacia no deberá hacerse (únicamente) desde mediciones estáticas del desempeno o rendimiento, sino a partir de patrones capaces de ofrecer indicadores validos de "salud" organizacional. La formulación de criterios para la salud organizacional, sostiene el autor, es posible postularlos basándose en la definición de Marie Jahoda (1958), segun la cual una personalidad sana '...domina activamente su entorno, muestra cierta unidad de personalidad, y es capaz de percibir el mundo y a sí misma correctamente'. Esos principios Bennis 1962, 1969) los extrapola en términos organizacionales, postulando que una organización sana es aquella que posee:

1. "Adaptabilidad" (domina activamente su entorno). Es la habilidad para resolver problemas y de reaccionar con flexibilidad ante las exigencias variables del medio ambiente.

2. "Un sentido de identidad" (cierta unidad de personalidad). Para que una organización pueda desarrollar adaptabilidad, necesita saber "quien es" y que debe hacer" (misión y objetivos).

3. "Capacidad para examinar la realidad" (es capaz de percibir el mundo y a sí misma correctamente). Habilidad para investigar, para percibir con exactitud e interpretar correctamente las "propiedades reales" del medio ambiente ("campo") donde la organización existe ("fronteras"), y especialmente aquellas que se relacionan con el funcionamiento de la organización (organización interna).

72. Bennis (1969) concluye afirmando que "el proceso de solución de problemas de la adaptabilidad se destaca como la determinante exclusivamente mas importante de la salud organizacional, y que esta adaptabilidad depende de una identidad válida y una valida prueba de la realidad."

73. Cabe insistir que la noción de adaptabilidad que nos interesa, para los objetivos de nuestro trabajo, trasciende la visión del cambio como un proceso evolutivo, producto de ajustes menores sucesivos. Por lo contrario, se pretende adoptar una actitud revolucionaria ante el cambio, según la propuesta de Greiner (1967), para tender un puente entre los entornos dinámicos que se modifican velozmente, y el anquilosamiento de las organizaciones. Superar esto (previene al autor) constituye un reto para la dirección o gestión, en el sentido de que ésta se vuelva mas alerta e inventiva que antes, transformando rápidamente a las organizaciones mediante la alteración de actitudes y comportamientos a todos los niveles. En consecuencia, Bartlett y Kayser (1973) consideran que la administración o conducción del cambio es una de las diversas habilidades, que de manera integrada e individible, requiere todo directivo exitoso. Esto significa -en palabras de Leonard, R. Sayles (1962), citado por Bartlett y Kayser- "ver al cambio como algo intrínseco, parte integral de la tarea de gestión del administrador. El cambio es, por tanto, una parte y un atributo del proceso administrativo normal ...". En eso también coincide Havelock (1978) al definir las responsabilidades del ejecutivo como dobles: una de ellas consiste en el "mantenimiento" del sistema, y la otra en "cambiar" el sistema de tal manera que este tenga un mejor desempeño. De aquí, que como agente de cambio el administrador, en cuanto líder, tiene una necesidad real y continua de saber acerca del cambio y respecto del "proceso" del mismo. Para ello la organizaciones y sus directivos deben desarrollar una "capacidad analítica" (Naciones Unidas, 1970; Touche Ross) que los habilite para "anticipar, planear y cambiar las causas, en vez de que simplemente traten de reaccionar ante el cambio, motivados por factores externos." De tal suerte que la planificación del cambio se ha convertido en una parte de la responsabilidad de los directivos en todas las instituciones contemporáneas (Benne y Birnbaum, 1969).

74. A este respecto es oportuno, al abordar el tema de la adaptabilidad de las organizaciones, hacer una distinción en-

tre el cambio por "reacción" del cambio "anticipatorio" (Gawthrop, 1970; Greiner y Barnes, 1970). El primero de ellos es una respuesta mecánica o acto reflejo, el segundo conlleva una connotación distinta en cuanto los medios para adaptarse al cambio; esto en esencia implica que las fuerzas del cambio pueden ser detectadas antes de que emerjan en forma abierta y dinámica (Gawthrop, 1970). Esta modalidad del cambio organizacional es mas difícil de lograr debido a que, según Greiner y Barnes, 1970) el personal no reconoce su evidente importancia, siendo sin embargo distintiva de las instituciones líderes dentro de su ramo. Puede decirse, apuntan los autores, que tales organizaciones "proactivas" son las que están comprometidas tanto en cambiar sus entornos, al igual que a sí mismas.

75. Las modalidades del comportamiento organizacional, ante los retos del cambio, expuesto arriba, han sido identificadas en gran similitud por los estudios emprendidos en tal sentido por las Naciones Unidas con respecto a las administraciones públicas de los países en desarrollo. Si bien se acepta que "una de las virtudes mas importantes de un administrador es la capacidad de comprender los cambios rápidos y complejos que se producen en su ambiente y de ayudar a su organización a adaptarse creativamente a estos cambios" (Naciones Unidas, 1970), al mismo tiempo se advierte "que solo con lentitud va siendo objeto de atención su influencia sobre los sistemas gubernamentales y administrativos." (Naciones Unidas, 1971). Se afirma que la Administración Pública se había orientado tradicionalmente hacia la estabilidad; así, sus formas institucionales, su personal y otras prácticas y las preferencias profesionales de quienes a ella se dedican, han estado frecuentemente ligadas al mantenimiento del sistema (1970). De modo similar, las formas de adaptación, tanto de personas como de las organizaciones, desarrolladas en función de medios mas simples, no bastan ya para responder a las nuevas circunstancias, mucho más complejas (Naciones Unidas, 1971). Por el contrario, sostiene el organismo mundial, que la época dinámica actual induce a alejarse del tradicionalismo y demanda capacidades institucionales y personales para percibir y efectuar los cambios necesarios. Por lo tanto, hay necesidad constante de innovación y mejoramiento administrativos para que la Administración se adapte a las circunstancias cambiantes, a la aplicación de nuevos conceptos y sistemas de gestión, de tecnologías y a su propia racionalización. En consecuencia, para que la Administración Pública pueda desempeñar un papel significativo en el desarrollo nacional, sera necesario hallar los medios de anticipar los cambios ambientales, y de encauzarlos planificando el mejoramiento administrativo al mismo tiempo que el desarrollo económico y social. Asimismo, en este último debe reflejarse una apreciación significativa de la capacidad administrativa al igual que de las medidas y recursos necesarios a fin de que se cumplan con éxito los planes y programas. Naciones Unidas (1971) también previene, para tales propósitos, que "los políticos y las personas que ocupan cargos importantes en la administración del Gobierno y en el sector privado han de cambiar en

muchos casos de actitud y comprometerse a mejorar radicalmente a la administración pública."

76. Procede ahora examinar de manera sistemática el cambio planificado cuando el destinatario es la "organización", en cuanto sistema social, o alguno de los subsistemas o partes que la integran (Schein y Bennis, 1980); por cuanto los sistemas organizacionales constituyen el objeto de nuestro interés en este trabajo, a diferencia de otros "niveles del esfuerzo organizado orientado a la solucion de problemas", a saber: los "sistemas dinamicos" de personalidad, el grupo de relaciones cara a cara, y la comunidad, según la tipología de Lippitt, Watson y Westley (1970).

77. Para tal finalidad resulta útil valerse de la perspectiva tridimensional adoptada por Louis B. Barnes (1971), para el estudio del tema que nos ocupa. Desde esa óptica, el "cambio organizacional" puede abordarse en terminos de sus: a) "enfoques", b) "relaciones", y c) "procesos". Posterior a este ejercicio, será en el siguiente punto del presente capítulo donde se particularicen los elementos propios del "cambio organizacional planificado".

78. Desde la dimensión de los enfoques del cambio organizacional, se puede distinguir entre las "variables" o el "que" del cambio, respecto de las "estrategias" o el "cómo" puede iniciarse e implantarse el mismo. Aspectos que también serán tratados con mayor amplitud y profundidad en otros apartados, cuando nos ocupemos de los modelos de diseno, diagnóstico y cambio organizacional.

79. Por cuanto a "que" es lo que cambia, Barnes toma como ejemplo el esquema clásico de Harold J. Leavitt (1964), quien visualiza a las organizaciones como "sistemas de multivariables interactuantes", perspectiva que a su vez permite identificar varios "puntos de entrada" para los esfuerzos de cambio. Las variables a que se refiere Leavitt son las relativas a la "tarea", los "actores", la "tecnología" y la "estructura". La "tarea" tiene que ver con la "raisons d'etre" organizacional; esto es, con su función de producción de bienes y servicios. Los "actores" son las personas y sus comportamientos dentro de la organización. Por "tecnología" se entiende las herramientas, técnicas e invenciones para la solución de problemas, lo cual incluye tanto las máquinas como los programas. Finalmente, la "estructura" significa los sistemas de autoridad (u otros roles), de comunicación y el de flujo de trabajo. De las suertes es posible tratar de cambiar el desempeno o la definicion de la "tarea" introduciendo nuevas herramientas y máquinas, estructuras o personas. En cuanto al enfoque hacia los actores, Leavitt hace notar que en la literatura al respecto se advierte una fuerte "orientación a la persona", y esta tendencia se enfoca hacia el proceso de cambio en si mismo. Tal es el caso de autores como Bennis, Benne y Chin en lo que al esfuerzo colaborativo y deliberado que definen como cambio planificado.

80. En lo que se refiere a "como" se inicia y realiza el cambio en las organizaciones, Barnes hace una revision de las estrategias identificadas por Bennis (1963,1965,1969) y por Greiner (1967), en sus observaciones respecto a las estrategias seguidas en tal sentido.

81. Con tal objeto Bennis construye una tipologia de "estilos de cambio" que difieren entre si, en funcion a la distribucion del poder, la fijacion de objetivos y la misma implantación del cambio. Sumariamente tales estrategias son:

1. "Cambio Planificado", el cual envuelve la fijación común (entre el sistema cliente y el agente de cambio) de los objetivos, una relación de poder igual (eventualmente), e intención deliberada por ambas partes.

2. "Cambio por Indoctrinamiento", que implica la determinación mutua y deliberada de los objetivos, pero bajo una relación de poder unilateral o no equilibrada.

3. "Cambio Coercitivo", caracterizado por la fijación unilateral de objetivos, relación de poder desigual e intención deliberada unilateral.

4. "Cambio Tecnocrático", donde la determinación de objetivos se da por un solo lado, sin embargo se comparte poder. Una de las partes define los objetivos (el sistema cliente) y la otra (el "tecnócrata") ayuda a su logro, no cuestionando esta otra parte los supuestos valorativos del objetivo de cambio.

5. "Cambio Interaccional", en el cual se comparte el poder bajo condiciones en las cuales los objetivos no son buscados deliberadamente, sin un esfuerzo consciente y, por tanto, falta una relación "agente de cambio-sistema cliente".

6. "Cambio por Socialización", vinculado directamente con el control jerárquico, mediante el poder unilateral en la fijación de los objetivos, pero existe colaboración en la realización de estos.

7. "Cambio Emulativo", el cual tiene lugar en las organizaciones formales donde el poder es formal y no existen objetivos deliberados, produciendose el cambio a traves de la identificación de los subordinados con las 'imagenes de poder' de las autoridades superiores y su intento por 'emularlos'.

8. "Cambio Natural", referido a una categoria residual, consiste en compartir el poder sin una determinación de objetivos en forma deliberada. Corresponde a la clase de cambio que se originan sin intencion aparente, tales como los accidentes, los eventos o sucesos no intencionados, las innovaciones espontaneas, entre otros.

82. Conforme al propio Bennis, su tipologia es unicamente una aproximación prematura y parcial a enfoques del cambio,

los cuales rara vez se observan con tanta precisión en la práctica.

83. Por su parte Greiner(1967) percibe (coincidiendo con Bennis) que al examinar varios de los principales enfoques aplicados para "introducir" el cambio organizacional, éstos puede ubicarse a lo largo de un continuo de 'distribución del poder'. Según la apreciación del autor, en uno de los extremos del continuo se encuentran los enfoques que descansan en la autoridad "unilateral", hacia la mitad del continuo se localizan los enfoques de poder "compartido", y en el otro extremo están los enfoques relativos a la "delegación" del poder. Siete son los tipos específicos de "cómo" introducir el cambio dentro de los enfoques genéricos que encuentra Greiner, los cuales se exponen en seguida:

A. Enfoques de Acción Unilateral

1. "Cambio por Decreto". Anunciado por una "sola vía" cuyo origen es una persona con alta autoridad formal, y transmitido a quienes ocupan posiciones más bajas. De naturaleza impersonal, formal y "orientado a la tarea", constituye el enfoque empleado comúnmente, teniendo sus raíces en su práctica, por centurias, dentro de las burocracias militares y gubernamentales

2. "Cambio por Reemplazo". Personas ocupando puestos clave en la organización son substituidas por otra, bajo el supuesto de que los cambios organizacionales son una función del cambio en el personal. A este enfoque se acude con frecuencia cuando fracasa la vía del decreto.

3. "Cambio Estructural". Este antiguo y familiar enfoque presume que al modificarse la estructura de relaciones de la organización, supuestamente también se cambiará el comportamiento organizacional. Sin embargo, lo que parece lógico sobre el papel, dentro de un enfoque formal altamente racional, no lo es necesariamente para los fines humanos.

B. Enfoques de Poder Compartido

4. "Cambio mediante Adopción Grupal de Decisiones". Los miembros de grupos en los niveles inferiores de la jerarquía disponen de libertad para desarrollar soluciones alternativas a los problemas y elegir entre ellas. Pero en todo caso, la identificación y definición de los problemas continúa haciéndose unilateralmente desde arriba. Según la apreciación de Barnes, el énfasis del enfoque está en obtener el consentimiento grupal respecto a un curso de acción predeterminado.

5. "Cambio a través de la Solución Grupal de Problemas". De acuerdo con este enfoque tanto la definición como la solución de los problemas se da dentro del contexto de la discusión en grupo. Barnes agrega que ello se efectúa con la ayuda de una persona externa. El supuesto que subyace aquí es el de que las personas no solo se comprometen al ampliarse su

rol en la toma de decisiones, sino que tambien ellas poseen conocimientos significativos con los cuales contribuir a la definición de un problema. Para Barnes este podría se un tipo de 'cambio planificado'.

C. Enfoques de Autoridad Delegada

6. "Cambio por medio de la Discusion de Datos". Enfoque denominado así por Barnes, con base en el calificativo dado originalmente por Greiner como de "discusion de casos". Consiste en la presentación y realimentación de datos pertinentes al "sistema cliente", por medio de un catalizador o agente de cambio dentro de la institución. De este modo los miembros de la organización son estimulados a desarrollar sus propios análisis y llegar a sus propios "insights" o discernimientos (de acuerdo con James Drever (1974) "insight" significa, en psicología introspectiva, "aprehensión directa del significado de algo"). Los datos son presentados en la forma de materiales de casos, hallazgos en investigaciones o encuestas e informes, los cuales se les dejan al sistema cliente para que haga uso de ellos en la medida que se le ajusten. El supuesto aquí es que los individuos, a través de un medio de discusión de situaciones concretas, desarrollarán habilidades generales para la solución de problemas. Esto para ayudarlos a llevar a cabo subsecuentes cambios individuales y de la organización.

7. "Cambio mediante Sesiones de Grupo T". El enfasis fundamental del "Grupo-T" (Training Group) está en incrementar la autoconciencia y sensibilidad individual respecto a los procesos grupales, lo cual conducirá a los participantes en esas sesiones al autoanálisis, la introspección (insight) y al cambio organizacional. Barnes agrega que a través del Grupo-T se supone un cambio en los patrones de trabajo y sus relaciones, como consecuencia de los cambios en las relaciones interpersonales. De este cambio inicial se espera, o se propenderá al mejoramiento del desempeño en el trabajo. Se presume también que el beneficio que resulte para la alta dirección el participar en esas sesiones grupales, se haga extensivo al resto de la organización.

84. En forma complementaria, Greiner realizó una encuesta sobre casos de cambio organizacional, encontrando que los resultados exitosos fueron aquellos donde los cambios: a) se extendieron a través de la organización, involucrando y teniendo efecto sobre mucha gente; b) produjeron cambios positivos en las actitudes del personal de línea y de apoyo c) indujeron e impulsaron a las personas a comportarse de manera mas eficaz en sus interrelaciones y en la solución de problemas ; y d) derivaron en un mejor desempeño organizacional.

85. El mismo estudio reveló además, que en los casos donde se obtuvieron esos indicadores de éxito, estuvieron presentes en la evolución del cambio los patrones siguientes:

1. La organización, y especialmente la alta dirección, se encuentran bajo una importante presión externa e in-

terna por un mejoramiento, mucho antes de que se contemple en forma explícita el cambio. Asimismo, tanto el desempeno como la moral se encuentran bajos; y, la dirección superior, a primera vista, sondea una solución a sus problemas.

2. Una nueva persona, reconocida por su habilidad para introducir mejoras, entra a la organización, ya sea como cabeza de la misma, o como un consultor que trata directamente con ésta.

3. La primera actuación de esa nueva persona es la de estimular el reexamen de los problemas, antiguos y presentes, de la organización.

4. La cabeza de la organización, y sus colaboradores inmediatos, adoptan un papel directo y de fuerte involucramiento en la conducción de ese ejercicio metodológico de análisis crítico.

5. La nueva persona, con el apoyo de la dirección superior, involucra a diversos niveles de la institución para que, de manera colaborativa, se aboquen al acopio de datos y a estudiar soluciones a los problemas organizativos, con el propósito de identificarlos y encontrarles remedio.

6. La nueva persona proporciona a los demás miembros de la organización, en los diversos niveles de esta, nuevas ideas y métodos para el desarrollo de soluciones a los problemas.

7. Las soluciones y decisiones acerca de los problemas, así como el crédito que se les de a las mismas, se desarrollan y prueban en pequeña escala, antes de un intento por ampliar el ámbito o alcance del cambio hacia problemas mayores y a toda la organización.

8. El esfuerzo de cambio se extiende con cada experiencia exitosa, así como a medida que crece el apoyo directivo o gerencial, y va siendo gradualmente absorbido en forma permanente dentro del estilo de vida de la organización.

86. Otra forma de explicar el "cómo" se da el cambio la encontramos de nuevo en Bennis (1965), quien al referirse a lo que califica "algunos de los modelos 'tradicionales' de aplicación del conocimiento", afirma que es posible identificar ocho tipos de programas de cambio si hacemos un examen de su base racional. Desde tal perspectiva, los cambios ocurren a través de:

1. "Exposición y Propagación". Quizás el más popular, supone que el conocimiento es poder y que las ideas cambian al mundo.

2. "Cuerpos Elite". Se piensa que las ideas por sí mismas no determinan la acción. Por consecuencia, se hace necesario un rol estratégico (como por ejemplo, llevando a los

científicos al gobierno), para materializar esas ideas.

3. "Adiestramiento en Relaciones Humanas". Similar al programa de "Cuerpos Elite", al intentar traducir los conceptos de las ciencias del comportamiento en formas que sirvan, a los hombres en las posiciones de poder, como referencia personal.

4. "Asesoría". Supone que esta provee una fuente de inteligencia al sistema cliente. La estrategia de tal forma de introducir el cambio radica en observar, analizar y planificar racionalmente.

5. "Consulta Científica". Se acude al experto o erudito para obtener un consejo u orientación con base en una investigación exploratoria, la interpretación mediante un estudio con base al conocimiento, la confrontación, y el hallazgo de una solución.

6. "Circulación de Ideas". Consiste en la difusión de las ideas a una élite. Ello lleva a la presunción de que se puede influir en el cambio haciendo llegar las ideas a las personas con poder o influencia.

7. "Investigación para el Desarrollo". Se pretende ver si una idea puede llevarse a la etapa de ingeniería. Esta estrategia esta dirigida hacia un problema, más que a un sistema cliente. Siguiendo a Bennis, en otra de sus obras (1969), encontramos que esa modalidad de investigación -en cuanto programa de cambio- esta dirigida exactamente hacia el problema de ayudar a la gente a ver, dados nuevos 'insights' o discernimientos teóricos, "como" podría hacerse algo notablemente distinto o mejor.

8. "Investigación-Acción". Término acuñado por Kurt Lewin para designar al tipo de investigación que se emprende con objeto de resolverle a un cliente su problema, apuntando a la aplicación de las ciencias del comportamiento en el mejoramiento de la eficacia del sistema. La investigación-acción también tiene como unos de sus rasgos comunes, el intercambio de roles entre los investigadores y el sujeto del cambio. De tal modo, el cliente se convierte en investigador y éste se involucra en los pasos que conllevan las acciones de cambio.

87. Haciendo una recapitulación, Bennis concluye que si bien cada uno de los ocho programas de cambio tiene sus propios defensores y detractores, al igual que aparentemente son o prometen ser exitosos, todos ellos se asemejan en su deseo por emplear el conocimiento para lograr algun fin deseable socialmente. Sin embargo, el autor tiene la opinión de que en todos esos programas de cambio esta implícito un sesgo o defecto que posiblemente debilita su impacto total. Las predisposiciones más visibles son:

a) El sesgo "racionalista", al no contemplarse la implantación del cambio, puesto que el conocimiento de algo no

conduce automáticamente a una acción inteligente. Esta requiere tanto de compromiso y programas, como de la verdad.

b) El sesgo "tecnocrático", sin espíritu de colaboración; orientado a presentarle al sistema objeto de cambio 'la traducción de las soluciones teóricas en el lenguaje del cliente y referencias a su situación específica. En suma, se le dice que debe hacer'(Zetterberg, 1962; citado por Bennis, 1969). Por consiguiente, según Bennis (1969) este enfoque rara vez funciona sin alguna forma de colaboración entre el sistema cliente y el agente de cambio; agregando el autor que "cuanto mayor sea el numero de factores sociopsicológicos envueltos en contraste con los técnicos tanto mayor será la colaboración necesaria." Además, "puesto que en las organizaciones humanas todo cambio de importancia implica un reordenamiento en los patrones de poder, asociación, status, habilidades y valores, algunos pueden significar un beneficio o una pérdida. En consecuencia, es distintivo del cambio el que conlleve riesgo y temor." De tal suerte, Bennis (1969) considera que la confianza y el apoyo del agente de cambio, durante el período de mayor tensión, pueden ayudar a 'preparar' al sistema cliente para el cambio.

c) El sesgo "individualista", tiene que ver con aquellas estrategias que se ocupan del individuo, excluyendo las fuerzas organizacionales y los roles en torno a él. Sin embargo, nada garantiza que un hombre con sabiduría actuará en consecuencia una vez que alcance el poder.

d) El sesgo "instrospectivo", en cuanto a que si bien el "insight" proporciona variables apropiadas para el cambio planificado cuando se toca el factor personal, no es obvio que ello lleve directamente a la sofisticación de reordenar los sistemas sociales o de que se realicen intervenciones organizacionales estratégicas. Por consiguiente, queda pendiente la cuestión acerca de como podría el "insight" llevar directamente al manejo de los factores externos.

88. Cabe llamar la atención de que la apreciación de Bennis en cuanto a que los defectos o sesgos, por el identificados, en los programas de cambio debilitan el impacto de los mismos, lo anterior no es válido para el caso de la "Investigación-Acción", por cuanto, como se evidencia en el apartado respectivo, esta consiste en una estrategia para la facilitación del cambio, de manera planificada, colaborativa, que hace uso del conocimiento y de las variables comportamentales, interviniendo en las organizaciones, en cuanto objeto del esfuerzo de autorrenovación, y donde el sistema cliente asume el papel más relevante y activo, con la ayuda del agente de cambio, en todo un proceso encaminado a la implantación de mejoras y transformaciones.

89. Otra tipología respecto a "cómo" se introducen y desarrollan los cambios ha sido elaborada por Kurt E. Olmosk (1972; Boshear y Albrecht, 1977), después de haber observado diversas maneras como se aborda el problema del cambio por distintos individuos, grupos y organizaciones.

90. Olmosk logró diferenciar ocho estrategias de cambio, las cuales denominó respectivamente: 1. de "coparticipación" o confraternidad; 2. "política"; 3."económica"; 4. "académica"; 5. "ingenieril"; 6. de "confrontación"; 7 "militar"; y 8. de "ciencia del comportamiento aplicada". Cada una de estas estrategias es a su vez desarrollada en cuanto a factores comunes tales como: 1. "supuesto básico"; 2. "inclusión" de actores; 3. "influencia"; 4. "enfoque perceptual"; 5. "necesidades emocionales"; 6. "ventajas" o conveniencia; 7. "problemas implícitos"; 8. "cuestiones que omite"; 9. "quien (es) la emplea (n) con mas frecuencia". La interrelación de estrategias y factores comunes se ilustra en el cuadro elaborado por Boshear y Albrecht, síntesis de la versión de Olmosk. Al concluir la exposición de su planteamiento, el autor llama la atención en cuanto a que en la práctica rara vez se aplican esos enfoques en forma pura, sino que por el contrario una de las estrategias puede predominar con modificaciones basadas en uno o dos de los otros enfoques.

91. A manera de ejemplo, en seguida se reproducen las estrategias para el cambio denominadas de "ciencia del comportamiento aplicada" y de "ingeniería", enunciando sus principales atributos a la luz de sus factores comunes.

E S T R A T E G I A S

CIENCIA DEL COMPORTAMIENTO APLICADA

FACTORES	ATRIBUTOS
1. Supuesto Básico	La mayoría de los problemas son complejos y rebasan toda frontera, lo cual requiere una combinación de enfoques para su solución.
2. Inclusión	Se incluye a todos los posibles afectados.
3. Influencia	Se basa en el conocimiento y grado en que las decisiones afectan a los actores.
4. Enfoque Perceptual	Ecléctico, pero centrado en la situación.
5. Necesidades Emocionales	Integración intelectual y emocional.
6. Ventajas	Utilizar tanta información como sea posible.
7. Problemas Implicados	Hacerse autocomprensible. No parecer "lavado cerebral".
8. Cuestiones Omitidas	Cómo podría Yo 'realmente' llevarla a cabo. Saber con certeza lo que está haciendo.
9. Quien la usa con mas frecuencia.	Consultores en Desarrollo Organizacional y en Relaciones Humanas.

INGENIERIA

FACTORES	ATRIBUTOS
1. Supuesto Básico	Si cambia el entorno o medio ambiente, las personas tienen que cambiar.
2. Inclusión	Se basa en la posesión de habilidades técnicas.
3. Influencia	Mediante el cambio de la estructura o el ambiente de trabajo.
4. Enfoque Perceptual	Pertinente a la tarea y racionalidad.
5. Necesidades Emocionales	Racionalidad, claridad y estructura.
6. Ventajas	Estar informado o consciente acerca del medio ambiente.
7. Problemas Implicados	Lograr la aceptación para el cambio. Hacer frente a las consecuencias inesperadas. Consumo de tiempo. Pocas personas pueden ejercer control sobre la estructura.
8. Cuestiones Omitidas	Cómo se sentirá la gente al respecto.
9. Quien la usa con mas frecuencia	La alta dirección o gerencia.

92. Una vez hecho el examen de la dimension relativa a los "enfoques" del cambio organizacional, procede ahora abordar, dentro de la perspectiva de Barnes, lo relativo a "quienes" son los actores o las partes cruciales ("relacionamientos") que intervienen en el proceso de cambio.

93. Tal como lo reconocen los estudiosos de los fenomenos del cambio, Barnes subraya que en estos se evidencia un proceso que comprende las fases de arranque, apoyo y resistencia. De tal suerte, los patrones de iniciativa y de resistencia son tan familiares en las organizaciones como en otras situaciones sociales. Algunos individuos, apunta el autor, asumen posiciones claves a partir de las cuales tratan de ejercer influencia sobre otros dentro de la situación de cambio organizacional.

94. Asimismo, Barnes considera que tanto la defensa o promoción del cambio, como su resistencia, pueden ir acompanados de comportamientos razonados o emocionales. Además es posible (y comunmente asi sucede) que los Defensores Racionales se vean en la necesidad de hacerle frente a los Radicales del cambio, al igual que a quienes lo resiten. Los Opositores

Racionales tienen que habérselas con sus propios Tradicionalistas (quienes resisten "per se"), y también con los abogados del cambio. El consecuencia, el autor concluye que tanto el apoyo como la resistencia al cambio pueden ser racionales y realistas, o no serlo. Con base en esa perspectiva, Barnes construye una tipología sobre el relacionamiento entre los actores del proceso de cambio organizacional, la cual se ilustra:

Relacionamiento Interpersonal
en Situaciones de Cambio Organizacional

	Defensores	Opositores
Racional Objetiva	Defensores Racionales	Opositores Racionales
Emocional Subjetiva	Radicales	Tradicionalistas

95. Por la trascendencia del tema, para la instrumentación de estrategias de cambio organizacional, el mismo será abordado de nuevo más adelante. Sin embargo vale adelantar que el factor resistencia constituye uno de los tres rasgos fundamentales que establece el profesor británico Gerald Caiden (1969) para diferenciar el concepto de cambio respecto de lo que el califica como "reforma administrativa". Para el autor, si bien la reforma administrativa es un componente relativamente menor dentro de la totalidad del cambio social, ésta se caracteriza por ser una transformación: a) artificial; b) inducida; y c) en contra de la "resistencia". Segun Caiden lo que distingue a la reforma del cambio es precisamente la resistencia a éste.

96. Procede finalmente ocuparnos del tercer componente del modelo tridimensional con el cual Barnes describe el cambio organizacional. Este ingrediente lo define el autor como el "proceso" del cambio, e implica un paso o tránsito en el tiempo. Conforme a Barnes ese proceso comienza con un complejo de equilibrio dinámico, seguido por alteraciones del mismo en la organización durante y después de los cambios. Este tránsito exhibe el perfil ciertas fases, las cuales con forman un proceso total.

97. Tal como lo consigna Barnes, el concepto tradicional o más común de las fases del cambio fue el sugerido por Kurt Lewin en 1947. Esas fases son la de: a) "descongelamiento" de un patrón establecido; b) el "cambio" a uno nuevo; y c) el "recongelamiento" del nuevo patrón. Barnes advierte que este modelo proporciona un cuadro general del proceso de cambio, sin embargo es necesario clarificar los subprocesos de éste.

98. Esa importante tarea, sugerida por Barnes, será desarrollada mas adelante al momento de abordar los temas de cambio planificado y de los modelos de cambio organizacional. Se juzga pertinente por ahora dejar en claro esas tres categorías concebidas por Lewin para entender el proceso general de cambio.

99. Para tal propósito es conveniente acudir a la misma obra del autor. Una lectura de estas fuentes (Lewin, 1947,1958, 1978; Lippitt, et. al. 1970) permite llegar al pensamiento "lewiniano" acerca del proceso de cambio, el cual puede enunciarse como sigue:

1o. Un cambio hacia un nivel más elevado de actuación o de funcionamiento tiene a menudo corta existencia, ya que después de un esfuerzo máximo la vida de un grupo, o institución organizada, no tarda en volver a su nivel previo.

2o. Esto indica que no es sufuciente definir el objejetivo de cambio planificado en el desempeno, sino que la institución organizada o el grupo logre un nivel diferente. Es por ello que la permanencia en el nuevo nivel, o durante un período deseado, debe incluirse en el propio objetivo.

3o. En consecuencia, un cambio exitoso abarca tres etapas o aspectos: 1. el "descongelamiento" del "statu quo" actual; 2. el "desplazamiento" hacia un nuevo nivel; y, 3. el "recongelamiento" de la vida grupal u organizacional, dentro de un nuevo modelo o patrón estable.

100. Lewin agrega que los cambios sociales se producen, en gran medida, por el cambio en la constelación de fuerzas del "campo" o "espacio vital" donde la institución y el grupo existen. De tal suerte, afirma el autor, que puesto que cualquier nivel está determinado por un "campo de fuerza", la permanencia implica que el nuevo "campo de fuerza" se establezca relativamente seguro contra el cambio.

101. Dentro de ese mismo orden de ideas cabe hecer referencia a lo señalado por Parsons (1966), en el capítulo "Los procesos de cambio de los sistemas sociales", de su obra "El Sistema Social". Según el autor, podemos presumir que la introducción de cambio en el sistema"...impone tensiones en los actores en aquellas otras partes que afecta el cambio. Las reacciones ante estas tensiones constituyen las tendencias hacia el re-equilibrio del sistema, es decir, hacia la eliminación del cambio y la restauración del estado del sistema antes de su introducción. Pero estas fuerzas pueden ser 'combatidas', de modo que el cambio llegue a consolidarse y, tal vez, extenderse. Pero ...esta consolidación significará que las otras partes del sistema -las que no son la zona original del cambio- también han sido cambiadas, hasta el punto de que lo que se alcanza, eventualmente, es un nuevo estado del sistema como un todo." En suma -siguiendo a Parsons- "El cambio

en la estructura de las organizaciones -al igual que el cambio en el contenido de los roles particulares- impone tensiones. Hay intereses creados complejos en el mantenimiento de una organización que es la que tiene que ser superada. Una de las fases más importantes de este proceso de cambio consiste en la necesidad de formalización cuando se alcanzan ciertos puntos de complejidad." Este aspecto, de suma importancia para la institucionalización del cambio, es bien desarrollado por autores como Lippitt y sus colegas (1970), Hage y Aiken (1970), y Havelock (1970), al ocuparse del tema de las etapas o fases del cambio, tal como se aprecia en el apartado respectivo en nuestro trabajo.

102. Podemos recapitular acerca del esquema básico del proceso de cambio ideado por Lewin valiéndonos de un pasaje de la obra titulada "Resource Book for Planned Change" (Lippitt, Hooyman, Sashkin y Kaplan, 1978), donde se expone que los tres pasos fundamentales en el cambio de los patrones de comportamiento en un sistema social están enfocados al cambio de alguna de las fuerzas sociales. Así, en una primera fase, y previo a todo, las personas involucradas en el sistema social deben reconocer la necesidad y posibilidad del cambio. Esto significa que el equilibrio existente debe ser abierto al cambio, o sea "descongelado". En segundo término, deberán identificarse -y en cierta forma menejarse- las fuerzas que son importantes y objeto de alteración. Esta parte es la más difícil y la que más tiempo consume en el proceso de cambio. Asimismo, cuando se tiene éxito, puede observarse que el equilibrio de fuerzas se ha movido a un nuevo estado o nivel. Sin embargo, advierte Lippitt y sus colegas, ello no significa necesariamente que el cambio será permanente, puesto que el equilibrio podría, después de algún tiempo, revertir a su estado original. Para prevenir esto, las fuerzas que han sido cambiadas deben ser mantenidas o estabilizadas; lo cual con frecuencia solo puede hacerse logrando un apoyo general para los cambios por parte de muchas personas o grupos en el sistema social que emprende la transformación. De tal suerte, a través de ese proceso de estabilización y generalización, el equilibrio, en cierta forma, se "recongela" en el nuevo nivel y es probable, entonces, que los cambios perduren.

103. Procede finalmente llevar el modelo de cambio "lewiniano" al terreno propiamente organizacional, donde las fases del proceso cobran (según Bennis, 1969) el siguiente significado:

- "Descongelamiento": Motivación y preparación del sistema cliente para el cambio;

- "Desplazamiento": Cambio o adquisición de estructuras, tecnologías físicas y sociales, y comportamientos del sistema; y

- "Recongelamiento": Internalización y pertenencia del cambio dentro del sistema cliente.

104. Por lo que respecta a Craig (1978), éste entiende al cambio dentro de la organización como sigue:

- "Descongelamiento": El cambio puede iniciarse en la organización debido a una crisis, a nuevas demandas que recaen sobre ella, o a innovaciones propuestas dentro de la misma. Las antiguas formas de vida (sistemas, métodos, hábitos,costumbres, etc.) se abren al cuestionamiento y existe un clima para el cambio;

- "Desplazamiento": El cambio ocurre a través de procesos al azar o fortuitos en busca de nuevas soluciones , o desde un enfoque planificado para resolver el problema. En este momento existe incertidumore, probablemente conflico, y se efectúa un examen minucioso y completo de la situación; y

- "Recongelamiento": El cambio se institucionaliza a medida que la innovación se convierte en el nuevo 'procedimiento estándar de operación'.

105. Barnes a su vez conjuga su enfoque de relacionamiento de actores en el proceso de cambio con las fases de los modelos de Lewin y Greiner, según se ilustra enseguida.

EL PROCESO DE CAMBIO EN LAS ORGANIZACIONES

DESCONGELAMIENTO	TRASLADO	RECONGELAMIENTO
Presiones por mejorar internas (Defensores Racionales y Radicales) y externas (tecnológicas, económicas etc.). La dirección o gerencia no puede enfrentar adecuadamente las demandas de mejoramiento.	El iniciador sugiere cambios en variables de Tarea, Actores, Tecnología y Estructura. Esto consistente con el enfoque de poder necesario en su relación con la alta dirección.	La resistencia se fortalece entre los Opositores Racionales y Tradicionalistas.
El iniciador del cambio aparece con un historial exitoso. Expone el enfoque de distribución de poder que desea emplear, en un esfuerzo por aclarar sus relaciones con la dirección o gerencia.	Alta dirección acepta ensayar propuestas del iniciador del cambio. Las halla funcionales un pequeño grupo de Defensores Racionales y Radicales.	Las propuestas se prueban en amplia escala. Exito supera fracasos. Estos se deben a Opositores según opinan los Defensores.
El iniciador logra apoyo preliminar de la alta dirección y de los Defensores, a medida que levanta un diagnóstico de los problemas de la organización.	Comienza a formarse resistencia entre Opositores Racionales y Tradicionalistas.	Las propuestas de cambio forman parte del estilo de vida organizativa. Los Radicales exageran el éxito.

E. CAMBIO ORGANIZACIONAL PLANIFICADO

1. CONSIDERACIONES GENERALES

106. La posibilidad de cambiar y transformar a sí mismo y al mundo que le rodea, es propia de la naturaleza del hombre. Este es -para decirlo en palabras de Erich Fromm (1962)- "el primer elemento que diferencia a la existencia humana". Si bien otros seres pueden adaptarse a condiciones cambiantes cambiando ellos mismos ("autoplasticamente"),no lo hacen cambiando las condiciones ambientales ("aloplásticamente"). Esto último, agrega Fromm, es inherente al hombre, quien tiene más desarrollada la capacidad de "aprender", además de estar dotado de las cualidades siguientes: "la advertencia de sí mismo como una entidad separada; su capacidad para recordar el pasado, vislumbrar el futuro, y denotar objetos y acciones por medio de símbolos; su razón para concebir y comprender el mundo, y su imaginación a traves de la cual llega más allá del alcance de sus sentidos."

107. Dentro de esa misma línea de pensamiento, Walter Buckley (1970) distingue entre "morfostásis" y "morfogénesis" para diferenciar atributos de los sistemas mecánicos y orgánicos respecto de los "sistemas adaptativos complejos". En el caso de los primeros, estos actúan conforme a la "homeostásis" para mantener su estructura específica, dada genéticamente dentro de límites bastante definidos. Por el contrario, en los ordenes "filogenético, psicológico superior y sociocultural" estos se singularizan por sus propiedades "morfogenéticas"; dicho de otro modo, aclara Buckley, "estos ultimos se distinguen precisamente por el hecho de que, en vez de reducir al mínimo la organización, o preservar una estructura física dada, crean, elaboran o modifican, de manera típica sus estructuras como prerrequisito para conservarse viables en cuanto sistemas activos." En otro pasaje de la obra de este autor encontramos al respecto, que la 'morfostásis' se refiere a aquellos procesos de los intercambios complejos entre el sistema y el ambiente, los cuales tienden a preservar o mantener una forma, una organización o un estado dado del sistema; en tanto que el proceso de 'morfogénesis' se refiere a los procesos que tienden a elaborar o modificar esos rasgos. Así, los procesos homeostáticos en los organismos son ejemplos de 'morfostásis', en cambio el aprendizaje y el desarrollo social lo son de 'morfogénesis'. Buckley llama la atención por cuanto tiene que ver con los "sistemas adaptativos complejos" y sus características consubstanciales de ser sistemas 'autoconscientes', 'autorreguladores', 'autodirigidos' y 'autoorganizadores', a que todos estos conceptos apuntan al hecho de que la conducta de los sistemas complejos y abiertos no es una función simple y directa de fuerzas externas incidentes. "Ocurre mas bien que a medida que los sistemas abiertos cobran mayor complejidad, se desarrollan en ellos procesos mediadores de complejidad también creciente que se interponen entre las fuerzas externas y la conducta." Estos procesos vienen a cumplir las siguientes operaciones: "1) Adaptar en forma temporaria el sistema a las contingencias externas; 2) dirigir el sistema hacia ambientes más ar-

mónicos con él; y 3) reorganizar permanentemente aspectos del sistema mismo para enfrentar quizá con mayor eficacia, el ambiente."

108. En resumen, Buckley propone el desarrollo de un modelo enteramente nuevo para el análisis y el cambio de los sistemas adaptativos complejos, puesto que los enfoques mecánicos y orgánicos son inapropiados para esos propósitos. De tal suerte que sugiere la adopción de los modelos "morfogenético" y "cibernético", apropiados para la "permanente estructuración, desestructuración y restructuración" que caracteriza a los sistemas socioculturales; y, por cuanto mientras el concepto de 'equilibrio' homeostático se limita a descripciones y ajustes - de estados constantes, "el concepto cibernético se basa en la dinámica plena, que incluye el cambio de estado como aspecto inherente y necesario de la operación de sistemas complejos." En este sentido, el equilibrio, la homeostásis y la "retroalimentación negativa", constituyen procesos "conservadores" o compensadores de la desviación. Estos, advierte Buckley, han sido destacados en la literatura, a expensas de "los procesos estructuradores y promotores de la desviación", fundamentales para comprender sistemas de nivel superior. Es el concepto de "retroalimentación positiva" el que permite entender los mecanismos subyacentes a la construcción estructural o "morfogénesis";y, en tal sentido, es propio del modelo de sistemas complejos adaptativos, los cuales se benefician con las 'perturbaciones' y la 'variedad' del medio, puesto que son aquellos que "no se limitan a sobrevivir, sino que se elevan por su propio esfuerzo."

109. Esa propiedad, y capacidad de cambio, del "estado" y del entorno de un sistema sociocultural o "sistema complejo adaptativo" (como los denomina Buckley), ha sido puesta de relieve por Karl W. Dewtsch en su libro "Política y Gobierno" (1976) al referirse a las funciones comunes a todo sistema social, las cuales -remitiéndose Dewtsch a la tipología de Talcott Parsons- son las de: 1. "mantener" sus propios patrones básicos; 2. "adaptar" el sistema a las condiciones cambiantes; 3. "integrar" sus diferentes tareas y funciones; y 4. avanzar para "alcanzar" sus objetivos.

110. A juicio de Dewtsch, esas funciones se refieren principalmente al "mantenimiento" de las sociedades en su estado actual y nos dicen poco acerca de la forma en que estas "cambian". En consecuencia, advierte el autor, es importante preguntarnos cuales son "las funciones básicas de los sistemas en que el cambio constituye una parte importante de su comportamiento". La respuesta para Dewtsch es que existen dos funciones de ese tipo, siendo la primera el "cambio de metas"; puesto que los sistemas no persiguen únicamentemente metas antiguas, sino que de tiempo en tiempo pueden abandonarlas o reemplazarlas por otras nuevas. Por consiguiente, como sentencia el autor: "Las sociedades que no pueden cambiar sus metas se fosilizan o perecen." La segunda función básica de un sistema social, en que el cambio constituye parte esencial de su comportamiento, es la "autotransformación". En efecto, afirma Dewtsch, un sistema puede transformar

buena parte de su propia estructura que, ordinariamente, cambia en forma lenta. Y -agrega el autor- al transformarse "a sí mismos", los sistemas terminan no solamente con metas diferentes, sino también con estructuras básicas distintas y con diferentes patrones de conducta.

111. Dewtsch finalmente llama la atención en cuanto a las fuentes endógenas y exógenas que impulsan el cambio. Al respecto dice que un sistema social cambia sus metas o su estructura interna porque algunos de sus elementos o funciones ya no son compatibles con otros elementos o funciones. "O sea, que todo problema de cambio de metas y autotransformación principia por una severa tension en el sistema de integración. A causa de que un sistema ya no puede vivir consigo mismo o con su ambiente, empieza a cambiar sus metas o transformar su estructura."

112. Ahora bien, ya dentro del terreno propio de las organizaciones el cambio es también -como lo sostiene Garth N. Jones, en su obra "Planned Organizational Change" (1969)- un "fenómeno inevitable y universal". El hecho de que las organizaciones "inevitablemente cambien" se debe -afirman Fremont E. Kast y James E. Rosenzweig (1974)- a que son "sistemas abiertos". Esto significa que se encuentran en constante interacción con su entorno o medio ambiente, interno y externo, y que a través de procesos de flujo, entre las fronteras del sistema, se allegan los medios para una constante verificación y conocimiento de las condiciones cambiantes. Detectando así, las fuerzas del cambio atribuibles a estímulos exógenos y endógenos. Agregan Kast y Rosenzweig que si bien las organizaciones deben ajustarse a las condiciones cambiantes, al mismo tiempo deben mantener un sistema lo suficientemente viable para el logro de sus tareas fundamentales. En pocas palabras, una organización requiere tanto de estabilidad y continuidad como de adaptación e innovación, concluye los autores.

113. Sin embargo, Jones sostiene que el cambio rara vez ocurre de manera fluida, sin obstáculos y balanceada. La resistencia al cambio es algo común, además de caracterizarse el proceso social por la desorganización y la aflicción. Junto a la desorganización vale hacer referencia a lo que Downs denomina como el "ciclo de rigidez" o "síndrome de osificación" que deviene en las grandes organizaciones burocráticas en forma de una creciente esclerosis en los comportamientos y las estructuras, acarreando su incapacidad para la agilidad y la innovación. Para remediarlo, observa el autor, se acude a considerables reorganizaciones, las cuales son comunmente seguidas por periodos de reajuste caótico, previos al mejoramiento del desempeno.

114. Por lo que se refiere al aspecto aflictivo del proceso social de cambio, Downs llama la atención hacia lo que él califica como "las fuerzas de inercia"; o sea, "la poderosa tendencia a continuar haciendo hoy lo que siempre se hizo ayer", debido a los costos institucionales que conlleva el modificar los antiguos procesos, y al oponerse las perso-

nas a los cambios cuando estos traen consigo reducciones netas en lo que ellas valoran. Por consiguiente, tal como lo afirma Gerald E. Caiden (1971) las reformas "vienen a perturbar el 'status quo' y a todos aquellos que no desean ver alterado el mismo"; de tal suerte, que "Aquellas personas cuya posición puede se afectada adversamente por cambios fundamentales en el sistema ... se opondrán a la reforma, desacreditarán las intenciones de los reformadores y deformarán los resultados esperados con los cambios proyectados." En su esencia -advierte el autor- "La reforma involucra gente. Es instigada por gente, aplicada por gente, e impuesta por gente." Por consiguiente, parafraseando a Caiden, podemos afirmar que el cambio organizacional no es únicamente "...una obra de la ciencia de la administración, sino una lucha política y un drama humano."

115. Regresando a Jones, el autor considera que, como una reacción a los comportamientos refractarios al cambio organizacional, ha emergido la noción de que este puede llevarse a cabo, estructurarse, coordinarse y controlarse de manera planificada y sistemática. De aquí que -asegura Jones "el cambio no tiene que ser algo que ocurre en forma accidental", acompañado de constantes problemas de disfuncionalidad.

116. En ese orden de ideas, y tal como hemos hecho referencia en el apartado anterior, cabe mencionar que Kurt Lewin (1947, 1958, 1978) fue pionero al ocuparse del "cambio planificado" no únicamente en los niveles personal y grupal, sino también en el de la "institución organizada". A ello contribuyo en particular con sus conceptos acerca de los "tres pasos que un cambio exitoso incluye", a saber: "descongelamiento", "desplazamiento" y "recongelamiento" del "statu-quo" de un "campo de fuerzas" institucional, a efecto de alcanzar, en cuanto "objetivo de un cambio planificado", un "nivel más elevado de desempeño". Por su parte Warren G. Bennis en 1965 publica un ensayo donde se ocupa de la teoría y el método de aplicación de la ciencia del comportamiento a lo que denomina como "Cambio Planificado". Para Bennis el proceso de cambio planificado comprende un "agente de cambio", un "sistema cliente" y un esfuerzo "colaborativo" para aplicar el "conocimiento válido" a los problemas del cliente. Como antecedente de ese esquema conceptual, el mismo autor remite a los lectores a la obra que en 1961 publican Lippitt, Watson y Westley (1961) y donde definen al "cambio planificado" como: el que se deriva de una decisión de esforzarse intencional o deliberadamente para mejorar un sistema. Cambiando su estructura o su funcionamiento para atender mas eficazmente un nuevo estado de cosas, a medida que el sistema se enfrenta con nuevas situaciones -internas o externas- que emergen de las fuerzas innovadoras de la sociedad. Ademas, el logro de tales objetivos se obtiene con la ayuda y orientación profesional exterior de un "agente de cambio". A su vez, Lippitt y sus colegas reconocen a la "ideas y el ejemplo" de Lewin como un importante aliciente en la elaboración de su libro. Este, que lleva por título "La Dinámica del Cambio Planificado" constituye la obra de consulta obligada para quienes se interesen en "facilitar" el cambio organizacional.

117. Retomando el pensamiento de Bennis, este aborda la fundamentación del cambio organizacional planificado en su artículo "Changing Organizations", publicado en 1966, donde advierte acerca de las dos razones principales que él reconoce por las cuales ocurren los cambios en las organizaciones contemporáneas. La primera de ellas es más evidente y se refiere a los cambios acelerados que tienen lugar en la sociedad. La segunda razón, más sutil y discreta, tiene que ver con la histórica búsqueda del hombre por conocerse, o comprenderse a sí mismo, por hacer uso de la razón para realizar y ampliar sus potencialidades y posibilidades. El autor tiene la creencia de que ese autoanálisis deliberado se ha extendido a los sistemas sociales más grandes y complejos, como lo son las organizaciones. Estas -afirma el autor- llevan a cabo una apertura de sus operaciones al autoexamen y al análisis de sí mismas, en un ámbito más amplio y profundo de su actividad. Según Bennis, esto conlleva ciertamente dos transformaciones en los valores y en las actitudes. Uno de estos cambios consiste en que el científico admite su afinidad con el hombre de acción o de empresa, y el otro cambio es la receptividad y renovada consideración de este hacia el hombre de ciencia. El autor dice que a ese nuevo desarrollo lo denomina (sin encontrar un calificativo y una definición fácil para el mismo) "revitalización organizacional" ("organizational revitalization"). Entendiendo por ello: "un proceso social complejo que implica el examen deliberado y autoconsciente del comportamiento organizacional, así como una relación colaborativa, entre los directivos o gerentes y los científicos, para mejorar el desempeño."

118. Abundando en su esfuerzo por definir el cambio planificado en las organizaciones Bennis, en su ensayo de 1965, expone los siguientes rasgos que le caracterizan:

a) Estar centrado en el problema, a diferencia de las disciplinas básicas , las que destacan lo conceptual o el método. Aún cuando no deja de aportar insumos en tal sentido a la ciencia origen.

b) Enfatizar el mejoramiento u optimización del desempeño organizacional.

c) Depender o apoyarse fuertemente de la ciencia empírica.

d) Apoyarse en una relación de confianza y comunicación válida entre el agente de cambio y el sistema cliente. La calidad y la naturaleza de esa relación se emplea como indicador para medir el progreso y como fuente efectiva de datos y para el diagnóstico.

e) Enfatizar el enfoque de "sistemas" hacia los problemas. Esto significa, estar consciente de las interdependencias dentro del sistema , así como de conservar las fronteras con su entorno.

f) Mostrar mayor eficacia al trabajar con sistemas complejos, que cambian con rapidez y probablemente con bases científicas.

g) Ocupar su atención en aquellas variables estratégicas o aquellos factores que parecen contar más significativamente en el desempeño del sistema. El cambio planificado se ocupa de problemas tales como: 1) la identificación de los valores y de la misión organizacional; 2) la colaboración y el conflicto; 3) el control y liderazgo; 4) la resistencia y la adaptación al cambio; 5) el desempeño productivo de los recursos humanos; 6) la comunicación; y, 7) el desarrollo de la dirección o gestión.

h) Dedicar el agente de cambio tiempo a las tareas de implantación, así como a las de investigación y solución de problemas (a este respecto, Bennis (1966) llama la atención acerca de la "reciprocidad entre conocimiento y acción" dentro de la perspectiva del cambio en las organizaciones).

119. Finalmente Bennis hace notar que de la revisión anterior podemos percatarnos en cuanto a la complejidad de las organizaciones modernas. De tal suerte, que si las observamos a través del calidoscopio desde un solo ángulo se dejará ver una configuración de factores económicos y tecnológicos; sin embargo, si se le gira o inclina aparecerá una representación de los problemas internos en las relaciones humanas. El autor llama la atención en cuanto a que sobre estos últimos problemas, y sus efectos en el desempeño del sistema, es donde dirigen su trabajo quienes practican el cambio organizacional planificado.

120. A este respecto, y al referirse a la Administración Pública, Caiden (1971,1973) sostiene que aún el hecho de que se disponga de objetivos alcanzables y de estructuras no obstructivas, esto es insuficiente para el eficaz desempeño de un sistema. Ello se debe a que los componentes de todo sistema administrativo también deben desempeñar sus tareas en forma pertinente. Posiblemente, afirma el autor, el más importante de esos componentes es el que atañe al comportamiento administrativo, puesto que el elemento clave de todos los sistemas son las personas que los integran. Caiden estima que si removemos a la gente lo demás pierde significado capital inutilizable, edificios vacíos, documentos incomprensibles, leyes inoperantes. Por tanto, son las personas las que alcanzan los objetivos y quienes hacen funcionar las estructuras aparentemente obstaculizantes. De aquí que, para Caiden, el desempeño dependa de lo que la gente haga, de lo que la motive, de las habilidades que posea, de la determinación que tenga, de lo bien que se relacione con los demás, de la intensidad con que trabaje, de los sacrificios que esté dispuesta a hacer, de los riesgos que sea capaz de correr, de las responsabilidades que pueda asumir, y si está dispuesta a cambiar sus ideas, actitudes, valores y métodos. En suma, el cambio organizacional planificado o la reforma de la Administración Pública (en el sentido que le da Caiden (1969) de una "inducción artificial de transformación administrativa en

contra de la resistencia") tiene por objeto mejorar el desempeño de ésta, así como de sus componentes sistémicos, y "va más allá de la forma, para ocuparse de los valores, de las actitudes y los comportamientos". Esto significa, de acuerdo con Bennis (1965), que el "programa de cambio" debe incluir tanto elementos emocionales y valorativos como cognoscitivos (información), para su exitosa realización; puesto que es dudoso que baste con fiarse o apoyarse únicamente en elementos de persuasión racional. La mayoría de las organizaciones, según observa el autor, poseen los conocimientos para aliviar sus males; sin embargo, la dificultad radica en su utilización. Asimismo, tal como lo sostiene Caiden (1971,1973), la reforma entrana el involucramiento y la aceptación de las transformaciones por parte de los dirigentes o líderes políticos responsables de las decisiones con respecto a los principales problemas de naturaleza pública. Además de envolver a los funcionarios o servidores que deben rendir cuentas ante ellos, respecto a la manera de poner en práctica esas decisiones, así como de la ciudadanía cuya cooperación o conformidad es esencial para llevarlas a cabo.

121. Tal como ya fue enunciado en otra sección del presente capítulo, Alí y Jones -en un ensayo publicado en 1966 por el Departamento de Administración Pública, de la Universidad de Panjab, en Lahore-Paquistán, titulado "Planning, Development and Change"- establecen que el cambio organizacional puede planificarse y controlarse de manera sistemática. Lo cual implica que el comportamiento de las personas puede modificarse o integrarse, de ese modo, mediante la aplicación de la ciencia y la tecnología sociales, de suerte que la organización cobre mayor eficacia en el logro de sus objetivos. Aun más, para los autores, el cambio planificado en las organizaciones se diseña para conducir un programa de "investigación", "acción" y "realización"; y no para proporcionar una descripción encomiable de sucesos y circunstancias.

122. Es dentro de esos términos como "'la ciencia social se vuelve operativa'", afirma Jones (1969) parafraseando las palabras del finado profesor de Administración Pública, de la Universidad del Sur de California, John M. Pfiffner (1962) en su célebre conferencia dictada en 1960 con el título "¿Why Not Make Social Science Operational" ("¿Por qué no Hacer Operativa la Ciencia Social"). Haciendo alusión a ello, en un artículo publicado por las Naciones Unidas (1973) bajo el título "Planned and Managed Organizational Change" se recuerda que desde el inicio de la década de los sesenta se había reconocido, por parte de estudiosos y practicantes de la Administración Pública, el problema apremiante de integrar los conocimientos de las ciencias sociales con los procesos de la gestión pública. Acudiendo al documento fuente que recoge las ideas del eminente profesor Pfiffner, encontramos que la expresión "hacer operativa la ciencia social" significa que "los analistas administrativos y los consultores en gestión" en vez de confinarse ciegamente a los dictados de la organización formal, deberían tomar conciencia y adiestrarse sobre lo que es sabido acerca del comportamiento humano y ha-

cer operativa la aplicación de ese conocimiento dentro del dominio de la gestión pública. Esto se evidencia por cuanto el profesor Pfiffner entiende a las instituciones administrativas como organizaciones sociales. Por consiguiente, estima el autor, que la gerencia pública, y privada, deben adoptar un esquema de valores congruente. Sin embargo, el sistema de valores de la Administración Pública provino enormemente, en un principio, de aquel propio de la gerencia industrial y del movimiento de la "administración científica". Este sistema de valores -afirma Pfiffner- fue más bien limitado y se basó en el culto de la eficiencia administrativa y en el incentivo económico. Por consiguiente -sostiene el autor- la Administración Pública debe complementarse con una visión social mas amplia ("donde el principal objetivo sea el hacer de este mundo uno donde los humanos han de vivir mejor"), sin abandonar el concepto de la eficiencia económica.

123. En su planteamiento, el profesor Pfiffner concluye formulandose la cuestión respecto a si el analista y el consultor del futuro debieran ser únicamente un técnico que hace remiendos, reordenando tareas e ignorando a las personas. La respuesta es que ha llegado el tiempo de abandonar ese enfoque, y actuar conforme a uno mediante el cual - en vez de dispensar dogmas organizativos y emitir informes del tipo "escape sin comprometerse con los resultados" (sucediendo con frecuencia "un retraso de años entre la emisión de un informe y la adopción de sus recomendaciones")- se trabaje con las propias personas dentro del sistema organizativo con objeto de asegurar la adopción de los cambios. En este ejercicio es posible aplicar los conocimientos y destrezas del cambio social para analizar anticipadamente los factores humanos que lo facilitan o resisten, a efecto de lograr la reorganización administrativa deseada. Para tal efecto, el autor sugirió cinco maneras diferentes dentro de las cuales puede ser posible "hacer operativa la ciencia social" en la gestión pública; a saber, los factores: a) motivacionales; b) comportamentales; c) de poder; d) de resistencia al cambio; y e) de rasgos subculturales. Finalmente, Pfiffner pronosticó respecto al rol que el analista administrativo y el consultor en gestión del futuro habrán de desempeñar, que ellos están llamados "a convertirse en un agente de cambio social, en lugar de un espectador sentado en su silla de inmunidad, desde donde pontifica dogmas relativos a las bondades de la integración, la unidad de mando, el alcance de control y el flujo de trabajo".

124. De tal suerte, Jones (1969) infiere que al "volverse operativa la ciencia social" el científico en este campo del conocimiento no solo observa, registra e interpreta los fenómenos sociales, a manera de un "observador pasivo", sino que también desarrolla y aplica las teorías de la acción social para influir en la sociedad desde un papel de "participante social activo". Desde esta posición actúan, tal como se desarrollará más adelante, los "agentes facilitadores" que se ven envueltos en el proceso de cambio organizacional planificado ayudando a mejorar el desempeño de un sistema social.

2. DEFINICION DE CAMBIO ORGANIZACIONAL PLANIFICADO

125. Procede ahora concretar nuestra noción acerca del "Cambio Organizacional Planificado" (COP), apoyandonos en la revisión conceptual que, en los apartados anteriores y en el presente, hemos realizado al respecto. En particular son pertinentes los enunciados propuestos por Lewin (1947, 1958, 1978), por Lippitt, Watson y Westley (1958, 1970), por Bennis, Benne y Chin (1961, 1969), por Jones (1964; Jones y Giordano, 1964; Ali y Jones, 1966; Jones, 1969), y nuevamente por Bennis (1965, 1966), y por Chin y Benne (1967), ademas de Benne y Birnbaum (1968), y de Collerette y Delisle (1988).

126. Con fundamento en tales fuentes, entendemos por "Cambio Organizacional Planificado" (COP): a) un esfuerzo y un proceso metódicos; b) inducidos o provocados; c) de manera autoconsciente, deliberada e intencional, predictiva y prospectiva; d) entre un agente facilitador y un sistema cliente, reunidos en colaboración; e) para idear o proyectar, iniciar, conducir y controlar transformaciones e innovaciones; f) que permitan modificar el comportamiento institucional y elevar su nivel de desempeno y funcionamiento; g) alterando el estado del campo de fuerzas de organización y gestión; h) mediante el empleo de conocimientos válidos y tecnologías de las ciencias del comportamiento aplicadas y de la administración; i) así como a través de un enfoque sistemico para el analisis y la reflexión situacional, la adaptación creativa y la autorrenovación.

3. ELEMENTOS DEL CAMBIO ORGANIZACIONAL PLANIFICADO

127. Al analizar sus respectivas definiciones respecto al Cambio Organizacional Planificado (COP) Ali y Jones (1966), al igual que Bennis (1965), encuentran ciertos elementos que, tal como lo califica este último, "circunscriben la clase de actividad que llamamos `cambio planificado'". Estos ingredientes ya fueron adelantados por Lippitt y sus colegas (1970) en su clásica obra a finales de la decada de los cincuenta, y algunos de ellos tomaremos también de Peter A. Clark acudiendo a su libro titulado "Action Research & Organizational Change" (1972).

128. Por su parte Ali y Jones encuentran implícitos en el concepto de cambio "items" tales como: los "agentes" (o actores), "factores", "procesos", "objetivos", "resultados", y la naturaleza de la "entidad social" sometida al cambio. En cuanto a Bennis, este nace referencia a cuatro ingredientes del COP, a saber: "agente de cambio", "sistema cliente", "conocimientos válidos", y una "relación deliberada y colaboradora".

129. Con relación a este tema, la División de Administración Pública de las Naciones Unidas recogió, en un artículo de su "Public Administration Newsletter" ("Planned and Managed Organizational Change", 1973), los siguientes seis ele-

mentos del proceso de cambio definidos por Jones en su obra "Planned Organizational Change"(1969): 1. "agente de cambio", 2. "sistema cliente", 3. "objetivos", 4. "estrategias y tácticas", 5. "estructuración del cambio", y 6. "evaluación".

130. La mayoría de los elementos del COP serán abordados de manera introductoria en este momento, puesto que reciben atención especial en los siguientes capítulos. Acorde con esto, el lector podrá acudir a los apartados de investigación-acción, relación de ayuda, modelos de diseño, diagnóstico y cambio, y al de estrategias y técnicas de intervención.

3.1 Principales Actores en el Proceso de Cambio

131. De acuerdo con Jones (Ali y Jones,1966; Jones, 1969; Jones, "Preventive Medicine at Work: A Hipothetical Case of Managed Organizational Change) los principales "actores" involucrados a través de todo el proceso de cambio organizacional planificado, o dirigido ("managed"), son el "agente de cambio" y el "sistema cliente". Un tercer actor, el "catalizador del cambio", en ocasiones también puede estar presente en el proceso. Por su parte Richard Beckhard (1969) distingue entre los términos "director o gerente de cambio" y "agente de cambio". El primero tiene que ver con aquellas personas, tales como el jefe ejecutivo de la organización o la cabeza de una unidad, que son responsables de las operaciones y de la eficacia de éstas, y quienes deben asumir la principal obligación en la dirección o gestión de todo esfuerzo de cambio planificado en la organización o unidad. En cuanto al término "agente de cambio", nos dedicaremos en seguida a él.

a) El Agente de Cambio.

132. Al ocuparnos en definir al cambio planificado acudimos a Lippitt y sus colegas (1970), los que denominan "agente de cambio" a quien con su "orientación profesional" tiene por tarea "ayudar" a un "sistema cliente" a "trabajar" en el cambio, y "colabora" con él para "lograr" las "metas" que en tal sentido persigue.

133. En relación a ese esquema referencial dado por Lippitt, si volvemos a los trabajos de Jones encontramos que el concepto de agente de cambio incluye la cualidad o característica de "profesionalismo". En tal sentido, al agente de cambio se le califica como tal cuando está equipado con las habilidades y técnicas necesarias para "mejorar el desempeño organizacional" del sistema cliente. El término, agrega el autor, cubre a los "profesionales que brindan ayuda"; de tal suerte, Jones considera que dentro del concepto de cambio organizacional planificado, un agente de cambio es empleado por el sistema cliente para que lo asista en "la resolución de sus problemas organizacionales"; y, de tal manera este agente es, en términos reales, un "facilitador", un "promotor" y un "realizador" ("'helper', 'mover', 'doer'").

134. Además del papel que representa el agente de cambio al "colaborar" con el sistema cliente, asistiéndolo en la

transformación de la organización con el objetivo de "mejorar el desempeño" de la misma, según la perspectiva de Jones, el término 'agente de cambio' además se refiere, conforme lo entiende Beckhard (1969), a aquellas personas que, desde adentro o afuera de la organización, proporcionan asistencia técnica, especializada o de consultoría en la "dirección" o manejo del "proceso de cambio". Desde este punto de vista, el agente de cambio no solo ayuda al sistema cliente a trabajar en la resolución de los problemas organizacionales. También, conforme Jones (1969) advierte, el agente de cambio hace hincapie en su "intervención" deliberada y planificada en "los procesos de cambio", adentro y alrededor del sistema cliente. El agente de cambio, afirma el autor, trabaja "conscientemente" hacia el logro de los objetivos de cambio que han sido planificados de antemano. Así lo entienden otros autores, como por ejemplo Bruce Anderson y sus colegas (citados por Smart, 1970; y por Blase, 1973), quienes definen al agente de cambio como "aquel que trabaja deliberadamente para inducir el cambio a través del pensamiento creativo y la innovación".

135. Por lo que se refiere a las funciones y actividades que desarrollan los agentes de cambio, Jones (Ali y Jones, 1966; 1969), después de revisar la literatura respectiva, identifica cuatro fundamentales dentro del proceso de COP, tal como se ilustra a continuación.

Primera: Involucrarse en actividades de diagnóstico. En este momento se plantean, y se da respuesta, cuestiones como las siguientes: ¿Cual es el problema. ¿Cual es la capacidad o disposición del sistema cliente para hacer frente a los problemas. ¿ Por qué razones el agente de cambio desea brindar ayuda al sistema cliente. ¿ Cuales son las limitaciones prácticas, éticas, psicológicas, sociológicas, entre otras, del agente de cambio, con relación a sus habilidades para dar asistencia a un sistema cliente en particular.

Segunda: Emprender la identificación y clarificación de los objetivos de cambio del sistema cliente. Dadas las posibilidades del cambio, cabe determinar cuáles son las más importantes y si éstas se encuentran dentro de las capacidades del cliente para conseguirlas.

Tercera: Desarrollar estrategias y tácticas que auxilien o asistan al sistema cliente en la resolución de sus propios problemas. Aquí es pertinente determinar cómo y cuándo las estrategias empleadas se convierten en la cuestión crítica.

Cuarta: Establecer y mantener relaciones de trabajo apropiadas con el sistema cliente. Cómo obtener unos términos de referencia mutuamente aceptables y comprensibles para ambas partes, respecto a las responsabilidades del agente de cambio y a los esfuerzos que realizará el sistema cliente para resolver sus propios problemas, es materia de interés constante a través del proceso de cambio.

136. Vale recordar que antes se hizo mención a un tercer actor en el COP, identificado como el "catalizador de cambio", el cual, a diferencia de los dos "actores primarios" (el agente de cambio y el sistema cliente) que siempre están presentes en el proceso, no aparece en todas las etapas del cambio . Jones (1969) considera que al "catalizador de cambio" se le puede definir en los mismos términos que a un catalizador en las reacciones químicas. Este "actor secundario" es -para el autor- "cualquier agente que causa, acelera o retarda el cambio ("catálisis") dentro de un sistema organizacional". Segun Jones, "un pequeno insumo de esta influencia catalítica posee un efecto signifiativo y muy vasto en el sistema organizacional, y ésta es una de sus propiedades más sobresalientes." Un papel que el autor le asigna al "catalizador de cambio" (Jones, "Preventive Medicine at Work ...) es aquel en que a veces este pareciera tan solo "el reunir al agente de cambio y al sistema cliente". Bajo otras circunstancias, este actor figura como una importante "fuerza facilitadora", no diferente de una estrategia o una táctica. En pocas palabras, concluye Jones (1969), el rol del "catalizador de cambio" es multidimensional y caracterizado por la libertad de movimiento, reuniendo en cierta ocasión el tipo de influencia del agente de cambio, y en otro momento el patrón del sistema cliente.

137. Tal como lo advertimos anteriormente, regresaremos al tema cuando nos ocupemos de la "Relación de Ayuda". En ese momento se ampliara el concepto de agente de cambio, al revisar el papel que se le atribuye a otros "actores" dentro de dicho proceso. Estos agentes tienen por encomienda el desempenar funciones denominadas, por ejemplo, de: "facilitadores" (Rogers, 1978); "interviniente" o "intervencionista" (Argyris, 1970: "intervenor", "interventionist"; Lapassade, 1980), "sistema interviniente" (Meignant, 1972); "analista" (Lapassade, (1979, 1980), "consultor de procesos" (Schein, 1973, 1988), y del "profesional que brinda ayuda" (Egan, 1975: "helper").

b) El Sistema Cliente.

138. Procede abocarnos al otro elemento del binomio de "actores primarios" del Cambio Organizacional Planificado, el cual ha sido denominado "sistema cliente" en la literatura especializada en el tema. En su obra publicada en 1958, bajo el titulo de "La Dinámica del Cambio Planificado", Lippitt, Watson y Westley (1970), dan una explicación respecto al porque adoptaron ese calificativo para el "sistema especifico que recibe ayuda". Conforme a lo expuesto por los autores, éstos -para la preparación de su libro- se dieron a la tarea de estudiar comparativamente los distintos tipos de trabajo de los asistentes profesionales que se ocupan de "facilitar" el cambio planificado. Cabe aquí hacer un paréntesis para llamar la atencion en cuanto a que en una nota al pie de página en la Introducción a "The Planning of Change", Bennis, Benne y Chin (1961, 1969, 1976,1985) aclaran a lector que los

términos "agente de cambio" y "cliente" fueron desarrollados en forma conjunta por los National Training Laboratories y por Lippitt y sus colegas, quienes los emplearon en su obra ya referida. Segun Bennis y companeros, "cliente se refiere a la persona o grupo que es ayudada, asi el sistema cliente puede ser una persona, un grupo, una organización, una comunidad, una familia, un club, o cualquiera otro." Regresando a Lippitt, Watson y Westley, ellos textualmente nos dicen que "Al analizar ...este enfoque comparativo de los distintos tipos de trabajo profesional descubrimos que si se usaba la palabra 'clientes' sola los profesionales que trabajan con comunidades se sentirían excluidos, pues pensaban que el término se refería unicamente al individuo. Por otra parte, si se empleara una expresión como 'sistema social', los que trabajan con individuos se sentirían excluidos. 'Sistema cliente', expresión tal vez un poco rebuscada, es una solución de compromiso que denota sistemas de cualquiera de los cuatro niveles." (niveles correspondientes a los "sistemas dinamicos" de la "personalidad individual", el "grupo", "la organización" y la "comunidad". En ello coinciden Bennis, Benne y Chin cuando comentan que los términos "sistema cliente" y "agente de cambio" son bastante rudimentarios, sin embargo aducen el no haber podido pensar en otros sustitutos disponibles, ademas de que vienen siendo de amplio uso.

139. Ocupandonos ahora de lo que al COP concretamente se refiere, Jones (Ali y Jones, 1966; Jones, 1969) define al "sistema cliente" como "un sistema social que solicita la asistencia del agente de cambio, para que lo ayude en su deseo de modificar o transformar a la organización, con el propósito final de mejorar la eficacia o el desempeno de ésta".

140. Es pertinente advertir que Zaltman y Duncan (1977) objetan esa definicion por considerarla limitada en cuanto a su enfoque, ya que enfatiza el control y la decision del "sistema meta", o sistema objeto del cambio, ("target system") en allegarse al agente de cambio. Se ignora, afirman los autores, el caso en el cual un agente de cambio podría estar tratando, mediante presión o incluso coerción, de inducir a algun individuo o grupo a que cambien, aun cuando estos no lo deseen o resistan a ello. Por consiguiente, Zaltman y Duncan diferencian entre el "sistema meta del cambio" y el "sistema cliente del cambio". El primero de ellos es "la unidad en la cual el agente de cambio trata de alterar el statu quo, de manera que el individuo, el grupo o la organización deben reaprender como desempenar sus actividades". Por otra parte, el "sistema cliente del cambio es el individuo o grupo que solicita la asistencia de un agente de cambio para modificar el statu quo". Los autores consideran que el punto clave de esta distinción radica en que los agentes de cambio pueden estar intentando el influir y cambiar algun sistema donde no hay apoyo o deseo de asistencia para algun cambio. No existe un subsistema cliente en el sistema meta. Este tipo de cambio es mucho mas dificil debido a la mayor resistencia potencial al mismo, puesto que el agente de cambio opera bajo mayores restricciones al no solicitarlo un sistema cliente.

3.2 Objetivos del Cambio

141. Constituye este elemento, sin duda, uno de los puntos esenciales del COP, por cuanto los objetivos definen el sentido y trazan la direccionalidad del proceso de cambio, además de fijar los parámetros para la evaluación de los resultados de ese esfuerzo, así como para su reciclaje iterativo.

142. A ese respecto, Jones (1969) opina que posiblemente ningun aspecto del cambio organizacional planificado está lleno de tantas dificultades como lo es la determinación de objetivos y metas. Implicado en ello se encuentran, tanto juicios de valor, como consideraciones basadas en hechos rigurosos, además de una combinación de objetivos y metas de fines y de medios.

143. Esa ultima simbiosis es particularmente importante, puesto que al concebirse a los objetivos del cambio como "el estado de cosas que el cliente y el agente de cambio se empenan por alcanzar" (Jones, 1969), esta situación se persigue en la doble dimensión teleológica e instrumental. La primera de ellas tiene a su vez dos propósitos. Uno de estos se expresa en el enunciado de Jones acerca de que "el objetivo final que persigue el cambio organizacional dirigido (planificado) es el de un nuevo estado de equilibrio para el adecuado funcionamiento del sistema cliente". El segundo propósito, de naturaleza fundamentalmente sustantiva, se explicita en la misma definicion del COP y de los "agentes primarios" del mismo, por cuanto estos persiguen "el objetivo de mejorar el desempeno" del sistema organizacional (Jones, ("Preventive Medicine at Work ..."). Este vendrá a ser el desideratum de todo el edificio conceptual, al igual que de tecnología social y de gestion, construidos en los últimos tiempos, a manera de estrategias y herramientas de intervencion para el desarrollo y la innovación de las organizaciones, los cuales constituyen y sustentan el marco referencial y operativo de la praxis que recoge el presente trabajo.

144. En cuanto a la dimension instrumental de los objetivos del COP, esta ya habia sido prevista en los planteamientos de Kurt Lewin (1978) quien no solo señaló la importancia de definir "el objetivo de un cambio planificado" (en terminos de "un cambio hacia un nivel mas elevado de desempeno" en el grupo o en la "institucion organizada"), sino en alcanzarlo y mantenerlo. Tal permanencia del nuevo nivel debiera "incluirse en el objetivo" del cambio. Esto presupone contestar al interrogante que formula Lewin respecto a "Qué 'condiciones' han de cambiarse para provocar un resultado dado y como se pueden cambiar estas condiciones ...". El mismo autor responde que "debe considerarse la situación presente -el statu quo- como sostenida por ciertas condiciones o fuerzas. Ciertas fuerzas son impulsoras, otras restrictivas ... (y) los cambios se producen en gran medida por el cambio de la constelación de fuerzas." De tal suerte, siguiendo a Lewin, cualquier objetivo de cambio planificado o nivel de desempeno, para ser exitoso, esta determinado por un "campo de fuerzas" que debe ser "descongelado", "modificado" y "recongelado"

145. Ello nos lleva a tratar el constructo lewiniano de "campo" en el sentido que el autor le da. Este afirma que todo comportamiento se concibe como un cambio de cierto estado de un "campo" en una unidad de tiempo dada. Para Lewin un "campo" es "la totalidad de hechos coexistentes que se conciben como mutuamente interdependientes". Ahora bien, nos advierte Dorwin Cartwright -al prologar la obra de Lewin "La Teoría del Campo en la Ciencia Social", ya antes citada, que "el campo del cual el científico debe ocuparse es el 'espacio vital'" donde existe la institución, el grupo o el individuo. Este "espacio vital", explica Lewin, está dado por una institución (grupo o individuo) y "su ambiente", considerados "como una constelación de factores interdependientes". En resumen sostiene el autor, puede decirse que el comportamiento y el desarrollo dependen del "estado" de la persona (institución o grupo) y de su ambiente. Esta relación la representa Lewin mediante la ecuación "C =F(P, A)", agregando que, conforme a la misma, ambos elementos "deben considerarse como variables mutuamente dependientes". De su interacción, explica Catherine Dreyfus (1977), "nace el 'espacio de vida'" y, por consiguiente -puntualiza ella- la ley del campo pasa entonces a "C = f(Ev)". De aquí, podemos concluir que el comportamiento (C) organizacional, grupal o individual, está en función de su espacio vital (Ev).

146. En suma, esos constructos nos permiten "comprender o predecir" el comportamiento institucional, así como analizar, modificar y "recongelar" la "constelación de fuerzas" organizacionales, de tal suerte que se alcance, y se mantenga -en "equilibrio dinámico"- un nuevo "estado" del "espacio vital". Esta situación, resultado de los pasos o fases del proceso de cambio planificado, ideados por Lewin, podemos considerarlo como el "objetivo instrumental" del CDP, a la par del objetivo sustantivo de "mejorar el desempeño" organizacional. Esta distinción es similar a la formulada por Gilbert (1967, citado en Ross, 1982), quien al emplear el concepto de logro o resultado ("accomplishment") diferenció entre "comportamiento" ("lo que uno hace") y "desempeño" o "performance" (lo que se realiza, lleva a cabo, alcanza o ejecuta -"what is achieved"- y es valorado por la organización). La noción de logro o realización, según explica Gilbert, es equivalente a la de producto, salida o resultado ("output") en un sistema . En este sentido el foco de atención está centrado en lo que es producido, en contraste con los pasos o procesos seguidos para tal efecto, aclara el autor.

147. Tal objetivo instrumental del CDP está implícito en el término de "sistema cliente", por cuanto este se refiere al sistema social que solicita a un agente de cambio para que lo asista en "la transformación de su organización" (Jones, "Preventive Medicine at Work ..."). Esto significa, para Jones (1969), que además del objetivo finalista de "mejorar el desempeño" está el de "equipar a una organización (sistema cliente) para hacer frente con mayor eficacia a las demandas que recibe". Ejemplo de ello es -para el autor- "el establecimiento de nuevos patrones de rol, la modificación de la estructura formal, la vinculación de un sistema subalterno con

otro superior, el desarrollo de nuevas pautas de comunicación y participación, y el cambio a un nuevo procedimiento de trabajo". Esa misma dualidad de objetivos inmediatos y mediatos queda recogida, de igual manera, en la concepción que tiene Bennis (1966) respecto a lo que denomina "revitalización organizacional". Esta es, para el autor, un "proceso" social complejo, el cual implica un examen deliberado y autoconsciente del "comportamiento organizacional", así como una relación colaboradora entre directivos o gerentes y científicos con el fin de "mejorar el desempeño".

148. Vale agregar otras perspectivas a la distinción entre objetivos finalistas o sustantivos del COP y los instrumentales o adjetivos, referidos, unos, al establecimiento de un nuevo estado de equilibrio y al mejoramiento del desempeño del sistema organizacional; y los otros, a la modificación del comportamiento institucional al cambiar el estado del campo de fuerzas y reestructurar a la organización.

149. Uno de esos objetivos adicionales de naturaleza sustantiva es aquel que persigue, junto a la eficacia y la eficiencia en el desempeño, la "satisfacción" del personal. Conforme al enfoque de Kast y Rosenzweig (1974) los esfuerzos de cambio planificado o de "mejoramiento de la organización", según también lo denominan, deberían estar relacionados con el problema de "..Cómo hacer mas eficaz y eficiente a una organización, además de que sea un lugar de trabajo mas satisfactorio." Este último objetivo es equiparable a uno de los resultados esperados en los sistemas abiertos, los cuales desde la óptica de Jones (1969)- sus productos, o resultados, ("outputs") adoptan típicamente la forma de bienes y servicios, además de, en ciertos casos, la "satisfacción" o beneficio psicológico.

150. Por otra parte, Zaltman y Duncan (1977) suman a los objetivos de modificación del comportamiento los del cambio de actitudes, entre los de naturaleza adjetiva. Según palabras de los propios autores: "Los esfuerzos de cambio pueden tener tres objetivos o metas. Estos pueden ser: (1) el cambio de actitudes, (2) el cambio del comportamiento, o (3) el cambio de actitud y de comportamiento a la vez. Los cambios de actitud y/o comportamiento son los medios o instrumentos a través de los cuales se logran los objetivos de nivel o rango superior que, en cuanto a mejoramiento, persiguen el cliente o el agente de cambio.

151. Ahora bien, es pertinente además advertir que junto a los objetivos del COP arriba mencionados, otros se orientan asimismo al mejoramiento del propio "proceso de cambio", tal como lo entienden Kast y Rosenzweig (1974). Esto conlleva centrarse en el perfeccionmiento de la propia dinámica de ese proceso. Este, según Schein y Bennis (1980) comprende aspectos tales: "cómo iniciar y dirigir el cambio en las organizaciones, cómo evaluar los esfuerzos hacia el cambio, cómo elaborar y mantener un rol de ayuda o consultivo, etc." Ello plantea el problema de desarrollar la "capacidad de cambio" del sistema, e implica "transferir las técnicas y las motiva-

ciones de cambio" al propio cliente (Lippitt, et. al., 1970).

152. A este último aspecto le asignan la mayor relevancia Margulies y Wallace (1973) en cuanto objetivo del proceso de cambio, y al cual podemos calificar de "aprendizaje social" para el COP. En este caso, entendemos que el objetivo ultimo no será ya el de mejorar el desempeño, alcanzar un nuevo estado de equilibrio, transformar a la organización o modificar su comportamiento cambiando su campo de fuerzas, sino el de (empleando el lenguaje de Schein y Bennis, 1980) "aprender a aprender", a través de la propia experiencia, a que (según lo concibe Naciones Unidas, 1969) "una organización pueda realizar cambios en cuanto a su habilidad para adaptarse por sí misma y para alterar su propia capacidad administrativa". Conforme al criterio expuesto por Naciones Unidas (1969), en su monografía titulada "Appraising Administrative Capability for Development", los "procesos de mejoramiento administrativo" pueden analizarse como "aprendizaje social", equiparándolos con los procesos de "aprendizaje individual" estudiados por los psicólogos.

153. Regresando al planteamiento de Margulies y Wallace (1973), éstos consideran que una importante, aún cuando raramente tratada, dimensión de los esfuerzos de cambio organizacional es la naturaleza de los resultados de dicho proceso, o sea lo que el cliente "aprende" como consecuencia de participar en un programa de cambio. Esa persona u organización, afirman los autores, puede llegar a comportarse de manera diferente o adquirir nuevas percepciones respecto a sí misma, lo cual sin duda constituye un resultado exitoso y cuya importancia no puede minimizarse. Sin embargo, estiman los autores, que un proceso de cambio ideal debería también dar un conocimiento vivencial del proceso mismo, y dejar en las organizaciones los medios mediante los cuales puedan "monitorear" y cambiar constantemente su comportamiento fuera de las situaciones de cambio formal.

154. De tal suerte, Margulies y Raia consideran que las personas y las organizaciones podrían saber algo acerca de la manera, y los medios, para generar "hechos" respecto a sí mismas y a los demás. En igual forma se beneficiarían instruyéndose en algunas de las "estrategias" mediante las cuales esos aprendizajes pueden extenderse dentro de nuevas situaciones y a través de su vida.

155. Finalmente, los mismos autores llaman la atención en cuanto a que, desde la dimensión con que se enfoca el tema de los objetivos del cambio organizacional, entramos al tema referente a si los procesos de cambio debieran verse como algo "perentorio" (a un plazo fijo) o como un "proceso continuo". Desde la perspectiva de Margulies y Raia el cambio organizacional puede concebirse a manera de un ciclo caracterizando por períodos temporales de estabilidad, durante los cuales nuevas formas de pensar y de comportamiento se consolidan, seguidas a su vez por mayores esfuerzos de cambio.

3.3 Estrategias y Tácticas de Cambio

156. Toca ahora ocuparnos del elemento componente del COP que define Jones (1969) como la "instrumentación" puesta en manos de agentes de cambio, calificados y profesionalmente entrenados. Este concepto de "instrumentación" se refiere a las "herramientas" empleadas por el agente de cambio y no a un esquema conceptual. En tal sentido, están referidas a las "estrategias" y "tácticas" de naturaleza pragmática que se aplican de manera constructiva. Desde ese punto de vista, estos instrumentos deben manejarse en el marco de un nivel de análisis mayor, dado por una "gran estrategia" o "amplio modelo de acción para el cambio", segun previene Jones.

157. Las estrategias y las tácticas son, en su más amplio sentido y dentro del contexto que nos ocupa, dispositivos o recursos ("devices") utilizados por el agente de cambio para llevar a cabo el cambio organizacional planificado, conforme a la definicion que da Michael E. Lynch en su ensayo titulado "Planned Organizational Change: An Analytical Model" (1970).

158. Ahora bien, de acuerdo al criterio de Jones (1969) las "estrategias" se ocupan de las "principales fuerzas o factores" que se encuentran en "la situación total de cambio". En tal circunstancia, Jones agrega que las estrategias "determinan la dirección general a lo largo de la cual los movimientos de cambio debieran encaminarse, con vistas a lograr los mejores resultados dentro de la correlación de la dinámica organizacional que se desarrolla." En cuanto a las "tácticas", el mismo autor las considera como parte de las estrategias, estando subordinadas a las mismas y a su servicio, ademas de que su naturaleza está determinada, en muchos casos, por la de estas últimas. De igual forma, las tácticas pueden definirse como "métodos" empleados para dar cumplimiento a las líneas u orientaciones de la estrategia. Y como tales -afirma Jones- "ellas requieren una constante evaluación de las contingencias o eventualidades sociales prevalecientes, y deben ser ajustadas de acuerdo al surgimiento y declinación de las fuerzas sociales. Por lo tanto, quien realice el cambio debe lidear las tácticas mas idóneas para avanzar hacia el objetivo global de la estrategia básica."

159. Procede ahora identificar y definir las estrategias y tácticas empleadas en el COP. En primer término nos ocuparemos de la tipología dada por Jones y Niaz, en su ensayo "Strategies and Tactics of Planned Organizational Change: A Scheme of Working Concepts", publicado en 1963, la cual -de acuerdo a la referencia que de ello hace Lynch (1970)- se elaboró con datos obtenidos mediante el análisis de contenido en cien casos de cambio organizacional.

160. Jones y Niaz clasifican a las estrategias del COP en tres categorías, siguiendo la terminología utilizada por Amitai Etzioni (1961) con respecto a los medios de control social. Conforme a ello, las estrategias del COP pueden ser; 1. Coercitivas; 2. Normativas; y 3. Utilitarias.

161. En seguida se enuncian los atributos que singularizan a cada una de las estrategias, al mismo tiempo que se enumeran las tácticas que a cada una corresponden, siguiendo los criterios dados por Jones (1969).

1. Estrategias Coercitivas: Se caracterizan por que los objetivos no son establecidos en forma conjunta, así como por una relación de poder desequilibrada y deliberalidad unilateral.

- Tácticas: 1.1. jerarquía; 1.2. involucramiento de la élite; 1.3. presión; 1.4. inducción de "stress" (tensión).

2. Estrategias Normativas: El énfasis está puesto en el poder normativo como principal fuente de control. El acatamiento u observancia del cambio descansa principalmente en la "internalización" de órdenes aceptadas como correctas y legítimas. Las técnicas de control son comunmente la manipulación de recompensas simbólicas, el empleo de líderes, la manipulación de símbolos y la administración de rituales.

- Tácticas: 2.1. participación; 2.2. involucramiento-compromiso; 2.3. realimentación ("feedback"), evaluación y seguimiento; 2.4. cambio de valores; 2.5. relaciones externas; 2.6. conciencia del sistema social; 2.7. educación/capacitación; 2.8. asociación voluntaria; 2.9. exposición y propagación; 2.10. legitimación; 2.11. definición de roles; y 2.12. emulación.

3. Estrategia Utilitaria: Se distingue por el control sobre los recursos materiales y las recompensas, a través de de la asignación de aportaciones, beneficios y servicios. Estos están a disposición del sistema cliente cuando se desempenan o actúan en la forma prescrita por quienes controlan el cambio, o por el agente del mismo.

- Tácticas: 3.1. empleo o colocación de personal; 3.2. empirismo o experimentación del cambio; 3.3. ayuda condicionada; 3.4. fijación de objetivos.

162. Jones destina un agrupamiento especial para las tácticas que califica como de "Tipo Neutral". Estas no poseen una distinción individual, sino que participan de las cualidades particulares de la estrategia con la cual se vinculan. Ocho tipos de tácticas se identifican como tales, y les asignamos un cuarto apartado, a saber: 4.1. investigación-acción; 4.2. modificación técnica de la estructura básica de organización; 4.3. comunicación; 4.4. entrenamiento y orientación ("counseling") para incrementar la conciencia de sí mismo, y desarrollar nuevos y mejores hábitos de trabajo y de comportamiento.

163. Lynch propone clasificar las estrategias y tácticas de Jones y Niaz, en tres variables: 1. unidad de análisis; 2. papel de los miembros de la unidad; y, 3. posición de la unidad de análisis con relación al sistema cliente.

164. Conforme al esquema tridimensional de Lynch, la variable "unidad de análisis" se subdivide en "unidades primarias" y "unidades secundarias". Las primeras son aquellas que se encuentran dentro del sistema cliente, como por ejemplo es el caso de la organización en la cual tiene lugar el cambio. Las segundas se refieren a las que se ubican afuera del sistema cliente, como parte del entorno organizativo, y pueden tener un impacto sobre el COP. Esto ocurre en función de la relación recíproca y la realimentación entre el sistema cliente y las unidades externas, al igual que por la influencia que el agente de cambio puede ejercer sobre ellas para que, a su vez, influyan en la organización a fin de que sean anuentes con los objetivos que éste persigue. Asimismo, es posible que las unidades externas intenten convencer al agente de cambio para que altere o haga abortar las transformaciones propuestas. Lynch sugiere que las estrategias de cambio pueden seguir rutas recíprocas entre el sistema cliente, las unidades externas y el agente de cambio.

165. La segunda dimensión de la tipología de Lynch se ocupa de lo que este califica como los "puntos focales" hacia los cuales se dirigen las estrategias y las tácticas, a saber: los individuos y las organizaciones formales (y los grupos informales) localizados dentro del sistema cliente y en el entorno.

166. El rol que juegan los integrantes de las unidades de análisis, primarias (sistema cliente) y secundarias (unidades externas), se divide a su vez en "participativo" y "no participativo". Lynch pone especial énfasis en el factor participación, por cuanto este viene siendo empleado en el análisis comparativo de los sistemas políticos. De tal suerte, al implicar el COP un análisis sistémico de las organizaciones administrativas, las cuales pueden verse a manera de sistemas políticos, la participación se convierte en una propiedad relevante que debe incluirse en la tipología de estrategias y tácticas del cambio planificado. Aún más, subraya el autor, uno de los principios de la 'teoría moderna de las organizaciones' ha sido el énfasis de la participación en el proceso de adopción de decisiones. Este movimiento hacia la "democratización" de la organización formal ha surgido como una reacción a los enfoques jerárquicos o autoritarios tradicionales. Desde esta óptica, una estrategia participativa dentro del COP conlleva un intercambio activo entre el agente de cambio y los miembros de la unidad. Es así como, en el caso de las estrategias empleadas dentro del sistema cliente, quienes cambian tomarían una parte activa en este proceso. Esto es particularmente cierto en las etapas de identificación de problemas y en 'el establecimiento de rutas alternativas y de objetivos' de cambio.

167. En resumen, esta tipología permite determinar si las estrategias y tácticas se orientan al individuo o a la organización, si se enfocan al interior o al exterior del sistema e implican participación. Además, para Lynch su modelo es congruente con teorías como la ecología administrativa, el análisis de estructuras de poder y la toma de decisiones.

3.4 Estructuracion del Cambio

168. Procede ahora ocuparnos de un tema de mayor relevancia para la consecucion de los fines del COP, por cuanto tiene que ver con los objetivos que "configuran la accion del agente de cambio" (Lippitt, et. al., 1970), y ademas se refiere a la "manera" en que el sistema cliente "vive el cambio" (Collerette y Delisle, 1988). Esta cuestion tiene por objeto la misma esencia del COP, puesto que este concepto, tal como lo entiende Jones (1969), requiere que el "proceso de cambio", se "estructure" de "manera sistematica".

169. Ya con anterioridad acudimos a los trabajos de Kurt Lewin (1947, 1958, 1978) donde enfoca el cambio planificado como un proceso que abarca las etapas de "descongelamiento" del statu quo, "desplazamiento" hacia un nuevo nivel de desempeno -institucional, grupal o individual- y "congelamiento" del estado alcanzado, de tal suerte que se garantice la permanencia de este y el objetivo del cambio se considere exitoso.

170. Respecto a la evolucion del modelo de Lewin, autores como Lippitt, Hooyman, Sashkin y Kapran (1978) opinan que muchos teóricos han desarrollado y detallado los pasos, etapas o fases a través de los que se mueve el proceso de cambio, y los cuales siguen los agentes de cambio durante el "descongelamiento", "desplazamiento" y "recongelamiento". En efecto, el esquema basico de Lewin fue inicialmente ampliado y enriquecido por Lippitt, Watson y Westley, quienes lo propusieron como "las fases generales del proceso de cambio planificado". Las fases del modelo de Lippitt y sus colegas son las siguientes:

Fase 1. Desarrollo de una necesidad de cambio ("descongelamiento")

Fase 2. Establecimiento de una relacion de cambio.

Fase 3. Aclaracion o diagnóstico del problema del sistema cliente ("desplazamiento").

Fase 4. Examen de caminos y metas alternativos; establecimiento de metas e intenciones para la accion ("desplazamiento").

Fase 5. Transformacion de las intenciones en esfuerzos reales de cambio ("desplazamiento").

Fase 6. Generalizacion y estabilizacion del cambio ("congelamiento").

Fase 7. Logro de una relacion terminal.

171. Cabe hacer manifiesto que la presentacion del proceso de cambio planificado de Lippitt y sus companeros contiene los dos objetivos que configuran constantemente la accion del agente de cambio, segun hicimos alusion antes. El primero de

esos objetivos se refiere las técnicas elegidas por el agente de cambio, al seleccionar los métodos de asistencia, para que ayuden al sistema cliente a resolver sus problemas. Vale subrayar que las siete fases del proceso de cambio ideado por Lippitt y sus colegas, para estos propósitos, corresponde, por su naturaleza y propósito, a la denominada "perspectiva del solucionador de problemas" concebida por Havelock (1979) como uno de los modelos de cambio social. A la propuesta de Lippitt la califica Havelock de "típico" modelo de cambio planificado. Siguiendo con el segundo de los objetivos, este es corolario del primero, aducen Lippitt y sus colegas, y consiste en "elegir técnicas que desarrollen y mantengan una relación apropiada entre el agente de cambio y el sistema cliente". Estos autores estiman que el problema de la relación entre el agente y el cliente ocupa, de hecho, un sitio tan destacado en la bibliografía sobre el cambio, por lo cual se han sentido obligados a darle un lugar explícito en su formulación de las fases del cambio planificado.

172. No está de más recoger todo ese planteamiento para poner de relieve que contiene parte esencial de los conceptos de cambio planificado y de COP, por cuanto éstos incluyen en sus definiciones ingredientes que los tipifican como un "método" sistemático para "solucionar problemas" de un sistema cliente, en "colaboración" con un agente profesional en ayuda quien -equipado de técnicas y habilidades- lo asiste a transformar su organización, mediante la "intervención" en los "procesos" de cambio -empleando estrategias y tácticas- para el fin último de mejorar el desempeño de ésta.

173. Es dentro de ese orden de ideas como Jones (1969) expone el enunciado de que "el cambio no tiene de ocurrir de manera accidental", o fortuita, aún cuando se reconoce que rara vez acontece en forma fácil y equilibrada, además de que la resistencia al mismo es algo común. Muy por el contrario, afirma el autor que el cambio puede efectuarse, "estructurarse", coordinarse y controlarse en forma planificada y sistemática. Según Jones, ello se hace evidente en la literatura acerca de los agentes de cambio quienes, en distinto grado, se ven enfrascados en tres ejercicios. En el primero de ellos, el agente de cambio procura identificar y aclarar los objetivos y las metas. En algunos casos esto puede haber sido efectuado por el propio sistema cliente; pero en otras ocasiones el agente de cambio debe asumir un papel preponderante en dicha tarea, o incluso ser efectuada por un tercero, independiente de ambos. El segundo ejercicio tiene que ver con la selección de las técnicas (estrategias y tácticas) que lleva a cabo el agente de cambio, y las cuales habrán de ayudar al sistema cliente a resolver sus problemas y, por consiguiente, lograr el cambio deseado. La tercera tarea será el establecimiento y mantenimiento de relaciones adecuadas entre el agente de cambio y el sistema cliente, de tal manera que las técnicas y los recursos para el cambio puedan ser utilizados en forma eficaz.

174. En opinión de Jones, esos tres pasos son corolario uno del otro. De tal suerte, debe existir una identificación

de objetivos y el acuerdo respecto a éstos. Además, el "rapport" y el mutuo entendimiento son básicos para un cambio exitoso. También el sistema cliente debe aceptar la labor de inducción, el ascendiente o influencia del agente de cambio, si es que el proceso de ayuda va a desarrollarse. Asimismo, a efecto de mantener esos relacionamientos, el agente de cambio deberá emplear hábilmente las estrategias y las tácticas.

175. El autor afirma que, por consiguiente, el mismo concepto de cambio organizacional planificado demanda que esos tres ejercicios sean "estructurados"; y aún así, pocos aspectos del cambio conllevan tantas dificultades y problemas. Esta "estructuración" del cambio viene a ser, en su sentido más amplio, un tipo de "'gran estrategia'" debido a que abarca la totalidad de los "procesos" del mismo.

176. A partir de su enfoque, Jones identifica diversas "fases críticas" (las previstas por Lippitt y sus colegas) dentro del COP, las cuales, indica, pueden analizarse en torno a tres procesos generales, a los que denomina: 1. iniciación del cambio, 2. regulación del cambio, y 3. terminación del cambio. A éstas el autor las define como sigue:

- "Iniciación". Etapa que consiste de una serie de fases, dentro de las cuales el sistema cliente es preparado para el cambio. Ello comprende la determinación de las necesidades de cambio y el reunir, para esto, al sistema cliente y al agente de cambio. Con frecuencia también está presente un catalizador del cambio, el cual desempeña un papel crítico. El proceso de cambio podrá ser iniciado por tres fuerzas, con varios relacionamientos de poder (acuerdos) representadas por el agente de cambio, el sistema cliente y el catalizador.

- "Regulación". Esta comprende todas las fases implícitas en el control del cambio una vez que el mismo se ha iniciado, tales como el desarrollo de relaciones de trabajo entre el sistema cliente y el agente de cambio, la clarificación o diagnóstico adicional de los problemas, el establecimiento de metas y rutas de cambio, la selección metas y caminos alternativos, la aplicación de estrategias y tácticas, y la estabilización del cambio.

"Terminación". El paso final del proceso de cambio organizacional planificado consiste en la evaluación crítica de resultados. Para este propósito se utilizan tres subclases. La primera de ellas tiene que ver con la medida en que se logró la meta, a saber: 1. metas no alcanzadas; 2. metas parcialmente alcanzadas; 3. metas alcanzadas; y 4. metas con resultados disfuncionales. La siguiente subclase se ocupa de la identificación y evaluación de ciertas fuerzas de cambio que se vieron en los procesos respectivos. La última subclase se encarga de la eficacia general total del sistema organizacional.

177. Para concluir este apartado es pertinente recordar que el esquema conceptual desarrollado por Jones estuvo basado en el estudio que realizó en 190 casos sobre cambio orga-

nizacional planificado, de los cuales un poco más del 80 porciento arrojaron datos respecto a resultados de cambio funcional. La inferencia del autor a ese respecto es que "Esto indica la posibilidad de planear, estructurar y controlar el cambio de manera sistemática."

178. Una reflexión final acerca del proceso de cambio es pertinente hacerla, con palabras de Lippitt, Hooyman, Sashkin y Kaplan (1978) -quienes las formulan a los que estudian el cambio planificado- en el sentido de que éste es un proceso de "aprendizaje". De tal suerte, el sistema cliente no está simplemente solucionando un problema con la asistencia del agente de cambio, sino aprendiendo a resolver problemas. Ello significa que desarrolla una capacidad para el cambio y la adaptación, en forma consciente y eficaz. En otras palabras, aclaran Lippitt y sus colegas, el cliente "aprende el mismo 'proceso' de cambio". En cierta manera, agregan los autores, ésto es análogo a la tarea del estudiante, quien no únicamente aprende ciertos hechos, sino que también "aprende a aprender". Tanto en el caso del sistema cliente como en el del estudiante, los medios para alcanzar tal fin residen en el hacer o el actuar. Así, es a través de la experiencia del aprender varias cosas como el estudiante (idealmente) aprende como aprender. De igual forma, el sistema cliente "aprende a cambiar" mediante la experiencia de aplicar el proceso de cambio planificado para efectuar cambios específicos.

179. Otro factor de significativa importancia, para Lippitt y sus colegas, es el de quién realiza la planificación del cambio. Ellos afirman que si el cliente no está involucrado en ese proceso, el éxito del cambio parece ser improbable. Aún en el caso de que, bajo ciertas circunstancias, el cambio se llevara a cabo con éxito, lo cierto es que el sistema cliente habrá aprendido poco o nada del proceso de cambio. Aún más, arguyen estos autores, tales cambios con probabilidad no se mantendrán en el tiempo. Por consiguiente, al no haber aprendido el cliente a emplear el proceso de cambio planificado, no estará en posibilidad de brindar apoyo para que continue el mismo, concluyen Lippitt y sus compañeros.

II. INVESTIGACION-ACCION

A. CONSIDERACIONES GENERALES

180. El tema que nos ocupa se refiere al papel que juega la investigacion asociada a la praxis, para el cambio planificado de las organizaciones. Desde esta perspectiva, la investigacion adopta una orientacion teleologica cuyo propósito es transformar la realidad. Además, se constituye en instrumento que en manos de los destinatarios del cambio les permite intervenir, mediante el ejercicio de "conocer para actuar", como principales autores y actores de dicho proceso.

181. Tal es la naturaleza de nuestro objeto de estudio, al cual se le ha conceptuado como "investigacion-Accion" (I/A). Algunos estudiosos situan los origenes de la investigación orientada a la accion dentro de las ciencias del comportamiento aplicadas, en particular producto de los trabajos de la corriente lewiniana. Otros adjudican a John Collier la paternidad del término, al emplearlo en el campo etnico. Una tercera fuente ubica a la I/A en la denominada "vertiente critica".

182. Segun Georges Lapassade (1977) el ultimo aporte cientifico y teorico de Kurt Lewin fue la doctrina epistemologica de la "action research", a la cual califica este sociologo frances de "investigación activa o, mejor, investigación comprometida". Para Lapassade, Lewin funda una ciencia del "campo social" en la que el analista (psicosocíologo) "elabora el conocimiento a partir de una práctica social", mediante su "intervencion" en situaciones reales.

183. Las primeras referencias respecto a las aplicaciones de la I/A por parte de Lewin las encontramos en la mencion hecha por Catherine Dreyfus (1977), quien apunta que aunque el autor recurre al método a partir de 1938-1939, es en el articulo publicado en 1946 con el titulo de "Action research and minority problems" donde Lewin, en visperas de su muerte acaecida en 1947, resume mejor sus principios. Tambien Dorwin Cartwright -en el prefacio de la obra "Field Theory in Social Science" (1951), en la cual recoge una selección de ensayos de Lewin -recuerda una conversacion en la que discutia con el autor, poco antes de su fallecimiento, los problemas tecnicos de construccion de una entrevista para un proyecto de "investigacion-acción".

184. A juzgar por la interpretacion que hacen Margalitus y Rala (1976) de los trabajos de Kurt Lewin relativos a la I/A, éste consideraba que los procesos y técnicas de la investigación podrian jugar un papel importante en la generación, dirección e implantacion de los esfuerzos de cambio. En tal sentido, Lewin reconocio la necesidad y pugno por una estrecho vinculo entre la investigación y la acción social. Asimismo, los autores consideran que desde la perspectiva de Lewin la I/A y la utilización del conocimiento envuelven un proceso ciclico de analisis, acopio de información, planificacion de la accion, accion y evaluacion. En consecuencia, la

I/A era para Lewin una estrategia explícita para llevar a cabo cambios importantes. Margulies y Raia concluyen que el modelo lewiniano de I/A exhibe a ésta como una manera o un método para generar información y conocimientos sólidos o confiables, los cuales pueden aplicarse directamente a problemas prácticos con la intención de producir un cambio. Siendo esto efectivo en la lógica del esquema lewiniano, es pertinente la advertencia que hacían en 1965 Schein y Bennis (1980) en cuanto a que la "investigación" no solo es un requisito para la "acción", sino que -en determinadas circunstancias- llega a ser imprescindible para la obtención de los datos válidos necesarios. Esto lo fundamentan acudiendo al propio Kurt Lewin cuando afirmara que "SI SE QUIERE ENTENDER COMO FUNCIONA EN REALIDAD ALGO, HAY QUE INTENTAR CAMBIARLO".

185. Es pertinente acudir a la propia fuente en la obra de Kurt Lewin para allegarnos otras evidencias que fundamentaron el constructo de I/A. Al respecto algunas inferencias y supuestos se encuentran también en sus ensayos "Psychology and the process of group living", "Constructs in psychology and psychological ecology" y "Frontiers in Group Dynamics", publicados en 1943, 1944 y 1947 respectivamente y compilados en la obra editada por Cartwright, los dos primeros bajo el capítulo "Problemas de Investigación en Psicología Social" y el tercero con el título de "Las Fronteras en la Dinámica de Grupo", según la edición en español (Paidos, 1978).

186. En 1947 Kurt Lewin escribía que los aspectos científicos de la evolución de las ciencias sociales, como producto de la Segunda Guerra Mundial, estaban centrados alrededor de tres objetivos, a saber: 1. Integrar las ciencias sociales; 2. Pasar de la "descripción" de los cuerpos sociales a los problemas dinámicos del "cambio"; y 3. Desarrollar nuevos instrumentos y técnicas de investigación social.

187. Advertía además el autor que "Es necesario también liberarse de los prejuicios científicos típicos de un estadio de desarrollo dado" en las ciencias. Asimismo, en "Problemas de Investigación en Psicología Social" llamaba la atención de que una de las dificultades fundamentales está relacionada con la distinción entre observación e interpretación. El observador, previene Lewin, debe aprender a utilizar sus ojos y sus oídos y a "informar lo ocurrido", antes que "lo que piensa" hubiera podido ocurrir según "sus ideas preconcebidas". De tal suerte, que en todas las ciencias sociales -sostiene Lewin -es importante mantener la observación lo más libre posible de las "teorías" y la "interpretación subjetiva".

188. Lo anterior de ninguna manera implica, en el pensamiento del autor una dicotomía entre teoría y práctica. Todo lo contrario, como resaltan Margulies y Raia (1978) Lewin tenía un marcado interés por el desarrollo de un conocimiento apropiado como base del cambio social. En tal sentido, el propio Lewin advertiría, aludiendo a la psicología aplicada, que la más grande desventaja de ésta había sido el hecho de que "sin auxilio teórico adecuado" tuvo que seguir el costoso, ineficaz y limitado método de "ensayo y error". De aquí,

continúa el autor, "muchos que hoy trabajan en un campo aplicado son agudamente conscientes de la necesidad de estrechar la cooperación entre la psicología teórica y la aplicada. "Esto -para Lewin- puede conseguirse, en psicología como en la física, si el teórico no mira hacia los problemas aplicados con aversión erudita o con temor hacia los problemas sociales y si el psicólogo aplicado comprende que "NO HAY NADA MAS PRACTICO QUE UNA BUENA TEORIA". Por el contrario, Lewin considera que la teoría y la práctica "están unidas metodológicamente", de manera que, manejadas con habilidad, pueden proporcionar respuestas a los problemas teóricos" y, al mismo tiempo, intensificar ese enfoque racional a nuestros "problemas sociales prácticos", siendo ello "uno de los requerimientos básicos para su solución".

189. Otro aspecto relevante para el desarrollo de la I/A es el relativo al papel fundamental que en el modelo lewiniano juega la "cooperación activa" entre el investigador y los destinatarios o sujetos del proceso de cambio, así como de la "familiarización o educación" de éstos en los "aspectos científicos del problema". Conforme a el autor, "Una considerable cantidad de educación -en quienes están envueltos en el proceso de I/A- es ...un prerrequisito frecuente para investigar en una organización". Ello es así puesto que, según Lewin, si "la persona al frente de la organización" está persuadida del valor práctico potencial de la investigación, no estará dispuesta todavía a otorgar al "experimentador" ilimitada libertad de acción, pero si "cooperar" con él en cuanto a establecer "conjuntamente" un "procedimiento" experimental. "Esto presupone -observa el autor- que todos los que están implicados en la ejecución de un proyecto deben en alguna medida familiarizarse con los aspectos científicos del problema". Agrega Lewin que tal educación puede utilizarse con frecuencia como una parte importante de una "planeada reorganización"; y, a medida que cada uno comprende la naturaleza de los problemas y obtiene una experiencia de primera mano de la investigación, logrará, "si el experimentador procede correctamente", disminuirse la sospecha que al principio se manifiesta en cada sección de la organización como resultado de su tipo particular de inseguridad, debido a que "teme que su poder o influencia se vean afectados o que descubran ciertos datos desagradables". De igual forma, "El intento mismo de encarar -dentro de una reorganización planeada del grupo- los problemas de los otros objetivamente cambia las actitudes en algún grado". Lewin concluye que la "cooperación activa" en el hallazgo de los hechos inagura "nuevos horizontes", produce "mejor comprensión" y a menudo lleva a "una moral mas elevada". Ademas de que, aún los experimientos designados para resolver problemas teóricos presuponen "la estrecha cooperación entre el investigador y el practicante", un suficiente "poder" del experimentador y el reconocimiento de que cualquier "investigación en grupo" es, en cierto grado, una "acción social".

190. Por otra parte, encontramos también entre los fundamentos aportados por Kurt Lewin (1934) para la I/A, su convicción acerca de la necesidad de desarrollar además "tecni-

cas de investigación" que permitan realizar "experimentos reales" dentro de grupos sociales naturales existentes. Para el autor esto puede llegar a ser una de las técnicas avanzadas para estudiar lo normal y anormal y para provocar cambios. Según el punto de vista de un estudioso de la obra de Lewin, este "Creyó que cada problema práctico necesitaba un análisis conceptual básico, una investigación y un experimento de cambio". (Morales, M.A., 1982).

191. Otra contribución significativa al desarrollo de la I/A la hizo Kurt Lewin al visualizar la necesidad de una estrecha interrelación entre investigación, instrucción o entrenamiento ("training") y acción, en cuanto estrategia reeducativa de cambio, la cual representaba por medio de un triángulo. (Chin y Benne, 1969; Gardner, 1974; Morales, 1982). Conforme al sentido que a este enfoque dan Chin y Benne la investigación-instrucción-acción ("action training and research"; Gardner, 1974) significaba para Lewin una relación colaboradora entre investigadores, educadores y "activistas" en la solución de los problemas humanos, en la identificación de necesidades de cambio, así como en la obtención de mejores conocimientos, tecnologías y patrones de acción para atender esas necesidades. Para el tema de nuestro trabajo vale recoger la observación de Gardner en el sentido de que el modelo se desenvolvió después de casi una década de aplicaciones como vehículo para el cambio organizacional. De acuerdo a la versión de este autor, durante cada uno de los pasos del proceso de investigación-acción tiene lugar una participación importante de los actores que en él concurren. De igual forma, está presente un componente de entrenamiento activo ("action training") tanto para quien actúa "interviniendo" ("intervener") y para el cliente, de tal suerte que ambos pueden "aprender" a medida que el proceso avanza.

192. Por último, consignemos el resumen que Marguiles y Raia (1978) elaboran acerca de las contribuciones lewinianas a la teoría de la I/A:

"1 Primero que todo, Lewin percibió que las formulaciones teóricas y conceptuales de los fenómenos sociales podrían desarrollarse a partir del "actuar" en resolución de problemas prácticos. Aún cuando él propugnaba por la investigación social experimental, también sentía que el método de investigación acción era una forma fructífera para cosechar buena parte del valioso conocimiento orientado a la disciplina científica.

"2 Lewin también abogó por la investigación comparada de las condiciones y efectos de diversas acciones sociales. El creía que, siempre que fuera posible, deberían llevarse a cabo experimentaciones de campo que desarrollaran principios guía para la acción social, al igual que proceder a informar acerca de ello.

"3 Un aspecto significativo, con frecuencia pasado por alto, de la investigación acción es que ésta pretende ser no menos científica que la investigación pura. De hecho,

acorde con Lewin, la investigación acción debe pasar la prueba de quienes ejercen las ciencias puras y de la misma comunidad cuyo interés es el de solucionar problemas prácticos. Lewin pensó que la investigación acción debe desarrollar leyes generales de los fenómenos sociales a través del estudio de las condiciones y efectos de ciertas acciones, así como mediante el estudio de situaciones específicas y de las acciones relacionadas con ellas.

"4 La investigación acción la vió Lewin como un proceso integrador en el cual la investigación y la actuación trabajaran juntas y no fuesen distintas ni estuvieran distantes una de otra. De este modo, el desarrollo de la ciencia social podría avanzar en dos frentes paralelos y sin embargo conectados -la teoría y la práctica."

193. Procede ahora hacer referencia a la contribución que John Collier hizo en el campo de la Investigación-Acción (I/A). Según la alusión que respecto a ello formula Gardner (1974), Collier, quien formaba parte de la Agencia de Asuntos Indígenistas de los Estados Unidos de Norteamérica durante 1933-1945, empleó una forma de investigación acción y aplicó el término para describir su metodología en un ensayo titulado "United States Indian Administration as a Laboratory of Ethnic Relations" (1945). French y Bell (1973) amplían este antecedente comentando que en su papel de comisionado de esa Agencia gubernamental Collier tuvo que diagnosticar y recomendar programas para remediar los problemas y mejorar las relaciones raciales. Los autores apuntan que Collier encontró que introducir cambios en esas relaciones era un proceso en extremo difícil y que demandaba de un "esfuerzo conjunto" por parte del científico (el investigador), del administrador (el profesional) y del lego (el cliente). En seguida hacemos una reproducción del pasaje del ensayo de Collier que registran French y Bell, al igual que French, Bell y Zawacki (1978) en sus libros, por considerarlo de gran valor ilustrativo para el desarrollo conceptual y práctico de la I/A:

"... que la investigación y enseguida más investigación es fundamental para el programa, y en el campo étnico la investigación puede ser una herramienta de acción esencial para todas las otras herramientas, en verdad, ella debería ser la herramienta maestra. Sin embargo, tenemos en mente un tipo particular de investigación, o, si usted lo desea, de condiciones especiales. Tenemos en mente una investigación impulsada o incitada desde las áreas que primordialmente requieren de acción. Y, puesto que la acción es por naturaleza no solamente especializada sino también unificadora de la mayoría de las especialidades, la investigación que necesitamos debe ser de tipo integrador. Asimismo, debido a que los hallazgos de la investigación deben llevarse a la práctica por el administrador y el lego o no profesional, y ser sometidos a la crítica por éstos a través de su experiencia, el administrador y el lego deben por sí mismos participar creativamente en la investigación, apremiados como lo están desde sus propias áreas de necesidad."

194. Examinemos finalmente una tercera fuente del origen de la Investigación-Acción a la cual damos la denominación de "la vertiente crítica", adoptando el calificativo que le asigna Alfredo Molano (1978) en la introducción de la obra "Crítica y Política en Ciencias Sociales". Tomo 1: "Teoría y Política en Investigación-Acción", la cual recoge los trabajos presentados en el Simposio Mundial de Cartagena, Colombia, donde en 1977 se debatió el tema sobre "Investigación activa y análisis científico".

195. En las ponencias que agrupa el libro aludido encontramos que al término "investigación-acción" se le identifica o asocia con otros tales como el ya mencionado de "investigación activa" y el de "investigación social activante" (Kramer et. al.); "estudio-acción", "autoinvestigación" e "investigación militante" (Fals Borda). Asimismo, vinculados con esa vertiente crítica hallamos los conceptos de "investigación-acción participativa" ("IAP) "investigación diagnóstica operativa" y "práctica militante" empleados por Ander-Egg (1987).

196. Tal como podemos percatarnos en la introducción a "Crítica y Política en Ciencias Sociales", la "vertiente crítica" de la I/A se perfila desde que a finales del siglo XIX "Se deslindan... dos paradigmas o maneras de entender y aplicar las relaciones entre teoría y práctica que determinan los enfoques actuales de investigación-acción: uno que se dirige hacia el funcionalismo estructural ...y otro hacia el materialismo histórico." Por consiguiente -se agrega- "...la investigación-acción puede adscribirse, en estricta lógica, tanto al mantenimiento de estructuras sociales dadas ('como ciencia aplicada'), como a la transformación radical de éstas...".

197. Abundando en el estudio de esa tesis, Fernando Molano -al redactar la citada introducción a la edición de los trabajos del Simposio Mundial de Cartagena- afirma, en cuanto al paradigma de la I/A con propósitos de "mantenimiento" del sistema, que "...allí donde los modelos funcionalistas y positivistas han predominado, se ha utilizado el concepto de investigación acción por científicos sociales y activistas que no buscaban ningún cambio radical de las estructuras. Lejos de eso, partían de considerar a sus respectivas sociedades como modelos ideales que solo había que seguir perfeccionando. No cabía en sí la noción de cambio sino en cuanto a ajustes marginales, nunca en cuanto a una transformación social de raíz". Desde esta óptica el 'action research' se ve "como elemento funcional dentro del statu quo".

198. Siguiendo a Molano, el segundo paradigma determinante de la I/A, en cuanto enfoque "para la transformación radical o revolucionaria", parte de los trabajos de la escuela marxista, particularmente en lo relativo a la relación entre teoría y práctica, entre "praxis" y conocimiento. Respecto a esto último, Fals Borda (1978), en su ponencia ante el Simposio de Cartagena, sostiene que "Tomando en cuenta que el cri-

terio de la correccion del pensamiento es, por supuesto, la realidad, el ultimo criterio de validez del conocimiento cientifico venia a ser, entonces, la praxis entendida como una unidad dialéctica formada por la teoria y la practica, en la cual la practica es ciclicamente determinante. "Asimismo, Fals Borda expone que el principio de la praxis, llevado al campo del conocimiento como relaciones entre teoria y practica, cristaliza principalmente en la segunda y undécima "Tesis sobre Feuerbach", de Marx. "Estas Tesis -agrega Fals Borda- pueden considerarse, a nivel filosofico, como la primera articulación formal del paradigma de la ciencia social critica: la comprometida con la acción para transformar el mundo...". De tal suerte, para el autor la idea central alrededor de la cual cristalizó lo que pudiera considerarse como base del "paradigma alterno", fué la posibilidad de "crear y poseer" conocimiento cientifico en la propia "acción" de las masas trabajadoras: "que la investigación social y la acción social con ellas, pueden sintetizarse e influirse mutuamente para aumentar tanto el nivel de eficacia de la acción como el entendimiento de la realidad." De igual forma, dentro de la perspectiva de este paradigma alterno al de los modelos funcionalistas y positivistas, Himmelstrand (1978) distingue -en la ponencia expuesta en el Seminario de Cartagena- entre la "investigación-acción reproductiva" y la "investigación-acción dialéctica". En la primera de ellas, afirma su autor, "...no se identifican las contradicciones estructurales básicas, ni los conflictos de clase, cualquiera mejora que se intente en la forma de resultados practicos (por ejemplo, una mayor eficiencia y productividad, una mejor relación administrativa, etc.) se supone que tiene lugar sin amenazar la reproducción de la estructura de relaciones sociales existente." En cambio, el tipo I/A dialéctica para Himmelstrand está "...orientada no a superar la resistencia al cambio reproductivo entre los trabajadores y otros en posiciones subordinadas, sino a transformar esta resistencia pasiva en una oposición activa, movilizada para sacudir y fundamentalmente transformar las estructuras existentes de dominación y explotación...".

199. Regresando a la introducción de "Critica y Politica en Ciencias Sociales. El debate sobre Teoria y Practica", Alfredo Molano comenta que hacia 1976 ya se había acumulado suficiente conocimiento de la I/A de esta "vertiente critica" como para hacer un estudio comparativo internacional, lo cual llevó a la realización del "Simposio Mundial sobre Investigación Activa y Análisis Cientifico", el cual tuvo lugar en Cartagena, Colombia, del 18 al 24 de abril de 1977, con el patrocinio de fundaciones en el campo de la Investigación y la sociologia, además de agencias de cooperación tecnica internacional como la UNESCO, y de Suecia y Canadá.

200. Dentro de ese contexto, y conforme a la vivencia que nos transmite Molano, el Simposio fue escenario de dos interpretaciones radicalmente diferentes sobre la I/A, por la naturaleza del tema y por su origen mismo. De una parte, observa Molano, se presentó la corriente que entiende a la investigación-acción como una opción en la que la teoria y la

acción política son su postulado central. La otra opción ve a la I/A a manera de una alternativa simplemente metodológica-intrumental . Al respecto, es pertinente la observacion de Paul Oquist (1978) quien de entrada en su ponencia ante el Simposio llama la atencion acerca de que "La investigación-acción es un tema que suscita mucha controversia. Las discusiones acerca de esta forma de produccion de conocimiento en la ciencia social, generiamente giran alrededor de controversias ideológicas y partidistas." Además de que, como en tal ocasion afirmara Fernando Rojas (1978), "...para toda la ideologia, los hechos dicen lo que la teoria propone." De tal suerte, Oquist se pronuncia en cuanto a que "...la investigación-accion no es necesariamente progresista, reformista o revolucionaria, así como la investigación para formular políticas, la investigación nomotetica o descriptiva, tampoco son necesariamente reaccionarias. Todas estas formas de investigación constituyen simples instrumentos que pueden ser empleadas para fines progresistas o reaccionarios." Vale recordar en tal sentido a Max Weber (1973) cuando en sus "Ensayos sobre Metodologia Sociológica", publicados en 1922, diria que "En efecto, es y seguirá siendo cierto que una demostración cientifica metodológicamente correcta en el ámbito de las ciencias sociales, si pretende haber alcanzado su fin, tiene que se reconocida tambien como correcta por un chino."

201. Despues de estas consideraciones respecto a las posiciones axiológicas, epistemológicas e ideológicas planteadas en el Seminario Mundial de Cartagena, procede finalizar el examen de la "vertiente critica" de la I/A haciendo un rastreo de sus rasgos mas significativos expuestos por los ponentes, según los enunciamos en seguida:

Primero.- Respecto al propósito de la I/A, para Kramer y sus colegas (1979) esta intenta "ayudar", mediante el "proceso investigativo", a que un grupo social marginado pueda "mejorar" su situación social. Teniendo su base en los grupos oprimidos, estos actores afirman (citando a Hagg et. al. 1972:42) que la meta de la I/A es trabajar con hombres en "la práctica diaria", en "situaciones comunes de trabajo y estudio", y de "intercambiar informaciones" sobre ello para "colaborar" en el "cambio" de condiciones de dominio, en el transcurso de estos "procesos comunitarios" de "trabajo, estudio y autorreflexion".

Segundo.- La naturaleza teleológica de la I/A, conlleva que la misma sea "implicada en la modificación de la realidad" (Oquist). Por consiguiente "...la investigación es acción, accion sobre la realidad; ... es práctica social concebida intencionalmente como tal"; de aquí que, segun entienden Kramer y companeros, "...la investigación ya no significa solamente la observacion de los fenómenos sociales, sino que va ligada a un cambio social intencionado". Idea que se complementa con el concepto de Oquist para quien en tanto la "investigación" es la "produccion de conocimientos", la "acción" es la modificacion intencional" de una realidad dada.

Tercero.- Un criterio de legitimidad de la ciencia es

el de ser un "instrumento de transformación". De donde su validez no está dada por una simple constatación de la realidad inmediata como apacible correlación entre el concepto y el hecho, sino por la capacidad de guiar una transformación (Molano, 1978).

Cuarto.- "Conocimiento y acción son dos aspectos inseparables de la actividad humana", sostiene Luis Rigal (1978); y para quien, además, "El conocimiento no es mera contemplación, ni la práctica mera actividad". Agrega el autor que separada de la práctica, la teoría se reduce a "meros enunciados verbales", y, a su vez, separada de la teoría la práctica no es mas que un "activismo inconducente". Desde la perspectiva de Rigal, no hay, por consiguiente, auténtico conocimiento y auténtica acción si ellos no se expresan en un "una permanente interrelación unitaria". En aquí, según infiere el autor, surge así la noción de "praxis", unidad dialéctica que expresa la permanente vinculación de lo teórico y lo práctico. Ello, supone momentos de "acción" y momentos de "reflexión", en "una imbricación permanente, sin escindir el uno del otro."

Quinto.- Los marcos epistemológicos y teóricos que sustentan a la I/A deben enfatizar la génesis del conocimiento científico como generado de una "conciencia crítica" de la realidad social (Rigal, 1978). Esto lleva a distinguir entre dos modalidades del conocimiento: el "conocimiento que descubre" y el conocimiento como "referencia de clase, como verdadero "reconocimiento" (Molano, 1978). Ahora bien, Heinz Moser (1978) considera que para que todo proceso de la I/A sea una "empresa crítica", tenemos que enfocarnos sobre los siguientes aspectos que guían la argumentación en el discurso, lo cual significa que las directrices resultantes para el proceso de la acción:

". Tienen que iniciar un proceso fundamental de democratización;

". Debieran no solo conservar el statu quo;

". No debieran perpetuar los valores y las normas sociales existentes."

Sexto.- El papel de la I/A constituye el único método científico para la producción de conocimiento "susceptible de justificación" por estar ligado a un "contexto social", siendo las "necesidades humanas" definidas socio-históricamente, dentro de contextos concretos, las que constituyen el punto de partida en el proceso de producción conocimiento (Ióquist, 1978).Respecto a este último aspecto, se considera que la característica que tal vez más distinga a la I/A de los métodos tradicionales sea el "dar prioridad a las necesidades e iniciativas expresadas por la gente estudiada" (Arizpe, 1978)

Séptimo.- Ni en las ciencias sociales ni en las ciencias naturales el conocimiento garantiza la transformación. Es necesario tanto en una como en otras un "agente social"

que "requiera, imponga y conduzca" esta transformación (Molano, 1978)

Octavo.- La "inserción" en (lo popular) que caracteriza a la I/A, plantea el dilema metodológico de modificar el nexo 'sometedor-sometido' implícito en la relación sujeto que investiga (activo)-objeto que es investigado (pasivo)', buscando una fórmula superadora de esta dicotomía que permita la incorporación del aporte de los denominados "objetos" (sujetos sociales como el investigador), en el proceso de generación dinámica de conocimientos (Rigal, 1978). La respuesta la da entonces la I/A por cuanto hace referencia a una "sutura" entre objeto y sujeto, como un medio para romper la distancia entre "objeto investigado" y "sujeto investigador" (Molano, 1978). Por consecuencia, se produce una relación en el transcurso de investigación entre "SUJETO y SUJETO" -y no entre sujeto y objeto (Kramer, et.al.)-, cuyos resultados son vistos como un entendimiento entre quienes comparten la experiencia dentro de un mismo proceso, "actuando como un solo sujeto". Esto, mediante una forma de argumentación "dialógica" que disminuye las diferencias (Fals Borda, 1978), y entiende que la decisión sobre la "verdad" no es una cuestión de procedimiento técnico, sino una cuestión de discusiones cuidadosas sobre informaciones específicas (Moser, 1978).

Noveno.- Las metas y el transcurso del proyecto de I/A no están fijados de antemano, sino que se elaboran conjuntamente, con intervención de todos los participantes y que, durante el transcurso de la investigación, pueden todavía cambiarse. Asimismo, los participantes en el proceso de la I/A tienen la posibilidad de evaluar los resultados del estudio, junto con el investigador, interpretarlos e intervenir en la decisión sobre su empleo (Kramer, et. al.). De tal suerte, tal como lo sugiere Hall (citado por Molano, 1978): Un proceso de investigación debe involucrar a la comunidad o población en el proyecto investigativo, desde la formulación del problema hasta la discusión sobre como encontrar soluciones y la interpretación de resultados."Esto, afirma Hall, es tal vez el principio fundamental de la "investigación participatoria", y su punto más radical de diferencia tanto con los enfoques ortodoxos de la investigación, como con enfoques teóricos mejorados. Por consiguiente, continúa el autor, "El proceso investigativo debe estar basado en un sistema de discusión, investigación y análisis, en el que los investigados forman parte del proceso al igual que el investigador. Las teorías no se desarrollan de antemano para ser comprobadas ni esbozadas por el investigador desde su contacto con la realidad. La realidad se describe mediante el proceso por el cual una comunidad desarrolla sus propias teorías y soluciones sobre sí misma."

Décimo.- Durante el proceso de I/A se intenta dejar de lado el status del científico privilegiado (Kramer, et.al., 1978), rompiendose la imagen del investigador impoluto y superior ante los sujetos que investiga. Por el contrario, el rol del "investigador activo" (Molano, 1978; Kramer et.al., 1978; Arizpe, 1978), en cuanto 'facilitador', del

trabajo y la comunicacion, se envuelve en la tarea principal de contribuir a "co-pensar" con el grupo acerca de la multiplicidad de elementos que participan en la situación (Rigal, 1978). Asimismo, el "investigador activo" intenta -como interlocutor o dialogante- poner en marcha procesos que, una vez organizados, cambien la realidad deficiente (Kramer, et al.). Esto conlleva una interacción entre el "investigador activo" y el grupo, eliminando la distancia entre ellos, de tal manera que a éste ya no solo lo observa, lo ve y comprende; sino que a través de una "inmersión" especial en la vida del mismo influye, participa y contribuye activamente a que la gente se de cuenta y a elaborar perspectivas de acción para contribuir activamente en los cambios prácticos a favor de esos grupos, al igual que a experimentar acciones solidarias que perduren incluso después de terminado el proyecto de I/A (Kramer et. al.; Moser, 1975. citado por Kramer, et. al.; Arizpe, Rigal).

Undécimo.- Además del papel de facilitación, el "investigador activo" tiene, según lo advierten Kramer y sus colegas, un rol ambivalente. Este consiste en que: "...no debe acercarse tanto a la práctica que el interés en la investigación ceda totalmente a ella, pero tampoco debe desatender los intereses de las personas en cuestión por la mera investigación". Este equilibrio -observan los autores- debe mantenerse por dos razones: una de éstas reside en que el papel social del "investigador activo" y su conciencia son los que, en la comunicación y también en la confrontación con los grupos, deben llevarlos a la posibilidad de lograr conocimientos y acciones, que no habrían surgido sin el contacto del investigador. Sin embargo, por otra parte, es necesario que haya cierta distancia entre el "investigador activo" y el grupo, si el primero no quiere perderse en intereses particulares. Por consiguiente, "El investigador activo tiene un efecto emancipatorio, sin dejar su autocomprensión y su papel como investigador." Cabe agregar, conforme lo observa Arizpe, que sin el trabajo de apoyo teórico la I/A sería víctima de los sucesos locales. Ello demuestra una vez más -subraya la autora "...el equilibrio penoso que tiene que lograr el investigador activo entre el trabajo intelectual y la acción y, más fundamentalmente, se recalca la precisión que se requiere para apreciar la conveniencia de una u otra clase de actividad en un momento dado."

Duodécimo.- La propuesta metodológica de la "inserción" del investigador en el proceso social, constituye una alternativa que implica para el científico social un compromiso político abierto con grupos populares, además de que abre las puertas a una mayor participación de éstos en la concepción y desarrollo de los proyectos de investigación (Molano, 1978). Pero además, la inserción de los científicos sociales conlleva que el primer requisito que debe satisfacer la I/A es que sea entendible y práctica, al igual que debe proveer de significado transformador a las condiciones de existencia material de los sectores populares (Rigal, 1978).

Decimotercero.- La I/A utiliza como medio comunicativo más importante el idioma, en el proceso conjunto de estudio y acopio de experiencias del investigador y el grupo examinado. Por ello, intenta desligarse del lenguaje habitual con el cual la ciencia ejerce poder, el cual es solo comprensible para el iniciado y profundiza el aislamiento del hombre (Kramer, et.al.).

Decimocuarto.- La I/A es producción de conocimiento que se ajusta por la praxis (Oquist, 1978), por cuanto el hombre solo conoce en la medida que crea y transforma la realidad social (Rigal, 1978), llevandose cada proceso en función del otro, o debido al otro (Oquist). Asimismo, la I/A se esfuerza por mantener el conocimiento dentro del escenario social donde nace (su realidad empirica), y renovarlo constantemente confrontandolo con la práctica social (Arizpe, 1978).

Decimoquinto.- El punto de partida, el objeto y la meta de la I/A es más bien el proceso de "aprendizaje" de los participantes en la investigación. En primer lugar, no se examinan suposiciones teoricas; al contrario, el trabajo cientifico se comprende más bien como aporte práctico al cambio social, como aporte a la democratización (Kramer, et. al., 1978).

Decimosexto.- A la I/A le es inherente un proceso cíclico, el cual reinicia cada vez que los resultados de la acción común se analizan por medio de una nueva recolección de información. A ello cabe agregar que conforme al "modelo cíclico" la imagen inicial de la situación, obtenida como producto de la recolección y comparación de los datos recopilados, se constituye, previa discusión grupal, en un "consenso básico" de solución al problema. Este consenso básico será posteriormente evaluado en un "segundo ciclo" del proceso de I/A. Respecto a este esquema expuesto por Moser (1978), el autor abunda explicando que con relación al consenso básico el modelo cíclico se orienta hacia una intención subyacente: "al empezar existe, como se anotó, un consenso básico bastante vago. Pero en la sucesión de las actividades comunes, este consenso se extenderá volviendose más y más concreto. Todo el proceso por lo tanto, no es solo elaborar un diseño donde toda la planeación se ha hecho desde un principio. Acarrea un esfuerzo constante de desarrollo de diseño y rediseño como una concretización del proceso de investigación activa. Esto por dos razones:

"Primero, las personas involucradas aprenden mucho las unas de las otras. El intercambio constante de ideas implica un mejor entendimiento de las intenciones, los problemas y las necesidades a las cuales hay que enfrentarse.

"Segundo, las experiencias prácticas mismas dan al grupo muchos nuevos conocimientos. Nuevos problemas surgen o algunos desacuerdos se solucionan automáticamente por las demandas del trabajo práctico. Y a la luz de esos nuevos pro-

blemas, obstáculos y dificultades, es preciso encontrar nuevas soluciones.

"Si -como propone Moser- tratamos de sacar una conclusión, podemos decir que el modelo cíclico define un proceso específico de trabajo con tres dimensiones notables. Hablando simbólicamente se trata de la formación de un triángulo con los tres siguientes aspectos mutuamente eslabonados: La gente aprende (1) a penetrar a la realidad por medio del proceso actual dialéctico de acción y reflexión, (2) a aceptarse los unos a los otros y extender de esta manera su entendimiento del común proceso de la cooperación, (3) a cambiar juntos las condiciones de su vida por medio de su propia actuación."

Decimoséptimo.- El empleo de la técnica de "grupos operativos", en ciertos proyectos de I/A, responde al interés por desarrollar instrumentos que faciliten la comunicación plena de los hallazgos surgidos a lo largo del proceso de investigación, y de las experiencias subsiguientes, superando los obstáculos de tipo ideológico, social y psicológico que los bloquean e impiden su incorporación y elaboración en términos de práctica. De esta forma, a partir de una "situación nivelada" que supone la superación de la asimétrica relación sujeto-objeto, se procura obtener un nivel de intercambio más profundo y espontáneo, removiendo los obstáculos a fin de incrementar los méritos de un proceso de enseñanza-aprendizaje que facilite una toma de conciencia más amplia y profunda y una práctica emergente concordante con la misma. "El grupo operativo, como herramienta técnica, pretende ayudar a resolver las dificultades internas de cada sujeto, sus estancamientos y resistencias ideológicas y psicológicas, a través de un proceso grupal dialéctico que genera una praxis en que está incluida, como categoría fundamental, el esclarecimiento de la resistencia al aprendizaje como cambio. "En síntesis, el grupo operativo implica la instrumentación de una técnica que apunta a una mayor productividad grupal y a una integración de la experiencia de transmisión de conocimientos y aprendizaje facilitando una profundización y socialización de los elementos que se intercambian. "De fundamental importancia es el rol de "coordinador" del grupo operativo, como 'facilitador' del trabajo y de la comunicación." (Rigal, 1978).

Decimoctavo.- La realización de TALLERES culmina el proceso de elaboración de la información en términos prácticos. Según Rigal (1978), la idea fundamental "que plasma estos talleres responde a la formulación de una estrategia destinada a conjugar en forma dialéctica los requerimientos de conocimiento de la realidad con la acción transformadora sobre la misma a partir de la adopción de formas cooperativas de trabajo." Este planteo -aclara el autor- nace al concebir a la investigación social como una práctica dónde investigador y actor se confunden e identifican. Además, la noción de taller incorpora otro aspecto esencial: "la cooperación en el diálogo y la acción". Ello supone el "trabajo en forma grupal", y por ende "participada". de un conjunto de sujetos sociales que procuran "reflexionar críticamente" so-

bre la realidad a fin de descubrir los caminos que permitan "comprenderla para transformarla". Esta búsqueda es entendida por Rigal, no como un esfuerzo individual meramente técnico, sino como una labor que conlleva una tarea de elaboración, discusión, y profundización grupal generadora de síntesis cada vez más abarcadoras de teoría y práctica.

202. Nos parece pertinente no concluir esta referencia a las corrientes de pensamiento fuente de la I/A sin hacer un repaso a otros dos movimientos importantes. Uno de ellos es producto del quehacer en el campo del trabajo social -con orientación a la "vertiente crítica"-. El otro es resultado de las investigaciones y aplicaciones de las ciencias del comportamiento al estudio y cambio de las organizaciones, desarrolladas por el Instituto Tavistock de Relaciones Humanas, de Gran Bretaña, en forma paralela a los emprendidos por Kurt Lewin en el Instituto de Tecnología de Massachusetts y en la Universidad de Michigan.

203. Por lo que se refiere a las aplicaciones de la I/A al trabajo social en América Latina mencionaremos la labor realizada por el profesor universitario argentino Ezequiel Ander-Egg, al igual que la recogida por André Jacob, de la Universidad de Quebec, Canadá, en nuestro continente y en los de Africa y Asia.

204. Para Ander-Egg (1987) la "Investigación-Acción Participativa" (IAP) es apropiada para las formas de acción social que tienen como objetivo estratégico contribuir al "proceso de liberación". El autor tiene la creencia de que esta "forma de estudiar la realidad" contribuye a ello en razón de que genera "procesos de participación" en la gente, y esto es un aspecto fundamental de toda liberación personal, grupal o colectiva. Ander-Egg considera que lo sustancial en la IAP es la preocupación permanente por "no desligar nunca" la "investigación" de la "acción" y de la "participación" de la gente involucrada en un proyecto de esa índole. Según el propio autor, éste lanzó en 1960 la idea de la I/A, y desde entonces viene hablando "...de la necesidad de aplicar el principio de 'estudiar tanto cuanto se necesita para la acción, de la 'práctica militante', de 'conocimiento desde dentro', por la inserción,... y no 'desde fuera'...; del conocer por el pueblo y para el pueblo...". Su propuesta -enfatiza Ander-Egg- era una forma de "abordar", "interpretar" e "intervenir" en la realidad que se asumía mediante la "inmersión" en los movimientos populares.

205. Algunas de las características comunes de la IAP, identificadas por Ander-Egg en los diferentes grupos, organizaciones o personas que trabajan con este tipo de investigación, se refiere a las zonas de acuerdo compartidas que se enuncian a continuación:

". El objeto de estudio se decide a partir de los problemas y necesidades considerados como significativos por la misma gente involucrada en un programa de IAP.

". La misma actividad de investigación genera procesos de educación, movilización y organización de la gente; es decir, el modo de hacer el estudio es ya acción, al menos es acción de movilización y concientización que permite que una comunidad tome conciencia de sus problemas y necesidades, de sus recursos y posibilidades y de su capacidad de organización.

". Permite la recuperación de la memoria/conciencia histórica de las experiencias populares; mediante una busqueda de huellas o busqueda de raices, que permite recuperar y revalorizar el protagonismo de la gente.

". La dialéctica entre la teoría, investigación y práctica es la base fundamental de la investigación.

". Supone y exige:

. la superación de toda forma de relaciones dicotómicas jerarquizadas entre el investigador y el pueblo (hay que evitar toda forma de autoritarismo, asistencialismo o paternalismo),

. una relación dialógica y una forma de comunicación entre iguales.

. un cierto compromiso del investigador/es con la gente con la que trabaja y que participan en el estudio.

". Ayuda a sistematizar las experiencias populares y volverlas al pueblo, a veces superando contradicciones e inconsistencias ...Esta sustitución sistemática y sistematizada de saberes y experiencias de la gente aporta nuevos conocimientos ...y suscita nuevas perspectivas para la lectura crítica de la realidad.

". Constituye una forma de popularización técnica en el sentido de transferencia de conocimientos (saberes que se comparten) y de tecnologías (capacidades).

". Todo cuanto se estudia tiene como destinatario a la misma gente. En algunos aspectos la IAP es autoinvestigación, y en otros, una forma de investigación que tiene como referente al pueblo y que hace el mismo pueblo con (o sin) la asistencia técnica de un equipo de promoción.

." El estudio/investigación está orientado a ser utilizado para actuar de una manera más eficaz sobre la realidad con el propósito de transformarla."

206. Otras inferencias relevantes obtenidas por el autor en la práctica y conceptualización de la IAP son:

. Que una I/A para que sea participativa supone que la gente está en condiciones para una efectiva participación. Por consiguiente, no es suficiente con tener el propósito de

que la gente participe, así como tampoco considera a la participación como un aspecto esencial de la metodología. Esto implica la necesidad que tiene la gente de contar con un mínimo de pautas y elementos técnicos para poder participar efectivamente.

. Que para un trabajo realmente efectivo de IAP, se hace necesario que quienes van a participar esten convencidos de que su participación en la investigación-acción, al igual que posteriormente en la planificación y ejecución del programa, constituye un instrumento útil y eficaz para mejorar su situación.

. Que es conveniente proporcionar a la gente que va a participar en la IAP cierto entrenamiento o capacitación especial. Esto para evitar errores y distorsiones significativas, además, sobre todo, para que el trabajo se lleve a cabo de la mejor manera posible tanto en las tareas de investigación, como en las de planificación, ejecución y evaluación.

. Que la investigación de las necesidades básicas, problemas y centros de interes, vividos y sentidos por la gente como significativos, conlleva el delimitar la "situación-problema" sobre la cual se va a actuar. Esto requiere de un estudio previo para planificar las actividades de IAP, además de que esta identificación inicial lleva también a un inventario y clasificación de problemas y necesidades que la gente estima oportuno estudiar.

207. Ahora bien, en cuanto a la naturaleza y el propósito de la "Investigación Diagnóstico-Operativa" (IDO) Ander Egg considera que se trata de realizar un estudio/investigación, formulado como diagnóstico, el cual tiene una doble característica: "servir directa e inmediatamente para actuar -de ahí que se le denomina operativo- y el tener un caracter preliminar (en el sentido de que no se trata de un estudio y un diagnóstico totalmente acabado)."

208. Resumiendo, el autor puntualiza que la IDO consiste, en lo sustancial, en adquirir -de ir adquiriendo- "conocimientos" necesarios sobre un sector o área en particular (el cual es el ámbito de trabajo o "situación-problema", para realizar una "acción".

209. En cuanto al elemento de "acción", Ander-Egg dice que se enfatiza su importancia (de ahí el término operativa), puesto que a esta "práctica" se ha de "subordinar el mismo conocer" en el sentido de que "lo que se estudia ha de estar en función de la acción" y "la práctica misma ha de ser fuente de conocimiento." En suma, el autor subraya que si bien el punto de referencia es la "acción", al mismo tiempo se destaca la importancia de "conocer para actuar". Respecto al término "operativa" dentro del concepto de IDO, Ander Egg aclara que hay dos razones principales para utilizarlo: porque la investigación diagnóstico es un "conocer para actuar", y porque es, al mismo tiempo "el comienzo de una acción" que nos ayuda a profundizar en nuestro "conocimiento de la realidad".

210. A modo de síntesis, Ander Egg expresa su propuesta metodológica de la IAP como sigue:

Relación entre el investigador y la realidad estudiada.	Tipo y finalidad del conocimiento.	Relación entre conocimiento y acción.
No existe dicotomía o separación entre el investigador y la población participante.	Lo esencial es la práctica y a ella sirve el estudio y la investigación.	Se estudia la realidad para actuar transformadoramente sobre ella.
Se conoce desde dentro.	Métodos y técnicas tienen un carácter instrumental.	El conocimiento que se adquiere es crítico, desalienante y conscientizador además de constituir una motivación para la acción.
	Es un esfuerzo sistemático por conocer y comprender con el pueblo y por el pueblo.	

211. Dentro de esa vertiente de la I/A procede por último hacer referencia a las características que según Andre Jacob (1985) catedrático en el Departamento de Trabajo Social en la Universidad de Quebec en Montreal, Canadá y con estudios, además de esa disciplina, en Filosofía y Ciencias Políticas, permiten comprender mejor la naturaleza de la Investigación-Acción:

."La investigación-acción es una experiencia concreta (no una simple simulación) que se inscribe en el mundo real y no simplemente en el pensamiento;

."La elección de una problemática y la definición de sus objetivos no se hace a partir de una teoría o de hipótesis a negar o confirmar, sino en función de una situación global concreta;

."Los investigadores no trabajan con grupos artificiales compuestos de individuos aislados socialmente, sino con grupos reales dentro de su contexto habitual;

."Los objetivos pueden ser definidos por los iniciadores del proyecto y por el conjunto de los participantes o por una parte de ellos y de grupos comprometidos en el proceso de la investigación;

."La investigación-acción tiene un interés en sí misma como apoyo a un proceso global de cambios;

."La investigadora o los investigadores estan compro-

metidos en el proceso; no son solamente observadores de la realidad, es decir, ellos participan y actúan;

."De preferencia, la investigación-acción es multidisciplinaria;

."La investigación-acción lleva a generalizaciones con el fin de guiar acciones ulteriores o poner en evidencia principios o leyes;

."Con frecuencia, es difícil llevar a cabo la investigación-acción por las razones siguientes:

"El gran número de personas implicadas;
"Los intereses divergentes;
"Ella atemoriza porque exige la crítica y la autocrítica;
"Analiza un proceso dinámico..."

."Las hipótesis son inducidas por la observación de hechos, más que deducidas de un cuadro teórico existente:

."Los resultados de la investigación deben apoyar estrategias a desarrollar."

212. Procede concluir esta revisión general de las fuentes de la I/A haciendo referencia al otro importante movimiento, paralelo al de Kurt Lewin, que se desarrolla como resultado de los trabajos del Tavistock Institute of Human Relations, publicados al inicio de la década de los cincuenta por Elliot Jaques (1952) y Eric L. Trist (1951).

213. De acuerdo a la mención que hacen Chin y Benne (1969) acerca de las fuentes de la I/A refiriéndose al otro importante movimiento, paralelo al de Kurt Lewin, que se desarrolla como resultado de los trabajos del Instituto Tavistock, éstos se desenvolvieron -a partir del pensamiento de Sigmund Freud- como producto de los esfuerzos desplegados al aplicar los enfoques terapéuticos a los problemas del cambio en las organizaciones industriales y en las comunidades.

214. Esa labor del Instituto Tavistock dió nacimiento al método "socioanalítico" y al "enfoque sociotécnico participativo" aplicados al cambio organizacional, ambos bajo los supuestos de la Investigación-Acción.

215. Según lo consigna Petit (1984) el método "socioanalítico" se forjó con motivo de una intervención que el psicoanalista y psicosociólogo Elliot Jaques realizó durante unas dos décadas, con el Tavistock, en la empresa "Glacier Metal Company". Conforme a la referencia que sobre la tarea de Jaques presentan Pugh, Hickson y Hinings (1971), éste, de origen canadiense, también se graduó en medicina, se incorporó a la planta de personal del Instituto Tavistock y dirigió un estudio respecto a la actividad de los trabajadores y de la gerencia de esa factoría en Londres. Este "terapeuta social" como le llaman Pugh y sus colegas, empleó en sus intervencio-

nes, en la Compania Glacier, la tecnica de 'action-research' (investigación-acción), "colaborando" con los miembros de la firma en el estudio de las "fuerzas" psicologicas y sociales que "afectaban" el "comportamiento grupal", así como "desarrollar" formas mas eficaces para solucionar el "stress" social; además de "facilitar" un "cambio social" deseado y convenido. Otros de los rasgos del método seguido por Jaques fué el de abordar aquellos problemas en que "grupos" particulares dentro de la organización "solicitaron" su "ayuda". De igual manera, el método empleado consistió en que el investigador y el grupo "juntos" penetraran en los problemas (working-through) actuales y en sus posibles soluciónes. El investigador participaba en las reuniones grupales "facilitando" el "descifrado" de los factores sociales y personales en juego, en un intento de incrementar el discernimiento ("insight") social y psicologico del grupo. Promoviendo ello también una actitud más racional al cambio social. Otro resultado importante fue no solamente el cambio de sistemas, sino que dentro de la nueva situación creada por las discusiones grupales se hizo posible instituir un mecanismo continuo ("Shop Council"), a través del cual sus miembros podrían participar en la fijación de la politica departamental.

216. Retomando la exposición que acerca del trabajo de Jaques que realiza Petit, advertimos que si bien su obra se inspiró esencialmente en los trabajos de W.R. Bion, y de manera secundaria en los de Kurt Lewin y Jacob Levy Moreno, el Tavistock Institute y Jaques desarrollaron, segun caminos originales, la práctica de la "Investigación-Acción". Haciendo una lectura del ensayo de Jaques "The changing culture of factory" (1952), Petit extrae lo que considera las aportaciones esenciales del método socioanalitico, a saber:

a) Abre una vía "no tecnocratica" de intervención psicosociológica y de "investigación-acción".

b) Muestra que el "cliente" es el "sistema organizativo en su conjunto" y no únicamente la dirección o los mandos. Por ello, el consultor debe preservar su "independencia".

c) Insiste en que la fase de "negociación e implantación" es un momento esencial al que hay que conceder toda la atención necesaria, pues de ella depende en amplia medida lo demás.

d) Confirma (la intervención en la "Glacier Metal"), la utilidad del siguiente esquema: recopilación de las "informaciones" en el transcurso de las reuniones-discusiones o de conversaciones individuales - "interpretación" - "feedback" de las informaciones y de las interpretaciones de los individuos y grupos afectados, por medio de un informe - "discusiones" sobre el informe - nuevas "informaciones" - "interpretacion" - "feedback", etc.

217. Finalmente, por lo que respecta al "enfoque sociotécnico participativo", Petit (1984) nos hace saber que después

de la Segunda Guerra Mundial un grupo de investigadores del "Tavistock Institute" se dedicaron a estudiar las consecuencias sociales y psicológicas de la introducción de una nueva técnica de extracción en las minas de carbón británicas. El estudio, cuyos hallazgos quedaron consignados en el ensayo de E.L. Trist y K. W. Bamforth, titulado "Some social and psychological consecuences of the longwall method of coal getting" (1951), puso de manifiesto una estrecha interdependencia entre los componentes psicológicos y sociales de un sistema organizativo y sus componentes técnicos. Ello significa que es imposible mejorar el desempeño o rendimiento del conjunto del sistema sin mejorar "conjuntamente" el "rostro social" y el "rostro técnico" del mismo. De ahí la expresión "sistema sociotécnico". Pero -continúa exponiendo Petit- este sistema no se mueve solamente por una dinámica interna, sino que vive también de interacciones múltiples con el entorno social, tecnológico, económico y político, los cuales modifican el equilibrio del "sistema sociotécnico". En este sentido se emplea la expresión "sistema sociotécnico abierto".

218. Un aspecto de primordial relevancia para el tema que nos ocupa es que, como advierte asimismo Petit, se pueden observar dos tendencias referidas a la teoría sociotécnica: una más clásica y también más tecnocrática, y otra esencialmente participativa. A diferencia del enfoque tecnocrático, donde los "expertos" diagnostican el sistema para "identificar los funcionamientos deficientes", y en seguida los mismos "expertos" buscan, en vinculación con el taller afectado, un nuevo "ajuste", el "enfoque sociotécnico participativo" exhibe los grandes rasgos, y más acentuados, del sistema colaborativo desarrollado por el método sociopanalítico, entre los que destacan los siguientes:

1. El "enfoque sociotécnico participativo" supone antes que nada una "implicación de todos" los afectados (obreros, mandos, dirección, sindicato), y, desde luego, los que "intervienen" en una "investigación-acción", cuyo objetivo es doble:

a) Se trata, por un lado de aportar, "juntos", unas mejoras a la vida colectiva cotidiana de la organización "inventando" nuevos modos de funcionamiento. Esto significa que el cambio interesa, "ante todo", a los miembros de la organización afectados.

b) La "investigación-acción", por otro lado, debe permitir desarrollar, en contacto con la "experiencia vivida" y por medio de su análisis, el "conocimiento" de los sistemas organizativos y de los "procesos de cambio".

2. Se da "confianza" a los interesados para analizar la situación y descubrir, "por sí mismos", los ajustes satisfactorios del rostro social y del rostro técnico del sistema. Además, se preferirá un "ajuste imperfecto", fruto de un "acuerdo" pacientemente negociado por "el conjunto de los miembros", a una solución "presentada como óptima" por un

"experto". Consecuente con este enfoque, se reconoce a los actores de la organización "un conocimiento de su situación de trabajo", proponiéndoles, eventualmente, unos instrumentos para "ayudarles" a analizarla.

3. Se utilizará, de manera extensiva, el "trabajo en grupos", confrontando a los actores afectados y creándose una "dinámica de aprendizaje". Esto significa, que alrededor de sujetos precisos y concretos, y con la ayuda eventual de conceptos y claves de análisis introducidos por el "interventor", la confrontación de las ideas de los miembros del grupo dentro de la organización suscita a la vez un enriquecimiento mutuo y una experimentación "in vivo" del cambio. Esta se realiza a partir de un acuerdo sobre los valores compartidos que se actualizan poco a poco en la acción: confianza en la autonomía de los grupos reales de trabajo; en su "capacidad de autoorganización"; en la "aptitud" de los actores afectados "para inventar", "por sí mismos", soluciones a sus problemas, exigencias frente a "la calidad" del trabajo, etc.

4. El "interventor" es esencialmente quien "ayuda a desencadenar un proceso", proporcionando a todos los actores las informaciones, los conceptos y los instrumentos necesarios. Una vez asegurada la dinámica del aprendizaje, el interventor se irá apartando de manera progresiva. Por otra parte, los actores de la organización, cada vez con mayor autonomía respecto del interventor y de la intervención, proseguirán la acción participativa.

5. El cambio se considera como un "proceso continuo" que supera con mucho el marco, necesariamente limitado, de una intervención.

6. El objetivo último del enfoque es el de "ayudar" a los actores a hallar, "por sí mismos y permanentemente", los ajustes más satisfactorios del rostro social y del rostro técnico del sistema.

B. DEFINICION DE INVESTIGACION-ACCION

219. Habiendo realizado un exámen acerca de los orígenes de la I/A, al igual que de las vertientes en que se ha desenvuelto y de los paradigmas epistemologicos que los sustentan, procede en seguida abordar lo relativo a explorar el contenido de diversas definiciones mediante las cuales se ha pretendido delimitar el significado de la misma. De esta suerte estaremos en posibilidad de poner de relieve los principales rasgos que singularizan a esta forma de investigación científica.

220. Discernir la naturaleza de la I/A implica calar en el caracter del "cambio planificado", en general, y del "cambio organizacional planificado" en particular, para analizar los elementos fundamentales de éstos y hallar entre ellos la propia identidad de aquella.

221. Congruente con lo anterior, recordemos que el "cambio planificado" ha sido definido como: un metodo que de manera consciente, intencional y práctica emplea, y aplica, el conocimiento y la tecnología social, como instrumentos o herramientas para resolver los problemas del hombre y de la sociedad, al igual que modificar los patrones y las instituciones vigentes (Bennis, Benne y Chin, 1969; Chin y Benne, 1969). Asimismo, por cambio planificado se entiende: un esfuerzo consciente, deliberado y colaborativo para mejorar el funcionamiento de los sistemas sociales, a través de la utilización del conocimiento científico a efecto de realizar una acción inteligente y lograr un cambio (Bennis, Benne y Chin, 1969; Chin y Benne, 1969).

222. Por lo que respecta al "cambio organizacional planificado" se le define como: un esfuerzo consciente, deliberado y en colaboración, entre un sistema cliente y un agente de cambio, quienes se reunen con el fin de resolver un problema o para planificar y alcanzar un mejor estado de desempeno y operación del sistema, modificando la organización, mediante la utilización y aplicación de conocimientos válidos (Jones, 1969; Bennis, 1969).

223. Para nuestro propósito las palabras claves dentro de esas definiciones serán: "un método práctico" y "la aplicación de conocimientos científicos válidos", "en colaboración", "para resolver problemas", "realizar una acción", "lograr un cambio" y "mejorar el funcionamiento y el desempeno de un sistema". Valle [illegible] de la inferencia a la que llegan Marguiles y Raia [illegible], "en términos sencillos, esta es la esencia de la investigación-acción, según se manifiesta en el concepto de cambio planificado".

224. En el marco de ese esquema conceptual de referencia nos abocaremos ahora al enunciado de diversas acepciones sobre la I/A, para posteriormente poner de relieve sus elementos mas significativos.

225. Así, la I/A -para ciertos estudiosos e investigadores dentro de la "vertiente crítica"- es una forma de "praxis", lo cual significa una unidad dialéctica entre teoría y práctica, entre reflexión y acción, y donde el trabajo científico se comprende como un aporte práctico al cambio social. En este sentido la I/A constituye un método científico para la producción de conocimiento que guíe a la práctica en la tranformación intencional de la realidad, e implica la modificación de esta como parte del propio proceso de investigación (Molano, 1978; Oquist, 1978; Kramer , et.al., 1978; Arizpe, 1978; Rigal, 1978). De tal manera, como una forma de "praxis" la I/A es el intento de conjunción entre una metodología que busca aprehender la realidad de la manera más objetiva posible y una motivación teórica y práctica y metodológica que ya tiene objetivos y metas bien definidos en términos de una efectiva transformación social (Albe, citado por Molano, 1978). Desde esta óptica también a la I/A se le define como un "proceso de investigación" que se inscribe en una "situación real" y que busca un "cambio efectivo" (Jacob, 1985). La I/A es, asimismo, práctica social concebida deliberadamente como tal (Kramer, et.al., 1978), al incluir en su concepción científica el aspecto del trabajo práctico (Moser, 1978); al mismo tiempo que sus métodos y técnicas son de naturaleza instrumental (Ander Egg, 1978).

226. Por su parte la corriente lewiniana del cambio planificado y del "Método de Laboratorio", al igual que posteriormente dentro del enfoque del desarrollo de las organizaciones se considera al término "investigación-acción" como "la aplicación de los resultados de la investigación científica con el propósito de cambiar el comportamiento organizacional" (Gardner, 1970). Asimismo, se estima que en el sentido original de Lewin la I/A se emprende para resolver un problema real y práctico (Hornstein, et. al., 1971). Se afirma además que la I/A surge de una idea sencilla, profunda e intensamente práctica, a saber: "que cuando uno comprende el proceso de cambio puede desarrollar métodos que ayuden a las personas a descubrir por sí mismas soluciones pertinentes a los problemas difíciles" (Gardner, 1970). De tal suerte, Benne, Bradford y Lippitt (1964 , 1975) -quienes colaboraron con Kurt Lewin en 1946 para dar nacimiento al "Entrenamiento en Sensibilidad" o "Grupo T"- entienden por I/A "una aplicación de la metodología científica al esclarecimiento y solución de problemas prácticos, y también un proceso de cambio personal y social planificado".

227. Desde un punto de vista que dicotomiza, con fines analíticos, la "imbricación permanente" de los elementos constitutivos del binomio I/A, se examina a la misma desde la doble óptica de la "investigación" y de la "acción". Así, la I/A para un estudioso es "investigación" en el sentido de que los investigadores formulan hipótesis, recopilan datos relacionados con esas hipótesis y elaboran conclusiones. En cambio, en cuanto "acción" la I/A implica una indagación sistemática dentro de un sistema social abierto con el objeto de "formular e implantar el cambio" (Ulcu, 1969, citado por Gardner, 1970). Desde esa misma perspectiva, en forma similar

otros autores también distinguen a la I/A como "investigación" por cuanto este componente envuelve: a) el desarrollo de modelos e hipótesis; b) el acopio de datos orientados hacia estas; y c) el empleo de los resultados de la investigación, tanto para planificar la acción como para acrecentar el conocimiento acerca de las organizaciones y su comportamiento, Por lo que se refiere a la I/A vista como "acción" y "aprendizaje", la misma se caracteriza por: a) su orientación centrada en el problema que vive la organización; b) el involucramiento del sistema cliente; c) un proceso continuo de solución de problemas, y recolección de datos; y d) la realimentación (feedback) de los resultados. Ahora bien, reuniendo de nuevo indisolublemente los dos elementos de la ecuación I/A, esta consiste en la generación de datos, los cuales, mediante el proceso de aprendizaje (la formulación de conclusiones y planes de acción), pueden guiar y dirigir el cambio social (Margulies y Wallace, 1973).

228. A la I/A también se le concibe al mismo tiempo como un "enfoque" para la solución de problemas, al igual que un "proceso" con este propósito (French y Bell, 1973).

229. Vista a manera de "enfoque", la I/A se define como la "aplicación del método científico" -de recolección de datos y de experimentación- a "problemas prácticos" que requieren "soluciones para la acción", e implica la "colaboración y cooperación", entre científicos, profesionales y legos. Desde esta perspectiva se advierte la utilidad de la I/A en cuanto modelo, guía o paradigma (French y Bell, 1973).

230. Ahora bien, la I/A es un "proceso" en tanto supone una secuencia iterativa de etapas, de tal suerte que no se emprende cual si fuera una actividad con principio y fin, o sea por una sola vez. Ya desde sus orígenes fue definida en relación a sus diversos pasos o momentos. Así, según se le concibió en 1948 la I/A "Al nivel más elemental, comprende la obtención de datos del mismo cliente, su realimentación a éste para la comprensión y el sentido de propiedad de los mismos, y el ayudar en seguida al cliente a emprender una acción a efecto de resolver los problemas identificados en la fase inicial de recopilación" (Lewin, Cook, y Harding, 1948). Citados por Burke y colegas en Hornstein et.al. 1971). De igual forma Corey (1953, citado por Sashkin, 1980), quien fue uno de los primeros en desarrollar un modelo más elaborado que el original de Lewin, describe a la I/A de la siguiente forma: "Los estudios deben emprenderse por quienes tienen que cambiar la manera de hacer las cosas, como resultado de los estudios ... Ellos deben... identificar las prácticas que habrán de ser cambiadas ... ensayar aquellas prácticas que sean mas prometedoras, y obtener, metódica y sistemáticamente, evidencias que aprueben su valor". Y luego Corey afirma que este es el "proceso" al que denomina "investigación-acción". Secuencia esta que se repite, una y otra vez, mediante un constante "reciclaje" (Clark, 1972).

231. En suma, definida en tal sentido por autores contemporáneos en el campo del cambio y el desarrollo de las orga-

nizaciones. la I/A es un "proceso" para generar conocimiento basado en la investigación con respecto a las organizaciones y su desempeño (Margulies y Raia, 1978). Es asimismo la I/A el "proceso" de "recopilación sistemática de datos" con respecto a un "sistema en operación" y en relación a sus objetivos, metas o necesidades; la "realimentación" de esos datos dentro del sistema; el "emprender acciones" mediante la modificación de variables seleccionadas dentro del sistema, con base tanto en los datos y en las hipótesis; y la "evaluación" del resultado de las acciones a través del "acopio de más datos" (French y Bell, 1973). Esto en forma continua, de tal modo que se cambie el comportamiento de la organización (Margulies y Raia, 1978, retomando a Whyte y Hamilton, 1964. También citados por French y Bell). Esta doble noción de fases y de su iteración constante se resumen apropiadamente al definirse a la I/A como: un "proceso cíclico" de "diagnósis-cambio-investigación-diagnosis-cambio-investigación". En esta forma, los resultados de la diagnosis pueden ideas para los cambios; los cambios se introducen dentro del sistema, y sus efectos son advertidos a través de mayores investigaciones y diagnósticos". Asimismo, "el número de ciclos puede se infinito". (Huse, 1980).

232. Cabe hacer notar que los "datos" constituyen un factor constante en las definiciones de I/A. En este sentido la I/A se entiende como un "modelo de solución de problemas basado en datos" (French y Bell, 1973). Esto ha puesto de relieve por Schein y Bennis en 1965 (1980), al señalar como la idea central del "proceso" llamado "investigación-acción" el que la "acción" debe basarse en la más cantidad posible de "datos" cuidadosamente resumidos y analizados, fiables y científicamente validados. "Luego agregan los autores una vez que se inicia la acción, hay que efectuar continuas comprobaciones de sus resultados (feedback), y dichos datos deben valorarse antes de seguir "actuando". En resumen, como sostienen Schein y Bennis, se utilizan "datos válidos" para "encauzar la "acción", y ésta a su vez "crea más datos" que han de ser valorados.

234. Consideramos pertinente incluir aquellas definiciones donde se ponen de relieve los aspectos relativos al papel protagónico de la gente como sujeto del cambio, a la relación de ayuda y colaboración entre el consultor y el sistema cliente, además de la importancia que asume el aprendizaje del mismo proceso de I/A.

De tal suerte, se define también a la I/A diciendo que ésta es la denominación que se le da a una forma sistemática de identificación y solución de problemas en la cual "quienes los identifican y resuelven (los actores principales en la situación) son las propias personas" (Weisbord, 1978). El modelo de I/A es aquel que incluye al sistema cliente en el acopio de datos y en su interpretación, derivando así su involucramiento y compromiso con la acción (Lippitt et. al. 1978). Esto, además de que como estableciera Corey (1953) quienes habrán de cambiar las cosas deberán intervenir en la identificación de los mismos cambios y en la prueba de su va-

lor. Según el mismo profesional de la I/A, la misma significa "investigación realizada para sí mismos por quienes desempenan una actividad, con el fin de solucionar los problemas en su propio sitio de trabajo" (Corey, 1953. Citado por Havelock, 1979).

235. Por otra parte, al definirse la I/A tambien se precisa que este tipo de actividad comprende la colaboración activa entre el agente de cambio y el cliente. Ello con el propósito de solucionar los problemas de este ultimo por medio de la investigación (Sashkin, 1980). En forma similar, se define al modelo I/A como aquél basado en la "colaboración" entre el investigador-científico del comportamiento y el cliente. En otra relación ellos colaboran en la exploración de los problemas, en la generación de los datos validos respectivos y en el examen de esta información, tanto para la comprensión de los problemas al igual que en el desarrollo de planes de acción. De igual forma, la relación de colaboración comprende la implantación de esos planes y la generación de datos relativos a los resultados de la acción, para efectos de su evaluación. (Froham, et. al., 1976; en French, Bell y Zawacki, 1978).

236. Finalmente resta incluir la noción de aprendizaje como otro de los componentes esenciales en algunas definiciones de I/A. Así, para cierto autor el término I/A "...implica un aprendizaje a partir de nuestra propia situación, a medida que la modificamos y buscamos su mejoramiento" (Weisbord, 1978). Desde esta perspectiva, al fijarse el significado de la I/A se expresa, de igual forma, que ella describe un particular modelo de proceso por medio del cual se aplica la ciencia del comportamiento para "ayudar" al cliente (generalmente un grupo o un sistema social) a resolver problemas reales, así como para "aprender" los procesos implícitos en la solución de problemas (Frohman, et. al., 1976; en French, Bell y Zawacki, 1978). La I/A es así un enfoque general para el "aprendizaje", el cual integra tanto los modelos cognoscitivos como el vivencial. Esto, mediante la utilización de la información como base para la acción y el cambio (Margulies y Raia, 1978) Asimismo, se considera que el propio hecho de participar en la I/A -además de la información- proporciona un medio poderoso y eficaz de "aprendizaje" que es de mayor utilidad en el desarrollo de la capacidad directiva o gerencial, aparte de auxiliar a los estudiosos y a los cuadros de gestión a obtener datos vitales relativos a los factores que pueden influir en el cumplimiento de los programas (Gardner, 1970). En resumen, tal como afirman exponentes de la "vertiente crítica": "El punto de partida, el objeto y la meta de la investigación-acción es mas bien el proceso de aprendizaje de los particpantes en la investigación" (Kramer, et. al. 1978). Por su parte, un sociólogo representante de la escuela británica de la I/A también concluye, en términos muy similares, que ésta es una "estrategia" para "facilitar" y "aprender" el "cambio organizacional" (Clark, 1972).

C. TIPOLOGIA DE INVESTIGACION-ACCION

237. Parafraseando un pasaje de la obra donde Ander Egg (1978) se aboca a nuestro tema, podemos afirmar que "no existe una forma única de investigación-acción". Esto es evidente debido a que -como asevera el autor- las experiencias y los enfoque son variados, debidos a las adaptaciones de aplicación según las circunstancias dadas en diferentes organizaciones y equipos de trabajo, al igual que en países y realidades igualmente distintas.

238. Recordemos que al ocuparnos de los orígenes de la I/A tomamos nota que dentro de la llamada "vertiente crítica" se distinguen dos tipos de esta actividad. Un tipo de I/A se dirige hacia el "mantenimiento" de las estructuras (como elemento funcional dentro del statu-quo), y otro tipo se adscribe a la "transformación" radical de las mismas (Molano, 1978). Dentro de esta perspectiva también encontramos la diferenciación tipológica entre "investigación-acción reproductiva" e "investigación-acción dialéctica". El tipo "reproductivo" supone que la I/A tiene lugar sin amenazar la reproducción de la estructura de relaciones sociales existente. En cambio, el tipo dialéctico de I/A está dirigido a transformar las estructuras existentes (Himmelstrand, 1978).

239. De igual forma, ubicado en esa vertiente, otro practicante y estudioso de la I/A (Jacob, 1985) identifica tres grandes orientaciones de ella, a saber:

. "Una concepción tecnocrática;
. "Una concepción profesionalista; y
. "Una concepción progresista."

1. La concepción 'tecnocrática' busca que la investigación se inscriba en un proceso donde los actores principales son funcionarios, políticos o administradores. Si bien dentro de este contexto la investigación está ligada a la acción, el investigador se somete a las exigencias de los actores cuya primera preocupación es la rentabilidad.

2. La concepción 'profesionalista' entiende a la investigación-acción con una racionalidad profesional, que trata de promover un saber metodológico y mejorar la eficencia de las prácticas cotidianas.

3. La concepción 'progresista' utiliza a la investigación como un medio de organización y acción, así como una herramienta de formación e información, implicados en actividades militantes. Sin embargo, esta perspectiva no omite el papel profesional del investigador, quien con sus conocimientos metodológicos, técnicos y teóricos juega un rol activo en la reflexión con los medios populares.

240. Por otra parte, y dentro de una vertiente distinta, Chein, Cook y Harding, en un ensayo psicológico (1948. En Margulies y Raia, 1978) han identificado cuatro variedades

diferentes de I/A: 1. "diagnostica"; 2. "participativa"; 3. "empirica"; 4. "experimental".

1. "Investigación-Acción Diagnostica": Dentro de esta modalidad, una vez identificado un problema y estudiadas las causas o fuerzas que contribuyen al mismo, los resultados de la investigación se traducen en recomendaciones para la acción. Aquí el principal papel que juega el investigador activo es el de aportar su pericia en investigación y en desarrollar, junto con el cliente, un conjunto de variables funcionales.

2. "Investigación Acción Participativa": Para evitar limitaciones de la I/A Diagnostica (tales como la separación de papeles, de tal suerte que el rol mas importantes en la implantación de las recomendaciones descansan en el cliente, y en cambio el diseño del método de investigación es tarea principal del investigador; por lo cual la probabilidad de acción es bien baja) la I/A Participativa exige que las personas responsables de llevar a la practica los cambios recomendados se involucren desde muy temprano en el desarrollo del proyecto de investigación. Sin embargo, se estima que ello se dificulta debido a la falta de conocimiento y destreza, por parte del cliente, en el metodo de investigación en ciencias sociales.

3. "Investigación-Acción Empirica": Este tipo de I/A enfatiza la parte de "acción" del proceso. Los registros o testimonios respecto a los efectos de ciertas acciones se emplean como base de otras posteriores. Con el tiempo, y bajo cuidadoso análisis, podran desarrollarse principios generalizados. La limitante de esta clase de I/A es similar a la anterior, por cuanto las personas no versadas en el registro de experiencias, y en su análisis, requieren de bastante adiestramiento.

4. "Investigación-Acción Experimental": Dentro de esta variedad de I/A se ensayan y comparan varios modelos de posibles respuestas a un problema. Esto proporciona un mejor potencial para el avance del conocimiento mas allà de las situaciones especificas. No obstante, tiene la limitante de que es dificil realizarse en el campo por el requerimiento de condiciones de control.

241. Otra diferenciación entre tipos de I/A la presenta Havelock (1978,1979) del Centro Investigación sobre la Utilización del Conocimiento Científico, en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Michigan- al distinguir entre "Investigación-Acción" e "Investigación-Acción Colaborativa". La primera categoria se caracteriza por colaboración entre el investigador y el personal en el diagnóstico y la evaluación de los problemas practicos actuales, mediante la aplicación de metodos de investigación para la recopilación y el análisis sistematico de los datos del sistema. De esta forma, los miembros de una institución se benefician al recibir datos para la autoevaluación y al incrementar

la sofisticación de los métodos científicos para el diagnóstico y la evaluación. La segunda modalidad -elaborada por Thelen (1967, citado por Havelock) como "collaborative-action inquiry"- va más allá que el primer tipo de I/A al poner mayor énfasis en el servicio al sistema cliente, así como en la formación de una relación de equipo entre el investigador externo y el personal interno. Además, el equipo colabora en la definición de los objetivos y metas de la investigación, al igual que en todas las fases de ésta, así como en llevar a cabo las estrategias de cambio y las actividades de intervención.

242. Vale agregar que para Havelock y Thelen estos tipos de I/A constituyen asimismo modelos y estrategias para la resolución de problemas o cambio planificado y la innovación.

243. Sashkin (1974) y posteriormente Lippitt y sus colegas (1978) catalogan a la investigación-acción como un tipo de modelo "adaptativo" para el cambio, a la par de los modelos de "Teoría y Método de Intervención" (Argyris, 1970) y de "Cambio Planificado" (Lippitt, et. al., 1958, 1970). Los modelos "adaptativos" son similares a los "adoptivos" ("Investigación, Desarrollo y Difusión", "Interacción Social y Difusión", y "Estabonamiento"), en cuanto ambos persiguen inducir el cambio. Sin embargo, a diferencia de estos últimos -interesados únicamente en reproducir cambios específicos el modelo tipo "adaptativo" tiene por finalidad ayudar al cliente a volverse más abierto y capaz para el cambio. Los modelos "adaptativos" están orientados a desarrollar la habilidad del sistema cliente en la toma de conciencia de las necesidades de cambio, y para planificar, poner en ejecución y evaluar las acciones de cambio. Así también, este aprende a emplear el modelo de cambio aplicándolo en problemas específicos de la realidad, con la ayuda de un agente de cambio externo.

244. El modelo de I/A resume Havelock además de combinar los atributos del "Cambio Planificado" y de la "Teoría y Método de Intervención", crea los cambios específicos que desarrollan los recursos del sistema cliente para cambiar por sí mismo y para su futura adaptabilidad. Estos cambios incluyen la capacitación del sistema cliente en los métodos de investigación necesarios en la recolección de datos, en la comprensión de los problemas, y en la evaluación de los cambios efectuados. De igual forma, los resultados incrementan los conocimientos de las ciencias del comportamiento respecto al proceso de cambio, a técnicas y métodos específicos de cambio, a cambios específicos (de naturaleza estructural, técnicos o de procesos) respecto a la solución a los métodos para resolver ciertos problemas sociales.

245. A la investigación acción también se le tipifica entre las estrategias de "Intervención Social Basada en Datos" (Hornstein, et. al., 1971), así como un enfoque para el cambio dentro del tipo de intervención de "Realimentación de Datos" (el "survey-feedback" de Floyd C. Mann, 1957) dentro del Desarrollo Organizacional (Burke y Hornstein, 1972). Conforme a Hornstein y sus colegas, las principales estrategias

de intervención social basadas en datos son: las encuestas con fines de diagnóstico, la realimentación de encuestas ("survey feedback"), la investigación evaluativa, y la investigación-acción. Estas "tecnologías de intervención social" -siguiendo a los autores- prestan énfasis a uno u otro de los siguientes fines: 1. "fines iniciatorios"; y 2. "fines pragmáticos". Los primeros, tienen el objetivo principal de recolectar y presentar datos con el propósito de iniciar, entre los miembros del sistema, discusiones para la solución de problemas. Los segundos, tienen como objetivo fundamental el emplear procedimientos científicos a efecto de obtener datos que proporcionen, a quienes formulan las políticas, una base racional y científica para la adopción de decisiones y la resolución de problemas. Los "fines iniciatorios" predominan en la "realimentación de encuestas", en tanto la I/A (junto con las estrategias restantes) se ubica dentro de los "fines pragmáticos". Por su parte Burke y Hornstein identifican tanto a la "realimentación de encuestas" como a la I/A dentro del tipo de intervención para el Desarrollo Organizacional denominada "Realimentación de Datos".

246. Finalmente, dentro de esta taxonomía sobre tipos de Investigación- Acción, haremos referencia a ella en cuanto substrato del "Mejoramiento de las Capacidades de Solución de Problemas en un Sistema", uno de los enfoques de las "Estrategias de Cambio Normativo-Educativas" desarrolladas por Chin y Benne (1967). Otro tipo de estrategia de cambio la denominan estos estudiosos de las ciencias del comportamiento como "Empírico-Racional", y a uno tercero lo califican de "Poder-Coerción". El supuesto fundamental de las estrategias "empírico-racionales" es que el hombre es guiado por la razón y que adoptará un cambio que le sea propuesto si éste se justifica mediante un cálculo racional, y de igual forma se le muestra que obtendrá una ganancia con dicho cambio. El grupo de estrategias de "poder-coerción" para realizar un cambio se fundamenta en el uso de alguna forma de poder, ya sea política o de otra índole. Con frecuencia el poder que se emplea es el del poder legítimo o el de la autoridad, aun cuando en ocasiones puede ser de naturaleza coercitiva, legítima o no. En cuanto a la estrategia "normativa-educativa" para cambios planificados, éstas se basan en supuestos respecto a la naturaleza de la motivación humana distintos a las otras dos estrategias. Si bien no se niega la racionalidad ni la inteligencia del hombre, se considera que los patrones de acción y la práctica están soportados en normas socioculturales y por compromisos por parte de los individuos con las mismas. A su vez, las normas socioculturales se apoyan en los sistemas de actitud y de valores de los individuos. De tal suerte, el cambio en un patrón de práctica o acción, conforme a esta perspectiva, ocurrirá solamente si las personas involucradas se les conduce al cambio de las antiguas pautas y desarrollan compromiso con las nuevas. Por consecuencia, los cambios en las orientaciones normativas implican cambios de actitudes, valores, habilidades y relaciones significativas, y no únicamente cambios en conocimientos, información o en razones intelectuales para la práctica. En suma, los cambios en los patrones de acción y de la práctica se dan no solo a

nivel racional-informativo, sino al nivel de la persona. Asimismo, los autores consideran que, tal como lo expusiera John Dewey (1967), "La inteligencia surge en el proceso de conformar dentro de un ajuste mas adecuado las relaciones organismo-entorno, y en conjuntar las demandas organismicas y los recursos ambientales". Desde esta optica y siguiendo a Dewey, Chin y Benne afirman que el prototipo de la "inteligencia en accion" es el "metodo cientifico" en una dimension "ampliada y humana". Es asi como la "inteligencia", concebida de tal manera, constituye para Dewey (...en lugar de la 'Razón', tal como se define en el liberalismo clasico") la "clave" para la invencion, el desarrollo y ensayo de adecuadas "estrategias de cambio en las actividades humanas."

247. Ahora bien, conforme al criterio de Chin y Benne, la Investigación-Acción es, tal como fue mencionado antes, el fundamento de la familia de enfoques para el cambio denominada "Mejoramiento de las Capacidades para la Solucion de Problemas en un Sistema", dentro del contexto de las "Estrategias de Cambio Normativo-Reeducativas". Desde tal enfoque se considera que los cambios en un sistema, cuando están orientados a la realidad, adoptan la forma de "solucion de problemas". Así, para que un sistema logre una orientación optima en las adaptaciones a sus entornos interno y externo, debe desarrollar e institucionalizar sus propias estructuras y procesos para la solución de problemas. Estas estructuras y procesos de los sistemas humanos deben desenvolverse de tal suerte que se ocupen de una serie de dificultades "sociotécnicas", traduciéndolas en "problemas" y organizando procesos pertinentes para la recopilacion de datos, planificacion, invencion y prueba de soluciones, evaluacion y realimentación de resultados, reformulación de la planificación y así sucesivamente, para efecto de resolver los problemas. De igual forma, segun lo subrayan los autores, que las partes humanas del sistema deben "aprender" a funcionar "colaborativamente" en estos procesos de identificación y solución de problemas, así también el sistema debe desarrollar "el apoyo y los mecanismos institucionalizados" para mantenerlos y mejorarlos De hecho, como concluyen Chin y Benne, el modelo de cambio de estos enfoques es "un modelo cooperativo de investigación-acción".

D. ELEMENTOS DE LA INVESTIGACION-ACCION

248. Una revisión de los apartados que en el presente Capítulo hacen referencia a los orígenes de la Investigación-Acción, a sus corrientes de pensamiento mas representativas, así como a los enunciados que la definen, permite identificar dos ingredientes fundamentales en la dinámica de esta forma de abordar y transformar la realidad. Estos factores esenciales que perfilan los rasgos mas típicos del modelo de I/A corresponden a la naturaleza del papel y la relación colaborativa entre los actores primarios que intervienen en el proceso que la caracteriza, al igual que los pasos del ciclo constante que a éste le es propio, conforme se expone en seguida.

1. ACTORES DE LA INVESTIGACION-ACCION y RELACION COLABORADORA

249. Innerente al enfoque de I/A esta la presencia protagónica de un sistema cliente o un sector de población involucrado, como sujeto activo, en el conocimiento y la transformación, por sí mismo y en forma intencional, de su propia realidad, interviniendo en esta con la colaboración de un agente de cambio quien, mediante una inserción comprometida en dicha situación, juega un rol facilitador en la praxis del proceso iterativo de investigación-reflexión crítica-acción, a través de una relación profesional de ayuda.

250. En diversos pasajes de este trabajo se han puesto ya de relieve las líneas distintivas del papel de los actores que concurren en esta forma de abordar los problemas del quehacer práctico de la gente, para estudiarlos desde dentro por medio de una inmersión en el escenario de la acción misma, e introducir cambios e innovaciones que les den solución. Tal como insiste Ander Egg (1987), lo sustancial de este método es la preocupación permanente por "no desligar nunca" la "investigación de la acción" y de "la participación de la gente involucrada". Es, por tanto, la participación activa de de los miembros de un grupo, institución o comunidad, desde el mismo principio y a lo largo de todo el proceso de I/A, el atributo mas relevante de actor que desempeña el rol de sujeto destinatario de ese esfuerzo renovador. A el es a quien compete el papel primario de "agente social" capaz de requerir, imponer y conducir su propia transformación, parafraseando a Molano (1976), en su interpretación a "Teoría y Política en Investigación-Acción", donde recoge los trabajos del Simposio Mundial de Cartagena del cual ya nos hemos ocupado.

251. Propiedad distintiva de la I/A es, por tanto, que los "principales actores en la situación sean la propia gente" (Weisbord, 1978), pero también lo es la "colaboración" entre éstos y los investigadores científicos o agentes de cambio, como señalan French y Bell (1973), opinión reiterada en diversos ensayos y escritos sobre la materia, como podemos advertir a continuación.

252. A tal efecto recordemos a Lewin cuando afirmaba, en sus artículos publicados en 1943 y 1944, que la resolución de los llamados problemas 'aplicados' presupone la "estrecha cooperación" entre el investigador y los involucrados en una reorganización planificada. Esto incluye la disposición por parte de "la persona al frente de la organización" de "cooperar" con el investigador, para "establecer conjuntamente" el procedimiento a seguir en el proyecto respectivo. La importancia de este principio la subrayó Lewin al concluir que "La cooperación activa en el hallazgo de hechos inaugura nuevos horizontes". Posteriormente, Benne, Bradford y Lippitt (1964, 1975), colaboradores de Lewin, complementarían su concepto de I/A en el sentido de que esta es un proceso de aprendizaje en el cual se pone atención en la "calidad de la colaboración" que interviene en el planeamiento de la acción y en la evaluación de resultados. Citemos también de nuevo a Thelen, quien en un artículo de 1967 presenta su modelo para la planificación del cambio denominado "Investigación-Acción Colaborativa". Este modelo, según mención que hace Havelock (1973, 1979) acerca de Thelen, "pone mayor énfasis a la colaboración en equipo" entre el investigador y el personal de una institución, durante todas las fases de la investigación, al igual que en las estrategias y las intervenciones para el cambio.

253. En trabajos posteriores, durante la década de los setenta, encontramos reiterados señalamientos respecto al importante papel de la "colaboración" de los actores dentro de la I/A. Así por ejemplo, Rapoport (1970, citado por Clark, 1972), considera que el medio para lograr los fines de la I/A lo constituye, precisamente, la "colaboración conjunta" y el "involucramiento" de "las partes" en el cambio.

254. Para Sherwood (1972) todos los procesos de la I/A (recolección de datos, realimentación de información, y planificación de acciones) implican un amplio grado de "colaboración entre un consultor y la organización". De igual forma, French y Bell (1973), así como Bloman y sus colegas (1976) coinciden en que conforme a la orientación colaborativa del modelo de Investigación-Acción, el investigador y el sistema cliente juntos exploran y definen los problemas, definen los métodos que emplearán en la recopilación de datos, identifican las hipótesis pertinentes a la situación, generan datos válidos, examinan la información para comprender los problemas, desarrollan planes de acción para resolverlos, ejecutan los planes, generan datos relativos a los efectos de la acción, evalúan las consecuencias o resultados de las acciones tomadas, y repiten el ciclo hasta resolver los problemas.

255. Cabe aquí asentar que para algunos la colaboración de los actores en el proceso de I/A se fundamenta en el postulado Lewiniano y Rogeriano de que las personas están más dispuestas al cambio si participan en la exploración de las razones y de los medios para tal propósito (Gardner, 1974). Este supuesto lo comparten French y Bell (1973), quienes observan que es ampliamente sostenida la opinión de que "las personas tienden a apoyar lo que han ayudado a crear".

256. Ya dentro de la literatura de la década de los ochenta en los ámbitos del cambio planificado y el desarrollo organizacional, se reitera la presencia de la colaboración en cuanto factor inmanente de la investigación-Acción. Así, por ejemplo, Sashkin (1980) se abocó a la tarea de clarificar las definiciones relativas a los términos y conceptos más importantes de que se valen quienes intervienen en esos campos de ayuda profesional, al igual que en la aplicación de las ciencias del comportamiento. El significado que en su "Glosario" Sashkin da a la I/A es -desglosándolo- el de: a) un tipo de actividad; b) que implica la activa "colaboración" entre un cliente y un agente de cambio; c) con el propósito de resolver los problemas del cliente; d) a través de la tarea de investigación; e) seguida por acciones de cambio; f) y la evaluación de los efectos de las acciones emprendidas.

257. Por otra parte Bennis (1984), quien en sus ensayos de 1965 y 1966 hiciera aportes significativos en la construcción del cuerpo conceptual, metodológico y práctico del "Cambio Organizacional Planificado", y más recientemente a los del "Desarrollo Organizacional" (DO), publica cinco lustros después un trabajo relativo al uso de las ciencias del comportamiento en las organizaciones, así como en la generación y utilización de conocimientos científicos "válidos" durante los procesos planificación, conducción y control del cambio. Al respecto opina Bennis que muchos de estos esfuerzos se han obstaculizado por la falta de colaboración entre los investigadores, quienes formulan las políticas, y los que planifican la acción. Por cuanto se refiere a quienes ejercen el DO, estos -agrega el autor- no pueden "dispensar su conocimiento" sin el contacto humano. En las ciencias 'puras', uno puede 'hacer' ciencia acerca de sujetos de investigación, no así en las ciencias aplicadas del comportamiento. En este último caso, los sujetos deben transformarse en "coinvestigadores" si es que la investigación ha de tener significado. De igual forma, Mohrman, Cummings y Lawler (1982) -citados por Bennis- argumentan que 'la información útil no puede producirse "para" las organizaciones, sino que debe generarse "con" ellas... Si la investigación organizativa ha de ser de utilidad, los investigadores y los integrantes de la organización deben convertirse en socios dentro de ese esfuerzo. Tal investigación debiera estar orientada a la acción, controlarse en forma conjunta, e involucrar a las partes interesadas pertinentes tanto de los investigadores como de los usuarios. En consecuencia, debe prestarse atención al contexto transaccional de la investigación'.

258. En este último ensayo de Bennis encontramos que la diferencia entre un rotundo fracaso y el éxito obtenido en dos casos importantes de I/A radicó en la presencia o ausencia de causas idénticas, a saber: a) apoyo y compromiso de la alta dirección; b) descentralización de decisiones; c) transparencia; d) comunicación; y e) "relación colaborativa". Esta significa el compartir e intercambiar ideas y opiniones entre todos los involucrados durante todas las etapas de la investigación. Si participa el sindicato se le consulta y mantiene una "propiedad conjunta" del programa con la gerencia.

259. Regresando al planteamiento de Mohrman y sus colegas, Bennis presenta las siete 'reglas' del principio de generar la información para el cambio, orientada hacia la acción, "con" la organización y no "para" esta, asociando a los investigadores y al sistema cliente en dicha tarea, como sigue:

"1. El punto focal de la investigación debe reflejar los intereses y preocupaciones del sistema cliente.

"2. Los miembros integrantes de la organización deberían involucrarse en todas las fases de la investigación.

"3. El equipo de investigación debería incluir a miembros del sistema cliente: aquellos con mayor influencia (dentro del sistema cliente) será lo mejor.

"4. La comunicación honesta y frecuente entre los investigadores y el personal de la organización reduce la probabilidad de resistencia.

"5. Una temprana y continua clarificación de expectativas deberá ser convenida entre el sistema cliente y los investigadores.

"6. El consultor debería tener la facultad para separarse de la relación, en caso necesario, para garantizar su independencia.

"7. Deberían adoptarse las medidas necesarias para la evaluación."

260. En síntesis, Bennis concluye, en términos axiológicos, que en toda actividad de I/A que se lleve a cabo debe haber una predisposición en cuanto a que la "investigación es una empresa colaborativa y que puede incrementar su valor incluyendo al sistema cliente en un esfuerzo de equipo", entre éste y el consultor o agente de cambio.

261. Una mención que nos parece muy apropiada para el tema la encontramos en los planteamientos de Thelen (1967, 1969), respecto a la conducción de la I/A en tanto "colaboración" entre quienes desempeñan una actividad profesional u oficio y los científicos. El autor observa tres ingredientes conceptuales de particular importancia que deben intervenir en ese comportamiento, y a los cuales califica como "campo de fuerzas", "políticas" y "condiciones de facilitación". Estos vienen a ser la materia prima del conocimiento de un agente de cambio.

262. El primer ingrediente es el "diagnóstico de las realidades de una situación". Los conceptos necesarios para ello son los del "campo de fuerzas" de Kurt Lewin. En un estudio que se emprende para el cambio es el sujeto de este quien debe "sentir" las fuerzas que mantienen una situación, y no así

el científico. A este actor compete "ayudar" al sujeto del cambio a que tome conciencia de lo que siente, de tal suerte que pueda identificar las mencionadas fuerzas. En seguida el agente de cambio (científico) y el sujeto del diagnóstico deben considerar y decidir conjuntamente respecto de las condiciones deseables como meta, que de cambiarse, alterarían el antiguo equilibrio y empujarían hacia arriba la variable esencial cuyo "nivel" habrá de ser "elevado" o "descendido", a efecto de hacer mas adaptables las operaciones del sistema. Esta operación ha de conducirse de tal forma que se desarrolle un compromiso y una seguridad con respecto a proseguir los pasos de la I/A. De una manera general, el sujeto del cambio debe sentir que el análisis esclarece la situación de tal modo que sus ansiedades difusas se ven enfocadas y transformadas en posibles acciones. A su vez, el científico requiere percibir que el diagnóstico es válido.

263. El segundo ingrediente del modelo de "investigación-acción colaborativa" está referido a la formulación de las "políticas generales" que guíen la acción, al igual que aquellas otras "políticas más específicas" (derivadas de las primeras) aplicables en situaciones de la práctica. Las políticas de carácter general y específico se fundamentan en modelos sustentados en la idea de una "secuencia entre actividades". Estos modelos son a su vez fruto de dos tipos de pensamiento, a saber: a) el de "demandas y necesidades lógicas" externas de una situación, ejemplificado por el enfoque de "solución de problemas" y las técnicas para encarar desviaciones; y b) el de los "imperativos y disposiciones psicológicos" o de "lógica interna de la acción", apoyada en realimentación diagnóstica que permita definir aquello para lo cual las personas están preparadas subsecuentemente. El autor distingue además un tercer juego de políticas que guiarían a un comité directivo en acercar y estrechar las dos lógicas o tipos de pensamiento y políticas para la acción.

264. Finalmente, el tercer ingrediente de la I/A se refiere a las condiciones facilitadoras de un estudio para el cambio. Estas tienen que ver con la contribución tradicional de las ciencias del comportamiento: el comprender las condiciones del medio ambiente bajo las cuales es probable que ocurran ciertos procesos, siendo las mismas aquellas que se encuentran bajo control, como el propio comportamiento, la tarea y la organización.

2. FACILITACION NO DIRECTIVA

265. El tema de la "facilitación" de las condiciones para la investigación, la acción y el cambio, nos conduce a esbozar el papel y el comportamiento del "investigador orientado a la acción" en su "función de facilitadores" -como les denomina Carl Rogers en "Grupos de Encuentro" (1978)- de los "procesos" de cambio. Esto, mediante una relación de ayuda "centrada en el cliente". En efecto, siguiendo a Rogers, en su obra "Psicoterapia Centrada en el Cliente" (1981), se observa en un consultor, terapeuta, consejero o agente de cam-

bio, que "lo que hace", "la actitud que asume", y "su concepto básico de su rol" influyen como un todo, en alto grado, en el tratamiento seguido para la recuperación de la salud organizacional o en el mejoramiento de su desempeno. A través de la orientación "no directiva" o "centrada en el cliente" (o "centrada en la persona"), ideada por Rogers, el consultor interviene "... solo facilitando el ambiente; es decir, lo que hace es crear un ambiente que influya clara y contundentemente en el ... cliente (Campos, 1982). La teoría rogeriana explica Campos (1982) "... está constituída siguiendo el modelo de 'si-entonces',si se dan unas condiciones, entonces se obtendrán unos resultados. Si en la terapia existe un ambiente apropiado, entonces se puede predecir el proceso ... y los resultados". En tal sentido Rogers, en su libro "El Proceso de Convertirse en Persona" (1981), plantea la siguiente hipótesis general: "si puedo crear un cierto tipo de relación ... (el cliente) descubrirá en sí mismo su capacidad de utilizarla para su propia maduración y de esa manera se producirá el cambio y el desarrollo...". Dentro del marco de esta relación, la función del "facilitador" es, por consiguiente, la de "servir de 'catalizador' con el fin de crear un ambiente apropiado ..." (Campos, 1982). De tal suerte, el consultor o el terapeuta "no directivo" parte del principio de que toda persona tiene dentro de sí "una fuerza constructiva" que lo mueve a "actuar", llevándolo hacia su pleno desarrollo y hacia el aprendizaje, "siempre que esté en un ambiente no amenazador" (Campos, 1984).

266. Asimismo -citando a Gondra (1984)- la esencia de la relación de ayuda centrada en el cliente, bajo el concepto de la "no directividad", se refiere fundamentalmente "... a la no imposición al cliente de objetivos ajenos a los suyos propios, y a la no dirección hacia metas propias del ... (consultor)... en el fondo de su esencia, la'no dirección' es sinónimo de llevarle al cliente al encuentro consigo mismo y con sus propios sentimientos, es decir, dirigirle hacia su propio sí mismo, y hacia su propia libertad e independencia". Desde el enfoque rogeriano, como advierte Gondra, se rechaza el supuesto de que '... el consejero es el más competente para decidir cuales han de ser las metas y cuales los valores conforme a los cuales juzgar la situación'. Este último sería el caso -parafraseando a Campos (1984), del tipo de aprendizaje (o el cambio) "autoritario" (directivo), el cual, a diferencia del tipo "democrático" (no directivo), presupone que el que ensena (el experto) es el que ostenta la verdad, sus verdades son inmutables y sus métodos verdaderos. Como él es el único que sabe, le corresponde dirigir y decidir sobre todo lo relativo a esa tarea.

267. Ahora bien, el hecho que la orientación centrada en el cliente persiga como meta última la independencia y la libertad del cliente -según Gondra- supone que éste, no el consultor, lleva la responsabilidad de conducir el proceso. Sin embargo, a menudo, el cambio y el crecimiento son motivo de turbulencia en la vida de los individuos; y eso constituye una experiencia muy amenazadora para los directivos tradicionales, quienes se resisten al cambio (Rogers, 1978).

268. Por consiguiente, tal como lo advierten Bell y Nadler (1979), la relación cliente-consultor es el aspecto mas crucial y vulnerable del proceso, de dos vías, de buscar, brindar y recibir ayuda para mejorar la situación del primero de ellos. Ahora bien, para el logro de los propósitos de esta interacción se hace necesario -según propone Furr (1979)- que el inicio del proceso, con el diagnóstico, contemple tanto el dar forma a los acuerdos necesarios para su conducción, así como habilitar al cliente (en sus aptitudes, motivaciones y condiciones organizacionales) para que pueda desempenarse en toda su capacidad, además de prevenir y manejar la resistencia que, como apuntamos en el parrafo anterior, aflora al percibirse amenazante el crecimiento y el cambio. Asimismo, es importante subrayar que la creación de un clima "terapeútico" no es responsabilidad exclusiva del profesional en ayuda ni de los participantes (clientes), sino que dependerá de todos ellos. Esto es, de una buena interacción entre el cliente y el facilitador o catalizador de tal ambiente, y de los clientes entre sí (Campos, 1984).

269. Debe completarse este punto de la "atmósfera" o "clima" terapeutico haciendo mención a dos ingredientes fundamentales del mismo. Nos referimos a la actividad "empática" del consultor y en la "técnica del reflejo" de que se vale. Al respecto Campos (1982) indica que mientras en la orientación directiva se utiliza la interpretación, el diagnóstico y el consejo , en la orientación centrada en la persona se emplea la "respuesta reflejo" y la "comprensión" del cliente.

270. Respecto a la técnica del reflejo Gondra (1981) explica que, mediante esta, se trata de sostener ante el cliente un 'espejo verbal' que le permite 'contemplarse con mayor claridad', según la propia acepción de Rogers (1942). Esta técnica facilitadora del 'insight' (Gondra) presenta al cliente el concepto de sí mismo, en forma que se vea reflejado -y debe reflejarlo- "tal y como ha salido de su boca", "tal y como lo ha sostenido el cliente", según aclara Campos (1982). Ayudandolo a "reflexionar" y a "conocer su estado", encontrandose con sus "virtudes y defectos".

271. Esa técnica ha sido incluida por Havelock (1978), en su repertorio de tácticas asociadas con estrategias para la innovación utilizadas por los agentes de cambio. Según la descripción de Havelock, a través de esta tactica el agente de cambio "guía" a la persona hacia un juicioso "autoexamen" y "autodiagnóstico", escuchandola y reflejandole de regreso sus propias palabras y acciones. Durante este proceso, observa el autor, el agente de cambio evita colocarse en un rol directivo o de "experto", aun cuando se lo solicite el cliente; si bien no debe verse como un mero observador pasivo del proceso. Al contrario, para su eficacia la técnica del reflejo debe ser una forma de escuchar "muy activa", conforme a la cual el agente de cambio expresa a las personas su sincero interés e involucramiento y que realiza un importante esfuerzo de comprensión. Por otra parte, las reacciones iniciales de las personas a este procedimiento pueden ser de confusión

u hostilidad: sin embargo, finalmente el cliente comenzará a reconocer que el reflejo contiene las mejores respuestas a la mayoría de las cuestiones dentro de sí mismo. Además, Havelock opina que la técnica del reflejo puede ser transmitida a los clientes como medio para hacerlos más eficaces al escuchar, cuando actúen como ayuda de otros.

272. Cabe agregar que existen tres clases de respuestas reflejo, a saber: la reiteración o reflejo simple, el reflejo del sentimiento o reflejo propiamente dicho, y la elucidación, según apunta Campos (1982). Este observa además que los terapeutas expertos en la orientación centrada en el cliente suelen emplear casi exclusivamente dicho primer tipo de reflejo, ya que es el instrumento más útil para que se produzca un ambiente relajante. La reiteración consiste para Rogers (1962) en 'resumir la comunicación del cliente, o bien en destacar un elemento importante de ésta, o simplemente en reproducir las últimas palabras a fin de facilitar la continuación del relato'.

273. En cuanto al otro ingrediente básico para crear el ambiente apropiado de la relación de ayuda, centrada en el cliente, Rogers (1949; citado por Moreno) propone la "empatía" como función primordial del terapeuta. La empatía es un término tomado del alemán "einfühlung", el cual significa "co-sentimiento" o "comprensión afectiva", y hace referencia a un tipo de exploración y explicación causal que pone hincapié en la similitud del sentimiento emocional entre el científico y el actor o sujeto (Kadovitz y Hagedorn, 1971, nota del traductor). De tal suerte, afirma Rogers, (1946, citado por Campos, 1982) 'la primera característica que debe poseer un terapeuta es que debe ser capaz de comprender a la persona que llega junto a él en demanda de ayuda'. La comprensión empática -sostiene Rogers (1949, citado por Gondra, 1981)- viene a ser, por consiguiente, la "... instrumentalización más completa hasta ahora formulada de la hipótesis central de respeto y confianza en la capacidad de las personas". A ello se debe el hecho, según Gondra, de que el facilitador (o terapeuta) "... se despoje de sus propias ideas, opiniones y juicios, y trate de ver las cosas, el mundo, la realidad, a través de los ojos del cliente." Por tal motivo Rogers(1978) juzga como comportamiento "no facilitador", el de quienes "... interpretan con frecuencia los motivos o causas de la conducta de los miembros del grupo. Si sus interpretaciones no son exactas, o pueden ser vistas como muy acertadas cuando [illegible] de actitud demasiado defensivo ..." Por lo contrario, para Rogers la acción facilitadora intenta comprender el significado exacto de lo que comunica la persona, clarificando el mensaje a los ojos de ésta y ayuda a que los miembros del grupo lo comprendan en el sentido que tenga para la persona.

274. En suma, siguiendo a Burley-Allen (1988) dentro de la relación de ayuda centrada en el cliente y con el propósito de crear una atmósfera o clima de facilitación adecuado, el investigador orientado a la acción "escucha con empatía" a manera de un "espejo", reflejando lo que la otra persona

siente. Esto lleva a una apertura de la gente, con la seguridad de que puede hablar libremente sin ser criticado o juzgado. Esto es posible por cuanto la respuesta empática del agente de cambio es una réplica que no enjuicia al sistema cliente, sino únicamente captura los argumentos y/o sentimientos esenciales expresados por éste, enfocándose en aquello que pudiera ser útil más que en lo erróneo. El facilitador en actitud de empatía se concentra además en fomentar el respeto, el "rapport", la confianza y comprensión. Burley-Allen estima que uno de los elementos principales de este estilo de comunicación consiste en que quien realiza una respuesta empática evita la tentación de proporcionar asesoría o consejo. Desde esta óptica se supone que cuando a las personas se les confiere la oportunidad de discurrir y hablar acerca de sus problemas, ellas disponen de un mejor entendimiento respecto a las implicaciones de los mismos y estarán en posibilidad de trabajar en su propio plan de acción. Por último, si bien dentro de la comprensión empática el facilitador evita el sugerir soluciones, esto no impide que actúe como un recurso para compartir su información cuando ello sea apropiado.

275. Un resumen también útil para los propósitos del presente apartado nos lo brindan Nylen, Mitchel y Stout (1967), miembros de los National Training Laboratories (NTL), para quienes el meollo esencial del proceso de ayuda radica en el relacionamiento entre quien brinda la ayuda y la persona que es ayudada. Esto, debido a que el relacionamiento sintetiza y expresa las fuerzas fundamentales que influyen en la gente para modelar o modificar sus sentimientos y motivaciones. Siendo así, la interrelación de quien recibe ayuda y el que la proporciona debe observar ciertas características. En primer término, debe darse una mutua aceptación y confianza. El individuo o grupo ayudado debe percibir que se le comprende y valora como persona, aun cuando su desempeño pueda ser insatisfactorio. Si se sienten juzgados no hablarán con libertad, y sus respuestas las emplearán como medios para defenderse a sí mismos y a sus actos. De aquí que la persona que brinda la ayuda deba estar genuinamente involucrada e interesada, alentando pero al mismo tiempo siendo objetiva, sin condenar ni encomiar. El que proporciona ayuda acepta y comprende los problemas de los otros, reconoce las demandas y los requerimientos de la situación, y asiste a quien es ayudado para que examine alternativas y sus consecuencias, sin decirle lo que debería hacer. Esto, subrayan los autores, únicamente puede y debe decidirlo la propia persona que es ayudada, al tiempo que actúa sobre sus percepciones, "insights", y comprensión de sí misma y de sus problemas. Asimismo, siendo la interacción el modo como se expresa el relacionamiento, ésta se da en términos de la comunicación verbal y el comportamiento no verbal. Por tal razón, la persona que presta auxilio debe ser sensible a sus propios sentimientos, actitudes, respuestas y reacciones, al igual que a los de los receptores de la asistencia, si es que habrá de entender lo que está sucediendo y ser una ayuda.

276. Dentro de esa línea de pensamiento, Nylen y sus cole-

gas identifican como requisito de una situación de ayuda las siguientes condiciones básicas. Por principio debe de haber confianza, pues al menos que esta condición exista los hechos serán retenidos o negados, así como tampoco habrá una auténtica exploración conjunta de los problemas de la persona que es ayudada. La confianza no llega rápidamente, sino que crece a medida que quien recibe ayuda habla respecto de sí misma y de su circunstancia, revela cosas que no diría comúnmente, y descubre que no lo condena quien le asiste. Así también, deben escucharse ambas partes; pero quien provee la ayuda habrá de hacerlo con mayor intensidad y empatía de manera que le haga más fácil a la otra persona expresarse libremente. Esto se logra escuchando atentamente, aceptando lo que se dice sin juzgar y prestando apoyo o estímulo ocasional, en tanto repite en forma reflexiva o parafrasea lo expresado. No menos importante es insistir en que quien brinda ayuda está obligado a respetar la confianza que se la ha depositado, además de no compartir con nadie información obtenida de quien es asistido.

277. Un aspecto de capital importancia para una buena relación de ayuda es el de establecer desde el principio un apropiado "rapport", puesto que, tal como lo expresa Havelock (1978), "incuestionablemente un relación exitosa es la clave para un cambio planificado exitoso". Por tanto, se estima esencial "... que desde el primer momento se cree una atmósfera de cordialidad y simpatía, un ambiente de completa libertad, sin presión, intimidación o coerción, que permita establecer lo que ...llaman 'rapport' (comunicación positiva) entre el entrevistador y el entrevistado" (Ander-Egg, 1972). El "rapport", entendido también en un sentido general como "relación basada en un alto grado de comunidad de propósitos o ideas, intereses y sentimientos" (Drever, 1952) lo considera Rogers la primera etapa del proceso terapéutico, aunque admita que el vínculo emocional creado en la relación persiste a lo largo de todo el proceso (Rogers, 1940; citado por Gondra, 1981).

3. APRENDIZAJE DE LA INVESTIGACIÓN-ACCIÓN

278. Concluimos el presente tema haciendo referencia a otro supuesto básico de la Investigación Acción, el cual tiene que ver con el aprendizaje, por parte de los actores de ésta, del proceso de solución de problemas y de las habilidades implícitas en la relación de ayuda.

279. A ese respecto Margulies y Raia (1972), afirman que durante la I/A tanto el investigador como el sistema cliente tienen algo que aprender de este proceso. Asimismo, Frohman, Sashkin y Kavanagh (1976) consideran que el consultor, a través de la estrecha relación de colaboración con el cliente, entrena a éste para que aprenda el empleo del modelo de I/A y desarrolle las destrezas internas para un efectivo uso de dicho modelo de manera continua. De tal suerte, agregan los autores, el consultor no solo busca ayudar al cliente en la solución de sus problemas inmediatos, sino más significativa-

mente aún, auxiliarlo en el aprendizaje de un proceso de solución de problemas que le sea útil. Lippitt, Watson y Westley subrayaron en su obra "La Dinamica del Cambio Planificado", (1970), que en todo momento y a lo largo de cada fase, la tarea del agente de cambio es "ayudar" al sistema cliente a "trabajar en el cambio". Eso significa -según Lippitt y sus colegas- que la "relación" entre esos actores, "el canal a través del cual deben pasar el conocimiento y la influencia del agente de cambio", es el aspecto más importante del proceso de cambio. Ademas, los autores apuntan que en la fase del logro de una relación terminal de dicho proceso surge la pregunta con respecto a si "¿El sistema cliente aprendió las técnicas de solución de problemas lo bastante bien como para enfrentarse con problemas nuevos y distintos cuando el agente de cambio ya no esté presente"

280. Tal como sostiene Gerard Egan (1975), " al ser un arte el ayudar, éste es aprendido en la acción", y para tal propósito ha ideado un modelo operativo para el desarrollo de dicha actividad. El modelo de ayuda ideado por Egan se propone brindarle al cliente las habilidades necesarias para ayudarse por sí mismo, y quizá para llegar a ser quien brinde ayuda a otros. Asimismo, el modelo sirve como guía o mapa cognoscitivo para el proceso de ayuda compuesto por etapas interdependientes y progresivas, según se enuncian a continuación.

Fase de pre-ayuda: durante la cual se pone de relieve la importancia de prestar atención (acudir o asistir) y escuchar a quien solicita ayuda, por parte de quien habrá de brindarla.

Fase I: Respuesta/Autoexploración. En este primer paso la persona que proporciona ayuda responde al cliente con empatía y respeto, estableciendo un "rapport" y una eficaz relación colaborativa, a efecto de asistir al cliente en la exploración de sí mismo. Las habilidades requeridas por el consultor son empatía cuidadosa, el respeto; la autenticidad y la capacidad de concretar el lenguaje, los sentimientos y conductas. Por su parte, el cliente necesita adquirir y desarrollar habilidades para explorar sus comportamientos y percepciones asociadas con las áreas problema.

Fase II: Comprensión Integradora/Autocomprensión Dinámica. En este segundo momento se ayuda al cliente a observar y discernir una imagen mas objetiva de sí mismo, a partir de la articulación de los datos generados por él, y se le asiste para que experimente plenamente la necesidad del cambio en su comportamiento. Las habilidades necesarias por quien brinda ayuda serán, junto con las del primer paso, una empatía de mayor nivel; la autorrevelación de experiencias propias; la inmediación o exploración de su propia relación con el cliente en el "aquí y ahora"; la confrontación; y, los marcos de referencia alternativos. El cliente requiere a su vez habilidades para escuchar de manera no defensiva y para el autodiscernimiento dinámico.

Fase III: Facilitación de la Acción/Acción. En esta tercera fase se colabora con el receptor de ayuda asistiéndolo en la selección e implantación de programas de acción, los cuales conduzcan hacia metas de comportamiento productivo. Al mismo tiempo, se apoya al cliente, a medida en que se mueve a través de éxitos y fracasos, en tales programas de acción. Las habilidades de quien asiste al cliente serán en este momento las mismas que en las fases I y II, además de aquellas útiles para elaborar de programas de acción, reforzar los éxitos o auxiliar en los problemas durante la ejecución de los programas. Por su parte, quien recibe ayuda necesita habilidades para la cooperación; el riesgo; y la acción e implantación eficaz de programas.

281. Egan espera de quienes habrán de brindar ayuda no sólo el aprendizaje de esas habilidades aplicándolas, sino que también aprendan una metodología para adiestrar a otros en las mismas. Pensamos que el método idóneo, tal como lo previene la Investigación/Acción, será la propia vivencia del proceso iterativo de indagación-reflexión-cambio-aprendizaje, al involucrarse activamente los actores primarios del cambio en la solución de sus problemas, apoyados en la relación de ayuda. Transformando de tal suerte la propia realidad de manera autoconsciente, deliberada y colaborativa, es decir, planificada.

SEGUNDA PARTE

TECNOLOGIA

III. TECNOLOGIA SOCIAL E INTERVENCIONES PARA EL CAMBIO PLANIFICADO Y LA INVESTIGACION-ACCION

282. El "Cambio Planificado" ha sido definido como un esfuerzo consciente, deliberado y colaborativo para resolver los problemas de estructura o funcionamiento de un sistema humano, mejorándolo a efecto de que se enfrente eficazmente a nuevas situaciones, internas y externas. Todo ello, con la ayuda de un agente profesional y a través de la utilización sistemática y pertinente del "conocimiento científico". Esto último, con el propósito de crear una "acción inteligente" (esto es, basada en el método científico) y el "cambio" necesarios a fin modificar o inventar las pautas de comportamiento y organización del sistema, de suerte que atienda de manera efectiva el nuevo estado de cosas (Bennis, Benne y Chin, 1969, 1976, 1985; Lippitt, Watson y Westley, 1958, 1970).

283. Además, según lo advierten (Chin y Benne, 1985) los procesos para la introducción del cambio deben estar basados en un conocimiento de naturaleza comportamental acerca de éste; y, asimismo, necesitan hacer uso de las "tecnologías" emanadas de dicho conocimiento, en cuanto instrumento o herramienta para modificar patrones e instituciones. Por consiguiente, el cambio planificado se entiende también como un método que emplea la "tecnología social" para ayudar en la solución de los problemas del hombre, de la sociedad, y de sus organizaciones (Bennis, Benne y Chin, 1985).

284. Es en tal circunstancia donde se ubica el presente apartado de nuestro trabajo, ya que una vez abordado en un primer momento el marco conceptual del Cambio Planificado y de la Investigación-Acción, en su contexto general y organizacional, procede ahora ocuparnos de los "medios", del "cómo" materializar esos procesos, es decir, de la "tecnología" que los traduzca en aplicaciones dentro de la práctica.

285. La "tecnología" se define como la manera o los medios, esto es, las técnicas, habilidades e instrumentos, para alcanzar un fin o realizar una tarea (Hetman, 1975; Drucker, 1977), al igual que la rama del conocimiento que se ocupa de de ellos (Hall, 1975). Se entiende igualmente por tecnología el conjunto de "saberes prácticos" que permiten la "aplicación" de las diversas "ciencias" con finalidades de "acción" (I.E.P.A.L., 1954).

286. Ahora bien, en las ciencias del comportamiento aplicadas, y particularmente en el "Desarrollo Organizacional" (en cuanto esfuerzo de Cambio Planificado e Investigación-Acción), las "INTERVENCIONES" son la "tecnología social" para el "diagnóstico y la solución de problemas" (Patten, 1988; French, Bell y Zawacki, 1978). Así, en un caso de cambio planificado como estrategia de modernización dentro de la Administración Pública brasileña (MA/SEPLAN, s/f) la "tecnología" constituye uno de los elementos del modelo conceptual adoptado, y por ella se entiende los métodos, las técnicas e instrumentos sociales y tecnoadministrativos de "INTERVENCION" empleados en ese proceso. De ésta nos ocupamos ahora.

287. En primer término procede poner en claro el concepto de INTERVENCIÓN según su acepción en el terreno psicosocial y organizacional. Para tal propósito hemos acudido a los escritos de Georges Lapassade (1977, 1979, 1980); René Lourau (citado por Lapassade); Alain Meignant, 1972 (citado por Petit, 1984); Pagés, 1976, y Jacques Arocino (citado por Petit, 1984), de donde identificamos los siguientes rasgos que llevan a definir a la INTERVENCIÓN como:

- Un "método", un conjunto o serie de "actos", "operaciones" o "acciones";
- Tomados por un equipo de "agentes de cambio", "técnicos", "analistas";
- Quienes "intervienen";
- Requeridos dentro de una "relación de consulta";
- A "petición" de un "sistema cliente";
- Con miras a "facilitar" un "proceso" de "cambio";
- Dentro de una organización social o de producción, Administración Pública, Gobierno o Estado;
- Por "medio" de un "dispositivo" de "investigación-acción" o "analizador";
- Que induzca una "demanda terapeutica";
- En el curso breve (tres días) de "encuentros de grupo";
- "Autoadministrados" por los participantes;
- Con la "presencia permanente de los cuadros directivos";
- Apoyados en una "encuesta", cuyos resultados se les comunica ("feedback");
- En el transcurso de reuniones de "pequenos grupos" de discusión;
- "Facilitadas" por los consultores externos;
- Para "explorar" y "elucidar" sus "necesidades" y las "dificultades" de "producción", de sus "estructuras; "funcionamiento interno", su "práctica" y sus "actitudes";
- A efecto de "contribuir" a "liberar" o "suscitar" "fuerzas", bloqueadas, inexistentes o potenciales,
- En un intento de "resolver los problemas", "por sí mismos", en orden a un "cambio deseado".

288. Revisando de igual forma el sentido que a la "INTERVENCION" se le ha dado en la literatura anglosajona acerca del Desarrollo Organizacional (DO) y el Cambio Planificado (Schein y Bennis, 1965, 1980; Hornstein et. al., 1971; Burke y Hornstein, 1972; Clark, 1972; French y Bell, 1973; French et.al. 1978; Sashkin, 1980; Burke, 1983; Patten, 1988) encontramos que tal concepto significa:

- La "tecnología" o los "medios" (métodos, técnicas e instrumentos), y una serie de "actividades" o "acciones" específicas y "estructuradas";
- De "diagnóstico y solución de problemas";
- Imprescindibles para la obtención de "datos válidos" y requisito para la "acción";
- Deliberadas y Planificadas;
- Que "intervienen" o son "interpuestas" dentro de una secuencia de hechos y circunstancias;
- Empleadas y conducidas por un "agente de cambio" o "consultor externo";
- Para un "cliente", que "participa" en ellas;
- Diseñadas a efecto de "facilitar" un "proceso" de "cambio organizacional", y "llevarlo a cabo";
- Con el fin último de "modificar" el "comportamiento" y el "funcionamiento" de un sistema organizacional, a efecto de contribuir al "mejoramiento" y "eficacia" de su gestión.

289. Una INTERVENCION es también, conforme a la definición dada por Argyris en su obra a propósito ("Intervention Theory and Method", 1970): "entrar en un sistema en desarrollo o mejoramiento, mediar entre personas, grupos u objetos con el propósito de ayudarlos". Además, las partes esenciales e integrantes de la actividad de "intervención", denominadas las "tareas primarias" de la misma son las de "ayudar" a:

1. Generar "información válida y útil";
2. Elegir opciones de modo "informada" y "libre" por parte de los clientes;
3. Desarrollar en los clientes un "compromiso interno" con respecto a sus decisiones.

290. Así, el quehacer de la persona que realiza el trabajo de "intervención" será la de brindar asistencia para que el sistema se vuelva más eficaz en la solución de problemas, y en la toma e implantación de decisiones, incrementando su eficacia para que dependa menos de quien "interviene".

291. Hemos visto como el concepto de INTERVENCION está referido a las "actividades" o "acciones" de diagnosis y solución de problemas, emprendidas, por el propio sistema cliente, para explorar dificultades y elucidar dificultades, así como liberar y suscitar fuerzas, con miras a facilitar un proceso de cambio.

292. En ese esfuerzo de Investigación-Acción y Cambio Planificado, un agente externo profesional en ayuda ofrece recursos, al sistema cliente, en forma de "instrumentos conceptuales" para "pensar acerca del problema" y "esclarecerlo", y como parte de la "realimentación". Asimismo, se auxilia para posibilitar la "recolección de todos los datos relevantes", mediante "investigaciones grupales", donde los participantes se convierten en "sujetos e investigadores en el proceso de solución de un problema", además de apoyarlos facilitando la tarea de "sugerir hipótesis alternativas" (Benne et. al. 1964, 1975).

293. Tres son las clases de INSTRUMENTOS que el agente de cambio o consultor externo pone en manos de la organización (Benne et. el. 1964, 1975), cuando "interviene para facilitar" la búsqueda, el tratamiento y desciframiento de la información, al igual que en la acción terapeútica o del cambio (Pagés, 1976), según proponen Benne, Bradford y Lippitt (1964, 1975), a saber:

1. Un conjunto de CONCEPTOS útiles para la comprensión de la conducta humana;

2. Un INSTRUMENTO DE INVESTIGACION (metodología para la recopilación de datos); y

3. Un MODELO ACCION (patrón de acción que sea medio y término para ayudar a las personas y grupos a dar pasos concretos hacia el cambio).

294. Por consecuente, la tecnología de intervención prevé que las actividades de DIAGNOSIS y SOLUCION DE PROBLEMAS se conduzcan mediante "ayudas" en la forma de teorías, conceptos y modelos, a manera de "mapas para el camino" que guíen a las organizaciones a la obtención de una imagen de sí mismas, y hacia el cambio y mejoramiento (Kadler, 1977, 1983). En efecto, ya Lippitt (1961, citado por French et. al. 1978)) había establecido que "De la consulta. posee un conjunto de ideas, o un juego de conceptos, los cuales guían su percepción acerca de lo 'que existe' y lo 'que sucede' cuando entra en contacto con un grupo en particular o una organización ..." Al respecto, French, Bell y Zawacki (1978) comentan que esta "teoría analítico-descriptiva" asiste al consultor en la comprensión e interpretación de las complejidades del funcionamiento grupal y organizacional. Lippitt, agregan los autores, continúa señalando que cada consultor tiene una "teoría diagnóstica" que le ayuda en la identificación de los síntomas de trastor-

no en el sistema y de las probables causas de los mismos. Pero de igual forma, sostienen French y sus colegas, los consultores requieren también de una "teoría del cambio", que los auxilie a entender las consecuencias de la interacción de varias fuerzas durante un tiempo. A su vez Robert Chin (1961) va más allá proponiendo que quienes intervienen en el diagnóstico y la transformación de un sistema necesitan saber no "cómo un sistema logra el cambio" ("teoría del cambio"), por el contrario, requieren saber "cómo cambiar al sistema", esto es, poseer una "TEORIA PARA EL CAMBIO".

295. De tal suerte, Gerard Egan (1978, 1979, 1988) identifica dos clases de "modelos operativos" o "mapas cognoscitivos" para el trabajo de intervención, a los cuales denomina MODELO "A", o modelo de la lógica subyacente en el DIAGNOSTICO (y diseno) organizacional, y MODELO "B", o modelo de la lógica subyacente "para" el CAMBIO (o solución de problemas) de un sistema.

296. Egan (1978) indica que los modelos operativos permiten, a quienes se valen de ellos, ayudar a "hacer algo", y no tan sólo a comprender un sistema; así, esos "mapas":

1. Proveen de un vehículo para traducir la teoría y la investigación en una visualización de cómo funciona o trabaja algo;

2. Constituyen un marco para la acción; y

3. Sugieren las tecnologías y habilidades necesarias para la intervención y el cambio.

297. En suma, para el autor mencionado (Egan, 1978, 1979, 1988, 1989) el MODELO DE DIAGNOSTICO (MODELO "A") nos ayuda a entender las complejidades e incoherencias de la estructura y el funcionamiento de un sistema en operación. Así, el modelo "A" sirve de patrón para efectuar un examen ("checkup") de la organización, para juzgar cómo marchan las cosas en una empresa o institución, respecto a su eficacia, al igual que acerca de su excelencia, con el fin de FACILITAR la constante búsqueda de éstas en la marcha del sistema. Además, el modelo "A" es un "MODELO DE DISENO", o "prescriptivo", por cuanto brinda una respuesta sistemática a las cuestiones relativas a: "sobre qué lógica se basa un sistema que está diseñado y funciona de manera eficaz"; "cuáles son los componentes esenciales de una organización"; "cómo se ajustan o encajan esos elementos reunidos en un todo"; y "de que manera opera una organización". De esta forma, el modelo "A" proporciona el trazo general o contorno al cual debe conformarse el diseno y el funcionamiento de un sistema institucional. En resumen, el MODELO "A" se emplea en los trabajos de intervención a manera de: "Lenguaje Común de la Lógica de los Sistemas"; "Mapa Cognoscitivo de la Organización"; "Herramienta Primaria de Diagnóstico"; para la "Identificación y Organización de las Tecnologías de Cambio". Asimismo, este modelo constituye el primer paso del MODELO "B", esto es, de los pasos sucesivos del "proceso de cambio", según afirma Egan.

298. En cuanto al modelo para el "Cambio Organizacional" (MODELO "B"), el mismo es una ramificación del modelo básico para la solución de problemas humanos, según Egan (1978, 1979, 1988). Conforme al autor, responde a las interrogantes acerca de: "cúales son los pasos fundamentales en cualquier proceso de cambio"; "de que forma los responsables del funcionamiento de un sistema pueden cambiarlo, de tal modo que concuerde o se ajuste a la lógica del modelo A." Citando a Galbraith (1977) Egan advierte que el MODELO "B" se ocupa de la cuestión de cómo pasar de "donde nos encontramos ahora" a "donde queremos estar".

299. De tal forma, el modelo proporciona la lógica de un proceso, paso a paso, para el cambio y la innovación. Además, siguiendo la más reciente obra del autor (1988), va más lejos de la mera prevención o el manejo de problemas y de la administración por crisis. En efecto, permite también la identificación de oportunidades de innovación, así como la creatividad, que habiliten a una institución o empresa en la renovación de sí mismo encarando las turbulencias del entorno en que actúa. Así también, Egan (1976) advierte que al encontrarse los sistemas en permanente necesidad de renovación, el proceso de cambio se recicla una y otra vez. En tal sentido, el cambio, entendido como renovación, es una forma de aprendizaje, lo cual significa aprender como hacer las cosas mejor, con mayor eficacia y eficiencia. Significa asimismo aprender cómo satisfacer en forma más apropiada las carencias y necesidades de los miembros del sistema receptor de los bienes o servicios que genera la organización; al igual que aprender como hacer frente de manera más constructiva a las influencias del medio ambiente, y como perseguir las metas del sistema sin perjudicar a su entorno.

300. Todo lo anterior implica, para Egan (1988) establecer en la institución una "cultura de vigilancia", a la luz del modelo "A", en cuanto primer paso en el proceso de cambio, para hacer frente a las actitudes complacientes. Esto conlleva una exploración sistemática del ambiente interno y el medio externo de la organización, con la finalidad de identificar los problemas, los retos y las oportunidades que tales circunstancias presentan. Concluye el autor advirtiendo que si bien la planificación de cambio organizacional es importante, en última instancia lo justifica la "acción" que mejora o acrecienta el "valor" de los resultados de una institución o empresa.

301. La importancia de los modelos de acción o mapas cognoscitivos dentro del trabajo de intervención, en sus fases de diagnosis y cambio, han sido puestas de relieve también por quienes ejercen la práctica de la consultoría en desarrollo organizacional o desempeñan roles de facilitadores del cambio social y el de terapeutas

302. En tal contexto vale hacer mención al trabajo de Pichon Riviere (1967) relativo a los "grupos operativos", donde la tarea prioritaria de quienes los conforman es la de construir un "esquema conceptual, referencial y operativo"

("ECRO" grupal). Según el autor, el ECRO es el "instrumento" de un proceso terapeútico orientado hacia el esclarecimiento de problemas (a manera de investigación-acción), análisis sistémico, aprendizaje social y curación a través de la tarea, y mediante la "técnica operativa del grupo". Asimismo, a ese Esquema grupal Pichon-Riviere lo caracteriza como "... un conjunto organizado de nociones y conceptos generales, teóricos, referidos a un sector de lo real, ... que permite una aproximación instrumental al objeto particular concreto ...", y "... que ubique al sujeto en el campo (lo referencial), le permita abordarlo a partir de elementos conceptuales y operar sobre él mediante las técnicas adecuadas."

303. Ya en el terreno propio de los enfoques para mejorar la eficacia o el desempeño de las organizaciones mediante intervenciones facilitaduras a este nivel, basadas en las ciencias del comportamiento aplicadas y la tecnología social, autores como por ejemplo Harold J. Leavitt (1964); Gordon Lippitt (1975); James A. Folts y colegas (1975); David A. Nadler (1977, 1983); David G. Bowers y Jerome L. Franklin (1977); D. L. Hausser y colegas; Marvin, R. Weisbord (1978); Robert C. Preziosi (1980); John C. Lewis (1984); y Leonard D. Goodstein y Phyliss Cooke (1984), también se han pronunciado, además de los antes citados, a favor del empleo de los modelos en cuanto "mapas cognoscitivos" para guiar los esfuerzos de cambio planificado. En efecto, de la lectura de sus trabajos se desprende lo siguiente:

- Quienes intervienen facilitando esfuerzos de desarrollo organizacional, al igual que el propio sistema cliente, deben contar con "modelos" de "diagnóstico; y "cambio" para iniciar, conducir e implantar ese proceso;

- Los modelos de diagnóstico y cambio están referidos respectivamente a "cuadros mentales" sobre el funcionamiento eficaz de las organizaciones, y a "mapas" guía en el proceso de solución de problemas dentro de una relación de ayuda o colaboración, por parte de un agente profesional externo al sistema cliente;

- Los modelos de diagnóstico asisten a los directivos y personas involucradas en el cambio, así como a consultores, en identificar "brechas" entre un "estado futuro deseado", que sugiere el patrón prescriptivo de funcionamiento eficaz, y la situación actual, y de cuya evaluación habrán de desencadenarse las acciones de mejoramiento e innovación.

- Los modelos de diagnóstico proporcionan los datos necesarios para la identificación de las fortalezas y debilidades en el desempeño de la organización, y de esta forma determinar los varios "puntos de entrada" para llevar adelante los esfuerzos de cambio. Además, estos modelos evocan las diferentes estrategias y técnicas de intervención, herramien-

tas y habilidades que son apropiadas para modificar el comportamiento de cada uno de los elementos del modelo prescritivo, y de toda la institución;

- El modelo de diagnóstico debe ser convenido entre el sistema cliente y el consultor; y en todo caso, los directivos y el personal involucrados en el esfuerzo de desarrollo organizacional, deberían participar en la elaboración de "su propio teoría y modelo" que gobiernen ese proceso. Esto con el propósito de que el "esquema conceptual" sea pertinente a los problemas de la gente dentro de la institución y comprenda a sus diversos niveles, al mismo tiempo que todos los cuadros de dirección o gerencia virtualmente puedan comprometerse en su aplicación. Asimismo, ello evitará conflictos y problemas a los consultores y al sistema cliente durante la relación de ayuda.

- Los modelos de cambio, o "modelos de proceso", indican "como" pasar, en forma planificada, de un estado presente a un estado futuro. Esto es, trazan la línea de recorrido entre un punto "X" y un punto "Y", por medio de una secuencia de fases que guían en tal cometido.

- Los modelos de cambio y los de diagnóstico se emplean conjuntamente, sirviendo las fases de los primeros a manera de orientación para el uso de los segundos.

- El proceso de solución de problemas implícito en los modelos de cambio comprende las fases de: a) identificación de las necesidades de mejoramiento; b) diagnosis de "brechas"; c) diseño de soluciones; d) implantación de acciones de cambio; y e) evaluación de resultados y reciclaje.

- Los modelos del proceso de cambio están concebidos para ser aplicados conforme un enfoque participativo. Esto significa que el personal del sistema cliente, incluyendo los directivos, se ve involucrado en la realización de todo el trabajo que envuelve cada fase del modelo; siendo ayudados para ello por el consultor facilitador del proceso.

- La tarea de aplicación del modelo de cambio tiene lugar mediante la formación de equipos, donde los integrantes de los mismos se ven envueltos en actividades de taller durante las fases de diagnosis, diseño e implantación.

- Dentro del taller el consultor describe los objetivos del mismo y el método de trabajo; enseguida se realimentan los datos para el diagnóstico; los participantes definen problemas y desarrollan soluciones, que integran en un plan de acción.

A. MODELOS DE DIAGNOSTICO ORGANIZACIONAL

304. Tal como lo senalan Nadler (1983) y Burke (1988) existen muy diversas formas o perspectivas para observar a las organizaciones y sus patrones de comportamiento, con fines de diagnóstico y orientación para el cambio. Sin embargo, todas esas visulizaciones tiene su orígen en el enfoque surgido hace dos décadas y media el cual percibe a toda organización como un sistema sociotécnico complejo y abierto con respecto a su entorno. El sistema, cuyas partes guardan una relación de interdependencia (de manera que el cambio en una de ellas repercute en las demas), recibe insumos y demandas de su macroenvolvente los cuales somete a procesos de conversión que resultan en productos. También los sistemas poseen propiedades de mantenimiento del equilibrio que garanticen su sobrevivencia en el tiempo, al igual que, como apuntan Etkin y Schvarstein (1989), capacidad de autoorganización y renovación. De tal suerte, según sugieren respectivamente Lawrence y Lorsch (1969), Buckley(1970), y Bennis (1969), los sistemas complejos son capaces de "modificarse a sí mismos"; del desarrollo de organizaciones adaptativas que les permiten "alcanzar niveles superiores", mediante procesos "morfogenéticos" tendientes a modificar la forma, la organización o el estado dado de un sistema. Además, "dominan activamente su entorno" a través de la habilidad para resolver problemas, la flexibilidad y el aprendizaje social. Del mismo modo, los sistemas se transforman en base a un proceso complejo (denominado "revitalización organizacional") de autoanálisis deliberado y consciente de su comportamiento, donde directivos o gerentes y científicos se involucran en una relación colaborativa para el mejoramiento del desempeno.

305. Ahora bien, no es propósito de este trabajo entrar en detalles respecto a los elementos que conforman los modelos de diagnóstico puesto que ya han sido abordados con propiedad en la tésis doctoral de Alejandro Carrillo Castro (1981), al ocuparse en particular del tema relativo al análisis del funcionamiento y la reforma de la Administración Pública. Sin embargo, si cabe hacer un recorrido enunciativo de algunos esquemas a efecto de tenerlos a la mano, a manera de "vademécum". En todo caso, el lector podrá profundizar en la materia acudiendo a las fuentes cuya referencia se consigna en la sección de bibliografía del presente ejercicio.

306. En primer término encontramos dos ramificaciones de donde se nutre la construcción de modelos analíticos. Así, uno de los orígenes se encuentra en el enfoque de Harold J. Leavitt (1964) para examinar y cambiar a las organizaciones, la otra raíz está en la definicion de las características de las organizaciones sociales y de sus estructuras formulada, también con el fin de comprenderlas y modificarlas, por Daniel Katz y Robert L. Kahn (1966), con base en la obra de Talcott Parsons (1951, 1956) ya citada en la primera parte de nuestro trabajo. Por lo que se refiere a Leavitt, él ve a las organizaciones como "sistemas de multivariables interactuantes", representadas éstas por la "tarea" o "raisons d'etre" de las mismas, y por sus "actores", "tecnología" y

"estructura". Subraya el autor que esas cuatro variables son altamente interdependientes, por lo cual "...el cambio en cualquiera de ellas muy probablemente resultará en un cambio compensatorio (o correctivo) para las otras." En cuanto a Katz y Kahn, ellos contemplan a las organizaciones como "sistemas abiertos", que realizan transacciones de "insumo-producto" con su medio ambiente y desarrollan, para tal actividad, estructuras formales en forma de subsistemas para las funciones "técnicas" (producción); de "mantenimiento de estructuras" (mediación entre las demandas de la tarea y las necesidades humanas internas); "apoyo a la producción e institucionalización" (adquisiciones, comercialización, obtención apoyo y legitimidad social); "adaptativas" (inteligencia, investigación y desarrollo, planificación); y de " gerencia" (toma de decisiones -"determinación de la política", según Parsons-, dirección, integración y armonización, y control de los otros subsistemas, así como coordinación de los requerimientos externos con los recursos y necesidades de la organización).

307. Vale recordar que esa perspectiva sistémica de los modelos analíticos de que nos ocupamos está asociada a la "Teoría General de Sistemas" (von Bertalanffy, 1968; Boulding, 1951;) a la Cibernética o "ciencia de la dirección o gobierno del Estado", según la definiera Ampère en 1843 (Novik, 1965), o "ciencia de la comunicación y el control" en todo tipo de organizaciones, a cuyo desarrollo contribuyeron Arturo Rosenblueth y Norbert Wiener (citados por Deutsh, 1969; Wiener, 1969). Esta "ciencia de la dirección de los sistemas complejos", como la califica Novik (1965) comprende, siguiendo a Karl W. Deutsch (1969) las nociones y conceptos de información, sistema autocontrolado, realimentación y equilibrio, aprendizaje y logro de objetivos. Asociado al concepto de sistemas están también las teorías de la "Gestalt" concebida por Kohler, Koffka y Wertheimer, dirigidos por Carl Stumpf, psicólogos de la Universidad de Berlín en 1894 (citados por Dreyfus, 1977, y por Zimbardo, 1979), y posteriormente por Frederick S. Perls (1951, citado por Dreyfus, 1977), creador de la "Gestaltterapia", y la perspectiva "Holística", definidas ambas por Zimbardo (1979) como enfoques psicológicos para estudiar el comportamiento en los términos de una perspectiva del organismo visto en la forma de una "totalidad", en vez de analizarlo por el funcionamiento de sus unidades integrantes, ya que "el todo es más que la suma de sus partes".

308. Procede en seguida hacer un repaso de la configuración que adoptan los "modelos diagnósticos" conforme al tipo de sistemas multivariables ideado por Leavitt; esto es, de acuerdo a los elementos o ingredientes contenidos en una organización vista desde esa óptica, e interactuando con su macroenvolvente "societal" y operativa. Para tal efecto hemos revisado la obra de autores tales como Bartlett y Kayser (1973); Egan, 1976, 1979, 1988); French y Bell (1973); Kast y Rosenzweig (1974); Kotter (1978); Levinson (1972); Lewis (1984); Nadler (1983); Peters y Waterman (1984); Tichy y Beckhard (1978); y Weisbord (1978).

309. De acuerdo con esos tratadistas en diagnóstico y cambio planificado, los sistemas organizacionales están compuestos por: 1."Flujos de Insumo-Producto"; 2. "Mecanismos de Conversión" (o transformación); 3. "Realimentación"; y, 4. "Medio Ambiente" (entorno). El subcomponente de "Insumo" está representado por las "entradas" de recursos humanos, materiales, financieros, información e historia al sistema, además de las "demandas y apoyos" del entorno (según el esquema de David Easton, 1969), al igual que restricciones; y por otra parte, el subcomponente de "producto" tiene relación con las "salidas" del sistema", expresadas en términos de resultados (eficiencia, calidad, cantidad, productividad), logro de propósitos, satisfacción, crecimiento y desarrollo. Dentro del mecanismo de conversión encontramos los subcomponentes de: a) "Estrategia" (valores", filosofía, propósito y misión); b) "Estructura" (formal e informal, sistema de comunicación) ; c) "Personal" (factores psicosociales, culturales, habilidades); d) "Tecnología" (métodos y procedimientos operativos, conocimientos técnicos, máquinas y herramientas, ambiente físico del trabajo); e) "Procesos de Gestión" (planificación, liderazgo, solución de problemas, integración, control, manejo de conflictos, realimentación interna, e interrelación de la organización con su macroenvolvente y medio operativo externo); f) "Sistema Político" (poder, influencia, grupos de interés, coaliciones, conflictos, negociaciones). A su vez el componente de "Realimentación" consiste en la información que entra de regreso a la organización respecto a su desempeño, mediante mecanismos para sentir el ambiente externo, y se emplea con fines de regulación, ajuste o adaptación. Por último, el "Entorno" de la organización posee una doble dimensión: a) la macroenvolvente "societal" o general (política, social, tecnológica, cultural, económica, legal, educacional, demográfica; ecológica y de recursos naturales); y, el medio ambiente operativo, o de "tarea" específica (clientela, proveedores, competencia, regulaciones gubernamentales, actitudes políticas hacia la institución y su producto, relaciones con sindicatos, tecnología para la organización en particular y su rama de actividad). Para el manejo de este componente el sistema cuenta con mecanismos que le permitan levantar un "mapa" de fuerzas del entorno y de "interfaces" interorganizacionales, a fin de una parte y ocuparse de ellas, a través de: a) la identificación de las organizaciones de mayor importancia con las que se interactúa la institución; b) el diagnóstico de la frecuencia y calidad de los enlaces o interrelaciones (identificadas en el "mapa"); y, el desarrollo de planes para modificar los establecimientos o vinculaciones interinstitucionales, de manera que se fomente un desempeño institucional más eficaz, conforme a la propuesta de Tichy y Beckhard (1978).

310. En la literatura propia del campo de la Administración Pública, de las empresas paraestatales, y creación, desarrollo y reconstrucción institucional ("Institution Building") en el sector de las entidades que promueven innovaciones sociales o tecnológicas, sean gubernamentales o de servicio a la comunidad, también se han elaborado modelos de diseño y diagnóstico con base el enfoque de sistemas organizacio-

nales. Tal es el caso del enfoque adoptado por Ira Sharkansky (1972) como ayuda en la comprensión acerca de lo que es la Administración Pública, y para su estudio. Con tal fin, Sharkansky se vale de un marco conceptual que denomina "Sistema Administrativo" y el cual se refiere a la combinación entre una "unidad administrativa" más todos los elementos y procesos que interactúan con ésta; esto es: a) el "entorno" con el que la unidad administrativa opera, y el cual influye y es influido por la unidad; b) los "insumos" hacia la unidad; y c) sus "productos", conectados entre sí por medio del; d) "proceso de conversión" y por; e) mecanismos de "realimentación". El medio ambiente incluye a la clientela, al costo de los bienes y servicios, al público, grupos de interés y funcionarios de otros organismos gubernamentales, los cuales apoyan o se oponen a la "unidad administrativa", a los miembros que la integran o a sus programas. Los "insumos" del entorno comprenden las demandas, recursos, y apoyo o oposición de la ciudadanía y funcionarios de otras ramas del Gobierno. El "proceso de Conversión" está conformado por "insumos internos" en forma de estructuras, procedimientos decisorios, las experiencias y predisposiciones de los administradores, y los procedimientos de control. Los "productos" hacia el entorno incluyen los bienes y servicios al público, y a los miembros de otros segmentos del Gobierno. Finalmente, la "realimentación" representa la influencia que los productos tienen tienen sobre el medio ambiente, en forma tal que determinan los insumos subsecuentes.

311. A su vez McCurdy (1977) aporta un modelo del "Análisis de Políticas" para examinar los procesos de Gobierno y su relación con la Administración Pública. El modelo consta de cinco elementos básicos, siendo los siguientes: 1. el "entorno", o medio circundante (e. "mundo") donde el Gobierno lucha para funcionar y donde los problemas sociales, económicos, demográficos, tecnológicos y del estado organizacional de la nación tienen su causa. 2. Los "apoyos" y las "demandas" que presentan los grupos organizados, los partidos políticos, y ocasionalmente los ciudadanos, con respecto a los problemas de la sociedad. 3. La "estructura" y los "procesos" del Gobierno, a través de los cuales recibe las demandas políticas y las tranforma en "políticas públicas" ("public policy"). Se supone que mediante cambios en la estructura política y administrativa del Gobierno se pueden producir cambios en la calidad de las políticas públicas. 4. La "política pública" en cuanto "producto" del sistema, esto es, la "acción" de Gobierno. 5. El "impacto" o producto final de la actividad gubernamental.

312. Ya desde la perspectiva de las empresas públicas, y en particular con respecto a los enfoques para el mejoramiento de su desempeño, Naciones Unidas y el Centro Internacional de Empresas Públicas para Países en Desarrollo (CIEP), han construido tecnologías de intervención con dicho propósito. El esquema conceptual conforme al cual abordan el diagnóstico y la planificación de cambios, tendientes a modificar el comportamiento de la organización y gestión de esas entidades

con fines de incrementar sus niveles de eficacia y eficiencia, es el de sistemas sociotécnicos abiertos. Estos modelos para desarrollar la capacidad interna de gestión en las empresas públicas, con el apoyo de la consultoría externa, se se exponen a detalle en el capítulo que con tal objeto se destina en este apartado. Uno de los enfoques se denomina "Planificación para el Mejoramiento del Desempeño" o Método "PIP" (de "Performance Improvement Planning), el otro recibe el calificativo de Enfoque "OPTIMA" (acrónimo de Optimal Performance Through Internal Management Action; esto es, Desempeño Optimo A Través de la Acción Gerencial Interna). Este modelo enfatiza el condicionamiento de los parámetros propios de la situación de la empresa pública, y de las interrelaciones de éstas con su entorno, en el desempeño de esas entidades, así como el las variables internas de organización y gestión, tales como la planificación corporativa, la estructura, el liderazgo, el factor humano, la habilidad para la solución de problemas por parte de los directivos, y la planificación de enlaces interinstitucionales, que inciden de igual forma en su comportamiento. De aquí, la necesidad de diseñar e implantar estrategias para fortalecerlas por los propios cuadros de gestión. Por otra parte, el Método "PIP" (o "PMR" como se le traduce al español, en cuanto siglas de Planificación o Programación para el Mejoramiento del Rendimiento) pone especial énfasis en la planificación estratégica (misión, objetivos, metas de desempeño) de las entidades con respecto a su medio ambiente, la identificación de brechas de desempeño, el análisis de fuerzas restrictivas e impulsoras de su actuación y de los resultados de la misma, así como la formulación de planes con acciones de cambio y mejoramiento. Todo ello realizado por los propios equipos de dirección y gerencia, con la facilitación de la consultoría de procesos externa.

313. Por lo que se refiere al concepto y enfoque de "Creación de Instituciones" ("Institution Building), éste fué desarrollado por un grupo de académicos de las universidades de Michigan, Syracuse, Indiana y Pittsburgh para inducir deliberadamente y guiar cambios e innovaciones dentro de sociedades en proceso de modernización, cuyo vehículo son las organizaciones formales complejas. Esto implica, las mas de las veces, la edificación de nuevas organizaciones o la reconstrucción y el desarrollo de las existentes, con el apoyo de agentes de cambio, quienes asisten profesionalmente en la tarea de formarlas técnicamente viables y socialmente eficaces, de manera que sean operativas y aceptables, y necesaria su existencia, al igual que las innovaciones que representan. Para esto deben establecerse o fortalecerse las variables intrainstitucionales de la organización, así como manejar o dirigir relaciones (enlaces) con otros organismos y grupos de cuyo apoyo dependen, y a los que pretenden influir en su comportamiento mediante diversas transacciones. De manera suscinta enunciamos a continuación los factores de las variables que componen el "universo de la creación de instituciones", esto es, las "intrainstitucionales" o relativas a la misma organización, las "interinstitucionales" o de relaciones externas, y las "transacciones" entre ella y su entorno.

VARIABLES INTRAINSTITUCIONALES	TRANSACCIONES	VARIABLES INTERINSTITUCIONALES
		ENLACES:
- Liderazgo.	- Bienes.	- Facultativos y Controladores.
- Doctrina.	- Servicios.	- Funcionales.
- Programa.	- Poder.	- Normativos.
- Recursos.	- Influencia.	- Difusos.
- Estructura.	- Apoyo.	
- Capacidad para el Cambio.		

314. Para ampliar y profundizar el marco conceptual del enfoque de institucionalización el lector puede acudir a los escritos de Blase (1973); Esman (1969, 1972); Eaton (1972); Katz (1971, 1972); Naciones Unidas (1983); Nennevajsa (1972); Siffin (1972); Thomas y colegas (1972); y a un ensayo del autor de este trabajo de grado (Campero y Loureiro, 1976).

315. Al ocuparnos en seguida de las modalidades de la otra perspectiva, desarrollada por Katz y Kahn, para examinar y transformar a las organizaciones percibiéndolas como sistemas sociotécnicos abiertos, haremos referencia en primer término a la obra de Miller y Rice (1970), profesores del Centro de Investigación Social Aplicada de Tavistock, en Londres. Posteriormente presentaremos el trabajo de Saul M. Katz (1964, 1965, 1968, 1971), profesor de la Universidad de Pittsburgh, relativo a los "sistemas de acción" aplicados a la Administración para el Desarrollo y a la Modernización Administrativa.

316. En forma resumida, Miller y Rice consideran que cualquier empresa puede verse como un "sistema abierto" que se relaciona con su entorno a través de una variedad de procesos de entrada o "importación" ("import"), "conversión", y de salida o "exportación" ("export"), los cuales requieren de una variedad de "actividades" específicas. Entre estas actividades se distinguen las "operativas", las de "mantenimiento" y las de "regulación". Las "actividades operativas" son aquellas que conducen a los procesos de entrada, conversión y salida, "definen la naturaleza de la empresa o unidad" y "la diferencian de otras empresas o unidades". Por cuanto a las "actividades de mantenimiento", ellas adquieren y proveen los recursos para las actividades operativas. Estas actividades comprenden no solo la compra, el mantenimiento y la reparación de maquinaria, sino también el reclutamiento, la inducción, entrenamiento y motivación del personal. Con respecto a las "actividades de regulación", a ellas les corresponde vincular a las actividades opertativas entre sí, y a las de mantenimiento con las operativas, al igual que a todas las

actividades internas de la empresa (o unidad) con su medio ambiente. Dos son los tipos de actividades de regulación, a saber: las de "monitoreo" y las de "control de frontera". Las primeras tienen que ver con la "regulación interna del sistema", y las segundas ocurren en la interfaz del sistema y su entorno, controlando las transacciones de entrada y salida a través de sus límites.

317 Otro aspecto a considerar en este enfoque es que, al igual que las actividades operativas, las de mantenimiento y regulación pueden analizarse a su vez en términos de "entrada-conversión-salida". Y asimismo, por cuanto la palabra "sistema" implica que cada componente de actividad es interdependiente de otras actividades del mismo sistema, en las empresas complejas, diferenciadas en subsistemas de actividad, éstos constituyen también "sistemas abiertos" que adquieren insumos de su respectivo entorno, los transforman, y exportan sus resultados. De tal forma, en un proceso productivo, un departamento tiene como entrada los productos semiterminados de la unidad que lo precede y envía los resultados de su propia tarea de conversión a quien le sigue en el proceso. Desde tal perspectiva, la empresa como un todo es una parte significativa del medio ambiente de los sistemas de actividad que la integran.

318. Una distinción conceptual importante en el enfoque de Miller y Rice tiene que ver con la réplica y jerarquización de los sistemas de actividades operativas, de regulación y mantenimiento que se da en las empresas complejas. En este sentido, una empresa contará con sistemas operativos, de mantenimiento y regulación para el conjunto de la misma, y a los cuales de califica como sistemas de "primer orden". Al diferenciarse los sistemas operativos de "primer orden" en sistemas de "segundo orden" (por ejemplo, los sistemas de textiles y de química de "primer orden" diferenciados en sistemas operativos de adquisiciones, manufactura y comercialización de "segundo orden"), surgirá la necesidad de establecer sistemas de regulación y de mantenimiento de "segundo orden" dentro de cada uno de los de primer rango. Además, en ese proceso de diferenciación surgen los "Sistemas de Gestión" (dirección o gerencia) que ejercen las actividades de regulación para el interior de toda la empresa y con respecto a su entorno. En forma similar, los sistemas operativos de primer orden dispondrán de sus respectivos "sistemas de gestión" de "segundo orden", para mantener la marcha de los sistemas operativos de ese mismo nivel. Por último, encontramos de la lectura de la obra de los mencionados investigadores del Centro Tavistock, como el trabajo o desempeño de un sistema podrá medirse, por lo menos en potencia, comparando la diferencia entre sus insumos provenientes del entorno y los resultados obtenidos con su actividad.

319. Procede ahora hacer mención al significativo aporte hecho por el profesor Saul M. Katz al aplicar el enfoque de sistemas a la administración para el desarrollo nacional. El profesor Katz define, en su obra (1964, 1969, 1971), el desarrollo como un cambio social fundamental del estado actual en

que se encuentra una nación, a otro estado preferido, e implica movilizar, por parte del Gobierno, una accion planificada eficaz para concretarlo. Asimismo, Katz considera que el cambio social envuelve una gran cantidad de elementos económicos, políticos y sociales- que se encuentran en compleja interrelación. Ademas, las acciones diseñadas para el cambio de alguno de esos elementos conllevan, inevitablemente, acciones conexas para cambiar otros de ellos. Por consecuencia, cualquier marco analítico para la acción del desarrollo debe proporcionar medios que permitan atender la cantidad y complejidad de las interdependencias de cambio social.

320. De igual forma, la planificación para el desarrollo confronta una variedad extraordinaria de actividades humanas complejamente interrelacionadas. Estas "acciones", apunta el autor, deben ordenarse de manera que formen "unidades significativas", susceptibles de rigurosa comprension, evaluación y mejora. De tal suerte, afirma el profesor Katz que los problemas relacionados con la consistencia de las interrelaciones, y las presiones para producir cambios en el transcurso del tiempo, problemas éstos propios de la planificación, son esenciales para el "enfoque basado en sistemas". Esto es así, por cuanto un sistema puede considerarse una 'Gestalt', la cual si bien consiste de una diversidad de elementos, es más que un conglomerado de los mismos, al poseer organización e integridad (totalidad), y mantener un grado de estabilidad, aún cuando la materia o energía que entra y forma parte de ella pueda cambiar constantemente.

321. En suma, Saul Katz considera que el enfoque de sistemas puede emplearse para el análisis de los problemas de la "acción" para el desarrollo, al igual que en la evaluación y mejoramiento de la capacidad gubernamental y administrativa orientada a tal "acción".

322. Segun el planteamiento del Profesor Katz, el desarrollo nacional puede considerarse, desde el punto de vista conceptual, "el producto de diversos esfuerzos importantes para el desarrollo". Esto quiere decir, que para la consecución de los objetivos del desarrollo se requieren satisfacer determinadas "necesidades técnicas" (procedimientos detallados para ejecutar determinadas actividades requeridas para el logro de los objetivos) inherentes a tal finalidad. Pero al mismo tiempo, la "acción para el desarrollo" implica tanto la movilización de "recursos" (personas, actividades físicas), y comportamientos, al igual que su asignación conforme a combinaciones apropiadas para atender las "necesidades técnicas" envueltas en el logro de objetivos de desarrollo específicos. De tal suerte, la "acción para el desarrollo" puede contemplarse a manera de "sistemas" para atender esas "necesidades", y cada sistema específico (movilizador de los recursos, insumo, o factores del desarrollo) será el "patrón de actividades compatibles en la movilización y asignación de los insumos". Estos sistemas, recuerda Katz, poseen productos, insumos, componentes y restricciones internas y del entorno.

323. El autor propone seis clases de recursos o insumos para satisfacer las necesidades técnicas del desarrollo, a saber: 1. fuerza de trabajo calificada; 2. financieros; 3. logisticos; 4. información; 5. participación; y 6. poder legítimo. A los tres primeros Mario Friero (1964) los calificó como de naturaleza "tangible", y a los restantes como de carácter "intangible". Este último tratadista denomina insumos de "conocimiento y comunicación" al factor número 4 (información), y como de "roles sociales, y la motivación, actitud y comportamiento humanos" al quinto (participación) de la clasificación de Katz. Por consecuencia, a cada insumo o recurso corresponde un "sistema de acción para el desarrollo", advierte Friero, siguiendo la obra de Katz.

324. A cada "sistema de acción, el Profesor Katz le senaló una meta. Al "Sistema de Recursos Humanos" le corresponde proveer el número adecuado de personas debidamente entrenadas y capacitadas, cuando y donde sean necesarias. La meta del "Sistema de Finanzas" será la de garantizar la disponibilidad y los flujos para gastos de capital y de gasto corriente, en la cantidad, tiempo y lugar apropiados. El flujo de bienes y servicios en el momento y lugar oportunos es la meta definida del "Sistema Logístico". Tiene por cometido el "Sistema de Información" el movimiento de la información desde sus fuentes hasta su lugar de destino. Comprende la transmisión de palabras, números, cuadros, signos y otros símbolos que revisten importancia para los fines del desarrollo. Frieiro lo denomina "Sistema de Conocimiento e Información" por cuanto el conocimiento constituye la substancia de lo que, en este sistema, se transmite por medio de la información. El "Sistema de Participación" persigue el incremento del número y alcance de la participación individual y de grupos, en la formulación y ejecución de los planes y programas de desarrollo, ya que este requiere la 'autoayuda', puesto que no puede ser un mero "ejercicio burocrático", dirigido por un punado de técnicos. Finalmente, el "Sistema de Poder Legítimo" tiene por objeto el derecho y la capacidad sancionados, para tomar y hacer cumplir decisiones relacionadas con el desarrollo, no obstante la oposición que enfrentan tales decisiones.

325. Un componente de mayor relevancia en el modelo de Katz es el relativo a las "cuatro funciones cuyo cumplimiento es esencial para la administración de los Sistemas de Acción para el Desarrollo", a saber: 1 la "Decisión"; 2. la "Especificación; 3. la "Comunicación"; y 4. el "Control", definidas como sigue:

1. La "Decisión", tal como lo sugiere Herbert Simon, comprende: a) la "inteligencia" (exploración del ambiente en búsqueda de condiciones que requieren la adopción de decisiones); b) el "diseno", o invención, formulación y análisis de alternativas; y c) la "selección", esto es, elegir entre las alternativas disponibles;

2. La "Especificación", comprende la planificación (objetivos, metas, prioridades, calendario, restricciones, recursos, etc.), y la designación de responsables para ejecutar planes y programas.

3. La "Comunicación" proporciona la comprensión común de políticas, programas y disposiciones para la acción, entre los centros de decisión y los de acción. Ello conlleva la transmisión de información en todos las direcciones y niveles involucrados, buscando la mutualidad de objetivos e intereses y propensión al trabajo aunado.

4. El "Control" mantiene a las actividades en conformidad con las normas estipuladas, las decisiones y especificaciones, dentro de los límites de variación permitibles. Cubre el control tres aspectos: disponer de información oportuna respecto a las condiciones de desempeño; que el desempeño se compare con las normas fijadas; y que se formulen y hagan cumplir medidas correctivas pertinentes.

326. Finalmente, el autor advierte que las cuatro funciones de administración de cada sistema no están aisladas, sino por el contrario, en la operación real se encuentran estrechamente entrelazadas, formando un todo tanto en su apoyo recíproco, como en la formación de un ciclo de gestión.

327. Como hicimos mención, el profesor Saul M. Katz había advertido acerca de la necesidad urgente de contar con un enfoque de análisis que asistiera en la "evaluación y el mejoramiento" de la "capacidad de acción" para el desarrollo (1964). Este reto lo llevó a modelar un esquema conceptual base de su "Metodología para Evaluar la Capacidad Administrativa para el Desarrollo" (1969), y el cual se nutrió del trabajo realizado con anterioridad respecto a "los sistemas de acción" y a las "funciones esenciales para la administración" de los mismos. A ese marco inicial se sumó el enfoque sistémico de Katz y Kahn, así como el de Miller y Rice, además del modelo de Creación de Instituciones (Intitution Building), en particular por cuanto se refiere a la variable de relaciones interinstitucionales o enlaces con el medio ambiente. Quizás el ingrediente de mayor significación de este esquema comprensivo o holístico de Katz lo constituye el incorporar de la manera más explícita el concepto de "desempeño" ("performance") institucional, como eje del esfuerzo de análisis y mejoramiento de la capacidad administrativa, y a la vez variable dependiente de los otros elementos, pero cuyos cambios repercuten sobre estos.

328. A la "Capacidad Administrativa para el Desarrollo" la define el profesor Katz como "la habilidad para alcanzar los propósitos deseados mediante sistemas de desarrollo", e implica la aptitud en movilizar, asignar y combinar las acciones técnicamente necesarias para alcanzar los objetivos de los planes respectivos. Estas acciones están referidas, como hemos visto, a los seis "Sistemas de Acción".

329. Para Katz la "Capacidad Administrativa para el Desarrollo" puede visualizarse de mejor forma en términos de "sistemas", ya que éstos sugieren un modo de ordenamiento para un gran número de elementos interrelacionados de manera compleja. En tal sentido, un "sistema de desarrollo" consiste de las "actividades interrelacionadas" de una o más organizaciones necesarias para obtener cierto "comportamiento" deseado por el mismo. Además, la "Capacidad Administrativa" se evidencia por la habilidad real, o potencial, de los sistemas en alcanzar el "desempeño" esperado. En cuanto a los ámbitos del análisis de estos sistemas, es posible ubicarlos en las necesidades técnicas (insumos) antes aludidas y en sus centros donde se concentran a niveles nacional, sectorial y organizacional.

330. Ahora bien, el autor propone tres dimensiones para la evaluación de la capacidad administrativa, desde la perspectiva sistémica, y a las cuales califica como los "contornos de evaluación", a saber: 1) el "Desempeño del Sistema" ; 2. los "Enlaces con el Entorno"; y 3. la Estructura del Sistema".

331. En cuanto al "Desempeño del Sistema", su evaluación contempla un aspecto técnico y otro institucional o de imagen. El primero mide el éxito de la actuación del sistema en relación al logro de sus objetivos y metas, y esto es similar a lo que frecuentemente se denomina "eficacia" organizacional. Esta es determinada comparando los resultados o logros alcanzados por el sistema, en la actualidad o en el pasado, frente a los predeterminados. En cambio, el aspecto de "institucionalidad" busca infundirle al sistema un valor positivo por parte de la sociedad, lo cual esta relacionado con la imagen que la gente tenga del sistema. Cabe subrayar que las características del desempeño reflejan las de la estructura y las interrelaciones externas del sistema, influyendose mutuamente.

332. Los enlaces con la realidad que circunda al sistema se evalúan en función de sus relaciones ambientales. Ellas le permiten operar, le brindan apoyo, y le vinculan a los valores y normas de la sociedad, incluyendo las llamadas relaciones "difusas" o residuales. Hemos hecho mencion a esas relaciones al ocuparnos del modelo de "Construcción de Instituciones", designándolas como variables o enlaces: a) facultativos y controladores (habilitadores); b) funcionales; c) normativos; y d) difusos.

333. La habilidad de un sistema para alcanzar los resultados previstos esta íntimamente relacionada con su "estructura", y la evaluación de ésta se ve facilitada apreciándola como integrada por un conjunto de "subestructuras", denominadas, (siguiendo los enfoques de Katz y Kahn, y de Miller y Rice) de: a) transformación; b) mantenimiento; c) adaptación; y d) gestión (guía o gobierno). Esta ultima desempena las funciones de toma de decisiones, especificación, comunicación y control, ya identificadas por el Profesor Saul M. Katz como las funciones basicas para la administración de los sistemas.

334. El profesor Katz concluye advirtiendo que la evaluación efectiva o práctica de la capacidad administrativa para el desarrollo es una tarea compleja, la cual debe tomar en consideración tanto al sistema como un todo, al igual que estudiar sus partes. Este ejercicio deberá realizarse, por consecuencia, a partir de una "Gestalt" compuesta por las dimensiones de "desempeño", "enlaces", y "estructura", incluyendo ésta la subestructura de gestión.

335. Tal como lo comenta Katz (1969), ya Bertram Gross venía aplicando la perspectiva de sistemas a los problemas de la administración para el desarrollo, de la manera por el propuesta para evaluar la capacidad administrativa. En efecto, si acudimos a la obra de Gross (1966), encontramos la referencia a que en su libro "The State of the Nation" (1966) sugiere la aplicación de un modelo general de sistemas, conforme al cual puede analizarse cualquier nación, o sus subsistemas, en los términos de dos elementos multidimensionales, a saber: a) la "estructura" del sistema, y b) el "desempeño" del sistema. Ambos elementos, agrega este autor, envuelven "relaciones" con el "ambiente externo". En ese mismo orden de ideas, en otro de sus trabajos Gross (1968) considera a la capacidad administrativa como "la capacidad de obtener 'resultados' a través de las organizaciones". Para estos fines, apunta Gross, las organizaciones pueden mirarse como un "sistema de hombres-recursos" que ejecuta ciertas "actividades" por medio de su interacción en "relación con el medio". Por lo tanto, sigue el autor, los administradores pueden obtener resultados a través de las organizaciones por "cambios" en su "rendimiento" (desempeño), en su "estructura" orgánica o en el "medio" en que actúan.

336. Ese enfoque fue recogido y propuesto por INTERPLAN (Grupo Internacional de Estudios en Planificación Nacional) en su monografía metodológica (1969) titulada "Appraising Administrative Capability for Development" ("Evaluación de la Capacidad Administrativa para el Desarrollo"), a solicitud de la División de Administración Pública de este organismo mundial. El Grupo, integrado por distinguidos estudiosos como Michel Crozier, Yehezkel Dror, Bertram M. Gross (quien lo presidió), Saul Katz, Josef Pajestka, Enrique Tejera París, Eric Trist, entre otros, consideró oportuno subrayar que aún cuando el "mejoramiento" de una organización requiera de cambios en su "estructura" o en sus "relaciones con su entorno", el "propósito básico" de tal cambio será el de MEJORAR EL DESEMPEÑO. Por consiguiente, el contenido de toda estimación probable acerca de la capacidad administrativa estará basado en información o previsiones respecto al futuro "desempeño" de una organización, a la luz de las "debilidades y fortalezas" en su "estructura", y de las "restricciones y oportunidades" impuestas por su "entorno".

337. La pertinencia del enfoque de sistemas para abordar el análisis de los problemas del desarrollo nacional y la capacidad de las administraciones públicas de América Latina para enfrentarlos, en su rol promotor y de agentes de una empresa de tal magnitud y complejidad, llevó a estudiosos y

expertos involucrados en programas de cooperación técnica para asistir a los países de la región en ese propósito, a proponer y realizar la aplicación de modelos sistémicos para guiar los trabajos de modernización administrativa que el cambio planificado demandaba.

338. Así, cabe hacer mención a los trabajos pioneros de los expertos de Naciones Unidas al servicio de la Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC, convertida posteriormente en Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP-), como es el caso de Mario Frieiro (1964) y Wilburg Jiménez Castro (1968). Ellos contribuyeron al desarrollo conceptual de los sistemas administrativos para el desarrollo. Frieiro recomendó los sistemas centrales "normativos" (planificación, presupuesto por programas, organización y métodos, administración de personal, y auditoría) y los "auxiliares" (estadística y adquisiciones y suministros). Jiménez Castro, a su vez sugeriría los "sistemas prioritarios para el desarrollo" denominados "centrales asesores" (planificación, presupuesto, modernización administrativa, y personal) y "centrales auxiliares" (estadístico, de contabilidad pública, y de compras, suministros y abastecimiento). Para Jiménez Castro por "sistema" se entiende "el conjunto de órganos, principios y normas sobre una materia, enlazados o coordinados tan estrechamente entre sí, que constituyen un todo indivisible, a pesar de la relativa independencia funcional u operativa que puedan tener sus partes componentes. Esas partes actúan con una misma orientación y satisfacen un objetivo común. "El sistema es así un todo organizado y articulado."

339. El enfoque de sistemas fue adoptado como estrategia para el diagnóstico y la conducción de los cambios propuestos por los planes de reforma administrativa de Brasil (Lamas, 1971), Perú (ONRAP, 1968, I.N.A.P., 1974), México (Secretaría de la Presidencia, 1972) y Venezuela (CAP, 1971), emprendidos desde finales de la década de los sesenta y hasta inicios de los ochenta.

340. Para el caso de México se construyeron las bases metodológicas para el análisis e instrumentación de la Reforma Administrativa, adecuando a la realidad y circunstancia de la Administración Pública Federal los enfoques sistémicos aquí enunciados, y en cuya tarea intervino el autor de este trabajo de grado colaborando con Alejandro Carrillo Castro y José Rosovsky Ledezma, y José Natividad González Parás (Campero, 1977; Carrillo, 1981; Secretaría de la Presidencia, 1972; Presidencia de la República, 1976).

341. La perspectiva de sistemas administrativos sigue vigente en los esfuerzos de modernización en las administraciones públicas latinoamericanas. El caso más reciente es el de Bolivia, donde el Gobierno Nacional empeñado en llevar a cabo un programa de cambio en los sistemas de gestión y la estructura del sector público, buscando una administración que se convierta en instrumento eficaz para ejecutar las políticas gubernamentales, decretó en 1989 el desarrollo y

regulación de los "sistemas de administración y control" en todos los ministerios, organismos y empresas del Poder Ejecutivo, a niveles nacional, departamental y local. Los sistemas de administración y control son los siguientes:

a) Para programar y organizar las actividades:

- Programación de Operaciones;
- Organización Administrativa; y
- Presupuesto.

b) Para ejecutar las actividades programadas:

- Administración de Personal;
- Administración de Bienes y Servicios;
- Tesorería y Crédito Público; y
- Contabilidad Integrada.

c) Para controlar la gestión del Sector Público:

- Control Interno Previo;
- Control Interno Posterior;
- Control Externo Posterior.

342. De conformidad con lo decretado, el desarrollo y regulación de los sistemas estará bajo la dirección de órganos rectores con facultad para emitir las normas relativas al diseño, organización y funcionamiento de los sistemas, así como para promover su implantación y evaluar su operatividad.

B. MODELOS DE CAMBIO ORGANIZACIONAL

343. Hemos visto al inicio de este apartado como la tecnología social para el mejoramiento consciente y deliberado del funcionamiento y desempeño de un sistema social prevé, además de los instrumentos puestos al servicio de los principales actores de la esferas, en forma de esquemas conceptuales para comprender el comportamiento organizacional, el uso de "mapas guía" que orienten y conduzcan, de manera planificada, el tránsito de una situación actual a otra considerada como deseable. Para tal efecto se hace necesario valerse de "modelos de acción", o "modelos operativos" cuyo contenido es la lógica subyacente en el proceso para la solución de problemas y la innovación, y a los cuales se les conoce como "MODELOS DE CAMBIO".

344. Se ha reiterado entre los estudiosos y quienes intervienen como facilitadores en la atención de los problemas organizacionales, que éstos surgen por discrepancias entre un estado de cosas insatisfactorio en el presente y otro percibido como ideal o mejor (Merry y Allernand, 1977; James y Elkins, 1985; Schmuck et. al. 1977; Weisbord, 1978). Por tanto, para los propósitos del tema que nos ocupa entendemos por "problema" la "diferencia" o "brecha" entre una situación, comportamiento o condición actual y la manera como nos gustaría que fuera, o también la "brecha" entre un estado,

desempeno o resultado presente y otro esperado, ideal o que se supone deberia de lograrse.

345. Por consiguiente, el concepto de "cambio planificado" presume que siempre que la organización en general, y los directivos en particular, puedan identificar "brechas" entre las condiciones actuales y las deseadas, estarán en disposición de darse a la tarea del mejoramiento organizacional, buscando acciones alternativas para resolver ese problema, esto es, de involucrarse en procesos de cambio planificado (Downs, 1967; Kast y Rosenzweig, 1974).

436. En tal sentido, Hage y Aiken (1970) consideran que el inicio de un proceso de cambio ocurre cuando quienes toman las decisiones en una organización determinan que la misma no está logrando sus objetivos y metas actuales de manera eficaz y eficiente, o cuando ellos alteran o modifican esos objetivos y metas organizacionales. Aún más, según Gleicher (citado por Beckhard y Harris, 1977), deberá existir una fuerte insatisfacción con el "statu quo" para que, sumada a a un estado deseado con claridad y a pasos prácticos para llegar a él -los cuales son mayores al "costo del cambio"- se de la mobilización hacia el cambio. Esto es, que entre los principales incentivos al cambio estará el tamaño de la "brecha"; o, como lo califica Leemans (1976), la "distancia" entre la estructura y la operación actual de una organización, y aquella requerida para crear la condición deseada. Basándose en el planteamiento de Leemans, Carrillo Castro (1981) indica que en la fase de preimpulso del procese de cambio actúan como "incentivos" las siguientes "variables" principales a saber: c) La "percepción" de la "distancia o brecha" entre la "situación administrativa presente" y la situación que los participantes activos plantean o perciben como deseable o como "modelo a alcanzar"; b) El "grado de molestia, frustración o perjuicio" que produce -en diferentes individuos la "percepción" de dicha "distancia o brecha", ya que genera la "propensión a proponer" y -en su caso- "apoyar u oponerse" a proyectos de reformas que tiendan a aminorar o resolver esa molestia o perjuicio; c) "La necesidad de alcanzar los objetivos propuestos en los programas gubernamentales", frente al "posible costo político" de intentarlo con la estructura y funciones existentes; y d) La hipótesis de que el "momento" y el "ritmo de la iniciación del proceso de reforma", están en buena medida condicionados al "grado de viabilidad" que -a corto, mediano y largo plazos- "perciban sus potenciales promotores y opositores", en torno a determinados proyectos específicos de cambio.

347. Habiéndose evidenciado la naturaleza del "problema" como disparador o motor de un proceso de cambio, queda aún pendiente, tal como lo ponen de relieve Guthrie y Miller (1978) la cuestión básica acerca de "COMO PASAR DE LA SITUACION PRESENTE A LA META DESEADA" (de "aquí" hacia "allá").

348. La respuesta ya la había dado Kurt Lewin (1947, 1958) al idear su modelo de cambio planificado (del cual nos hemos ocupado en la primera parte de este trabajo), a través de

los tres pasos del proceso de: "descongelamiento" (del nivel de desempeño actual o statu quo) "desplazamiento" o "cambio" (hacia el nuevo nivel de actuación) y "congelamiento" (institucionalización del nuevo statu quo o nivel alcanzado). El primer paso implica crear conciencia de la necesidad y el deseo de cambiar, abriendo así al cambio el estado de equilibrio presente campo de fuerzas. Durante el segundo momento, se identifican y se actúa sobre las fuerzas de mayor importancia, reduciendo o eliminando aquellas que presionan hacia una disminución del nivel de comportamiento deseable, e incrementando las que ejercen presión en favor de este último. Finalmente, el nuevo nivel de comportamiento es estabilizado y reforzado, asegurando que las fuerzas sociales permanezcan estables y no reviertan a su estado original (Lippitt et. al. 1978; Sashkin, 1980).

349. Hemos visto también como Lippitt, Watson y Westley (1958, 1970) desarrollaron su ya clásico modelo de las "Fases del Cambio Planificado", sobre las bases el enfoque de Lewin. Este "método de asistencia" comprende los dos objetivos que configuran la "acción" del agente de cambio, a saber: 1. elegir técnicas que "ayuden" al sistema cliente a "resolver sus problemas"; y 2. elegir técnicas que desarrollen y mantengan una "relación" apropiada entre el agente y el sistema cliente, de modo que este último reconozca y utilice voluntariamente los recursos que le ofrece el agente. Las fases generales del proceso de cambio planificado se enuncian en resumen a continuación.

Primera.- DESARROLLO DE UNA NECESIDAD DE CAMBIO ("descongelamiento")

Antes de dar comienzo a un proceso de cambio las dificultades deben transformarse en una verdadera 'conciencia del problema', esto es, en un "deseo de cambiar" y de "buscar ayuda" profesional fuera del sistema. Debido a que la "percepción" del problema "no se traduce automáticamente" en un deseo de cambio, primero tiene que haber por lo menos alguna "seguridad" de que "es posible lograr un estado de cosas más ventajoso". Esto, por cuanto todo sistema tiende a enfrentar una serie de "resistencias dentro de sí" cuando se trata de fijar un nivel de aspiraciones para el cambio. Asimismo, aún cuando la percepción del problema y el anhelo de cambio conducen a un deseo explícito de solicitar asistencia, sin embargo antes de que eso pueda suceder, el sistema, o por lo menos alguna parte con influencia, debe estar convencido de que la ayuda externa es lo apropiado y se halla disponible.

Segunda.- ESTABLECIMIENTO DE UNA RELACIÓN DE CAMBIO

Uno de los rasgos más decisivos de esta fase es lo que el sistema cliente "piensa" acerca del agente de cambio potencial, en la primera entrevista entre ambos, ya que la "primera impresión" determina el futuro de cualquier relación humana. De este modo, el cliente forma sus primeras concepciones sobre el agente de cambio, en particular respecto a la

estimación de su capacidad de brindar ayuda, sus motivos probables y su supuesta amabilidad o falta de ésta. Quien necesita ayuda utilizará este primer contacto para decidir si el agente "es capaz de trabajar con sus problemas". En esta etapa es además importante clarificar cualquier idea ilusoria en cuanto a que el proceso de cambio es más fácil y más rápido de lo que en realidad puede ser. Habrá también que definirse y convenirse respecto a los honorarios, quién los pagará, quién tratará con el agente de cambio, quién aceptará la responsabilidad del proyecto de cambio si este fracasa. De igual manera, deberá llegarse a un entendimiento sobre el tipo y grado de esfuerzos que deberá realizar el sistema cliente en su colaboración con el agente de cambio, así como el alcance del trabajo y de las responsabilidades de éste.

FASES DE LA ACCION ORIENTADA AL CAMBIO ("traslado")

Tercera.- DIAGNOSTICO (IDENTIFICACION Y ACLARACION) DEL PROBLEMA ("desplazamiento o cambio")

Esta fase constituye la parte central o básica del proceso de cambio planificado y consiste en la colaboración entre al sistema cliente y el agente de cambio en la generación y análisis de la información relativa al problema, así como en el diagnóstico del campo de fuerzas respectivo. Es tarea del agente de cambio ayudar al sistema a comprender y aceptar el diagnóstico, desarrollando en el cliente un "insight" diagnóstico, y en seguida motivarlo en la visualización de "imágenes de diferentes estados posibles". Algunos agentes de cambio además de ayudar a resolver el problema específico, proporcionan conocimientos básicos de las técnicas que pueden aplicarse en el futuro, con la convicción de que el sistema cliente debe capacitarse para cuando surjan problemas nuevos, superándolos cada vez mejor sin buscar asistencia externa.

Cuarta.- PLANIFICACION DE LA ACCION ("fijación de metas y direcciones de cambio")

Constituye el "pasaje del diagnóstico al cambio". Es el vínculo entre la "comprensión de los problemas" y la "acción". Así, en esta fase el sistema cliente transforma su "insight" diagnóstico, primero en "ideas" sobre posibilidades de cambio alternativas y el establecimiento de metas y medios de acción alternativos, y luego en intenciones definidas de cambiar para lograr el desplazamiento hacia un nivel de desempeño más deseable. Este ejercicio queda expresado en un plan de acciones, y conlleva el desarrollo de compromisos de cambio.

Quinta.- IMPLANTACION DEL CAMBIO ("transformación de las intenciones en esfuerzos reales de cambio")

El éxito de los esfuerzos de cambio se mide por la forma en que los planes e intenciones se transforman en lo-

gros reales para el sistema cliente. De tal suerte, la activa labor de cambio es la piedra fundamental de todo el proceso. En esta fase el sistema cliente enfrenta problemas críticos tales como los de: a) conseguir el apoyo del agente cambio cuando el momento de desplazamiento empieza; b) asegurarse la aceptación de las subpartes del sistema, o de los sistemas adyacentes; y lograr una adecuada realimentación de los resultados del cambio, dentro y fuera del sistema cliente. De hecho, la aceptación es el punto principal de esta fase, la condición necesaria para un cambio eficaz, tanto por parte de aquellos involucrados en llevar a cabo las transformaciones, como en quienes se verán afectados por los mismos. En forma similar, el compromiso es otro de los temas básicos, debido a que es en este paso cuando un fracaso en el mismo es probable que haga inútil todo el proceso. Es importante el mantenimiento y la movilización de las intenciones de cambio, al igual que el desarrollo y la movilización de la capacidad para la acción.

Sexta.- GENERALIZACIÓN Y ESTABILIZACION DEL CAMBIO ("congelamiento")

Esta es la fase de "institucionalización" de las tranformaciones, y el desarrollo de apoyos seguros, tales como los cambios estructurales, constituyen la esencia del proceso de "congelamiento". En consecuencia, una de las cuestiones de mayor trascendencia con respecto a cualquier proceso de cambio será la de si éste, una vez alcanzado, continuará siendo una característica estable y permanente del sistema, de donde debe asegurarse la "generalización" y "difusión" del esfuerzo ya iniciado. Esto envuelve no sólo el darle relieve o visibilidad al esfuerzo mismo de cambio, sino también el de proporcionar medios para que la información sobre las consecuencias de este fluyan fácilmente hacia todas las partes del sistema. Además, debe haber una evaluación "justa" e "inteligente" de las transformaciones por parte de todo el sistema donde se ha producido el esfuerzo.

Séptima.- LOGRO DE UNA RELACIÓN TERMINAL ("fin de la relación de ayuda para el cambio")

A medida que la relación de asistencia pasa por las distintas fases, se manifiestan tendencias conflictivas tales como la de buscar el darla por finalizada o volverse el sistema cliente más dependiente del agente de cambio, procurando estrechar aún más la relación, y resistiéndose a romper la asociación. El logro de una relación terminal productiva deberá proveer: a) la preparación para la participación directa del sistema cliente en el trabajo de cambio y en la solución de problemas, transmitiéndole el conocimiento correspondiente; b) incorporar permanentemente dentro del sistema el rol de agente de cambio mediante un programa de desarrollo y su estructura respectiva; c) realizar un seguimiento periódico a fin de prevenir o atajar los problemas en su etapa incipiente; y d) aprender la manera y la oportunidad en que debe solicitarse nueva o mayor ayuda externa.

350. La obra de Lewin y posteriormente la de Lippitt, y sus colegas, trazaron el perfil y cimentaron los futuros ejercicios de modelización del proceso de cambio organizacional planificado. Así, podemos distinguir tres grandes CORRIENTES: la primera continúa explicitando los objetivos aunados de colaboración entre el agente de cambio y el sistema cliente, además de la aplicación del método de solución de problemas para ayudar en tal empresa; la segunda, que pone particular énfasis en los momentos definitorios de una situación presente y un deber ser, seguidos por un puenteo de planes de acción para cerrar o disminuir la brecha entre ambos estados de comportamiento y desempeno; y otra tercera, que dentro de la línea metodológica de la resolución de problemas, privilegia la estrategia de intervenciones basadas en la Investigación-Acción para la búsqueda del mejoramiento de la calidad y la productividad del trabajo y de sus productos, mediante reuniones en equipo apoyadas por métodos grupales donde los principales actores del esfuerzo y rectores del mismo lo son las propias personas del sistema cliente, apoyadas al principio por un facilitador de la tarea.

351. En tal contexto, procede hacer mención al modelo construido por David Kolb y Alan Frohman (1970) que visualiza el "Proceso de Cambio Planificado" como un proceso dinámico de siete etapas. Los autores centran su modelo en dos temas centrales fuertemente interrelacionados. Uno de ellos tiene que ver con "la relación entre el cliente y el consultor", y el segundo se interesa en "la naturaleza del trabajo" de consultoría en lo relativo a los pasos a seguir en la solución de problemas. Las etapas del modelo de Kolb y Frohman se enuncian en seguida.

A. EXPLORACION: El cliente y el consultor averiguan y examinan la posible relación de colaboración. El primero busca medios y soluciones a sus problemas. El consultor revisa sus propios intereses, valores y prioridades para decidir si desea trabajar con ese sistema cliente; además identifica el mejor "punto de entrada", lo cual es crítico para el éxito del esfuerzo de cambio por cuanto su implantación requiere el uso del empleo del poder legítimo y de la autoridad.

B. ENTRADA: El sistema cliente y el consultor, a través del representante del punto de entrada, negocian el "contrato" de la relación de colaboración. El tema central de ese proceso es el "poder" (formal, experto, coercitivo, y basado en la confianza). Este último emana de la relación colaboradora en la definición y solución de los problemas, la cual es crítica para el éxito del cambio.

C. DIAGNOSIS: El primer paso consiste en definir el problema sentido por el cliente, mediante una orientación centrada hacia éste y con empatía; asegurando así su involucramiento en el proceso de

diagnóstico. Después se define el "estado deseado" por el cliente, sus objetivos de cambio. En tercer y cuarto lugares se evalúan los recursos que poseen el cliente y el consultor para mejorar la situación, así como la motivación y "disposición" para el cambio por parte el primero, al igual que su compromiso real en la solución de los problemas. El consultor obtiene la información para el diagnóstico recabando datos acerca del desempeño pasado, y por medio de entrevistas, cuestionarios y la observación.

D. PLANIFICACIÓN: Con base en los resultados del diagnóstico se definen los objetivos precisos que deberán alcanzarse con el cambio, además de generar soluciones alternativas o estrategias de cambio, así como los planes de intervención dentro de los subsistemas de: personas, autoridad, información, tarea, políticas, cultura, y el entorno.

E. ACCIÓN: Comprende acciones que van desde la capacitación gerencial a la instalación de un nuevo sistema de información, a los cambios en la estructura de organización o en las relaciones arquitectónicas y de espacio físico. El aspecto clave a manejar en esta fase es la "resistencia al cambio", tanto funcional como disfuncional. Esta segunda se alivia involucrando a los miembros del sistema, en todas las fases del proceso.

F. EVALUACIÓN: Se conduce en términos de la estrategia de acción, los objetivos, y las metas de tarea diseñadas para determinar si se avanza en el cambio, conforme a índices transparentes de evaluación no manipulables. Los resultados determinarán si el proyecto de cambio se mueve hacia la fase final del proceso o regresa a las de planificación o renegociación del "contrato".

G. TERMINACIÓN: Marca el fin de la relación de consultoría, no del proceso de cambio que podrá ser cíclico. Festinar esta fase puede acarrear frustración, alargarla crea dependencia, sin el aprendizaje de habilidades para solucionar problemas.

352. Otros dos modelos de cambio que siguen muy de cerca el enfoque de consultoría ideado por Kolb y Frohman son los diseñados por Glenn R. Varney (1978) y por William R. Gamble (1982), según se describen a continuación.

353. Para Varney una estrategia general de intervención en cuanto movimiento planificado para cambiar el comportamiento de una organización, con miras a lograr un funcionamiento mejorado de la organización comprende las etapas y cuestiones siguientes:

1. PRE-ENTRADA: a) quien y cómo es el cliente, sus principales productos o servicios, el tamano de la organización, cómo fue invitado el consultor; y b) teoría del consultor respecto a la organización en esta etapa; expectativas del consultor acerca del comportamiento del cliente iniciado el contacto.

2. CONTACTO INICIAL: a) Objetivos de la intervención, y criterio para medir los resultados; b) conducción de la primera reunión por el consultor; c) tiempo disponible por el cliente; d) quién y cómo fijará la agenda; e) datos adicionales sobre el cliente y sus problemas; f) incongruencia entre el estilo de intervencion y necesidades del cliente; g) revisar la relación con el cliente para verificar avances; h) llevar la relación cliente/consultor a la siguiente etapa; e i) fuerzas restrictivas e impulsoras de la organización.

3. ENTRADA Y ACOPIO DE DATOS: Propuesta/Contrato: a) objetivos de la intervención; b) puntos a explorar; c) unidades de la organización a considerar; d) pasos del "consultor de procesos": recopilación de datos, realimentación, etc.; e) quien recibirá la realimentación; f) evaluación de resultados; g) costo del servicio; h) actividades y responsabilidades del consultor y el cliente.

4. DISENO DE LA INTERVENCION: a) variables claves en la relación que determinarán el éxito o fracaso de la intervención (por ejemplo, los valores); b) teorías y conceptos del comportamiento para entender a la organización; y c) elementos básicos de la organización y técnicas para ayudarla a resolver sus problemas.

5. INTERVENCIÓN: Métodos de recolección de datos (cuestionarios, entrevistas, reuniones para detectar, generar y clarificar datos mediante percepción ("sensing meetings"); b) tiempo y calendario para el acopio de datos; c) logística; d) lugar; e) rol del personal en el proceso de recopilación de datos; e) enfoque de realimentación: informe al cliente, sesión de realimentación a la alta dirección, pequeras reuniones con el personal; f) planificación de la acción; y g) participantes en esta.

6. SEPARACION: a) resultados esperados obtenidos; b) expectativas del cliente acerca del "consultor de procesos" en términos de futuros compromisos y seguimiento; y c) temas a manejar por el cliente con el "consultor de procesos" respecto a la manera como se manejó la relación de intervención.

354. Respecto al modelo de cambio formulado por Gamble, las principales fases de un esfuerzo de DO consisten, después de negociado el Contrato, en la recolección, análisis y realimentación de datos (percepciones) sobre la organización, diseño de estrategias de intervención, métodos y actividades específicos, y la evaluación del impacto de la intervención en el sistema cliente, según se enuncian en sus respectivos procesos, a saber:

1. DIAGNOSTICO: 1.1. recolección de datos; 1.2. análisis de datos; 1.3. realimentación; 1.4. identificación de problemas; 1.4. reconocimiento de los problemas por la gerencia; 1.5. deseo de cambio o mejoramiento.

2. PLANIFICACIÓN Y DISEÑO DE INTERVENCIONES: 2.1. planeamiento, con la gerencia, de los métodos de mejoramiento (direccionalidad del cambio); 2.2 selección de la estrategia y nivel de las metas; 2.3. diseño de actividades para ejecutar el plan de acción; 2.4. desarrollo de un plan para evaluar el esfuerzo; y 2.5. aprobación de planes.

3. EJECUCIÓN DEL PLAN: 3.1. conducción de actividades; 3.2. revisiones de avance durante el proceso; 3.4. cumplimiento del plan.

4. EVALUACIÓN DE RESULTADOS: 4.1. entrevistas, encuestas, etc.; 4.2. medición del logro de objetivos principales e impacto en la organización; y 4.3. incorporamiento e integración de la filosofía y las técnicas del DO dentro del sistema social y la estructura del sistema cliente, para prevenir una reversión de las tendencias positivas, y asegurar un mayor crecimiento de la organización; y 4.4. terminación del esfuerzo formal de cambio y mejomiento.

355. Desde la perspectiva del enfoque de "Consultoría Socioanalítica" desarrollado por Elliot Jaques (1964, citado por Buchanan, 1967), del Tavistock Institute of Human Relations de Londres, una vez que los individuos de una organización con problemas de funcionamiento buscan la ayuda de un analista para examinar la naturaleza de los problemas, los pasos subsiguientes serán los 2

1. desarrollar y formalizar por escrito la relación entre el consultor y el sistema cliente, y darla a conocer entre todos los miembros de la organización;

2. A solicitud de las personas que lo solicitaron, el consultor discute con ellas, en forma individual o en pequeños grupos, los problemas surgidos de los miembros de la organización. El 'escucha los fundamentos y los conceptos detrás de las palabras'.

3. El consultor prepara un informe con los datos obtenidos de un grupo de trabajo ('equipo directivo') y de su análisis de los mismos;

4. El consultor presenta su informe en reuniones del grupo de trabajo;

5. El consultor acude a esas reuniones donde de nuevo su "rol" es el de "escuchar los conceptos, razones o fundamentos detrás de las palabras", y "ayuda" a identificar y abordar los temas de discusión que evitan los miembros del grupo de trabajo, las ansiedades que afectan sus habilidades para la solución de problemas, entre otros aspectos;

6. Lo anterior conduce a la preparación de "proyectos" por parte de grupos de trabajo ("task forces") o equipos directivos, en los cuales, si éstos lo solicitan, participa el consultor en su papel indicado previamente en el paso número cinco.

356. Dentro de esa misma línea de consultoría, y siguiendo también los modelos de Lippitt y sus colegas, y el de Kolb y Frohman, Paul C. Buchanan (1967) describe las fases del proceso de ayuda a una organización que intenta desarrollar su eficacia, y las acompaña de los puntos que en principio debe tomar en cuenta el consultor, según se ilustra:

1. CLARIFICACION O DESARROLLO DE LA MOTIVACION DEL CLIENTE HACIA EL CAMBIO.

2. EVALUACION DE LA CAPACIDAD POTENCIAL DE AYUDA POR PARTE DEL CONSULTOR

   a) Pertinencia de sus recursos, intereses y competencia para atender las necesidades del cliente.
   b) Seguridad de su trabajo en relación al cliente.
   c) Relaciones entre los miembros del equipo de agentes de cambio.
   d) Compatibilidad entre sus diferentes objetivos (ayudar al cliente, hacer investigación, obtener un ascenso en la empresa, etc.).
   e) Disponibilidad de tiempo.

3. ESTABLECIMIENTO DE RELACIONES EFICACES ENTRE EL AGENTE DE CAMBIO Y EL SISTEMA CLIENTE

   a) Papel de cada parte en la planificación y conducción del programa.
   b) Expectativas de las partes respecto al monto y tipo de esfuerzo necesario de cada uno dentro del programa de cambio.
   c) Restricciones (de haberlas) a los tipos de cambio permitidos.
   d) Quién es el cliente.
   e) Expectativas respecto al rol (es) y clase (es) de ayuda que el agente de cambio puede aportar.

4. ACLARACION O DIAGNOSTICO DE LOS PROBLEMAS DEL SISTEMA CLIENTE

   a) Nociones respecto a que diagnosis se efectuara.
   b) Cómo y de quién se obtendrá la información.
   c) Empleo de la información en la diagnosis.
   d) Desarrollo de habilidades diagnósticas en los miembros del sistema.
   e) Determinar las fronteras del sistema cliente.

5. ESTABLECIMIENTO DE OBJETIVOS INSTRUMENTALES PARA EL CAMBIO

   a) Cómo deberíamos de operar.

6. ELABORAR PLANES PARA EL CAMBIO

   a) Enlaces con otras personas, problemas y partes dentro y fuera del sistema.
   b) Desarrollo de expectativas de tiempo y calendarios.
   c) Desarrollo de procedimientos y estructuras para llevar a cabo el plan.
   d) Previsión para la prueba o ensayo del plan.
   e) Desarrollo de capacidades en quienes se involucrarán en emprender las acciones.
   f) Fomento de motivaciones para realizar el plan.

7. EJECUCION DEL PLAN PARA EL CAMBIO

   a) Mantenimiento del apoyo y la comprensión por parte de todo el sistema.
   b) Realimentación acerca de los resultados de los primeros pasos de acción.
   c) Coordinación de esfuerzos entre las personas y los grupos involucrados.

8. GENERALIZACION Y ESTABILIZACION DE LOS CAMBIOS

   a) Medición de los efectos del cambio sobre el sistema en su conjunto.
   b) Búsqueda de "regresiones".
   c) Facilitación para propagar el cambio a otras partes del sistema y a sistemas interdependientes cercanos.

9. INSTITUCIONALIZACION DEL DESARROLLO PLANIFICADO O LA AUTORRENOVACION

   a) Desarrollo de habilidades y mecanismos para sentir y resolver problemas en todo el sistema.
   b) Fomento de sistemas de recompensa que faciliten la innovación.
   c) Establecimiento del rol de agente de cambio dentro del sistema.

357. Uno de los modelos del proceso de cambio más elaborados ha sido el construido por Gordon Lippitt y Ronald Lippitt (1978), como producto de su vasta experiencia en procesos de solicitar, brindar y recibir ayuda profesional en forma de consultoría. Esta interacción, y las decisiones que conlleva, es en respuesta, por parte de quien habrá de prestar ayuda, a las manifestaciones de necesidad, interés o aflicción de un cliente (persona o grupo), o puede ser iniciada por el profesional de ayuda con la finalidad de estimular el deseo de asistencia, el establecimiento de una relación contractual, y activar esfuerzos de solución de problemas en el cliente. De acuerdo con la práctica, los autores de la obra "The Consulting Process in Action" (1978) han identificado cinco fases, y sus pasos respectivos, en una relación de trabajo consultor-cliente, las cuales enunciamos:

FASE I. CONTACTO Y ENTRADA

Pasos: 1. Realizar el primer contacto; 2. Ayudar en la identificación y clarificación de la necesidad de cambio; 3. Explorar la disposición y preparación para el cambio; y 4. Explorar la posibilidad de trabajar juntos (cliente-consultor).

FASE II. ELABORACION DE UN CONTRATO Y ESTABLECIMIENTO DE UNA RELACION DE AYUDA

Pasos: 5. Determinar los resultados o productos esperados; 6. Precisar quién deberá hacer que cosas; y 7. Estimar tiempos y determinar procedimientos para evaluar avances y rendir cuentas.

FASE III. IDENTIFICACION DE PROBLEMAS Y ANALISIS DIAGNOSTICO

Pasos: 8. Diagnosticar el "campo de fuerzas".

FASE IV. ESTABLECIMIENTO DE OBJETIVOS Y PLANIFICACION

Pasos: 9. Proyectar objetivos y metas; 10. Planificar la acción y establecer el involucramiento de personas y grupos.

FASE V. ACCION Y REALIMENTACION CICLICA

Pasos: 11. Llevar a cabo la acción con éxito (desarrollo de habilidades, involucramiento y coordinación de individuos y unidades); 12. Evaluación y realimentación; 13. Revisión de objetivos y estrategias de acción, y movilización de recursos adicionales.

FASE VI. TERMINACION DEL CONTRATO

Pasos: 14. Disenar plan de seguimiento y apoyo periódicos (evitar regresiones o reacciones contrarias) y 15. Finalizar los planes (capacitar internamente para asumir roi consutor y disenar plan de mantenimiento).

358. Procede ahora ocuparnos de la segunda corriente de modelización del proceso de cambio, al representarlo privilegiando los "estados" de la vida organizacional y las discrepancias entre ellos, así como los momentos del tránsito planificado entre la situación actual y áquella considerada como deseable, esto es, entre el statu-quo y un estado de cosas esperado o preferido respecto al presente; además de la secuencia de acciones conscientes y deliberadas o intencionales para tender un puente entre esa brecha.

359. A manera de ejemplo, vale remitirnos al caso ya antes citado de un proyecto de modernización administrativa en un Ministerio brasileno (M.A./SEPLAN) el cual fué abordado conforme a un enfoque fundamentado en un "modelo de cambio planificado". Conforme a ese marco de referencia, se identificaron en el Ministerio "dos 'estados' de organización":

"- un estado A, actual, y
"- un estado B, en el cual estaría maximizada la capacidad de gestión del Ministerio como un sistema."

360. Por "estado" organizacional se entiende una cierta configuración de estructuras (incluyendo los recursos humanos) tecnología y cultura, al igual que su comportamiento y nivel de desempeno, vistos en el tiempo.

361. Ahora bien, la estrategia elegida para el paso de las condiciones actuales a las condiciones deseadas fue la de:

1. Un "proceso";

2. De "cambio", de un "estado A" hacia un "estado B";

3. Planificado; y

4. Mediante "intervenciones" de naturaleza social y administrativa a lo largo de todo el proceso

362. El "modelo de cambio planificado" tiene como elementos constitutivos los siguientes: 1. FASES (contacto inicial, entrada, diagnósis, planeamiento, acción, y terminación de la relación) ; 2. TECNOLOGIA (métodos, técnicas e instrumentos de intervención); 3. NIVELES (individual, grupal, intergrupal, organizacional); 4. EVALUACION (durante todo el proceso con base a indicadores); 5. INSTITUCIONALIZACION (según Esman, 1969; Katz, 1971; y Guba y Clark -citados éstos dos por Havelock 1979- se alcanza la "institucionalidad" de un cambio o innovación cuando los mismos son adoptados, apoyados, obsorbidos, cobran arraigo y persistencia, y tienen impacto en las normas del entorno, el cual los valora y acepta).

363. Antes de presentar algunos modelos representativos de de esta corriente centrada en los dos "estados" desencadenadores del proceso de cambio, y la transición entre ellos, vale hacer un paréntesis para poner de relieve la lógica subyacente en los mismos.

364. Para tal efecto debemos situarnos en el continuo "investigación-diagnóstico-planificación", y donde el diagnóstico es el eje y nexo de la primera y la última, así como el punto crucial que relaciona a los modelos de diagnóstico y de cambio. Con tal propósito extraemos de los trabajos de Quintero y Genisans (1985) las siguientes consideraciones:

1a. Cuando nos planteamos la "modificación de una situación dada", es porque tenemos delante una "imagen" de lo que 'debería ser esa situación'.

2a. Los "cambios" que nos proponemos están en función de esa imagen, del 'modelo' que nos hemos forjado y que se convierte en un objetivo a alcanzar, en la "meta" por la cual propugnamos el cambio;

3a. El tránsito de la situación dada a otra que nos sirve de "norma o pauta" implica un proceso de "investigación-diagnóstico-planificación", y supone el "conocimiento de la situación" a efecto de "definirla" tan claramente como sea posible, además de la instancia que establece la "comparación" con su correspondiente "modelo" normativo;

4a. A esas instancias corresponden dos tipos de proposiciones, a saber: una, de tipo "categórico", que indica 'cómo es' la situación; y otra de tipo "valorativo", que senala 'cómo debe ser'. Es hacia ese 'debe ser' a donde "proyectamos" la "acción". El modelo plantea, en consecuencia, una "imagen estructurada" del 'deber ser'(ideal);

5a. La "investigación" es la etapa que "define" la situación, y supone un momento "descriptivo" ("cómo es") y otro "explicativo" ("por qué es"). Así, la investigación aporta una "visión" de la situación, en su conjunto, y de las "causas" por cuales es de esa manera, ligándose ésto último con el diagnóstico. Ello por cuanto al diagnóstinóstico le interesa conocer no sólo la causalidad de los fenómenos, sino también la forma en que causa-efecto se relacionan y condicionan un posible cambio;

6a. De la investigación surge un "modelo real", esto es, el "objeto social dado", y cuya construcción se configura por medio del establecimiento de una secuencia previa ("la de la pura investigación"), donde cabe distinguir dos grandes instancias: a) la formulación de un sistema de proposiciones de tipo hipotético-deductivo, y b) la contrastación empírica del sistema. Siendo entonces el "modelo real" el "sistema teórico contrastado empíricamente";

7a. A su vez, el "diagnóstico" asume la situación así definida y la "compara" con el "modelo ideal". De

tal suerte, el diagnóstico es, en sentido estricto, la instancia de "la pura comparación", de la "confrontación con el modelo". El "diagnóstico es el punto crucial que relaciona el "objeto social" del mismo ("modelo real") con el "deber ser" de ese objeto ("modelo ideal"). Este último, sirve de "parámetro" a efectos de llegar a un "juicio" objetivo respecto de la situación actual;

8a. El "diagnóstico" es "un juicio valorativo y comparativo" entre dos situaciones dadas. Cuando formulamos un "diagnóstico" intentamos llegar a una "definición" de la "situación actual" ("la que queremos transformar"), a la cual "comparamos" con "otra situación" que nos sirve de "norma pauta". En consecuencia, el diagnóstico es, en esencia, una "comparación entre dos situaciones": "la presente", que hemos llegado a conocer "mediante la investigación", y "otra ya definida" que sirve de "pauta o modelo". En tal sentido, el diagnóstico es "un juicio" que se formula sobre "una realidad dada", y ese juicio "se objetiva, se concreta", mediante la "comparación" de esa realidad, con un "modelo ideal" de la misma.

9a. El "modelo ideal" o "modelo de cambio", al plantar una "imagen estructurada del deber ser", no puede formularse fuera de un "marco de referencia teórico preciso" y no está exento de "contenido ideológico".

10a. El "diagnóstico" sirve de "nexo" útil entre la "investigación" y la "intervención planificada". De este modo, otorga sentido a la primera determinando, por su propia estructura, "qué datos son o no atingentes, qué hechos importan y en que medida", los cuales permitan "analizar significativamente" esos datos; al mismo tiempo que facilite el "estudio eficiente de la prefactibilidad" de los "cambios propuestos", y, en consecuencia, que haga posible "planear" e "instrumentar" la "acción".

11a. Al comparar el diagnóstico la "distancia" entre los modelo "real" y el de "cambio", establece la "capacidad" del sujeto (o situación real) para recorrer esa distancia y aproximarse a su "modelo ideal". Esta última instancia, a su vez, es asumida por la "planificación", la cual, en función de esa "capacidad de cambio", "proyecta" la "acción futura", "determina" las "variables" por "introducir" en la situación y "organiza la "estrategia" de acción.

12a. A la "planificación" le interesa el "análisis" de los "factores positivos y negativos" que in-

ciden en la situación actual y pueden "favorecer, obstaculizar o retardar" la aproximación al modelo. Ello, hará posible "proyectar" la "intervención" hacia la "meta propuesta", seleccionando "variables intevinientes" de acuerdo a la "posible respuesta del sujeto".

13a. En síntesis, en el continuo iterativo de "investigación-diagnóstico-planificación", el "diagnóstico" viene a ser, en definitiva, el punto crucial que relaciona al "modelo real" ("objeto social dado") con el "modelo ideal" (el "deber ser" de ese objeto), y al compararlos emite un "juicio de valor" que señala cuánto "dista" la situación dada del modelo "meta". En seguida, y sobre la base del análisis de "factores positivos y negativos" y de la "capacidad de cambio", se "proyecta la intervención" hacia la "meta" propuesta conforme a la "posible respuesta" del sujeto o situación dada.

365. En ese contexto, quienes se ocupan de la práctica y el estudio de los procesos de mejoramiento del desempeño planificado y desarrollo de las organizaciones, han construido "modelos de cambio" sustentados en el principio de que ningún cambio productivo tendrá posibilidades de ocurrir, a menos que se tome conocimiento del estado actual (insatisfactorio) y su discrepancia con aquel percibido como ideal por los mismos miembros de un sistema organizacional. Además de que los mismos se comprometan a aceptar los problemas como suyos, y a buscarles solución. Todo ello, antes de que un agente externo entre en escena, y en lugar de tan solo otorgar su condescendencia a un proyecto que se origine a iniciativa de un consultor (Schmuck et. al. 1977).

366. Tal circunstancia ha llevado a idear "modelos de solución de problemas" para el cambio organizacional planificado, apoyados en la Investigación-Acción. Tales "mapas-guía" en el proceso de identificar, definir y resolver problemas ven a éstos como "discrepancias" o "brechas" entre el "estado de cosas actual" ("situación") y algún "estado ideal" ("objetivo" o "meta"). De tal forma, la solución eficaz de los problemas demanda dar respuesta a tres preguntas, a saber: dónde nos encontramos ahora ("S" o situación); dónde quisieramos estar ("O", de objetivo, de la sigla en inglés "T" o "target"); y cómo podemos llegar ahí ("P", de propuestas para la acción). Estas interrogantes planteadas por Schmuck y sus colegas, los llevó a concebir un esquema conceptual que pone de relieve los pasos fundamentales en una secuencia de solución de problemas, y al que calificaron como "S-T-P", esto es, "S" de "situation" (situación), "T" de "target" (objetivo), y "P" de "proposals for action" (propuestas para la acción), y al cual podríamos referirnos en nuestro idioma como modelo "SOP". El modelo "SOP" puede visualizarse valiéndose de un diagrama de campo de fuerzas, donde en la parte superior central se le anote la palabra "SITUACION" y a su derecha

"OBJETIVO". Inmediatamente abajo aparecerían consignados los términos, del lado izquierdo, "FUERZAS FACILITADORAS" y, al lado derecho, "FUERZAS RESTRICTIVAS". Dentro del modelo pueden distinguirse específicamente las siguientes etapas:

Etapa 1. Identificación del problema.
Paso 1.1. Situación (dónde nos encontramos).
Paso 1.2. Objetivo (dónde deseamos estar).

Etapa 2. Análisis del Problema.
Paso 2.1. Examen de Fuerzas que ayudan a logro del objetivo.
Paso 2.2. Examen de Fuerzas que bloquean el movimiento hacia donde queremos estar.

Etapa 3. Generación de Soluciones Múltiples.

Etapa 4. Planificación para la Acción.

Etapa 5. Previsión de obstáculos para la ejecución exitosa de los planes.

Etapa 6. Implantación del Plan.

Etapa 7. Evaluación de las Acciones.

367. Por su parte Dean Elías y Paul David (1983) desarrollaron un modelo cíclico para guiar en la solución de problemas, bastante similar al de. Schmuck y sus colegas, y el cual marca la pauta a seguir en las sesiones grupales de autodiagnóstico y planificación de cambios, que mediante el método de taller, se conducen en procesos para el mejoramiento u optimización del desempeño organizacional, tales como los que en este trabajo de grado se muestran mediante casos reales de intervenciones en empresas públicas.

368. Según Elías y David, solucionar problemas es producir cambios que acerquen las situaciones actuales a las condiciones deseadas. Por cuanto el "problema" es una "discrepancia" entre esos dos estados, el objetivo será el resultado que reduzca esa diferencia. Los autores distinguen dos aspectos en la solución de problemas, a saber: 1. la "adopción de decisiones", y 2. el "análisis del problema". La primera consiste en "determinar objetivos" y en "seleccionar los cursos de acción" para alcanzarlos. El segundo se ocupa de la "identificación de factores que impiden" el logro de los objetivos y de la "identificación de fuerzas" que gravitan sobre los mismos. De igual forma se afirma que los elementos esenciales de la "planificación" dependen de un análisis de problemas preciso y una inteligente toma de decisiones. Esos elementos son determinantes para que un problema en particular sea significativo, los objetivos se fijen en forma realista, se describan las principales fuerzas que afectan al problema, y para mostrar cómo un conjunto particular de intervenciones pueden mejorar el problema. Para Elías y David el "proceso de solución de problemas" es un "sistema de realimentación cíclica" compuesto por los siguientes diez pasos:

1. Evaluación de la Situación.
2. Identificación del Problema.
3. Definición del Objetivo o Resultado Esperado.
4. Análisis del Campo de Fuerzas.
5. Generación de Acciones Alternativas.
6. Selección de la Mejor Alternativa.
7. Previsión de Problemas Posibles.
8. Prueba de la Estrategia.
9. Redacción del Plan de Trabajo.
10. Ejecución y Evaluación del Plan.

369. En base a los "mapas" descriptivos de la "lógica de la solución de problemas", como los definiera Egan (1978, 19-79), han sido desarrollados los "modelos para el cambio", definidos por Egan (1978, 1979), esto es, los "modelos del proceso" de "intervención" que guían el empleo de los "modelos de diagnóstico" a que se refieren Nadler (1983) y Lewis (1984). Estos últimos, recordemos, constituyen el primer paso el cambio organizacional, según Egan.

370. En tal circunstancia haremos referencia en primera instancia a algunos de los modelos construidos y que parten de la definición de una situación actual y otra ideal o deseable, para en seguida tender un puente, acercar la discrepancia o cerrar la brecha entre ambas condiciones o estados.

371. Así por ejemplo, Jerald Hage y Michael Aiken en su obra titulada "Social Change in Complex Organizations" (1970) dividen la secuencia temporal del "proceso de cambio organizacional" dentro de cuatro "períodos" o "etapas".

372. La primera etapa es la de "EVALUACION", durante la cual se estudia y se determina la "necesidad" de un programa de cambio. Como lo afirman Hage y Aiken "El inicio del proceso de cambio organizacional ocurre cuando quienes toman las decisiones determinan que la organización no está cumpliendo con sus objetivos actuales de la manera más eficaz y eficiente posible, o cuando ellos alteran , reformulan o mejoran los objetivos." La decisión de emprender un cambio puede resultar de un estudio acerca del "desempeño" organizacional (volúmen y eficiencia de la producción, moral del personal, etc.). Durante este ejercicio debe calificarse o valorarse la "salud" de la organización, considerarse caminos alternos para corregir los problemas, y tomar una decisión acerca de cuál de ellos se espera que alcance los resultados esperados.

373. En la segunda etapa, denominada de "INICIACION" del programa de cambio, comienza una cadena de reacciones, disparando otros problemas organizacionales. Esto sucede por cuanto son entidades fuertemente interdependientes, en las que el cambio en una de sus partes se ramifica eventualmente a través de la organización, lo cual conlleva problemas de ajuste interdepartamental. Esta etapa implica también problemas de allegarse quienes llenen los espacios abiertos por el programa de cambio (o la introducción de un nuevo producto o servicio), o también la búsqueda de apoyo financiero para

el nuevo programa, lo cual podría restarle autonomía a la organización.

374. Durante la etapa de "IMPLANTACION" o puesta en marcha del programa de cambio, tiene efecto el mayor desequilibrio que pueda darse durante todo el proceso de cambio, como por ejemplo: resistencias, tensiones, conflictos, lucha por el poder, el espacio, los recursos y las recompensas, entre los miembros de la organización. El éxito del programa puede requerir de la activa cooperación de los niveles operativos, pues de lo contrario habrán de generarse resistencias que lo frustren. Todo ello trae consigo una serie de "dilemas de poder" para la elite de la organización, puesto que acceder a las demandas antes referidas quizá resultaría en una alteración de la estructura de poder existente, y el no concederlas traería consigo la muerte del programa de cambio estrangulado por las rigideces de la estructura vigente. Otro problema radicaría en que siendo el programa una buena idea en el papel, durante su planificación no se tomaron en cuenta las contingencias.

375. La última etapa "proceso de cambio organizacional" es la de "RUTINIZACION" o "INSTITUCIONALIZACION". Este es el período de la consolidación de las innovaciones, y del propio programa, y envuelve el desarrollo de normas y reglamentaciones, incluyendo manuales y descripciones detalladas de los nuevos puestos. Otro aspecto importante es el relativo a las cuestiones de la introducción de las innovaciones dentro de la estructura, lo cual demanda un tiempo de ensayo y error, o un período de ajustes, alteraciones o modificaciones para ponerlas en operación. Asimismo, debe resolverse el ajuste de las nuevas posiciones que trae consigo el programa de cambio dentro de la estructura actual de poder y recompensas. El programa debe articularse con otros, lo cual significa el establecimiento de políticas y procedimientos que enlacen las nuevas actividades con las otras partes de la organización. De esta manera, la estabilización de las estructuras de poder y recompensas resultará en la disminución de los conflictos internos. Cada ocupante de un puesto conoce ahora su lugar en el diagrama de organización, por lo cual mucha de la ambiguedad de la etapa de ejecución o implantación se resuelve. Otros signos de "rutinización" serán el reemplazo de las personas que intervinieron en llevar a cabo el programa, por lo cual éste ha sido "estabilizado"; y, de igual forma, se realizan programas de capacitación en el puesto, una vez que las normas y lineamientos de operación han sido institucionalizados.

376. A esa altura del proceso, agregan Hage y Aiken, el programa de cambio ha seguido su curso y la organización ha alcanzado un nuevo estado de equilibrio, el cual permanecerá probablemente hasta que se reconozca la "necesidad" de desarrollar "otro nuevo programa" de "una nueva etapa de evaluación". Dando comienzo otra vez el "CICLO" de cambio organizacional, transitando por las etapas de evaluación, iniciación, implantación y rutinización de los cambios e institucionalización de las innovaciones.

377. El otro modelo de cambio planificado que destaca el desencadenamiento de este proceso a partir de la confrontación entre el statu quo y un estado de cosas valorado como deber ser, es el propuesto por Kast y Rosenzweig (1974). Para estos autores el concepto de "Cambio Planificado" da por sentado que una organización, y sus directivos, pueden identificar "brechas" entre las condiciones actuales (donde se encuentran actualmente) y las condiciones deseadas (donde deberían encontrarse), en términos de sus dimensiones de eficacia, eficiencia y satisfacción del personal. De tal suerte, la institución debiera de contar con un mecanismo formal para la "renovación organizacional" el cual realizará una función permanente de "introspección, crítica y seguimiento".

378. El "Proceso de Cambio Planificado" da inicio a partir de una "SENSACION" (percepción) del problema. Esta toma de conciencia surge del mecanismo antes citado, así como de otras fuentes, y conduce al "reconocimiento de una necesidad de cambio". En seguida procede la "DEFINICION DEL PROBLEMA", examinando la brecha, mediante un "análisis de operaciones", en relación a las dimensiones ya señaladas, a nivel individual, grupal y de organización. Un tercer momento corresponde a la "SOLUCION DEL PROBLEMA", donde se generan y evalúan alternativas, es seleccionado y planificado un curso de acción, y se establecen mediciones de desempeño para efectos de futuras evaluaciones. El paso siguiente será el de la "IMPLANTACION DE LAS ACCIONES DE CAMBIO", y por último viene el "SEGUIMIENTO DE RESULTADOS", y si "EVALUACION" frente al plan. En esta forma, y de "sentirse" un problema, se dará inicio a un nuevo ciclo de cambio planificado.

379. Haremos ahora mención al "modelo de proceso" más reciente y elaborado, el cual ha sido construido por Gerard Egan para conducir el cambio y la innovación, publicado en 1988. El autor desarrolla su idea original del concepto de MODELO "A" o "modelo para el cambio" de un sistema organizacional, y el cual define la "lógica del proceso de pasos" (Egan, 1978) para "pasar de donde nos encontramos hacia donde queremos estar" (Galbraith, 1977), según ya hemos hecho reiterada alusión. Egan pretende en su última obra brindar un "marco integral para el cambio", que sirva a las organizaciones de toda índole a manera de pauta, modelo o plantilla para planificar el cambio y la innovación, y cuyas etapas siendo de naturaleza cognoscitiva se justifican, en última instancia, en la "ACCION" que genera "resultados o productos valorados" que mejoren y desarrollen a la institución hacia la excelencia.

380. Las tres etapas del "MODELO DE CAMBIO ORGANIZACIONAL" ("práctico") de Egan son:

1. La EVALUACION DEL ESCENARIO ACTUAL.

2. La CREACION DE UN ESCENARIO PREFERIDO.

3. El DISEÑO DE UN PLAN QUE MUEVA AL SISTEMA DESDE EL ESCENARIO ACTUAL AL PREFERIDO.

381. A continuación hacemos una mención sumaria de las etapas del modelo de Egan, cada una de las cuales se desenvuelve en tres pasos sucesivos, tal como se describe.

ETAPA 1. ESCENARIO ACTUAL. Durante este momento se averigua lo que funciona bien o mal en términos de problemas, necesidades no satisfechas, recursos no utilizados, oportunidades inexplotadas, retos no afrontados, entre otros aspectos. Así, ello transcurre durante los pasos: 1. evaluar problemas y oportunidades (con base en un modelo de diseño y de diagnóstico (modelo "A" de Egan); 2. poner en tela de juicio el sistema vigente y desarrollar perspectivas nuevas, realistas y creativas de la institución a la luz del modelo de diseño y diagnóstico (Modelo "A"); y 3. buscar y seleccionar problemas y oportunidades de mayor impacto.

ETAPA 2. ESCENARIO PREFERIDO. Consiste en determinar la apariencia que tendría la organización, una unidad, programa o proyecto, de encontrarse en mejor forma. El escenario deseable se ocupa de lo que una organización necesita y desea, no cómo habría de lograrlo. Los pasos de esta etapa son: 1. desarrollar una serie de un abanico de escenarios posibles; establecer criterios para evaluar y seleccionar las opciones a efecto de fijar una agenda viable, y 3. lograr el compromiso de la organización con el nuevo escenario.

ETAPA 3. ESTRATEGIAS Y PLANES DE ACCIÓN. Finalmente se desarrollan las estrategias y los programas para pasar del escenario actual al escenario preferido. Los tres pasos a seguir para lograr lo anterior serían los de: 1. generar una "tormenta de ideas" acerca de cómo moverse del escenario presente al que ha sido escogido; 2. seleccionar el mejor paquete de estrategias más eficaces y eficientes para llegar al escenario deseable; y 3. traducir las estrategias en un plan viable.

382. Egan advierte, por último, respecto a prever contingencias y resistencias al momento de la transición de un escenario a otro, analizando para ello el campo de fuerzas donde transcurre el proceso de cambio; así como disponer lo procedente para consolidar, estabilizar, regularizar e internalizar los cambios.

383. Hasta aquí nos hemos ocupado de los rasgos principales del "modelo para el cambio organizacional" creado por Egan, al igual que otros similares de esta corriente que

privilegia la identificación en primera instancia de una brecha entre dos "estados" de organización, partiendo del "AQUI Y AHORA", de lo que "ES" el objeto social dado, o del "modelo real", para posteriormente proyectar las condiciones deseadas, la situación en que se preferiría estar. Sin embargo, dentro de la misma corriente se va desarrollando otra que enfoca el proceso de cambio a partir de la construcción del cuadro de una nueva realidad social, desde una imagen mental del futuro posible y deseable de la organización, a la cual Bennis y Nanus (1985, 1989) llaman "VISIÓN" y Naisbitt y Aburdene (1984; 1985) califican de "VISIÓN ESTRATÉGICA" a este paso previo para "RE INVENTAR", por sí mismas, a las instituciones y empresas. De hecho, este es un ejercicio de "PROSPECTIVA". Esto significa, un proceso muy diferente de la planificación tradicional, la cual "elabora planes para el futuro". Por el contrario, la "VISIÓN ESTRATÉGICA", parte de "discontinuidades futuras" y, en función de ellas, se envuelve en una tarea de "imaginar lo que deseamos, y ayudar a crear este futuro" (Bennis, Constein y Nolan (1989). Hay por tanto que "inventar el futuro", ideando "imágenes de lo posible', "visualizando lo que pudiera ser, en lugar de lamentarnos de lo que fué", a través de "futuros preferidos' o "imágenes de aspiración", sugiere Weisbord (1987), refiriéndose a las propuestas de Fox, Lippitt y Schindler-Rainman (1973). El método para tal propósito será, al contrario del camino de costumbre, "trabajar hacia atrás a partir de lo que realmente se desea" (Linnaman y Lippitt, 1979). En suma, los modelos para el cambio a que haremos referencia en seguida, parten de una visión del "ALLA Y ENTONCES", para después confrontarla con la imagen del "AQUI Y AHORA", producto de una labor de pensamiento creativo e innovador y de lo que Sfez (1970), profesor de la Universidad de París, denomina la "actitud prospectiva". Entendiendo por prospectiva "una investigación del devenir sin referencia al pasado", conforme a la definición de Sfez.

384. Estamos ahora en condiciones de pasar revista a tres modelos representativos de este último enfoque, desarrollados respectivamente por Havelock (1978), Bowers y Franklin (1977), y por Beckhard y Harris (1986).

385. El modelo de las "Etapas del Cambio Planificado" es una "guía para el proceso de innovación deliberada", diseñado por Ronald G. Havelock, del Instituto de Investigación Social de la Universidad de Michigan, y tiene particular interés por cuanto comparte el enfoque de la corriente de modelos de cambio que contagian los intereses de centrarse en la relación de ayuda y el método de solución de problemas, junto con la que privilegia el concepto de "brecha" entre el ser y el deber ser, a partir de un enunciado de éste. En efecto, y de manera muy suscinta, apuntaremos que el modelo de Havelock muestra gráficamente como las etapas del proceso de cambio e innovación (representadas a manera de segmentos horizontales de una flecha en sentido descendente) tienen inicio desde un estado definido por "la situación en que se encuentra actualmente", y concluye en "el comportamiento que nos gustaría que tuviera ese estado en lo futuro". Las seis etapas de un proyecto de

innovación o cambio son las del I. Relacionamiento, II, Diagnósis; III. Adquisición de Recursos para el Proceso de Innovación o Cambio; ; IV. Selección de Soluciones; V. Aceptación de Cambios o Innovaciones; y VI. Estabilización y Autorrenovación. Las etapas bajo la responsabilidad del propio sistema cliente son facilitadas por un agente de cambio quien actúa desempenando un rol de "ayuda del proceso", por cuanto la mayoria de los clientes no son expertos en el "COMÓ" del cambio.

386. Siguiendo la línea del enfoque para iniciar procesos de cambio vista usando imágenes para construir el futuro a través de ejercicios de prospectiva, el Departamento de Investigación en Desarrollo Organizacional del Instituto de Investigación Social de la Universidad de Michigan, diseno un modelo para el cambio organizacional basado en datos conocido como "Survey-Guided Development" (literalmente podría traducirse como "Desarrollo Guiado por una Encuesta"), el cual se apoya en un instrumento estructurado para captar información de los miembros de una empresa o institución, denominado "Survey of Organizations" (Taylor y Bowers, 1974). Ambos dispositivos de intervención organizacional tienen su origen en los trabajos emprendidos por Rensis Likert, y los de Floyd C. Mann (1957) acerca del método de realimentación ("feedback").

387. A intentar definir al "Desarrollo Guiado por una Encuesta", Hausser, Pecoraella y Wissler (1977) apuntan que el mismo término sugiere dos importantes facetas, a saber:

"Primero, el 'desarrollo' o mejoramiento de la capacidad de los integrantes de una organización con objeto de que funcione eficazmente en el cumplimiento de sus tareas cotidianas y las de largo plazo."; y

"Segundo, el desarrollo guiado por una encuesta emplea un cuestionario que indaga acerca de muchas percepciones individuales respecto al funcionamiento de la organización, las cuales son de mayor importancia al efectar el desempeno, la satisfaccón y motivación dentro de la misma. Mediante la comparación de la manera cómo funciona la organización frente a algún estándar de el modo como podría o debería hacerlo, se ponen claramente de manifiesto las áreas que requieren desarrollo."

388. De tal suerte, y bajo el principio de un "servomecanismo" que sirve también en un sistema, y el énfasis en la medición y comparación respecto a un "modelo" del funcionamiento organizacional preferido fundamentado en la realimentación de una encuesta, para planificar los cambios respectivos, según Bowers y Franklin (1977) el "Desarrollo Guiado por una Encuesta" comprende:

1. Un "Modelo Adecuado": una representación "valida" de 'la organización' y un "cuadro mental" del mundo circundante, así como las propiedades estructurales, las relaciones causa-efecto y la capacidad predictiva;

2. Un "Objetivo": un "estado futuro preferido", generado a partir del modelo;

3. Una "Actividad": la "acción" seleccionada para lograr el objetivo;

4. Una "Realimentación Objetiva": información acerca de las desviaciones respecto a las expectativas formadas a partir del modelo-meta.

389. Los mismos autores visualizan gráficamente al "Desarrollo Guiado por una Encuesta" como un proceso cíclico compuesto por las siguientes etapas:

A. INSUMOS provenientes de : 1. sistemas de nivel superior; 2. el propio depósito de información; y 3. el entorno;

B. Conducen a la formación de un MODELO del funcionamiento organizacional;

C. Sugiriendo ESTADOS FUTUROS POSIBLES;

D. A partir de los cuales "uno" es seleccionado como OBJETIVO;

E. Frente al que es evaluado el estado actual;

F. Conduciendo a una DISCREPANCIA que da motivo (y por medio de un DIAGNOSTICO) resulta en;

G. ACTIVIDADES diseñadas para ajustar y corregir el mal funcionamiento; y

H. Se lleva a cabo una NUEVA EVALUACION. De no encontrarse discrepancia se estabiliza el proceso, y de lo contrario se reinicia el ciclo.

390. De acuerdo con Sausser, Precorella y Wissler (1977) el rol asignado a los consultores o agentes de cambio dentro del proceso será el de "transductores" ("transducer"), es decir, de enlace o vínculo entre la información científica, precisa y útil, relativa al funcionamiento de la organización y a los procesos de cambio, por una parte, y las personas involucradas en el esfuerzo de desarrollo, por la otra.

391. Por último haremos referencia a la versión más reciente de esta modalidad de modelos para el cambio, y podríamos afirmar que a diferencia del enfoque de Egan representativo del inicio del proceso mediante el relevamiento del estado de cosas presente, el de Richard Beckhard y Reuben T. Harris (1977, 1988) es el prototipo actual de los modelos centrados en primera instancia en una visión estratégica del futuro deseable por medio de escenarios resultado de ejercicios de prospectiva.

392. Para Beckhard y Harris (1988) un cambio organizacional de importancia conlleva tres condiciones, a saber:

Primera: el "ESTADO FUTURO", al que los directivos desean que llegue la organización;

Segunda: el "ESTADO PRESENTE", o aquel en que se encuentra la organización actualmente; y

Tercera: el "ESTADO DE TRANSICION", esto es, la serie de condiciones y actividades por las que debe pasar la organización para trasladarse de la situación actual a la futura.

393. Según los autores, el esquema del proceso de conducción del cambio comprende los siguientes aspectos:

1. Determinar la "NECESIDAD DEL CAMBIO" (por qué cambiar) y el grado de opción respecto a si se debe emprender el cambio;

2. Definir el "ESTADO FUTURO DESEADO" (visión-misión-estados finales- objetivos y metas intermedios).

3. Describir el "ESTADO ACTUAL",

4. "DIAGNOSTICAR" la situación presente con respecto a la condición deseable después del cambio; y

5. Determinar las "ACTIVIDADES Y TAREAS" necesarias para lograr el tránsito del estado presente al futuro, y "DIRECCION" o administración del proceso de transición.

394. En resumen, Beckhard y Harris (1977) sugieren que la gerencia o dirección desarrolle, en primera instancia, una descripción detallada sobre de cómo se vería la organización cuando se alcanzaran las condiciones deseadas. Esto incluiría la estructura organizacional, el sistema de recompensas, la políticas de personal, la responsabilidad y asignación de tareas, los estilos y papeles de dirección, los sistemas de evaluación del desempeño y los resultados de la actuación. Idealmente este "amplio ángulo o perspectiva" será una descripción amplia y global del estado futuro. Una definición explícita de la imagen o apariencia que mostraría la organización en su nuevo estado, guiaría la determinación de la estrategia de cambio. Asimismo, al acoplar esta imagen o "retrato" de la condición futura de la organización con una evaluación del estado presente, se proveerá a la gerencia de la información necesaria para el desarrollo de planes y cronogramas realistas para conducir o administrar el cambio.

395. Concluyamos este capítulo ocupándonos de la TERCERA CORRIENTE de modelos para el cambio, aplicados al mejoramiento del desempeño organizacional en términos de CALIDAD de sus

productos y servicios, mediante métodos grupales para la solución de problemas facilitados por la estrategia de Investigación-Acción. Nos estamos refiriendo a los llamados "CIRCULOS DE CALIDAD", o equipos pequenos a nivel gerencial y de personal operativo (Harrington, 1988), que forman parte fundamental de la estrategia general de una institución o empresa (Ross y Shetty, 1985), y cuyos miembros se reunen voluntariamente para, en forma regular y por sí mismos (apoyados en un facilitador del proceso), identificar, analizar y resolver problemas de productividad y calidad del trabajo, relacionados con su área de actividad en particular, presentar recomendaciones de solución a las autoridades superiores, implantarlas y evaluarlas (estas sesiones se realizan una vez por semana, durante una o dos horas aproximadamente. Para el desarrollo de su tarea los participantes reciben adiestramiento en técnicas de solución de problemas en grupo y creatividad; en el manejo de éstos; la recolección y el análisis estadístico de información; programación de proyectos de mejoramiento; diseño, organización y conducción de presentaciones de propuestas ante la gerencia; entre otros (Crosby, 1980, Crocker et.al. 1984; Dewar, 1984; Ingle, 1982, 1983); IAQC, s/f. 1985; Jones y Elkins, 1983; Perry, 1983; Rodríguez, et. al.; Thompson, 1984; Zamagni, 1985).

396. Conforme a la opinión de Fitzgerald y Murphy (1982) los "Círculos de Calidad" provienen de la combinación de la orientación grupal hacia la solución de problemas y las técnicas estadísticas. Aún más, Steven Krupp (1985) los percibe como un "Modelo de Investigación Acción para la Solución de Problemas y el Cambio Planificado", por cuanto la fórmula básica seguida en los círculos de calidad se fundamenta en los enfoques de Kurt Lewin, tanto en lo relativo a la dinámica de grupos, los pasos del proceso de cambio, el análisis del campo de fuerzas, el modelo de acopio sistemático de información acerca de un problema por los propios sujetos del cambio, la realimentación de la misma dentro del sistema, la adopción y ejecución de acciones para transformar al sistema con base en la información recolectada, así como el monitoreo y evaluación de los resultados de la acción, a través de una nueva recopilación de datos, y así sucesivamente.

397. De tal suerte, para Krupp la esencia de los círculos de calidad está en los modelos de Investigación-Acción y Cambio Planificado, a lo cual se (se alude a Corey, 1953, quien a su vez se refiere a Lewin) en un proceso mediante el cual, quienes se ven involucrados en la solución de problemas se valen del método científico para la búsqueda de datos, su análisis y experimentación, a fin de guiar, corregir y evaluar sus acciones encaminadas a la resolución práctica de sus problemas, apoyados en un enfoque de colaboración para tal propósito.

398. En suma, el substrato del "Círculo de Calidad" es un modelo de cambio centrado en el proceso de solución de problemas. Conforme a éste, el sistema se involucra activamente en todo el proceso creando por sí mismo innovaciones con la colaboración de un agente de cambio (Havelock, 1979).

IV. TECNICAS DE INTERVENCION

399. Hemos visto que el cambio planificado es un método que emplea de manera autoconsciente y práctica el conocimiento, en particular el derivado de las ciencias del comportamiento, y la "tecnología social", con la finalidad de ayudar en la solución de los problemas del hombre y de la sociedad (Bennis, Benne y Chin, 1969; Chin y Benne, 1967). Asimismo identificamos entre los componentes de la tecnología a las "técnicas", en cuanto medios para el logro de estos propósitos y la aplicación de esos conocimientos científicos. Así, como apunta Pagés (1976) las técnicas de intervención son los "medios" elegidos para lograr los "fines" perseguidos.

400. Encontramos también que en el campo que nos ocupa la tecnología social se identifica con las "INTERVENCIONES" para el diagnóstico y la solución de problemas, esto es, para la investigación orientada a la acción, al cambio.

401. Según Jacob (1985), la acción se operacionaliza mediante las tácticas, es decir, los "instrumentos". Estos se refieren a los "medios de acción" que hacen operables a las "estrategias" correspondientes a los "objetivos" perseguidos, y ellas constituyen la "manera" por la cual se organiza y domina una "correlación de fuerzas". La estrategia viene a ser, por consiguiente, el "plan global" puesto en acción por medio de "instrumentos". En sentido similar Pichon-Rivière (1987) al ocuparse de los grupos operativos, hace referencia a que éstos elaboran, sobre la base de la "planificación" previa que orienta "la acción", cuatro momentos calificados como "estrategia, táctica, técnica y logística", lo cual permitirá que un "equipo" se convierta en "grupo operativo".

402. En tal contexto, y tomando a manera de símil las categorías subyacentes en la operación de las organizaciones ideadas por Etkin y Schvarstein (1989), "el desarrollo de las operaciones" del proceso de intervención "se sustenta en el empleo" de "TECNICAS" "adecuadas a los fines que se persiguen." Ahora bien, siguiendo a los autores, la elección de las técnicas responden a los "MODELOS" acerca del funcionamiento de la organización (recordemos los "modelos de diseño y diagnóstico" y los "modelos para el cambio"). "Finalmente, debajo de todo ello existe un nivel ...(de las) "IDEOLOGIAS", ya que todo modelo se asienta sobre la base de ciertos 'valores' que la organización "consagra como legítimos".

403. Conforme a lo anterior, el "COMO" traducir los conocimientos y modelos para el diagnóstico y el cambio planificado en "acción", nos conduce a las "TECNICAS" de intervención, a los "procedimientos específicos para llevar a cabo una estrategia" (Havelock, 1970, 1979; Tichy y Beckhard, 1978). Las técnicas de intervención de que nos ocuparemos en seguida han sido construidas como resultado de la praxis, y adaptadas o desarrolladas ex profeso para el mejoramiento del desempeño de las organizaciones públicas, conforme (parafraseando a Pagés, 1976) a planos y modos de intervención "no directiva" para "facilitar" la acción del cambio.

A. METODO PARA MEJORAR EL DESEMPENO EMPRESARIAL PUBLICO EN FORMA PLANIFICADA: "PIP"

1. ANTECEDENTES

404. El instrumento de intervención que nos ocupa fue ideado para facilitar procesos de cambio organizacional planificado, mediante la investigación acción, en el ámbito de las empresas públicas, y se inscribe en el marco de la estrategia internacional trazada por las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 1971), desde la década de los setenta, para que los países perfeccionaran sus administraciones públicas, con un sentido de urgencia y una acción audaz, a fin de lograr sus objetivos económicos y sociales. Para ello se debían contraer importantes compromisos políticos y administrativos, como eran los del mejoramiento de la gestión de esas entidades paraestatales. Entre las necesidades que se estimaron más apremiantes se encontraban:

- La elaboración y empleo de métodos mejores de evaluación del desempeño y de la productividad.

- El mejoramiento en la organización, en los sistemas y en las prácticas de gestión.

- La búsqueda de medios eficaces de participación del personal en la adopción de decisiones. Existía suficiente evidencia que demostraba el valor productivo, y la conveniencia práctica, de los procesos consultivos, en la gestión interna de las organizaciones de la administración pública.

405. Ya en previsión de lo anterior se había celebrado la reunión de un grupo de trabajo, compuesto por especialistas y expertos de países: África, América, Asia y Europa, congregados en Herceg Novi, Yugoslavia, en octubre de 1969, convocado por las Naciones Unidas con objeto de que se abocara al estudio de "Medidas para el Mejoramiento del Desempeño de las Empresas Públicas de Países en Desarrollo". (United Nations, 1970). En esta ocasión el organismo mundial presentó los resultados de una investigación comparada donde se encontró los diversos y complejos obstáculos para un mejor desempeño de esas entidades paraestatales, y los escasos estímulos a favor de éste. Sin embargo, ello de ninguna manera implicaba una oposición o escepticismo respecto al valor del concepto de empresa pública. Agregándose que en la búsqueda y el logro de medidas correctivas, el problema radicaba en cómo vencer las dificultades y fortalecer los factores que estimulan el mejoramiento de la actuación empresarial pública. Esencialmente ese problema era de retos y respuestas de índole humana, lo cual involucraba una disposición y preparación para aprender de la experiencia, y la determinación de evitar el refugiarse en excusas, siempre tentadoras y a la mano. Asimismo, en el estudio se evidenciaba como, con mayor frecuencia, la identificación y clasificación de esos impedimentos apuntaban hacia los hombres que dirigen las empresas, a las autoridades que las supervisan y a las relaciones de trabajo entre ambos.

406. De tal suerte, el grupo de trabajo estimo que tanto las presiones situacionales y las demandas públicas tendían a acumular y a crear una serie de retos, para los cuales podría o no haber adecuadas respuestas. Así, las empresas del sector público propendían a su mejora o deterioro, lo cual hacía urgente abordar los problemas relativos a la forma que adoptaban los sistemas y a las prácticas de gestión. Por tal motivo, debería de haber en esas entidades un proceso continuo de adaptación al cambio.

407. Para ese propósito se juzgó recomendable la preparación de programas de reforma para las empresas públicas. Advirtiéndose que éstos deberían constituir más que ajustes a la estructura organizacional, a los procedimientos y a la relaciones formales. Las transformaciones necesarias no podían alcanzarse de inmediato y de una sola vez; sino que envolvían cambios en el comportamiento y en las capacidades, lo cual tomaba tiempo. De ahí la necesidad de una perspectiva de largo alcance. Aún más, se llamó la atención en cuanto a que una verdadera reforma es sustancial y fundamental, no meramente terminológica, procedimental o legalista. De manera tal, que en su ejecución, debería prestarse una mayor atención que la usual a los métodos para despertar y producir respuestas positivas de aquellos cuya situación se verá afectada. Concluyéndose, al respecto, que en tales circunstancias la participación generalmente es más eficaz que la coerción o la presión.

408. Una advertencia final, de suma importancia, se dió en el sentido de que las empresas públicas requieren esencialmente de apoyo y ayuda, y no tan solo dirección, control y auditoría por parte de las autoridades de supervisión. Por consiguiente, la función de éstas carecería de valor al no incluir un serio compromiso en auxiliar a esas entidades en el mejoramiento de su desempeño.

409. Por último, tanto la estrategia internacional de desarrollo promovida por las Naciones Unidas, como el grupo de trabajo en empresas públicas, propondrían el instituir la "investigación orientada a la acción" y "hacia los problemas" para dar bases más racionales y seguras en las decisiones de política y para el cambio administrativo. Así como también, a efecto de llevar a cabo la capacitación en niveles superiores de dichas empresas, al igual que brindarles servicios de consultoría.

410. Tal como se consigna en el Prefacio de la publicación de Naciones Unidas denominada "Medidas para Mejorar el Rendimiento de la Empresa Pública en los Países en Desarrollo" (1974), el primer resultado de aplicar las recomendaciones emanadas de la reunión de expertos en Herceg-Novi, lo fué la edición, en 1974, del manual con ese título, preparado por Fouad Sherif, consultor de esa organización mundial. La manera como se abordó el estudio de la empresa pública representó una desviación del "enfoque clásico". En este se daba primordial importancia a examinar a esas entidades en cuanto forma institucional, y no a su carácter empresarial y de gestión

así como a la cuestión más fundamental, "que es la manera en que actúan realmemnte las empresas públicas". En consecuencia, el nuevo enfoque estaba centrado en el desempeño o rendimiento de esos entes paraestatales, es decir, en su capacidad demostrada (mensurablemente) para obtener resultados satisfactorios en lo que respecta a los objetivos de desarrollo y los empresariales. De hecho, este enfoque significaba no tanto la verosimilitud de un desempeño no satisfactorio cuanto "la manera de ocuparse eficazmente de ello". Esto ultimo implicaba observar el principio de que "Comprender la realidad de los resultados obtenidos estimula la accion en nuevas direcciones." Como ya habia advertido el lector, estos planteamientos se fundamentaban en la filosofía y el método propios de la Investigación Acción, y los de la realimentación de datos ("survey feedback") sobre el desempeño.

411. Esta nueva perspectiva del comportamiento de la gestión empresarial se calificó como "Programación para Mejorar el Desempeño" (o rendimiento), consistiendo en los siguientes pasos:

1. Medición del Desempeño, en términos de resultados.

2. Análisis de Deficiencias.

3. Intervención para Mejorar el Comportamiento.

412. Otro de los rasgos más significativos y aportes de mayor importancia del enfoque son, sin duda, la necesidad de instituir un "proceso continuo" de programación para el mejoramiento del desempeño, "integrado", a través de "programas de reforma", a las "prácticas de planificación". De ese esquema resultaría un modelo cuyos componentes básicos consisten en un continuo iterativo de acciones, a saber: Planificación-Programación-Presupuestación-Programa de Reforma-Programación para Mejorar el Desempeño. Este proceso totalizador y permanente de cambio, centrado en la planificación y los programas de la empresa, además debía ser institucionalizado mediante relaciones entre la entidad y las autoridades supervisoras.

413. Ahora bien, al mismo tiempo que se estructuraba la lógica del enfoque integrador de planificación y mejoramiento del desempeño, este se asociaba a la "busqueda de medios eficacez de participación del personal", a través de "procesos consultivos", según las necesidades apremiantes identificadas por Naciones Unidas, para mejorar la gestión de las empresas públicas. Esta simbiosis se gestaba, desde 1968, con las intervenciones de consultoría emprendidas por esa institución en entidades paraestatales de Sri Lanka, al utilizar en forma conjunta las ciencias del comportamiento aplicadas, en la forma del Desarrollo Organizacional y la Programación para Mejorar el Desempeño, durante talleres directivos. Estos eran conducidos por el Doctor Fouad Sherif, asesor interregional de Naciones Unidas en gestión de empresas publicas y técnicas modernas de gerencia, así como Subdirector de Operaciones de la División de Administración Pública de este Organismo (United Nations, 1977; Abramson, 1975, 1978, 1983). Así

nacía el concepto de "Planificación para el Mejoramiento del Desempeño" o "Programación para Mejorar el Desempeño", denominados originalmente en inglés como "Planning for Improved Performance", "Performance Improvement Programming" o Programming for Improved Performance". Según lo apunta el propio Sherif (1971), citado por Abramson (1978), finalmente el concepto ha venido a conocerse como enfoque de Taller "PIP" (Planning or Programming for Improved Performance Workshop), traducido en ocasiones por "PMR" (Programación para el Mejoramiento del Rendimiento), o Taller "OD/PIP" (Organization Development/Planning for Improved Performance Workshop), esto es, Taller de Desarrollo Organizacional y Planificación para el Mejoramiento del Desempeño.

414. Posteriormente el ejercicio se repitió en Jordania 1969, pero fué hasta 1971 cuando el Dr. Sherif puso en marcha un amplio esfuerzo introductorio de la nueva estrategia de cambio planificado, esta vez en corporaciones públicas de los países miembros de la Comunidad de Africa Oriental (Kenia, Tanzania y Uganda). Estas fueron las Corporaciones multinacionales de Ferrocarriles y Puertos. Siguiéndoles las de Correos y Telecomunicaciones, y de Líneas Aéreas.

415. En esas sesiones introductorias a los talleres de mejoramiento del desempeño, los participantes, todos ellos directivos de nivel superior y medio, vivenciaron la metodología del enfoque, mediante su involucramiento grupal en una demostración sumaria de las diversas etapas del enfoque. Así, tuvieron oportunidad de trabajar brevemente en temas vitales como fueron los de definir, o redefinir, la identidad y el destino de sus empresas, así como establecer los objetivos e indicadores para medir el desempeño, y las metas. En seguida, se abocaron a determinar las "brechas de desempeño", al igual que a identificar las fuerzas restrictivas que ocasionaban esos problemas, así como aquellas favorecedoras de una mejor actuación. En la última etapa de la experiencia estructurada, los directivos se dieron a la tarea de elaborar planes para el mejoramiento del desempeño institucional. Es pertinente subrayar que tanto en esta prueba del método, como lo es la práctica, los participantes trabajaron con datos de su propia realidad, autoanalizándola, reflexionando por sí mismos acerca de su comportamiento, y finalmente ideando ellos solos las estrategias de cambio. Por su parte correspondió a los consultores jugar el papel de catalizadores y facilitadores de todo ese proceso, interviniendo únicamente en los tópicos del cambio planificado, la solución de problemas, la formación de equipos, la planificación corporativa y la gestión por objetivos (Abramson, 1978).

416. Después de esos ensayos, la Corporación Portuaria decidió embarcarse dentro de un esfuerzo de largo alcance con el fin de llevar a cabo un programa de mejoramiento del desempeño, en toda la empresa. Esto fue instrumentado con la ayuda de un equipo de consultores integrantes de un Proyecto en Capacitación y Desarrollo de las Naciones Unidas y la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Los miembros de ese grupo eran R. Abramson, D. D. Energin, A. N. Collins, R.A.

Packman, y J. A. Green, la mayoría ellos profesores universitarios de escuelas e institutos de Administración Pública y de Gestión, otro se desempeñaba como funcionario gubernamental, y el cuarto elemento fungía como el Jefe del Proyecto. Conforme al relato de Abramson (1978), posterior a una serie de sesiones concluyeron los trabajos de taller, obteniéndose un plan de mejoramiento en septiembre de 1971. Luego, daría comienzo la implantación de los cambios.

417. En el caso de la Corporación de Correos y Telecomunicaciones el proceso se inicio a finales de julio de 1971. Para ello se realizó un taller residencial en las afueras de la ciudad capital. Esta reunión, de tres días de duración, había sido precedida por una fase preliminar (1) de contactos iniciales y diagnosis, seguía la fase de orientación (2) de un esfuerzo total de Desarrollo Organizacional en la empresa multinacional. La siguiente gran fase (3) comenzaría inmediatamente con un diagnóstico y la planificación de la acción, realizados simultáneamente en las oficinas regionales correspondientes a Kenia, Uganda y Tanzania, al igual que en la casa matriz ubicada en Kampala, Uganda. Estas sesiones de taller, con dos días de duración, concluyeron en junio de 1972 al integrarse, durante un taller de tres días, en un ambicioso y comprensivo plan maestro para mejorar el desempeño en toda en toda la corporación. Posteriormente, en enero de 1973, se inicio la fase de implantación (4) de estrategias y programas de acción, la cual finalmente, a partir de mayo de 1973, fue seguida por una serie de importantes revisiones de avance del plan maestro y sus programas.

418. La tercera experiencia de aplicación del instrumento de Desarrollo Organizacional y Mejoramiento del Desempeño tuvo lugar en la Corporación de Líneas Aéreas, a principios de 1974. Este ejercicio se llevó a cabo a través de una serie de talleres similares a los anteriores, y según la opinión de Abramson (1978, 1980) ha sido preconizado como quizás el más exitoso de todos en términos de los resultados alcanzados en áreas ampliamente mejoradas en cuanto a desempeño y rentabilidad. Agrega el mismo autor que aun después de terminado el ejercicio de planificación de mejoras, el enfoque continuó en práctica al incorporarse plenamente al sistema administrativo de la empresa como vehículo fundamental de planificación y mejoramiento organizativo. El lector podrá consultar en la publicación de Naciones Unidas (1977) titulada "A Practical Guide to Performance Improvement Programming in Public Organizations" (editada en español, en 1978), al igual que en la obra de Abramson (1978), los resultados de esa experiencia en la Corporación de Líneas Aéreas. Ahí se muestran la definición de la misión y los objetivos institucionales, así como de los específicos de las áreas operativas y funcionales. También se determinan los indicadores de desempeño y las metas anuales. Además, se consignan las fuerzas negativas y positivas restrictivas e impulsoras del desempeño, y las estrategias y programas de acción para removerlas o fortalecerlas.

419. Respecto a la Corporación de Ferrocarriles, por diversas razones no emprendió un esfuerzo de mejoramiento.

420. Al desarrollo, y perfeccionamiento, metodológico e instrumental del nuevo enfoque -basado en las ciencias del comportamiento aplicadas y en la tecnología moderna de gestión- creado con el propósito de mejorar, en forma planificada y participativa, el desempeño de las empresas públicas, y lo cual se logró a través de la práctica en las corporaciones de los países de la Comunidad de Africa Oriental, siguieron experiencias sucesivas tanto en ese continente como en América Latina y el Caribe, al igual que en otras regiones del orbe. Así, se consigna el empleo del enfoque, entre otros países, en Somalia, Nigeria y Zambia, India e Indonesia, Irán y Siria, Guatemala, Honduras, Ecuador, Venezuela, Belice, Bahamas, Antigua, Dominica, Grenada, Montserrat, St. Vincent y St. Kitts/Nevis. (United Nations, 1977; Abramson, 1983; Armstrong, 1981). En Brasil, Costa Rica, México, y de hecho en el resto de latinoamérica se han efectuado intervenciones con el enfoque o mediante modalidades de Cambio Planificado, Investigación-Acción y Desarrollo Organizacional, ya sea a través de la consultoría o la formación y el desarrollo de cuadros de niveles directivo y gerencial de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal.

421. Vale señalar que en publicaciones recientes de la OIT tales como "Improving Public Enterprise Performance" (Powell, V., 1987) y en su Manual Práctico "La Gestión de la Productividad" (Prokopenko, J. 1989) se muestra a la "Planificación para el Mejoramiento del Desempeño" como ejemplo de enfoques organizativos estructurados para diseñar y llevar a cabo con éxito planes con tal propósito. Se afirma que el enfoque acrecienta la toma de conciencia en los directivos acerca de los problemas que surgen en sus empresas, y se obtiene de esos funcionarios su compromiso hacia las soluciones y cambios necesarios para resolverlos (Powell, 1987). En esto último coincide un profesor de la Universidad de Connecticut, Ian Mayo-Smith (1981), al señalar que "... la satisfactoria implantación de los esfuerzos de cambio importantes, requieren del total compromiso e involucramiento de la alta gerencia." De tal suerte, en el Programa Internacional de Desarrollo en Gestión, de esa Universidad, se ha hecho uso de una forma ligeramente modificada de la metodología "P.I.P." para que los directivos del sector público que asisten al Programa planifiquen sus propios proyectos de mejoramiento. De esta manera, de 1976 a 1980 ya se habían preparado y ejecutado alrededor de 250 proyectos para mejorar el desempeño de las organizaciones en la Administración Pública.

422. Mayo-Smith (1981) y Abramson (1983) concluyen que la Planificación para el Mejoramiento del Desempeño "...es una metodología que ha probado su éxito a lo largo del mundo y bajo una amplia variedad de ambientes culturales.", y que "La experiencia obtenida hasta la fecha demuestra que el enfoque DO/PMR debiera ser aplicable en general no sólo a empresas públicas, sino también a cualquier tipo de empresa, pública o privada. Sin embargo, el modelo específico de DO/PMR, que se considera válido para cualquier organización, debe diseñarse cuidadosamente, tomando en cuenta los requisitos y rasgos específicos de una situación determinada."

2. NATURALEZA Y PROPOSITO

423. Con objeto de disponer de algunas acepciones acerca de la identidad y el sentido del constructo denominado "Planificación del Mejoramiento del Desempeño", acudimos a las fuentes donde se ha originado el concepto.

424. Así, en primer término encontramos que por "Mejoramiento del Desempeño en Forma Planificada" se entiende una "estrategia", un "enfoque", un "modelo de acción" y un "método" de "cambio", para mejorar el funcionamiento de las organizaciones públicas (o en general) e incrementar su eficacia (United Nations, 1977). También se le define como un "proceso" de "renovación organizacional" y "cambio planificado" continuos; o, un "enfoque" "planificado" y "sistemático" de "renovación" (Abramson, 1980, 1983). Ahora bien, desde el punto de vista de los actores que participan en ese proceso se le conceptua como un "enfoque" útil para los directivos que deben hacer frente al "cambio" (Abramson, 1980), y "aprender" a encararlo (United Nations, "A Practical Approach for Public Organization Performance Improvement"); al igual que una "metodología" de "consultoría" y "capacitación", además de ser una "intervención" para el "cambio organizacional" (Abramson, 1983).

425. Al respecto de esto último pensamos que la diferenciación de roles entre los actores que "intervienen" en el proceso de renovación organizacional, para el mejoramiento del desempeño, mediante cambio planificado (y la Investigación-Acción), perfila los rasgos esenciales del enfoque, tal como lo sostiene Abramson (1983) en los siguientes párrafos de uno de sus trabajos. Para el autor, "El criterio DO/PMR marca una ruptura fundamental con la consultoría tradicional en la cual un consultor externo interviene, diagnóstica los problemas de la organización y presenta un informe recomendando determinadas medidas para lograr una mejora. Con el enfoque DO/PMR, el punto de insistencia es muy distinto. Se estimula a la organización y a su equipo gerencial para lanzarse a la 'autoidentificación' de objetivos y problemas y la 'autoelaboración' de planes de acción y programas de mejoramiento. "Por ello -concluye Abramson- la mejor descripción del DO/PMR es ésta: un procedimiento de 'esfuerzo propio' dentro del cual el consultor ...actúa especialmente como instructor y consultor de procesos..."

426. Citando a Schein (1969), Abramson describe el papel del "consultor de procesos" como sigue: Su tarea consiste en "ayudar" a la organización a "resolver sus problemas", haciéndola "consciente" de los "procesos" dentro de ésta, de sus consecuencias y de los mecanismos mediante los cuales pueden "cambiarse". El consultor de procesos "enseña" a practicar el 'autodiagnóstico' y la 'autointervención'. En efecto, si acudimos directamente a Schein encontraremos que la "consultoría de procesos" consiste esencialmente en la "elaboración del diagnóstico" en "colaboración" con el cliente y en la "transferencia" a "éste" de la "capacidad para diagnósticar". Asimismo, un supuesto básico de la consultoría de

procesos es que el cliente debe aprender a "ver" por "sí mismo" el problema, a "participar" en la "elaboración del diagnóstico" y a estar "comprometido activamente" en la labor de encontrar un remedio.". El consultor realiza eso "...sobre el supuesto de que, si le ensena al cliente a diagnosticar y remediar, la solución de los problemas será más duradera y el cliente será capaz de resolver los nuevos problemas que vayan surgiendo." Por consiguiente, la Consultoría de Procesos es un conjunto de actividades del consultor que "ayudan" al cliente a "percibir, a comprender y a actuar", sobre los procesos que ocurren en su ambiente. De tal suerte, implica por parte del consultor, la habilidad para "comprometer" al cliente en la elaboración de un "autodiagnóstico" y para "ayudar" a éste a "encontrar una solución adecuada", a su situación particular y a su conjunto único de necesidades. Es por lo mismo, que el consultor de procesos debe ser un "experto" en el arte de "diagnósticar" y de "establecer una relación de ayuda".

427. En suma, el enfoque que nos ocupa presenta dos facetas, a saber: el mejoramiento del desempeno en forma planificada, y el desarrollo organizacional. En tal contexto, Abramson (1975, 1978, 1980, 1983), siguiendo a Beckhard (1969) en su concepto de Desarrollo Organizacional, da la siguiente "definición operativa" del enfoque:

1. Es un esfuerzo de cambio planificado de todo el sistema.

2. Que involucra a la alta dirección o gerencia.

3. Con el propósito de incrementar la eficacia y la salud general de la organización.

4. Ayudando al logro de la misión, los objetivos y las metas.

5. A través de intervenciones planificadas en la estructura y en los procesos organizativos.

6. Empleando las ciencias del comportamiento y de la gestión, así como aquellos otros conocimientos apropiados.

428. Una idea complentaria acerca de lo que significa el enfoque de la Planificación para Mejorar el Desempeno la da Naciones Unidas (1977) cuando la describe como: a) un metodo; b) por el cual; c) un equipo de directivos; d) haciendo uso de sus conocimientos y experiencias acumulados; e) pueden aplicar a sus problemas; f) en una forma estructurada; g) una amalgama de conocimientos de técnicas modernas de gestión; h) con objeto de generar soluciones; i) a sus particulares necesidades.

429. Tal como se verá más adelante, el enfoque se define también como un taller y un instrumento para tales fines.

430. Por otra parte, y en cuanto se refiere a lo que persigue la Planificación para el Mejoramiento del Desempeno, esto es, a los propósitos que le animan, Energin (1975) y Abramson (1980, 1983) le asignan los objetivos que a continuacion se enuncian:

1. Alcanzar niveles mas altos de desempeno.

2. Revitalizar la organización mediante su cambio.

3. Desarrollar el trabajo en equipo, y las relaciones humanas (capacidades de comportamiento).

4. Mejorar las habilidades para la planificación de la gestión empresarial, el establecimiento de objetivos y la solución de problemas (capacidades cognoscitivas).

431. Según Abramson (1983), como resultado del desarrollo de las capacidades comportamentales y cognoscitivas (y por medio del cambio planificado, facilitado por la investigación-acción, opinamos nosotros), se cataliza un gran impulso hacia niveles superiores de desempeno en la organización.

432. De tal suerte, y a través del reciclaje de un proceso de diagnosis/ planificación de la acción/ implantación/revisión, es como se alcanzan los objetivos hermanados del enfoque, a saber: a) el "mejoramiento del desempeno" y b) la "revitalización organizacional" (Abramson, 1980); entendiendo por esta última "... el examen deliberado y autoconsciente del comportamiento organizacional, y la relación colaboradora entre los directivos y los ... (agentes de cambio) con la finalidad de mejorar el desempeno", tal como la define Bennis (1966).

433. Otros dos objetivos de capital importancia que se persiguen alcanzar mediante el enfoque sen, el definido en primer termino por Naciones Unidas (1977), y en segundo lugar el ya antes enunciado por Powell (1987), segun se transcriben de inmediato.

1. Hacer a las Instituciones, y a sus directivos, más conscientes acerca de su desempeno, y orientarlos en mayor grado hacia el logro de resultados.

2. Acrecentar en los directivos el conocimiento de los problemas de la Institución, y comprometerlos con las soluciones y cambios necesarios para resolverlos.

434. Una vez concluido el ejercicio de indagar acerca del significado y la razón de ser del enfoque concebido por Faquir Sherif -perfeccionado por el equipo de colaboradores de Naciones Unidas- para mejorar el desempeno planificadamente, procede ocuparse de como opera la mecánica del mismo.

3. MODELO DEL PROCESO PARA MEJORAR EL DESEMPENO EN FORMA PLANIFICADA

435. Como resultado de los experiencias obtenidas en los trabajos desarrollados en las corporaciones públicas ya referidas, los consultores de Naciones Unidas aprendieron que el esfuerzo o ciclo de planificación para mejorar el desempeno podía concebirse como uno compuesto por cinco fases principales (United Nations, 1977; Abramson, 1980; Powell, 1987; Prokopenko, 1989), las cuales se enuncian en seguida.

Primera: Fase de Diagnosis Preliminar.

Segunda: Fase de Orientación a la Alta Gerencia.

Tercera: Fase de Diagnosis Organizacional y Planeamiento de Acciones de Mejoramiento.

Cuarta: Fase de Ejecución del Plan para Mejorar el Desempeno.

Quinta: Fase de Revisión Periodica, Evaluación de Resultados, Corrección de Desviaciones y Reciclaje del Proceso.

436. Durante la Fase de entrada con objeto de obtener un diagnóstico preliminar, se persigue establecer si en la organización existe la posibilidad de aplicar el enfoque, y si los ejecutivos superiores están dispuestos a participar en un programa de mejoramiento del desempeno, así como a aceptar que ello requiere el comprometer tiempo y recursos de la empresa. De tal suerte, si la alta dirección es receptiva a la idea de un programa de cambio, los consultores deberán familiarizarse con el sistema cliente, al igual que con los puntos fuertes y débiles de la organización, esto es, obtener una base de datos actuales de la empresa e identificar las principales áreas problema. Esta investigación deberia incluir aspectos tales como:

a) una evaluación financiera, para identificar los índices de desempeno claves y sus tendencias en las últimas cinco anualidades, calificando las fortalezas y debilidades. El estudio permitirá además conocer de que manera se emplean índices en la evaluación del desempeno y la planificación.

b) una investigación completa o auditoría administrativa de las áreas funcionales de la organización, su aporte al desempeno empresarial, por ejemplo: producción, ventas, mercadeo y distribución, finazas y personal. Esta fase deberia incluir entrevistas preliminares con los funcionarios de alto nivel a cargo de esas funciones, con el propósito de obtener de ellos sus percepciones acerca de los puntos fuertes y débiles de las unidades bajo su responsabilidad.

c) un estudio de los recursos de la empresa, incluyendo las necesidades de fuerza de trabajo y de formación.

437. Obtenido el diagnostico los consultores y los directivos deben explorar conjuntamente lo viable de la aplicacion del enfoque, en funcion de las necesidades de mejoramiento, e identificar de que manera los primeros pueden ayudar en el mejoramiento de los resultados que obtiene la organizacion.

438. La siguiente fase procede en caso de que el enfoque resulte en principio de utilidad a la alta direccion, después de sentir que existen "brechas de desempeno", haberse efectuado una investigacion preliminar del estado organizacional, y mostrarse en principio dispuestos al cambio. En tal circunstancia procede, durante un par de dias, vivenciar en la práctica de la propia realidad empresarial, el instrumental y potencial del método, así como sus implicaciones, de suerte que se juzgue su validez y pertinencia. Con tal proposito los consultores sostienen reuniones introductorias, tipo taller, con el titular de la institucion y los altos funcionarios, incluyendo miembros del Consejo o Junta directiva y representantes de los organismos normativos, de regulacion y supervision externa. En estas sesiones son presentados los resultados del diagnostico preliminar, se explica la naturaleza y filosofia del enfoque, son expuestos el modelo y la mecanica general de operacion, se experimentan las tecnicas y herramientas particulares, son considerados los requerimientos de apoyo sostenido, participacion activa de todos los involucrados, lo critico de la asignacion de recursos para el éxito del esfuerzo, el compromiso de las autoridades para con todas las fases del proceso, así como tambien sus costos y beneficios posibles. Si concluidas las sesiones de orientación se adopta la decision de seguir adelante con el programa, procedera a pactar y convenir, entre las partes, un cronograma detallado de actividades, y los costos respectivos.

439. Antes de pasar a la proxima fase deben hacerse preparativos de instrumentacion del programa, para lo cual los consultores trabajaran de conjunto con un enlace directo de la máxima autoridad en la empresa. Este enlace tendra tambien el papel de coordinador interno de las actividades programadas garantizando al equipo de consultores el contacto oportuno con los funcionarios que procede entrevistar e involucrar, dentro y fuera de la entidad, así como garantizar al momento las facilidades logisticas requeridas en todo el ejercicio.

440. Ademas, esta fase incluira la capacitacion preliminar de los cuadros de direccion y gerencia, que no intervinieron en las reuniones de orientacion en lo relativo a la filosofia del enfoque para mejorar el desempeno de manera planificada, al igual que en su procedimiento y en los instrumentos respectivos.

441. La fase central del proceso la constituye el levantamiento de un censo de problemas de organización y gestión, que obstaculizan la eficacia, eficiencia y calidad del desempeno empresarial, seguido por la generación de ideas para removerlos. De tal manera, durante este paso de diagnóstico y planificación de acciones de cambio, centrados en la realidad de la empresa, y en su entorno inmediato, los directivos de niveles superior, medio y operativo, participan en un taller, facilitado por los consultores del proceso, en el cual, por sí mismos, se abocaran a las tareas de: a) clarificar la misión institucional y definir objetivos, indicadores y metas, e identifican "brechas" o problemas de desempeno; b) determinar las fuerzas impulsoras y restrictivas para el logro de los resultados deseados; c) trazar estrategias para mejorar el desempeno, y las traducen en programas de acción; y d) disponer de los arreglos necesarios y compromisos para llevar a cabo estrategias y programas.

442. En seguida viene el momento de transportar todas las acciones de mejoramiento, desde el taller a los sitios donde tiene lugar el quehacer efectivo de las áreas operativas y funcionales de la empresa. Esto conlleva convertir los planes de acción en objetivos específicos para las unidades orgánizativas y los individuos. Mediante este proceso se asegura que tales objetivos concretos estén eslabonados con los convenidos a nivel institucional, y que tengan indicadores específicos de desempeno asociados con los objetivos de la organización. Esto permitirá, a la vez, ir desarrollando un tipo de gestión por objetivos.

443. Finalmente, las fases del proceso concluyen con una evaluación de las acciones implantadas, midiendo lo adecuado de los esfuerzos de mejoramiento en función de los indicadores de desempeno y de los objetivos alcanzados, según los cambios observados en los índices de resultados claves. Para tal efecto se harán llegar a las autoridades superiores informes de monitoreo, en cuanto parte esencial de la realimentación a la alta dirección sobre el comportamiento del proceso de cambio y los resultados o desviaciones registrados, de manera que con su apoyo se introduzcan las medidas correctivas que procedan. Sin este respaldo el programa tendría tropiezos y las modificaciones y mejoras serían mínimas. En todo caso, la fase de seguimiento y evaluación dará paso al reciclaje del proceso. Ello, mediante sucesivos talleres para establecer nuevos objetivos de desempeno, así como las estrategias y los programas de cambio organizacional planificado.

444. Cabe llamar la atención con respecto a que la última fase del ciclo de mejoramiento debe repetirse anualmente, por lo menos en dos ocasiones. De igual manera procede insistir en que para acrecentar el apoyo al programa, quienes estén al frente de las unidades responsables de ayudar en el proceso (la coordinación del programa, el servicio de organización y sistemas, y la unidad de capacitación) deberán ser miembros del cuerpo de funcionarios superiores, con acceso directo, y en el momento requerido, al titular de la institución y a otros directivos de alto rango.

4. INTERVENCION PARA EL DIAGNOSTICO Y LA PLANIFICACION DEL CAMBIO ORGANIZACIONAL: TALLER E INSTRUMENTO PARA MEJORAR EL DESEMPENO

445. A la "Planificación para Mejorar el Desempeño" se le puede definir como una "intervención" de cambio organizacional, diseñada para incrementar la eficacia de la empresa pública, y donde los principales protagonistas de ese esfuerzo son los propios cuadros directivos, quienes participan grupalmente en el 'autodiagnóstico' de los problemas de gestión y en la 'autoelaboración' de estrategias y planes de mejoramiento, con la ayuda de consultores para la facilitación de ese proceso colectivo.

446. Asimismo, y tal como fuera expuesto, el enfoque para mejorar la actuación empresarial deviene por medio de un ciclo iterativo de fases, siendo una de las fundamentales la de "Diagnóstico Organizacional y Planeamiento de la Acción". Para llevar a la práctica esa actividad, los consultores organizan y conducen una reunión con funcionarios de diversos niveles de dirección, quienes en equipo trabajan, durante dos o tres días, en base a una metodología que los lleva, paso a paso a través de las etapas en que se desenvuelve la fase de diagnosis y proposición de ideas para el cambio.

447. Con ese propósito los consultores acuden al método de de laboratorio o de encuentro grupal, del tipo de la "reunión de confrontación" (ver Beckhard, 1967), encuadrando las sesiones vivenciales de investigación-reflexión-acción en el marco de un "Taller", alimentado con datos generados "aquí y ahora" por los propios participantes acerca del destino y comportamiento de la empresa, en el contexto de la realidad que le circunda. En ese grupo de diagnóstico y solución de problemas los directivos trabajan sobre un "Instrumento de Programación Colectiva", calificado así en la modalidad desarrollada por la experiencia ecuatoriana (ver A. Salinas, 1975, 1976; Oquist y Cifuentes, 1975-) a manera de texto de guía, con instrucciones de tarea para llevarlos sistemáticamente a lo largo de las siguientes etapas:

Primera: Definición de la Misión y Objetivos, y Medición del Desempeño Institucional.

Segunda: Identificación de Problemas y Análisis de Fuerzas Organizacionales.

Tercera: Desarrollo de Estrategias y Programas de Acción para Mejorar el Desempeño.

Cuarta: Disposición de Arreglos para la Ejecución de Estrategias y Programas.

448. De tal manera, y como lo puntualiza Abramson (1983), los talleres representan " .. una experiencia de aprendizaje instrumentada y bien estructurada, caracterizados por el uso del así llamado instrumento para la mejora del rendimiento."

449. Procede ahora describir el procedimiento sistemático que conforma al instrumento para el mejoramiento del desempeno, en cada una de las cuatro etapas de la fase de diagnóstico organizacional y planeamiento de acciones de cambio.

Etapa 1. DEFINICION DE LA MISION Y OBJETIVOS, Y MEDICION DEL DESEMPENO INSTITUCIONAL

450. En este primer momento del Taller los directivos, organizados en grupos de trabajo, se dan a la labor de resolver dos temas vitales propios de la estrategia empresarial, los cuales tienen que ver con la "identidad" y el "Destino" de la institución. El definir la naturaleza y el propósito de la organización es tarea básica del proceso de planificación, y al mismo tiempo parece ser más difícil de lo que pareciera (Espy, 1986). Para ello, habrá de darse respuesta a la cuestión relativa a cuáles son los "rasgos de identidad" que distinguen a la empresa como singular y única (Etkin y Schvarstein, 1989); se trata de poner de manifiesto la percepción que se tiene acerca de quien se es en cuanto organización (Egan, 1988). En seguida procede aclarar qué necesidades societales intenta satisfacer la institución, de suerte que pueda determinarse el papel funcional que jugará en su entorno (Pfeiffer, Goodstein y Nolan, 1986). Una vez establecido el "Propósito" de la empresa, esto es, el rol que desempenará a efecto de llenar demandas de la sociedad, de tal finalidad fluirá la Misión de esa entidad. La misión es la "raison d'etre" de la organización, y responde a la pregunta ¿En que negocio o actividad estamos. La claridad con que se responda a esa interrogante es de suma importancia, puesto que fija la frontera de las operaciones de la empresa al demarcar con mayor especificidad y precisión el campo o alcance de su propósito (Boseman y Phatak, 1989). Al formularse la misión se incluirá, además de su identidad y su rol, el enunciado de: a) los productos o servicios que habrá de proveer (el "que"); b) los clientes o usuarios a quienes se pretende atender (el para "quien"); c) el segmento del mercado que cubrirá (el donde); y d) la tecnología que será empleada (el como); entre otros aspectos (Boseman y Phatak 1989; Pfeiffer, Goodstein y Nolan, 1986).

451. Después de ese ejercicio dirigido hacia la expresión de una "voluntad de sentido" (Frankl, 1987, entiende por ello la propensión a "hallar un sentido y realizar ese sentido-") o, para decirlo en palabras de Ortega y Gasset (1984), de "inventarnos nuestra propia existencia", de "hallar" y "descubrir" su "trayectoria", esto es, de "decidir, por cuenta y riesgo (de uno mismo) lo que (se) va a hacer", dentro del "pie forzado de la circunstancia.", procede definir los "Objetivos Estratégicos" de la empresa. Estos objetivos son los resultados finales que desea alcanzar la institución en su conjunto, para cumplir con su misión básica, y marcan el tiempo en que ello deberá lograrse. Es importante advertir que la fijación de dichos objetivos implica un estudio o prueba de viabilidad de los mismos, en función de la disponibilidad de recursos para materializarlos, además del análisis

de oportunidades y amenazas del entorno, al igual que de la capacidad de organización y gestion para enfrentarlas en términos de fortalezas y debilidades. Tales productos esperados habrán de servir como punto de referencia, o estándares de desempeno, para medir los avances en el cumplimiento de la misión de la entidad en tanto se van ejecutando los planes (Boseman y Phatak, 1989). Con esos propósitos, esta etapa requiere que dentro de los primeros trabajos del Taller los directivos establezcan los principales objetivos globales generales y de largo alcance en el horizonte temporal. los cuales habrán de servir, junto con la misión, a manera de "paraguas" del proceso de planificación (Hardy, 1972) para de ahí derivar objetivos específicos y metas conforme a un "enfoque de cascada" (Raia, 1974 .

452. El siguiente paso consistirá, por consecuencia, en establecer los "Objetivos Específicos", los que se formulan para el mediano plazo en cada una de las "áreas de resultado clave (Powell, 1987; Raia, 1974) o "factores de exito clave" (Boseman y Phatak, 1989) de la institución. Así por ejemplo, en el caso de una empresa petrolera estatal, Powell (1987) identifica áreas de resultado clave tales como: a) requerimientos y misión propios de la entidad; b) uso de recursos financieros; c) utilización de recursos materiales; d) manejo y aprovechamiento de recursos humanos; e) empleo de recursos de información; f) estructura integral; y g) enlaces con el entorno.

453. A continuación se determinan los objetivos a corto plazo para las divisiones o áreas funcionales de la empresa. Esto se realiza derivando de los compromisos establecidos para cada área de resultado clave, objetivos concretos y cuantificados que serán asignados dentro de la estructura orgánica institucional (Powell, 1987; Raia, 1974). Estos objetivos para el corto plazo deberán anualizarse dentro del horizonte de los objetivos globales específicos, de manera que sienten la base para la elaboración de planes para el futuro inmediato.

454. Concluido ese ejercicio de "gerencia por objetivos" procederá determinar, para cada objetivo, "Indicadores de Desempeno", así como la "información" necesaria para para medirlo y juzgar su cumplimiento (United Nations, 1977; Abramson, 1978). Según lo define Mayo Smith (1981), un "Indicador de Desempeno" es "... una variable cuantificable la cual puede emplearse para medir el grado en que ... (los) objetivos están siendo alcanzados." En términos similares, Salinas (1976, 1978), al ocuparse de la "Programación Colectiva", conceptúa a los indicadores como "... determinado tipo de acciones, factores o condiciones que es posible analizar, para ver si se cumplió un objetivo y en qué proporción." de tal suerte, Salinas establece que con relación a cada uno de los objetivos operacionales es necesario:

"- establecer baterías de indicadores que puedan darnos senales oportunas y adecuadas del grado en el esos objetivos se están alcanzando,

"- del grado en que están repercutiendo,

"- del grado en que están satisfaciendo a las clientelas que se dirigen, y

"- más otras medidas de desempeno.

455. Con esos indicadores -agrega el autor- es posible, en seguida establecer, "... una vez determinados los rangos de tolerancia con relación a cada uno de ellos", "... 'cuadros de mando' con los que se pueda 'monitorear' el desarrollo de las actividades, para en efecto poder hacer una 'administración por excepción'. Ejemplo de indicadores culturales serían: un número de receptores de radio y televisión, número de periodicos, indice de alfabetismo, etc. Indicadores de desarrollo son: el ingreso per capita, la tasa de natalidad, la tasa de mortalidad, entre otros (Salinas (1976). A su vez Mayo-Smith (1981) pone como muestra de objetivos e indicadores los siguientes:

O B J E T I V O S	I N D I C A D O R E S
A. Incrementar la frecuencia del servicio de autobuses urbanos en 30 %.	A. Frecuencia de autobuses (en minutos) en la ruta "A" durante horas pico.
B. 80% de las secretarias entrenadas alcanzarán una velocidad en máquina de escribir, de 100/50 palabras por minuto.	B. Porcentaje de secretarias aprobadas con velocidades de 100/50 p.p.m. en el examen anual.
C. Evaluar al final del semestre los programas de adiestramiento en talleres de: a) Productividad; b) Manejo del Stress; y c) Relaciones Laborales.	C. Número de programas de capacitación evaluados al semestre.

456. Otros ejemplos reales de indicadores de desempeno pueden consultarse en las obras de Abramson (1983) y de Powell (1987), referidos estos ultimos al nivel de objetivos especificos en las Areas de resultado clave antes aludidas. En todo caso, tal como sugiere el primero de ellos, los indicadores pueden clasificarse por tipos, a saber: producción o servicio, productividad, financieros, etc. (Abramson, 1978,

457. Ya en el caso concreto de la Administración Pública latinoamericana, los ordenamientos jurídicos que norman a la empresa pública de México, como son la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (Diario Oficial, 14-V-1986), el Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (Diario Oficial, 26-I-1990), y el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Publica 1990-1994 (Diario Oficial, 16-IV-90), señalan entre las facultades y obligaciones de los directores generales de esas entidades, las de establecer los

mecanismos de evaluacion que destaquen la eficiencia y eficacia con que se desempene la entidad, y presentar al organo de Gobierno respectivo el informe del desempeno de las actividades de la misma. Para tal efecto, se disenaran indicadores básicos de gestion que midan la operacion, productividad, situacion financiera e impacto social, asi como el cumplimiento de objetivos en terminos de eficacia y eficiencia, ademas de los niveles de calidad tanto en los productos como en la prestacion de servicios. Asimismo, las empresas publicas deberan contar con indicadores para la medicion de su rentabilidad. Es importante agregar que con base en los informes de autoevaluacion institucional presentados por los Directores Generales de las entidades, habrán de introducirse el mejoramiento de la gestion de las mismas, instrumentando programas de modernizacion, desentralizacion, desconcentracion, simplificación administrativa y capacitacion.

458. Posterior a la fijacion de indicadores de desempeno vendra la determinación de metas necesarias para alcanzar los objetivos, proyectadas al horizonte que cubren estos ultimos. En todo caso, las metas deberán ser realistas, significando un reto pero al mismo tiempo factibles de alcanzar, dentro de las restricciones del entorno de la empresa (United Nations, 1977; Powell, 1987).

459. Es siguiente paso es de particular relevancia, por cuanto será el disparador de las acciones de mejoramiento de la organización y gestión institucional, al identificarse, por parte del equipo directivo, las "brechas de desempeno" empresarial. En este sentido Downs (1966) sustiene que cuando los funcionarios detectan alguna brecha entre lo que hacen y lo que consideran que deberian estar haciendo, se sienten motivados a buscar acciones alternativas para emprender (o rechazar) un cambio. Esto es, para "cerrar la brecha" entre el estado de cosas actual y el estado deseado (ver tambien Beckhard y Harris, 1977, en cuanto a la "Formula de Gleicher" para el cambio; y a Leemans, 1970, con respecto al concepto de "distancia" percibida en una brecha, y su papel de "incentivo" para emprender procesos de cambio o reforma). De tal suerte, Abramson (1979) indica que la primera etapa del Taller concluye con la medicion del nivel de desempeno presente y su comparacion con el que nos gustaria estar en lo futuro, para que al estimarse la diferencia entre los dos se determine la extension de la brecha de desempeno, y para la cual habra de tenderse un puente que la salve.

Etapa 2. IDENTIFICACION DE PROBLEMAS Y ANALISIS DE FUERZAS ORGANIZACIONALES.

460. Esta etapa de autodiagnostico de los factores de organizacion y gestion empresarial, emprendida por los directivos, a través del trabajo grupal facilitado por los consultores del proceso de Taller, tiene por tarea concreta el análisis de las restricciones, internas y externas, para un mejor desempeno de la empresa, determinando la existencia de problemas (brechas) y sus causas. Segun Powel (1987), la premisa básica en que se basa este ejercicio es que para el me-

joramiento de los resultados o la actuación empresarial, deben ser resueltos ciertos problemas en el interior y el entorno de la institución. Estas dificultades son vistas a manera de impedimentos del desempeño de la entidad. El autor indica también como, además de esos obstáculos, existen dentro y fuera de la organización fuerzas que la ayudan en el logro de sus objetivos, y las cuales deben de igual manera ser examinadas.

461. En tal ciercunstancia, a fin de pasar del nivel de desempeño en que se encuentra actualmente la empresa hasta aquel en el cual podría estar en lo futuro, deberán ser resueltas ciertas trabas y tomar ventaja de las fuerzas favorecedoras de una mejor actuación (United Nations, 1977; Abramson, 1978).

462. Con tales propósitos los participantes en el Taller levantarán un censo de fuerzas restrictivas e impulsoras, las cuales pueden hallarse presentes al intentarse cerrar la brecha de desempeño. Una vez discutidos los factores identificados, y llegado a un consenso por el equipo de directores, se procede al establecimiento de interconexiones entre los impedimentos u obstáculos a una eficaz actuación de la empresa, de manera tal que por medio de un análisis matricial se encuentren sus interrelaciones y encadenamientos de causalidad, que permitan llegar a consolidar esas fuerzas en una lista depurada y definitiva (United Nations, 1977; Abramson, 1978).

463. El paso que sigue consistirá en una clasificación de fuerzas impulsoras y restrictivas, conforme a criterios tales como: a) la fuente u origen interno o externo de las fuerzas; b) la posibilidad de remover los impedimentos dentro de la empresa o si están sujetos a entes externos; c) el ámbito global o por áreas funcionales de los obstáculos; d) la naturaleza físico-tecnológico-cuantitativa o de relaciones humano-organizativas de las fuerzas. En seguida, el equipo de directores procederá a jerarquizar los factores restrictivos según su impacto en el desempeño organizacional y la ductilidad para ser resueltos. (United Nations, 1977; Abramson, 1978).

464. A continuación los participantes en el Taller, con el apoyo del consultor facilitador del ejercicio grupal, se ocupan de medir y estimar el poder o la intensidad de las fuerzas restrictivas e impulsoras, calificándolas mediante una escala con puntaje de 1 (débil) a 5 (poderosa). Acto seguido, el equipo de directores procederá a construir sobre una hoja de rotafolio, un "diagrama para el análisis del campo de fuerzas" que muestre en forma gráfica, mediante flechas opuestas divididas por una línea vertical (que marca un valor cero) la potencia de cada uno de los factores de organización y gestión que coadyuvan o impiden que la empresa eleve sus niveles de desempeño, cerrando la brecha respectiva (United Nations, 1977; Abramson, 1978). Finalmente, Mayo-Smith (1981) sugiere el seleccionar un número reducido de fuerzas (no mayor de siete, para cada clase), sobre las cuales basar la futura estrategia y planes con acciones de mejoramiento.

Etapa 3. DESARROLLO DE ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS DE ACCION PARA MEJORAR EL DESEMPENO

465. Habiendose completado la etapa de la definicion de problemas y autodiagnostico organizacional, procede dar paso al momento en que los participantes en el Taller prescriban, por si mismos, "la accion terapeutica o del cambio", apoyados en el método de "intervención facilitadora" empleado, para tal efecto, por el consultor al actuar conforme al rol de "agente de cambio" o "agente de intervencion" (Pages, 1976).

466. En efecto, el equipo de directivos se encamina ahora a especificar la direccion deseable del cambio e identificar las variables más idóneas para ser alteradas. Esto, con la finalidad de permitir el movimiento de la organización en el rumbo preferido, mediante un plan de accion que permita cerrar la brecha entre el estado de cosas presente y el futuro, segun visualizan Lawrence y Lorsch (1969) esta etapa, dentro de las fases de la planificacion del cambio organizacional.

467. De tal suerte, estructurados en grupos de trabajo, los directores se abocarán a la doble tarea de trazar la estrategia de cambio y al planeamiento de las acciones que lleven a la reducción de las fuerzas restrictivas y al fortalecimiento de las impulsoras, a fin de generar el movimiento en la direccion deseada (Baker y Paris, 1975).

468. Con esos propósitos, el instrumento guía de las reuniones del Taller propone involucrar al grupo de participantes en una sesion de "tormenta de ideas", conducida por los facilitadores a efecto de que, mediante creatividad colectiva, conciban estrategias que modifiquen o reafirmen el comportamiento de las fuerzas que concurren en la situación problema. Los resultados de este ejercicio serán un conjunto de enunciados de "políticas" (estrategias), lo más amplias y generales, incluyendo un grupo de "programas de accion", los cuales, a su vez, pueden considerarse como movimientos tácticos de naturaleza más específica y detallada (United Nations, 1977; Abramson, 1978, 1983). Por su parte Lawrie (1987) sugiere que las acciones principales, o mayores, propuestas en los programas, sean traducidas a "proyectos", y la gestion de estos, o los grupos de trabajo ad hoc", queden bajo la autoridad del coordinador del programa de mejoramiento del desempeno, quien jugará un papel importante en ello, junto con los jefes de las unidades de organizacion y sistemas y de capacitación.

469. Ta, como indican Baker y Paris (1975) los planes (programas) de accion deberán incluir decisiones acerca de quien (es) será (n) responsable (s) de la ejecucion de cada accion o de la supervision del proceso, además de las fechas de inicio y terminación de cada paso, así como las de "monitoreo" y evaluacion. Vale consultar los trabajos de Naciones Unidas (1977) y de Abramson (1978, 1983), donde se incluyen los formatos respectivos a la presentación de estrategias y programas de mejoramiento, así como cada una de las etapas.

470. Por último, Abramson (1978, 1983) llama la atención en el sentido de que el producto final obtenido, y registrado, es un "paquete completo de estrategias y programas" que se ocupen de las fuerzas restrictivas e impulsoras. Este paquete, junto con los objetivos, indicadores de desempeno y metas, conforman en una totalidad un "plan para el mejoramiento del desempeno de la organización", globalizador y sistemático. En este mismo orden de ideas, Energin (1975) sugiere la siguiente presentación del Plan para el Mejoramiento del Desempeno:

1. En qué negocio estamos (misión).
2. Objetivos de la Organización.
3. Indicadores de Desempeno.
4. Metas de Resultado.
6. Problemas de Desempeno.
7. Fuerzas Restrictivas.
8. Fuerzas Impulsoras.
9. Estrategias y Programas de Acción para el Mejoramiento del Desempeno.
10. Arreglos para la Implantación.

Etapa 4. DISPOSICION DE ARREGLOS PARA LA EJECUCION DE ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS

471. En esta etapa final del Taller de autodiagnóstico y cambio planificado, para mejorar el desempeno empresarial público, los participantes se abocan a la tarea de prepararse orgánicamente con el propósito de disponer de un mecanismo colegiado que se ocupe de: 1) activar; 2) dirigir, 3) coordinar, y 4) revisar los avances relativos a :

a) La implantación de estrategias y programas de acción; y

b) El cumplimiento de las metas de desempeno.

472. A efecto de instrumentar tal cometido, se instituye un (o varios) pequeno "Comité de Acción", compuesto por personas en posiciones claves, que influyan en el logro de los resultados de los programas y proyectos. Una vez establecido el Equipo, se le deberían de definir claramente sus términos de referencia así como asignársele la autoridad que se estime necesaria. De igual forma, habrán de nombrarse coordinadores de programas y jefes de proyecto, con responsabilidad para: a) coordinar las acciones de programas y proyectos; b) informar acerca de los avances, durante intervalos adecuados; y c)

llevar un registro de los acuerdos a que se llegue en esos dos puntos (Mayo-Smith, 1981; United Nations, 1977).

473. Los pasos siguientes de esta etapa están dirigidos en primer lugar a la previsión de posibles dificultades y resistencias al cambio, las cuales deben listarse por orden de importancia, junto con aquellas estrategias que se juzguen pertinentes para hacerles frente, calificándolas según el grado de éxito esperado. A continuación se deben negociar las estrategias con las autoridades superiores, especificando además qué decisiones, políticas y otro apoyo se requiere de ellas, de manera tal que puedan ejecutarse las medidas de mejoramiento. Ahora bien, como quizá no sea posible arrancar simultáneamente todos los programas y proyectos, será necesario decidir respecto a cuáles merecen atención prioritaria, mayor tiempo, esfuerzo y recursos para su implantación (Mayo-Smith, 1981; United Nations, 1977; Abramson, 1978, 1983).

474. Asimismo, una medida estratégica de particular importancia es la de disponer lo pertinente para la constante revisión de avances, evaluaciones y adopciones de las medidas correctivas que procedan en la ejecución de los programas y proyectos de mejoramiento, así como en los propios planes y cronogramas o redes de actividades de implantación (Mayo-Smith, 1981; United Nations, 1977; Abramson, 1978, 1983).

475. Por último, cabe subrayar que el enfoque o método para la planificación del mejoramiento del desempeño debe verse, en perspectiva, como un ciclo continuo. De manera que este "reciclaje" permanente habrá de conducir al equipo de directivos, mediante sucesivos talleres, a nuevas rondas de diagnosis y planificación de la acción. En consecuencia, tal como concluye la Guía o libro de trabajo del instrumento "PIP" (o "PMR"): "Lo que esto significa es que el ciclo de mejoramiento del desempeño, en realidad, resulta ser un proceso cíclico que podría continuar indefinidamente: primero la diagnosis organizacional, la planificación de acciones, luego la implantación seguidos por la revisión de avances y correcciones del caso, la cual, a su vez resulta en una nueva diagnosis y el establecimiento de planes de acción para ser ejecutados" (United Nations, 1977).

5. TECNOLOGIA DE INTERVENCION PARA MEJORAR EL DESEMPEÑO DE MANERA PLANIFICADA

476. Un tema de especial relevancia por su naturaleza estratégica y táctica para desencadenar, conducir e implantar el cambio planificado, facilitado por la investigación-acción, en el marco del enfoque para el mejoramiento del desempeño empresarial público, es el relativo a las técnicas e instrumentos de "intervención" de que se valen los actores de ese proceso.

477. Según se define, una "intervención" es cualquier "acción" específica diseñada, y emprendida en forma deliberada y planificada, para "facilitar" el "proceso de cambio" (Sash-

kin, 1980; Vail, 1973; Huse, 1980).

478. Antes hicimos referencia, citando a Abramson (1983) que el método para mejorar el desempeno en forma planificada es una "intervención para el cambio organizacional", la cual fué creada "encapsulando", dentro de un "instrumento básico", un número de técnicas propias de las ciencias del comportamiento, el Desarrollo Organizacional (DO), y la gestión moderna, de acuerdo a lo que consigna una publicación especializada de Naciones Unidas (1977).

479. En ese contexto, se emplearon un conjunto de "intervenciones orientadas hacia la organización", para producir cambios mediante el enfoque que nos ocupa (Abramson, 1975, 1980), y a las cuales podemos clasificar en dos grupos. Al primero de ellos lo denominamos de intervenciones "básicas", y al segundo de intervenciones "instrumentales".

480. De tal forma, encontramos en el primer tipo de intervenciones, siguiendo a Abramson (1975, 1980), a la "Planificación Estratégica" y la "Gerencia por Objetivos", las cuales fueron enfatizadas de entrada en los Talleres al involucrar a los cuadros directivos en las tareas propias de la definición del rol y la misión empresarial, áreas de resultados clave, objetivos, indicadores y metas de desempeno. También dentro de este grupo está la técnica grupal para la "Solución de Problemas", donde se identifican y definen "brechas de desempeno", se analiza el "campo de fuerzas", para en seguida trazar estrategias de cambio y elaborar planes y programas de acción para introducción de mejoras. Así también, el Taller jugó un papel de valor catalítico al reunir en esa experiencia, por vez primera, en la forma de un equipo total de alta dirección, a los funcionarios con responsabilidades de gestión. Para ello se hizo uso de la intervención orientada a la "formación de equipos", calificada con frecuencia como la "piedra angular" del esfuerzo de DO y del propio enfoque "PIP" ("PMR"). Esto resultó en una ayuda para la institucionalización de un nuevo patrón de dirección o gerencia, llamado a reunir al personal con otras funciones en un "equipo" para la solución de problemas y la planificación, a efecto de que se ocuparan, de manera colectiva, de los muchos problemas de cambio, interrelacionados, que todos compartían, y lo cual condiciría a una más eficaz gestión de la empresa pública al aplicarse la ciencia del comportamiento.

481. Por otra parte, en el grupo de intervenciones de naturaleza "instrumental" encontramos la aplicación del "Análisis del Campo de Fuerzas" (creado por Kurt Lewin, 1951, 1978) concebido como un modelo y una técnica para el diagnóstico y el desarrollo de estrategias de cambio. Esto, mediante la identificación de fuerzas o factores (externos e internos) impulsores y restrictivos, el análisis de los mismos por medio del "diagrama del campo de fuerzas", la medición de la intensidad de éstas, la determinación de fuerzas bajo control, y finalmente el diseno de estrategias y planes de acción. Otra intervención de suma importancia, asociada con el trabajo del equipo directivo en taller, es la "Reunión de

Confrontación", ideada por Beckhard (1967), que se emplea para involucrar activamente a los cuadros de dirección en sesiones grupales, de corta duración, con objeto de que identifiquen problemas de la organización, percibidos por ellos (a través de equipos de trabajo heterogéneos), jerarquicen los problemas y desarrollen un plan táctico de acción para solucionarlos (mediante equipos funcionales o por temas). Todo esto lo realizan "por sí mismos" los propios directivos, con la facilitación de un agente de cambio, a manera del "autodiagnóstico" y "autointervención", sugerido por Schein (1969; citado por Abramson, 1983) practicados por el equipo gerencial, con la ayuda del "consultor de procesos". De no menor trascendencia es la "Realimentación de Datos" (concebida por Mann, 1957), y la cual consiste en la recopilación de datos en un grupo o unidad organizativa (con la aplicación de entrevistas, cuestionarios y la observación directa), por parte de un consultor (de procesos), la tabulación y el resumen de esos datos, y la "realimentación" (feedback) de los mismos al grupo o unidad, para el diagnóstico grupal de problemas, y en seguida abocarse al desarrollo de planes de acción.

482. Cabe concluir subrayando (siguiendo a Abramson, 1975, 1980) que en todo el proceso de la planificación del mejoramiento del desempeño, el rol jugado por los consultores externos no fué el usual del "experto", quien por el mismo recolecta datos, efectua el diagnóstico, redacta un largo informe y ofrece una profunda asesoría en temas sustantivos. En cambio, lo innovador y el poder del método "PIP" ("PMR") radica en que no son los consultores, sino la propia organización la que se envuelve en el arduo proceso de identificar los problemas y las respectivas fuerzas restrictivas e impulsoras del cambio, así como en la elaboración de estrategias y programas de acción. Esto es, que la propia organización diagnóstica, planifica y se compromete, por sí misma, en la acción para el desarrollo.

483. En consecuencia, los consultores del enfoque para mejorar el desempeño empresarial público, en forma planificada, sirven como "consultores de procesos", o expertos en el procedimiento y metodología de tal enfoque y su respectivo instrumental, y quizás un poco en la teoría y la tecnología del cambio planificado y de los métodos modernos de gestión. Pero actuando, en todo caso, a manera de "facilitadores" y "catalizadores" de los directivos, en forma individual y en grupo, para ayudarlos en el proceso de mejoramiento del desempeño, mediante la renovación y revitalización de sus organizaciones.

B. ENFOQUE PARA OPTIMIZAR EL DESEMPENO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS A TRAVES DE LA ACCION GERENCIAL INTERNA: "OPTIMA"

1. ANTECEDENTES

484. Convocado por la División de Administración Pública de las Naciones Unidas, en octubre de 1969 se reunió un Grupo de Trabajo, integrado por directivos, especialistas y estudiosos de la gestión de las empresas públicas, con el propósito de examinar aquellos rasgos insatisfactorios en la actuación de estas entidades, de manera que cualquier prescripción de mejoramiento estuviese precedida de un adecuado diagnóstico (United Nations, 1970). El tema "mejoramiento del desempeno" fue seleccionado para tal ocasión debido a la gran importancia que se le atribuiría en el marco de la Estrategia Internacional para el Desarrollo promovida por Naciones Unidas, a partir de la década de los setenta. Esto debido al convencimiento respecto al valor relevante y el papel esencial de la empresa pública, para la conquista de los objetivos del desarrollo (Naciones Unidas, 1971).

485. En tal circunstancia se inscribe el origen del enfoque para optimizar el desempeno de las empresas paraestatales que ahora abordamos, el cual se advertirá, tiene raíces comunes con el método para mejorar el desempeno en forma planificada (conocido internacionalmente por instrumento "PIP", siglas de Performance Improvement Planning, traducido como Programación para Mejorar el Rendimiento, o según la abreviatura "PMR"), del cual nos hemos ocupado en la sección precedente (United Nations, 1977, Abramson, 1978, 1983).

486. Vale recordar por consiguiente, que en el programa de empresas públicas, promovido por el Organismo Mundial, revistió especial urgencia lo relativo a "como mejorar su funcionamiento", por ser ése "el problema fundamental" que enfrentan, proponiéndose como prioritarias las tareas siguientes:

- Elaborar y emplear mejores métodos para evaluar el desempeno y la productividad.

- Mejorar la organización, así como los sistemas y prácticas de gestión.

- Buscar medios eficaces para que el personal participe en la toma de decisiones.

487. Este último aspecto se enmarcó en una de las tareas imperiosas de la Estrategia para el Desarrollo, orientada en el sentido de que "La nueva administración pública debe estar caracterizada por un nuevo elemento humano", representado por la participación de los empleados dentro de una organización y la de los ciudadanos, y grupos cívicos, en la administración de la misma. Lo primero, sugiere el Informe de Naciones Unidas (1971), "... entrana el pasaje de un sistema de gestión autoritaria a otro que fomenta la iniciativa en el uso del discernimiento, en el mejoramiento de los métodos y

en la sugerencia de nuevas actividades; propende tambien a la existencia de formas organizadas de consulta con los empleados en cada nivel de supervisión sobre asuntos de importancia general, especialmente en los cuales se requiere ... (su) participación ...". Por consiguiente, se reconoció en el programa relativo al "Empleo de técnicas modernas de administración", dentro de las Estrategia Internacional para el Desarrollo, que "Un problema universal de la administración es el desarrollo de sistemas que haga más efectiva la participación de los empleados de todos los niveles en una organización, gobierno o empresa de forma que mejore su funcionamiento y al mismo tiempo aumente la satisfacción de cada empleado...". Esto, por cuanto "... las formas de administración en que haya participación pueden dar por resultado no sólo un mejor funcionamiento y productividad sino también un personal más completamente dedicado y responsable." En tal circunstancia, en la Estrategia Internacional para el Desarrollo se propusieron tres clases de acciones para asistir a los países en la evaluación de posibilidades y la adaptación de los enfoques mejor adecuados a su medio administrativo y cultural:

a) Poner a disposición de los gobiernos interesados conocimientos y experiencia actuales, en forma utilizable, en esos aspectos de "conducta de la administración", tales como cuestiones de participación, motivación, comunicación, resolución de conflictos, técnicas de consulta mixtas y relaciones interpersonales en los procesos administrativos, y establecimiento de políticas;

b) Estimular y prestar asistencia a escuelas e institutos de administración para la incorporación de nuevos aspectos de administración en sus programas; y

c) Estimular la investigación y el intercambio de información sobre la manera como los gobiernos pueden emprender en forma más eficiente los programas de mejoramiento de la administración en que se incorporen dichos conceptos y técnicas.

488. Ahora bien, en cuanto al segundo tipo de participación se requirió, entre otros medios, la utilización de "grupos consultivos" y diversos métodos de participación de los ciudadanos con fines de "consulta, asesoramiento y guía" en la "formulación de decisiones sobre las propuestas gubernamentales y su ejecución", al igual que en la "fijación de metas del desarrollo, la formulación de planes y la adopción de programas y proyectos, así como la ejecución de los mismos." En consecuencia, en el citado informe acerca de "La Administración Pública en el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo", se sostiene que se necesitan "medidas imaginativas" para promover y mantener el interés de los ciudadanos en la administración de los asuntos públicos, para darles un sentido de participación en las decisiones de los

órganos gubernamentales que les afecten directamente, y para capacitarlos para que contribuyan a una mejor administración. Además, la participación ciudadana en la administración pública es asimismo una "salvaguarda importante contra el abuso de la autoridad administrativa".

489. De igual manera, entre los otros asuntos a los que debería prestarse particular atención en la esfera de las empresas públicas, recomendadas tanto por la Estrategia Internacional para el Desarrollo, como en el Informe del Grupo de Trabajo sobre Medidas para Mejorar el Desempeño de esas entidades, figuraron los que se exponen a continuación:

- La participación de la dirección empresarial en el proceso de planificación y el establecimiento de objetivos, a cargo de las autoridades centrales y sectoriales, al igual que en la formulación de la política pública respectiva a su esfera de actividad, integrando las operaciones de la empresa pública con objetivos nacionales socioeconómicos.

- El cultivar, por parte de las autoridades normativas y de regulación, un estilo de planificación y supervisión participativo, a través de la completa colaboración de los niveles superiores y los más bajos en la estructura jerárquica de la empresa pública, desarrollando con tal fin la "gerencia por objetivos" y el "control por resultados", íntimamente vinculados entre sí.

- El fortalecer la capacidad de los directivos para relacionarse con un amplio entorno, en particular para tratar con las autoridades sectoriales y reguladoras, al igual que con los políticos y grupos de presión. Asimismo, las empresas públicas deberían estar bien coordinadas entre ellas, y con otros organismos gubernamentales con actividades afines.

- La mejora en el funcionamiento de la empresa públi- en todos los aspectos de la responsabilidad de dirección, incluyendo la organización interna y la administración y formación de personal, así como la gestión financiera.

- El diseñar y ejecutar programas para el desarrollo del personal directivo, mejorando los conocimientos, experiencias y habilidades, y cambiando actitudes, propios del ejercicio de las funciones inherentes a su cargo, y en función del rol de la empresa pública. Reunidos para tal fin, los directores de esas empresas con sus contrapartes del sector privado, y con funcionarios de alto nivel en los ministerios y de las autoridades de supervisión global y sectorial. Así también, el desarrollo directivo debería fomentar un estilo participativo de liderazgo, además de su comprensión respecto a la

dinámica de la organización y de la actividad grupal en cuanto destrezas esenciales en la gestión de las empresas públicas.

490. Por último, no menos importante en la motivación de innovar la tecnología para el mejoramiento permanente del desempeño de las empresas públicas, mediante un enfoque que optimizara la eficacia y eficiencia de su actuación al hacer descansar este propósito en el desarrollo de la capacidad interna de gestión de esas entidades, lo fue el objetivo básico de la Estrategia Internacional para el Desarrollo promovida por las Naciones Unidas, que perseguía la "investigación", especialmente la orientada hacia la "acción" y hacia los "problemas" (esto es, la "investigación Acción"). Ello, con la finalidad de dar bases más racionales y seguras en las decisiones de política y para el "cambio administrativo".

491. Como corolario de las sesiones del Grupo de Trabajo, antes referido, celebradas del 13 al 24 de octubre de 1969 en Herceg-Novi, Yugoslavia, los participantes recomendaron, a sugerencia de la propuesta presentada por la delegación de ese país, el establecimiento de un Centro Interregional para el mejoramiento del desempeño de las empresas públicas, y el cual tendría entre sus atribuciones la de:

- Instituir la "investigación orientada a la acción", con objeto de llevar a cabo capacitación de alto nivel y servicios de consultoría.

492. De tal suerte, la sugerencia fue recogida por la Secretaría General de las Naciones Unidas y puesta a consideración de las autoridades yugoslavas, las cuales en 1974 fundaron el Centro Internacional para Empresas Públicas de Países en Desarrollo (CIEP), transformado en 1978 en institución intergubernamental con más de treinta países afiliados de los cuatro continentes.

493. En ese contexto, el CIEP cuenta con un Servicio de Consultoría cuyo enfoque básico es el de promover y desarrollar instrumentos pragmáticos y metodologías para mejorar los conocimientos prácticos para la solución de problemas y la capacidad en la toma de decisiones, y asistir a las empresas públicas en el desenvolvimiento o fortalecimiento de la autoconfianza o seguridad en sí mismas para tales propósitos, al igual que para mejorar la eficacia de su actuación. Con tal finalidad se ha ideado una metodología denominada "OPTIMA", acrónimo este de "Optimum Performance Through Internal Management Action", traducido como "Desempeño Óptimo A Través de la Acción Gerencial Interna", la cual facilita el diagnóstico y el mejoramiento del desempeño empresarial público sobre esas bases.

494. El enfoque es de reciente creación, y se presentó por vez primera, a inicios de los ochenta, en un curso para directivos de alto nivel organizado por el Centro de Productividad de Etiopía y el CIEP, según lo consigna Praxy Fernandes (1981), en la monografía donde expone el concepto OPTIMA.

495. En esa ocasión, relata Praxy Fernades, quien fungía como Asesor Principal de las Naciones Unidas en el CIEP, un equipo profesional de esta institución, conformado por él, y por Vladimir Kreacic, Jefe de la División de Consultoría (donde se inició la idea de OPTIMA), y Rasto Macus, expusieron en el Curso efectuado en Addis Abeba, un enfoque integrado para mejorar el desempeño en las empresas públicas, el cual incorporó conceptos tales como los de planificación corporativa, la exploración de conexiones o eslabonamientos de la empresa con su entorno, la evaluación del desempeño, la importancia de la tecnología y la gestión de su transferencia y desarrollo, el desarrollo de habilidades para la solución de problemas y el empleo de la consultoría. Como resultado del exitoso resultado de esa misión, que había reunido a la capacitación, investigación y consultoría en un todo conectado con la realidad cotidiana de las empresas públicas, Fernandes propondría al CIEP desarrollar, a manera de "una metodología de trabajo integrada", un "paquete de instrumentos denominado OPTIMA", el que podía proponerse como "un eficaz mecanismo de actuación dirigido al mejoramiento del desempeño".

496. Desde entonces el CIEP ha llevado a cabo misiones exitosas para poner en práctica el enfoque OPTIMA, en países de Africa, Asia, Europa, América Latina y el Caribe. Las aplicaciones habían sido efectuadas, hasta 1985, en empresas estatales en ramas de actividad tales como: aerotransporte comercial, textiles, azucarera, telecomunicaciones, fundición, tabaco, electricidad, ferrocarriles, pesca, construcción de vagones para ferrocarril y metro, aeropuertos, hotelería, sitios de veraneo y recreación turística, agricultura, agroindustria, comercialización y exportaciones, entre otras.

497. En México se realizó en mayo de 1985 un ejercicio de OPTIMA organizado por el CIEP y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), en el que se obtuvieron resultados satisfactorios al ponerse en práctica en tres importantes entidades paraestatales. Para tal efecto se integró un equipo multinacional de consultoría original compuesto por personal consultor del CIEP, del INAP y el CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), coordinado técnicamente en forma conjunta por el autor de este trabajo de grado, quien se desempeñaba como Director de la División de Consultoría del INAP, y por Vladimir Kreacic, Jefe del Servicio de Consultoría en el CIEP.

498. Posteriormente el autor de este trabajo de grado, junto con Josefina Vera de Bonilla, adaptaría el enfoque a efecto de emplearlo en servicios de consultoría de: INAP para empresas públicas del sector industrial. Asimismo, actuando como Asesor Técnico Principal de las Naciones en un país latinoamericano, con un equipo de consultores de ese organismo mundial (integrado por José Antonio Maroto, de España, Rafael Reyes, de Venezuela, y Josefina Vera de Bonilla, de México) se diseñó una modalidad de OPTIMA para aplicarla en empresas estatales localizadas dentro de las ramas de los servicios de telecomunicaciones y aéreos, y la industria del cemento.

2. NATURALEZA Y PROPOSITO

499. De la revisión de los antecedentes que dieron origen a OPTIMA podemos entender que el concepto se refiere a un enfoque, una metodología y un instrumental para el diagnóstico de las empresas públicas, fundamentado en la investigación-Acción, el desarrollo de habilidades directivas y en la consultoría de expertos en gerencia y en procesos de cambio para ese tipo particular de entidades. OPTIMA tiene la finalidad de facilitar el mejoramiento del desempeño institucional, mediante el desarrollo de la autoconfianza, o seguridad de la empresa en sí misma, para llevar adelante de manera permanente tal propósito, desenvolviendo esa capacidad mediante acciones internas de gestión.

500. En tal contexto, advertimos cómo en el mismo término de "OPTIMA" se encuentran insertos dos conceptos (Fernandes, 1981; Fernandes y Kraacio, 1982; CIEP, s/f), a saber:

- El reconocer que el mejoramiento del desempeño requiere ser buscado constantemente (la idea de la optimización del desempeño).

- La firme convicción de que la manera más eficaz para alcanzar más altos niveles de desempeño es por medio de la acción interna de las mismas empresas (la estrategia de la acción gerencial interna y de un proceso de autoconfianza).

501. Según sugiere Praxy Fernandes (1981), la finalidad de OPTIMA debería ser "el alcanzar mejores niveles de desempeño"; el "instrumento" para ello es la "autoconfianza y la "generación de soluciones"; así como su "implantación", ha de lograrse "a través" de la "acción" de los propios "directivos" de las empresas públicas. Por consecuencia, agrega el autor (1984), todo el propósito de OPTIMA no es el de proporcionar un soporte o apuntalamiento a la empresa pública, sino capacitarlas para que se sostengan con firmeza, y desarrollen la capacidad de confiar en sí mismas. En suma, OPTIMA jugará un papel de catalizador con objeto de generar un "proceso interno" de solución de problemas, toma de decisiones y capacidad para un mejor desempeño.

502. Dentro de dicha circunstancia, el CIEP define como principal objetivo de OPTIMA: el acrecentar la toma de conciencia de quienes participan en este programa, acerca de la capacidad interna que existe en la empresa para:

1. Resolver sus problemas y mejorar el desempeño;

2. Habilitar a los directivos en la preparación y desarrollo de planes de acción para mejorar el desempeño, y llevarlos hasta el fin (seguimiento).

3. Mejorar el empleo de la capacidad de consultoría interna que existe al presente.

503. En el marco de ese objetivo fundamental se persiguen los siguientes resultados especificos:

1. Hacer más conscientes a los participantes en el programa OPTIMA respecto a los puntos y dificultates implícitos en el proceso de solución de problemas.

2. Examinar en forma concreta el alcance de los problemas de organización y gestión que surgen en las empresas públicas, y analizar de que manera vienen siendo abordados.

3. Promover y estimular una mejor comprensión de las técnicas y metodologías que conducen a un mejor desempeno en las empresas públicas.

4. Habilitar en la preparación de planes de acción prácticos, y de seguimiento (para continuar el esfuerzo inicial), dirigidos al logro de estándares más altos de desempeno, por medio de acciones internas de gestión.

5. Fortalecer la capacidad de instituciones nacionales de gestión en el diagnóstico y solución de problemas de la empresa pública, e intercambiar entre ellas experiencias en ese campo.

504. Cabe resumir que, tal como lo expresa Praxy Fernandes (1984), el propósito último de OPTIMA, y su significado explícito inconfundible, es: "La Búsqueda de la Excelencia". Asimismo, el término encierra en sí las dos ideas vitales a que ya se hacen referencia el CIEP (s/f) y Fernandes (1984), a saber:

- El perseguir un mejoramiento constante del desempeno empresarial público; y

- La búsqueda de ese mejoramiento a través de un proceso de autoconfianza, desarrollando la empresa una capacidad interna para la solución de los problemas por sí misma, y alentando el deseo a la acción.

505. Ahora bien, la búsqueda del mejoramiento del desempeno comprende varios parámetros, tales como: a) la definición del significado de desempeno, y de cuales son los criterios e indicadores de desempeno; b) el diseno de sistemas, métodos y estilos gerenciales que permitan alcanzar el desempeno deseado; y c) por último, el establecimiento de sistemas de evaluación que permitan determinar si de hecho se alcanzó el desempeno esperado. Y, en cuanto a lo que concierne a la segunda idea, el enfoque OPTIMA es partidario de que la solución de los problemas recae fundamentalmente en los propios países y en sus habitantes; y, por consecuencia, en las empresas públicas concierne a su personal directivo y en general. Esto, sin embargo, no invalida la necesidad y posibilidad de recibir ayuda por parte de agentes externos (Fernandes, 1984).

3. MODELO DEL PROGRAMA PARA OPTIMIZAR AL DESEMPENO A TRAVES DE LA CAPACIDAD INTERNA DE GESTION

506. Tal como se afirma, el enfoque OPTIMA está centrado en la "búsqueda de la eficacia y la eficiencia", mediante el desarrollo de una capacidad propia, y de acciones, de gestión interna dentro de la empresa, facilitadas, en un principio, por medio de la consultoría externa, y por habilidades de diagnóstico y solución de problemas desenvueltas en instituciones nacionales de gerencia pública.

507. Por consiguiente, y con objeto de lograr los propósitos y objetivos del enfoque OPTIMA, el CIEP ha configurado un Programa cuyos componentes, sucesivos e interdependientes, son:

1. Los Parámetros de Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública.

2. El Paquete de Instrumentos OPTIMA.

3. La Intervención de Consultoría para Operacionalizar el Enfoque.

3.1. PARAMETROS DE EFICACIA Y EFICIENCIA DE LA EMPRESA PUBLICA

508. Según Praxy Fernandes (1984), la búsqueda de la eficiencia y la eficacia es perseguida por todas las instituciones, sean estas publicas o privadas, o incluso gubernamentales. De aquí que una primer tarea es la de identificar cuáles son los "parametros básicos" de una organizacion eficaz y eficiente (Fernandes, 1981). Conforme al mismo autor (1981, 1982, 1984), el funcionamiento efectivo de cualquier forma de organización humana requiere de siete elementos o factores fundamentales, los cuales, a su vez, podrían emplearse como criterios o estándares para su evaluacion; a saber:

1. Autorrealización.- La búsqueda del "ethos" y la "personalidad" de la institucion, así como de su "sitio" en el sistema nacional; al igual que la búsqueda del "papel" y del "lugar" de cada individuo dentro de la institución. Esto último implica, el crear una situación en la que cada persona de la organización sea un colaborador en el progreso de la misma, y haya desarrollado un alto sentido de involucramiento y de satisfaccion en su puesto. A este elemento cabe sumar el factor de "Humanizacion", el cual reconoce el principio de que la eficacia institucional depende en última instancia de la eficacia de los individuos, y estos son merecedores de respeto y dignidad.

2. Armonizacion.- El trabajo dentro de la organización supone que los individuos laboren grupalmente y no en forma aislada, ya que de darse esto último

se produciría un colapso en el sistema. Esto, conlleva la creación de una atmósfera apropiada para el trabajo en equipo y la coordinación.

3. Optimización.- Se persigue el incremento de los índices de productividad, mediante el más eficiente uso de los recursos humanos, materiales, financieros y del tiempo. Así como, la búsqueda de formas más efectivas para hacer las cosas. Todo ello es pertinente, de manera especial, para el caso de los países en desarrollo, puesto que aún las naciones más ricas y desarrolladas existen planes conscientes para optimizar los recursos.

4. Direccionalización.- La eficacia de toda organización se verá afectada a menos que se conozca la dirección en que se encamina. Con frecuencia, varios actores en la empresa, por ejemplo sus directores y gerentes, se conducen y gobiernan por distintos caminos o trayectorias. De tal suerte, es necesario contar con fines o propósitos, para definir, o redefinir, objetivos y metas, con vista a proporcionarle a la empresa límites o pautas de dirección para sus movimientos futuros.

5. Creatividad e Innovación. En un mundo de cambios a ritmo acelerado, las empresas pueden carecer de la habilidad para transformarse a la velocidad del entorno. Esto conlleva la necesidad inyectar dentro de la empresa un espíritu de indagación de nuevas ideas, metodologías y enfoques. Creándose, por consecuencia, una entidad dinámica que evite su estancamiento en un medio ambiente que se modifica con rapidez.

6. Sensibilidad Respecto al Entorno.- La creación de una fuerte conciencia acerca de los factores del medio ambiente que influyen en la organización, o de 'variables incontrolables'. De dónde, debería prestarse particular atención a comprender (y a planificar y manejar) esas influencias, al igual que al establecimiento y empleo de sistemas integrales de información.

7. Autoevaluación Permanente.- La clave de la eficacia radica en la habilidad de la empresa para juzgarse a sí misma. Así, un proceso constante de introspección y autoevaluación minimizaría la necesidad de las evaluaciones externas. De igual manera, los dictados de las relaciones con el público sugieren que donde se descubren puntos débiles éste debe de ser informado respecto de las razones por las cuales se incurre en ello, en vez de ser encubiertos u objeto de disculpas. Resultando esto en pérdida de confianza y simpatía por parte del del público. La autoevaluación determinará si los factores de eficacia de cumplen para corregirlos.

509. Sin embargo, Vladimir Kreacic (1982) advierte que la pretensión de disenar criterios especificos de desempeno de la empresa publica hace necesario el identificar las areas en donde ella puede encontrar problemas en su actuación. De tal manera, el concepto OPTIMA propone moverse de la perspectiva clásica de las empresas comerciales, a un enfoque "situacional" que reconoce, al buscar la excelencia en la empresa publica, cómo ésta se constituye en una forma de organización muy especial con caracteristicas propias. En tal circunstancia concurren factores especificos, denominados "parametros situacionales", los cuales envuelven el entorno de las empresas públicas, y diferencian su operación con respecto al de las empresas privadas. Esto es así, puesto que la misma palabra 'empresas públicas' tiene, como advierten Fernandes y Kreacic (1982), la connotación de una "dimensión dual", esto es: una dimension "empresarial" y otra "publica". En cuanto a la primera, ello implica una orientación comercial: el perseguir ganancias por encima de sus inversiones, a través de la producción y comercialización de bienes y servicios; así como mediante el mantenimiento de un conjunto de cuentas comerciales. Por lo que se refiere a la segunda dimensión, la misma no sólo entrana la propiedad, la gestion y el control públicos, sino el concepto más complejo de interés público y el de responder (accountability) ante la opinion publica. Vale agregar, siguiendo a Praxy Fernandes (1981), que los objetivos multidimensionales, la articulación de los mismos, y la evaluación del desempeno, hacen que en tal contexto los problemas de gestión se eleven en una magnitud enorme.

510. Es en tal situacion donde se inscriben los "parametros situacionales", de la empresa publica, conocidos en la literatura internacional como el concepto "PIPPER" (Kreacic, 1982; Fernandes, 1981, 1984), el cual refleja la dimension pública de esas entidades en cada uno de sus elementos (Pluralistic Objectives, Environmental Impact, Public Opinion, Propriety, External Control, Relationships and Interlinkages), tal como sigue:

1. "OBJETIVOS PLURALES" (Pluralistic Objectives): Multidimensionalidad de objetivos socioeconomicos y comerciales, y problemas de jerarquizacion y articulación entre ellos.

2. "IMPACTO DEL ENTORNO" (Environmental Impact): Fuerte influencia del medio ambiente sobre la empresa publica. Se espera que reaccione en forma positiva a grupos de interés, comunidades locales, asociaciones comerciales, consumidores, protectores de la ecologia, y la sociedad futura.

3. "OPINION PUBLICA" (Public Opinion): La opinion pública de las entidades se ve influenciada por la "calidad" de sus servicios o productos. Siendo los errores de la empresa publica mas visibles que los de las privadas.

4. "IDONEIDAD" (Propriety): Las empresas públicas serán juzgadas no sólo por sus resultados, sino también por la manera como fueron alcanzados (pertinencia de sistemas, procedimientos, etc., que aseguran una alta integración de las acciones y la observancia de normas y reglamentaciones, o por lo contrario inhiben la competencia con las empresas privadas o sus operaciones con las públicas).

5. "CONTROL EXTERNO" (External Control): Los controles externos surgen porque una parte esencial de la toma de decisiones de la gestión empresarial recae fuera del ámbito de la entidad.

6. "RELACIONES E INTERCONEXIONES (Relationships and Interlinkages): El delicado asunto de los enlaces y eslabonamientos es de suma importancia, e implica entender y manejar las relaciones entre la entidad y otras empresas públicas, el sector privado y el propio Gobierno (según Acosta, 1965, las cinco dimensiones de las vinculaciones y eslabonamientos entre la empresa y su entorno son las: sociales, físicas, económicas, políticas y de información. Los factores de conexión entre esas dimensiones se les identifica como así: servicios, energía, materiales, información y poder).

511. Ahora bien, desde el punto de vista de Praxy Fernandes (1981), los elementos del concepto PEPPER permiten identificar (al igual que los factores de eficacia y eficiencia comunes a toda organización) dónde recaen las áreas problema de una empresa pública en particular. Sin embargo, advierte el autor que si bien a primera vista los parámetros de PEPPER pudieran parecer restricciones para la gestión de las entidades, a manera de "variables de control", debe desafiarse ese "enfoque simplista". Y, en consecuencia, aceptar esos parámetros, desde una nueva perspectiva, como un hecho de la vida real que provoca reacción a la gerencia.

512. Haciendo una recapitulación, Praxy Fernandes (1981) apunta que una vez establecido el "clima adecuado" para adoptar una "estrategia de acción efectiva", el cual se basó en el reconocimiento de la necesidad de optimizar el desempeño, así como en el aceptar que ello puede lograrse a través de acciones internas de gestión, estas dos ideas fueron apoyadas por dos "enfoques de diagnóstico", a saber, la búsqueda de parámetros de eficacia y eficiencia, y la identificación de las dimensiones especiales de la actividad empresarial pública. En tal circunstancia, agrega el autor (1981, 1984) procede exponer el "Paquete de Instrumentos" diseñados por el ICPE para hacer frente a varios de los problemas encontrados, a la luz de aquellos parámetros. Así, el Paquete de Instrumentos viene a constituirse en el "corazón" de OPTIMA.

3.2. PAQUETE DE INSTRUMENTOS OPTIMA

513. Los instrumentos que el concepto OPTIMA propone, con la finalidad de promover la mayor eficacia empresarial publica, conforman una totalidad, integrada a manera de elementos interrelacionados e interdependientes, y de tal suerte se aplican como un "paquete". Seis son los instrumentos de gestión recomendados por el enfoque del CIEP, según se enuncian a continuacion:

I. PLANIFICACION CORPORATIVA

II. PLANIFICACION DE INTERRELACIONES

III. MATRIZ PARA LA EVALUACION DEL DESEMPENO

IV. REESTRUCTURACION ORGANIZACIONAL, ESTILOS DE LIDERAZGO Y DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS

V. METODOLOGIA PARA LA SOLUCION DE PROBLEMAS

VI. CONSULTORIA EXTERNA

514. Procede en seguida realizar una revisión del significado de cada uno de los instrumentos de OPTIMA, conforme a la perspectiva del CIEP y siguiendo los trabajos de Praxy Fernandes y de Vladimir Kreacic (1981, 1982, 1984).

Instrumento I. PLANIFICACION CORPORATIVA

515. La "Planificacion Corporativa" se considera el "antidoto" del estilo de "gestion por crisis" o de "apaga incendios" con que se conducen las empresas publicas en muchos paises en desarrollo. Ademas, cuando se da la "planificación, con frecuencia el proceso manifiesta tres puntos débiles:

1. Un divorcio entre planificadores y ejecutores;

2. El "sindrome de fragmentacion" entre los planes operativos, comerciales, financieros, etc.;

3. Una perspectiva de corto plazo en la ejecución de los planes, los cuales en su horizonte anual no pasan de ser herramientas de monitoreo operativo.

516. Por el contrario, la planificacion corporativa conlleva un sentido de cohesión e integralidad dentro de la empresa, desde un enfoque interdisciplinario y una proyección de escenarios estratégicos a largo plazo, que prevengan del "ad hoc-ismo" y de las contingencias. Sin embargo, el empleo de la planificacion corporativa debe ser cuidadoso y adecuado al contexto de los parámetros situacionales de la empresa publica, al igual que a las realidades nacionales donde esta se se inscribe.

517. En todo caso, los siguientes principios basicos habrán de regir todo ejercicio de planificación corporativa:

1o. Identificar el "ethos" y la "personalidad" de la institución.

2o. Adoptar una perspectiva de largo plazo en las operaciones.

3o. Idear estrategias y técnicas integradas.

4o. Definir con la mayor claridad los objetivos y metas institucionales.

5o. Examinar las fortalezas y debilidades, así como los recursos y otros factores de que disponga la empresa.

6o. Integrar cohesivamente las diversas disciplinas de gestión envueltas en la administración de las empresas públicas.

518. Acorde con ese marco de referencia, el enfoque de OPTIMA sugiere que el ejercicio de Planificación Corporativa se lleve a cabo en tres etapas:

Primera: Búsqueda de la Identidad Corporativa;

Segunda: Desarrollo de los planes que conforman al Plan Corporativo; y

Tercera: Integracion de los Componentes del Plan Corporativo.

519. La primera etapa es quizás la más critica de todo el proceso, y tiene por finalidad identificar la naturaleza de la organización, las razones por las cuales fué creada, la dirección en la cual deberia moverse, y sus posibilidades de crecimiento. Para ello, en primera instancia procede seguir los siguientes pasos:

- Examinar los lineamientos de politica, el marco legal, y las directrices que norman y orientan a la tidad;

- Una revisión de las actividades desarrolladas en el pasado por la empresa;

- Analizar las fortalezas y debilidades de la empresa, y también las oportunidades y desafíos o amenazas de su entorno;

- Examinar los recursos disponibles (humanos, financieros, materiales, etc.);

- Analizar las expectativas de los grupos de interés: consumidores, trabajadores, proveedores, entorno.

520. Con base en ese análisis, realizado con denuedo y honestidad, la empresa pública está ya en posibilidad de desarrollar sus objetivos y metas, en forma precisa, jerarquizada y, en la medida de lo posible, cuantificada.

521. Ya durante la segunda etapa, se emprende la preparación de los planes particulares que conforman al Plan Corporativo, lo cual comprende las tareas de:

- Planificación Financiera (identificación, elaboración, evaluación y ejecución de proyectos);

- Planificación Técnica (planificación de la producción, de productividad, de materiales, de mantenimiento, y de tecnología).

522. La etapa final corresponde a integrar todos los componentes dentro de un Plan Corporativo coherente. Este deberá verse tanto como un "proceso", altamente participativo, que inyecta de este estilo y de la filosofía planificadora a toda la empresa, al igual que como un producto final de ese ejercicio, el cual toma la forma de un "documento" que proporciona un mandato para guiar a la entidad con respecto a lo que se espera de ella.

Instrumento II.- PLANIFICACION DE INTERRELACIONES

523. Intimamente vinculada con el proceso de planificación corporativa está el tema de las interconexiones o enlaces con las instituciones y autoridades que conforman el entorno operativo de la empresa pública. En efecto, estas no son entidades que trabajan en forma aislada, y la ausencia o insuficiencia de una planificación, manejo y control de sus vinculaciones e interrelaciones con su medio ambiente, es en varias ocasiones causa de fracasos en la gestión de las empresas públicas, y muchos de sus problemas son debidos a las fallas de sus sistemas de estabonamiento externo. De tal suerte, la importancia capital del empleo de este instrumento que privilegia el enfoque OPTIMA, es reflejo de los parametros claves para el exito de esas entidades paraestatales recogidos en el concepto PEPPER, tales como los de impacto ambiental, opinión pública, control externo, y las propias interconexiones con el entorno.

524. Los elementos que se incluyen en un ejercicio de planificación de interrelaciones son los que siguen:

- Identificación de la posición de la empresa dentro del marco total del desarrollo nacional;

- Clarificación de las relaciones que mantiene la empresa con el Estado y el Gobierno en cuanto cuerpo de control.

- Identificación, ubicación, percepción, análisis y planeamiento de acciones de interrelación con:

a) los organismos gubernamentales;

b) la familia de empresas públicas;

c) las empresas del sector privado;

d) las instituciones nacionales (universidades y centros académicos; institutos de gestión, capacitación e investigación empresarial pública y tecnológica).

e) los grupos de interes (consumidores; trabajadores; ecologistas; comunidades locales; cámaras industriales y de comercio, etc).

f) el contexto internacional.

525. Como auxiliar en la tarea de levantar el mapa de interconexiones de la empresa y su entorno, OPTIMA dispone de dos herramientas destinadas a la diagramación del flujo de relaciones y al análisis matricial de las mismas, para de ahí elaborar los planes de acción respectivos.

526. Sin lugar a dudas, como se habrá podido advertir, la claridad con la cual se comprendan los enlaces externos de la empresa pública, y las habilidades de gestión que despliegue para controlarlos, en vez de ser controlada por ellos, constituye un factor crítico en el logro de niveles mas altos de desempeno en estas entidades paraestatales.

Instrumento III.- MATRIZ PARA LA EVALUACION DEL DESEMPENO

527. La planificación corporativa y de sus interrelaciones requieren complementarse con la Evaluación del Desempeno de las empresas públicas, de manera tal que el esfuerzo desplegado con esos dos instrumentos produzca los resultados esperados. Esto implica vincular a la planificación corporativa y la de enlaces interinstitucionales con un mecanismo profesional de evaluación del desempeno empresarial, así como con un juego de criterios de desempeno.

528. Debe señalarse que con frecuencia la evaluación del desempeno se convierte en tema de frustración y desconcierto entre quienes formulan las políticas, planifican y dirigen a las empresas públicas. Ello se debe a la dualidad de propósitos de estas entidades, al igual que a la compleja naturaleza de sus objetivos multidimensionales. Esta situación se presenta debido a que, si bien existen sistemas estandarizados para evaluar el desempeno de una empresa de negocios clásica, ligados a criterios de eficiencia y rentabilidad, en el caso de las empresas públicas desafortunadamente no existe un patrón múltiple o combinado que tome en cuenta el intrincado modelo de esas instituciones. Por consiguiente, el enfoque OPTIMA pretende acometer dicha tarea con base en los instru-

mentos de Planificacion Corporativa y Planificacion de Interconexiones con el entorno.

529. Retomando lo relativo a la mecanica para la evaluacion del desempeno, esta consiste en un ejercicio de "comparacion" entre lo acontecido y lo que se pretendia lograr. Asi tambien, la evaluacion del desempeno intenta comparar lo realizado en el momento presente ante lo alcanzado en el periodo anterior. O una tercera posibilidad seria comparar lo ejecutado frente a lo que pudiria haberse obtenido potencialmente. De cualquier forma, la condicion primera para emprender la evaluacion del desempeno sera la claridad y precision de los datos manejados para la comparacion de ambos factores.

530. Por otra parte, UPTIMA sugiere el empleo de los siguientes criterios de evaluacion:

1. Indicadores Productivos;
2. Indicadores Financieros;
3. Indicadores de Comercializacion; y
4. Indicadores Socioeconomicos.

531. A efecto de establecer y operacionalizar los objetivos de indole socioeconomica, UPTIMA asimismo propone un marco metodológico, expresado en forma de matriz, que lleva a la determinacion de los indicadores de desempeno en una empresa pública, conforme a los pasos siguientes:

Primero.- Indentificacion de los grandes objetivos desarrollo nacional a cuya consecucion habra de contribuir la empresa.

Segundo- Enunciado de los objetivos de la empresa contenidos en su Plan Corporativo (proposito socioeconómico y mision institucional).

Tecero.- Desagregacion del objetivo Corporativo en sus componentes operativos.

Cuarto.- Fijacion de Metas (cuantitativas o cualitativas).

Quinto.- Establecimiento de criterios e interrogantes de evaluacion.

532. De tal forma, sera factible el hacer operativos los objetivos nacionales dentro de los planes corporativos de las empresas públicas, y enlazar estos objetivos para la accion con un sistema de evaluacion del desempeno basados en los indicadores socioeconomicos.

533. En suma, este tercer elemento del Paquete de Instrumentos OPTIMA, viene a ser de caracter estrategico junto con los de Planificacion Corporativa y de Interrelaciones.

Instrumento IV.- REESTRUCTURACION ORGANIZACIONAL, ESTILOS DE DIRECCION Y DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS

534. Las experiencias recientes en los países en desarrollo indican que la eficacia y la eficiencia de las empresas publicas se ve condicionada por la forma como se estructuran orgánicamente, por los estilos de dirección adoptados, al igual que debido a la idoneidad de sus recursos humanos.

535. Es por lo anterior, que se hace necesario efectuar el constante examen, revisión y definición precisa de esos factores organizacionales de la empresa pública. En consecuencia, procede cuestionarse respecto a: Si existe burocratización de las estructuras y los procedimientos, así como excesiva centralización del poder, etc.; Qué estilos de liderazgo son fortalecidos; Si se intenta de manera consciente introducir estilos de gestión participativa que involucren a todos los directivos y trabajadores. De igual modo, dentro de ese contexto está presente que el tema de los recursos humanos ocupa una parte significativa. En efecto, OPTIMA considera que la dignidad y autorrespeto de los directivos y trabajadores debe ser fortalecido y fomentado, ya que han de constituir la contribución más importante para el mejoramiento de la eficacia y la eficiencia de la empresa pública.

Instrumento V.- METODOLOGIA PARA LA SOLUCION DE PROBLEMAS

536. El enfoque OPTIMA también aporta una metodología para la solución de problemas cotidianos que se presentan en las empresas públicas, ya que ningun sistema garantiza que la operación de esas entidades se encuentre libre de obstáculos.

537. En tal circunstancia, y dentro del marco de los otros instrumentos del Paquete OPTIMA, busca el disponer de un mecanismo diseñado específicamente para las empresas públicas. Así, el enfoque parte de la hipótesis de que un "problema" es la "desviación respecto a una norma" (o la inexistencia de normas), y para cerrar esa "brecha" se propone seguir los pasos básicos del enfoque tradicional de solución de problemas, a saber:

Paso 1: Toma de conciencia del problema (explícito o encubierto);

Paso 2. Identificación de la Naturaleza del Problema;

Paso 3. Desarrollo de Soluciones Alternas;

Paso 4: Evaluación de Alternativos de Solución;

Paso 5: Adopción de Decisiones (seleccionar una solución);

Paso 6: Comunicación e Involucramiento;

Paso 7: Implantación (fase de la acción);

Paso 8: Monitoreo y Control; y

Paso 9: Revisión (medidas correctivas).

538. El enfoque del CIEP enfatiza que todos los pasos conforman un todo cíclico. De ahí la importancia del seguimiento y la revisión, puesto que la primera valoración acerca de lo que es una solución óptima se basa en supuestos hechos en un punto determinado en el tiempo. Por lo tanto, esos supuestos deben verificarse una y otra vez a la luz de las circunstancias siempre cambiantes.

Instrumento VI.- CONSULTORIA EXTERNA

539. Si bien la estrategia subyacente en todo el Paquete de instrumentos OPTIMA está fundamentada en el principio de la autoconfianza y seguridad de la empresa en sí misma, desarrollándose dentro de la propia entidad las habilidades para la solución de problemas, "a través de la acción gerencial interna", la consultoría no debería excluirse del todo.

540. En efecto, la necesidad de establecer una relación de ayuda entre la empresa y la consultoría externa surge debido a la presencia de puntos débiles en el interior de la entidad, al igual que por no contar ésta con la adecuada destreza para resolver sus dificultades. De tal manera, a medida que esas capacidades y habilidades propias se desarrollen, con el apoyo de la consultoría, la misma irá disminuyendo. Sin embargo, se podrá acudir a ese servicio externo cuando se requiera de tecnología sofisticada, cuando surjan fuertes problemas, y con objeto de la comparación de experiencias.

541. De cualquier manera, el objetivo de que la empresa pública desarrolle la capacidad que le permita confiar en sí misma para la solución de los problemas de desempeño, y planificar acciones para su optimización, deberá apoyarse en:

1. El establecer dentro de la entidad unidades de consultoría interna, solución de problemas o de productividad, por ejemplo;

2. Incorporar las habilidades de consultoría dentro de la gerencia empresarial;

3. Inyectar en todos los niveles de la empresa, mediante procesos participativos, las habilidades de de consultoría y gestión. De esa manera, toda la organización podría convertirse en un sistema solucionador de sus propios problemas.

542. Procede dar paso al momento en que los conceptos del enfoque OPTIMA se hacen opertativos. Esto constituye el tercer gran componente del modelo, y se materializa por medio de un Programa de Intervención cuyas etapas son las de diagnóstico, construcción del "caso" empresarial y un taller OPTIMA.

3.3. INTERVENCION DE CONSULTORIA PARA OPERACIONALIZAR EL ENFOQUE OPTIMA

543. OPTIMA pretende estimular dentro de las empresas públicas procesos de "introspección" y "autoevaluación", por parte del cuerpo de dirección y gerencia, acerca del comportamiento y la actuación institucional con la idea de "provocar acciones internas de gestión", mediante planes para el mejoramiento del desempeno de esas entidades paraestatales.

544. Con tal propósito, un equipo de consultores externos interviene en las empresas a efecto de facilitar esos procesos por medio de un Programa que comprende las siguientes tres etapas:

Primera: Levantamiento de un Diagnóstico de la Organización y Gestión Empresarial;

Segunda: Documentación del Diagnóstico, como insumo Basico para un Ejercicio Grupal de Realimentación al Equipo de Dirección y Gerencia; y

Tercera: Realización de un Taller Directivo de Autodiagnosis Orientada a la Acción.

545. Siguiendo los lineamientos trazados por el CIEP para la ejecución los programas OPTIMA (ICPE, s f), a continuación se presenta un esbozo de cada una de sus etapas.

Etapa PREPARATORIA

546. Esta parte preliminar del Programa OPTIMA tiene por objeto hacer una presentación introductoria del enfoque a las dependencias gubernamentales controladoras de las operaciones de las empresas públicas, a directivos de entidades paraestatales y a la institucion nacional contraparte del CIEP para la organización y conducción de los trabajos.

547. En seguida, son seleccionadas entre tres y cinco empresas publicas en las cuales se llevará a cabo el programa. Y, de inmediato, se procede a promover el enfoque entre los contrapartes nacionales y los enlaces de las empresas seleccionadas, orientándolos acerca de la validez y beneficios del concepto OPTIMA.

548. A continuación se solicita al Director General de cada empresa, y a los titulares de las principales areas funcionales, una entrevista para que evaluen los problemas más importantes de la entidad según ellos mismos los perciben. A esta información se suman otros datos contenidos en las memorias de la empresa, correspondientes a la ultima década, al igual que en informes de consultorías anteriores, además de cualquier otra fuente de datos pertinente. Con todo esta información se confecciona un Documento de Antecedentes por ca-

da empresa seleccionada, el cual servira de base para las etapas posteriores.

Etapa I. DIAGNOSTICO DE EMPRESAS PUBLICAS

549. Los objetivos de esta etapa de intensa actividad, generalmente de una semana de duracion, persiguen lo siguiente:

- Demostrar el procedimiento de diagnosis de las empresas publicas a los contrapartes nacionales;

- Identificar y analizar, de manera conjunta entre los directivos de las empresas seleccionadas y el equipo de consultoria externa, los problemas de mayor importancia encontrados actualmente en la entidad, asi como las oportunidades que se vislumbren en alguna de las empresas seleccionadas;

- Desarrollar y convenir, concentrandose en aquellos problemas y oportunidades caracteristicos de las empresas publicas, planes con acciones de seguimiento donde se especifiquen las tareas esperadas y las personas responsables de su ejecucion;

- Preparar por cada empresa publica bajo estudio, y con base en los datos e informacion recabados, los documentos que seran utilizados como insumos principales en el taller nacional sobre empresas publicas que se efectue en seguida.

550. Para la consecución de los objetivos antes enunciados, durante esta primera etapa se desarrollan los pasos que a continuación se enumeran. Esto, mediante visitas del equipo de consultores a los directivos y otro personal de las entidades seleccionadas, a representantes de las dependencias de control gubernamental y, de ser necesario, a representantes de otras empresas que influyen de manera crítica en los resultados del desempeno de esas entidades. Ello, con el fin de obtener la informacion necesaria para preparar los planes con acciones de seguimiento y terminar los casos de estudio. Los pasos referidos son:

Paso 1. Revision del Documento de Antecedentes y planeamiento detallado de las acciones para el resto del Programa;

Paso 2. Identificacion de los Objetivos y las Metas de la Empresa, de sus prioridades, de los parametros de cuantificación para cada objetivo, y del nivel en que cada objetivo se establece, su duracion (quien, donde, sobre que base). Debido a la dicotomia con que son percibidos los objetivos, según el nivel (dependencia central de control, corporacion, planta, departamento, etc.), su identificacion, y la de las prioridades y parametros cuantificados, deberá emprenderse, de preferencia en

el siguiente orden: a) nivel de corporación (Director General o Subdirector); b) nivel de planta (Director General); c) Ministros pertinentes; d) nivel de subplanta (según circunstancias y tiempo disponible); y e) con interrelaciones, de ser necesario.

Paso 3. Cuantificación de Objetivos, tanto físicos como financieros y sociales. Registrando además (para cada nivel antes especificado) los datos disponibles acerca de: a) la prioridad de los objetivos; b) Si están o no cuantificados; c) Dónde se han establecido; d) Quién establece los objetivos y las metas; y, e) Base temporal (cuando fueron establecidos).

Paso 4. Listado de los problemas principales por parte de cada persona entrevistada, según su percepción de los mismos, acompanado de una breve explicación de cada uno de ellos. Otorgándose especial atención a los parámetros situacionales de la empresa pública.

Paso 5. Análisis de oportunidades que se vislumbren como más importantes para la empresa, debido a su especial status público.

Paso 6. Investigación de las relaciones entre las dependencias gubernamentales que controlan a las empresas públicas, y análisis de los posibles problemas que se generan debido a ello.

Etapa II. PREPARACION DEL ESTUDIO DE CASO

551. Con base en los datos recabados durante la etapa de diagnóstico, el equipo de consultores externos se da a la tarea de preparar un "caso" de estudio de la empresa en cuestión, y el cual se redacta durante el fin de semana entre los períodos de diagnosis y del taller de empresas públicas.

552. Según Alés Vancic (1982) la finalidad del estudio es la de analizar la historia y la situación actual de la empresa, diagnósticar las áreas problema claves, y recomendar acciones terapeuticas por medio del fomento de un desarrollo en la capacidad interna de gestión de la empresa. Para Fernandes (1982) los principales objetivos del estudio son los de:

- Proveer material realista para un taller nacional sobre empresas públicas;
- Emprender un examen diagnostico de los problemas y perspectivas de la empresa;
- Sugerir medidas que remedien tales problemas y evaluar cursos alternativos de acción.

- Estimular un proceso interno de solución de problemas y de autoconfianza o seguridad en sí mismos.

- Brindar capacitación sobre el enfoque OPTIMA para el mejoramiento del desempeño empresarial público.

553. Conforme a los lineamientos del CIEP (s/f) el documento sigue la lógica de los interrogantes de la fase de diagnóstico, comenzando con los objetivos tal como son vistos por las autoridades externas y dentro de la propia empresa, y seguido con el análisis de las fortalezas y debilidades de la empresa en las áreas cubiertas por los instrumentos de OPTIMA.

554. En la mayoría de los casos preparados se sigue el siguiente guión para la redacción del estudio:

I. INTRODUCCION: Historia, información basica y entorno operativo.

II. OBJETIVOS DE LA EMPRESA: Enunciado de los objetivos segun fueron expuestos en las entrevistas, al igual que los contenidos en las actas constitutivas y memorias de la empresa; seguido del análisis de compatibilidad de las respuestas y frente a los grandes objetivos societales, de ser necesarios. Tambien se incluyen los indicadores para la evaluación del desempeño.

III. INTERRELACIONES DE LA EMPRESA: discusión de todos los vínculos empresariales con su entorno, en orden de prioridades.

IV. PROBLEMAS ESPECIFICOS: puntos débiles y fortalezas identificados, jerarquizados, además de un breve análisis de la estructura organizacional, al igual que de los estilos de gestión y los recursos humanos.

V. EVALUACION DEL DESEMPENO: comparación y análisis de los resultados alcanzados y los objetivos enunciados en el apartado II. Este es uno de los puntos cruciales del estudio.

VI. CONCLUSION: lista de áreas problemas (jerarquizada) para las cuales el equipo de consultores piensa que pueden ser mejoradas sustancialmente a través de acciones internas de gestión. Estos posibles cursos de acción habrán de presentarse siguiendo el mismo orden del diagnóstico (objetivos, interrelaciones, problemas organizacionales, desarrollo de recursos humanos, y evaluación del desempeño).

Etapa III. TALLER NACIONAL DE EMPRESAS PUBLICAS

555. Siendo el principal objetivo del programa OPTIMA el de estimular el mejoramiento del desempeno por medio de la acción gerencial interna, es en la etapa de Taller donde los directivos de las empresas seleccionadas participan de la teoría y de experiancias prácticas acerca de los problemas y las posibles soluciones implantadas por las entidades paraestatales en su propio medio y en otros ambientes.

556. En el Taller intervienen también, aparte de los altos directivos de las empresas estudiadas, funcionarios de niveles superiores de los ministerios cabeza de sector o de las dependencias controladores y normativas de las entidades paraestatales (planificación, finanzas, contraloría).

557. Desde la apreciación particular de Praxy Fernandes y Vladimir Kreacic (1982), una vez reunidos en taller se les presenta a los participantes el enfoque conceptual de OPTIMA y el Paquete de instrumentos propuestos para mejorar el desempeno institucional. Junto con ello, les son expuestos los casos reales de la vida empresarial estudiados la semana previa a la reunión. Según los autores citados, el resultado neto de este enfoque es que los esquemas conceptuales cobran un significado práctico, relacionado con las condiciones propias del contexto nacional, retratando el caracter y el contenido de los problemas de gestión que enfrentan las empresas públicas dentro de su entorno particular.

558. Conforme a los lineamientos dados por el CIEP (ICPE s/f), la parte conceptual del Taller cubre generalmente los temas siguientes:

- Objetivos del desarrollo nacional y papel de las empresas públicas en el medio ambiente local.
- Búsqueda de la eficacia y la eficiencia.
- Naturaleza y parametros de la empresa pública.
- Planificación corporativa.
- Interrelaciones.
- Reestructuración organizacional y estilos de gestión.
- Desarrollo de recursos humanos.
- Enfoque para la solución de problemas.
- Evaluación del desempeno.
- Consultoría Externa.

559. La mecánica de trabajo consiste en la presentación de los componentes conceptuales de OPTIMA, siguiendo el orden

antes enumerado, acompanada de un ejemplo ilustrado con uno de los estudios de caso de las empresas seleccionadas. Por la tarde los participantes discuten el caso y formulan ideas para posibles acciones subsecuentes a través de la gestion interna.

560. Ese proceso es facilitado mediante un método grupal, que divide a los participantes en pequenos subgrupos donde se discuten los temas, se buscan soluciones alternativas a través del trabajo en equipo y se presentan los resultados en sesión plenaria. De esta manera se llega también a la proposición de un borrador de planes de seguimiento para continuar con ese esfuerzo inicial, y llevarlo hasta el fin.

561. La Agenda de las sesiones usualmente sigue el siguiente programa semanal:

Lunes:

Sesión Matutina

- Apertura
- Búsqueda de la eficacia y parametros de las empresas públicas.
- Objetivos del Desarrollo Nacional y Papel de las Empresas Públicas en el pais.
- Presentación del primer estudio de caso.

Almuerzo

Sesión Vespertina

- Discusión en pequenos grupos del primer estudio de caso.
- Sesión plenaria sobre el caso estudiado e ideas para un plan con acciones de seguimiento.

El resto de la semana se sigue un patrón similar:

Martes;

- Planificacion Corporativa y estudio de caso II.

Miércoles:

- Planificacion de Interrelaciones y estudio de caso III.

Jueves:

- Reestructuracion Organizacional, Solución de Pro-

blemas y estudio de caso IV.

Viernes:

- Evaluación del Desempeno y estudio de caso V.

- Evaluación de la experiencia total de OPTIMA, por parte de los participantes al Taller (diagnosis, estudios de casos empresariales, taller y planes de seguimiento).

- Clausura.

Etapa IV. ACTIVIDADES DE SEGUIMIENTO

562. En conformidad con el espíritu de OPTIMA el programa concluye con la etapa de Taller. De tal suerte y congruente con el enfoque, en cuanto a provocar la acción gerencial interna, ello implica claramente que la acción de seguimiento y los pasos subsiguientes para el mejoramiento del desempeno deben quedar de manera clara y justa en manos de los directivos de las empresas involucradas, puesto que de no ser así se habrá fallado en el esfuerzo, advierten Fernandes y Kreacic (1982).

563. En efecto, tal como concluyen los Lineamientos para la Ejecución del Programa OPTIMA, definidos por el CIEP (ICPE s/f), "Dentro del concepto de OPTIMA el análisis final de los problemas, la generación de soluciones y la implantación de las alternativas más aceptables son llevados a cabo por la dirección o gerencia interna de las empresas públicas. Las etapas previas del Programa OPTIMA deberían de actuar a manera de un catalizador de este proceso interno de solución de problemas y hacer lo posible por mejorar el desempeno."

TERCERA PARTE

PRAXIS

V. CASOS DE PLANIFICACION PARA EL MEJORAMIENTO DEL DESEMPENO

"CORPORACION DE TELEVISION ESTATAL"

I. TERMINOS DE REFERENCIA

564. El presente caso describe una experiencia de desarrollo institucional en una entidad paraestatal o descentralizada, en el contexto de la red televisiva del sector público, en un país latinoamericano.

565. El Director General de la Corporación de Televisión Estatal (CTVE) acudió dos meses posteriores a la creación de la CTVE) al Centro Nacional de Gestión Pública (CNGP), consultándole acerca la posibilidad de que éste le propusiera una organización "modelo", para que la Corporación naciera "viva y viable", de conformidad con el marco legal que norma y regula a los organismos estatales de su género.

566. La CTVE se estableció con el fin de que operara, en forma integrada, las estaciones de televisión propiedad del gobierno nacional, de tal suerte que éstas cumplan de manera óptima los objetivos que tienen encomendados. Para tal efecto se estimó necesario que el conjunto de esas entidades fuera reordenado y modernizado, definiéndose el papel que cada una de ellas jugaría dentro de la estrategia global de la televisión del Estado. Además de estas necesidades sentidas por el Director General de la CTVE, éste consideró que antes de la integración de organismos y empresas era procedente dar solución a ciertos problemas de naturaleza organizativa, legal, financiera, laboral y administrativa, aparte de aquellos propios de la producción y programación televisivas, lográndose la máxima eficiencia de los recursos disponibles.

567. Dentro de ese contexto, la CTVE y el CNGP formalizaron una relación de colaboración donde el Centro, en su carácter de consultor externo, coadyuvaría en la institucionalización de la Corporación. Esto, a través de la facilitación de un proceso de modernización administrativa y desarrollo organizacional, el cual, según el alcance de los términos convenidos, debería lograr la consecución de los siguientes objetivos y resultados:

1. Definir la misión de la CTVE.
2. Trazar la estrategia para el desarrollo institucional de la Corporación.
3. Diseñar el modelo organizativo del sistema integrado de la televisión estatal.
4. Determinar el papel de las entidades que integran el sistema, al igual que las reformas legales y medidas de modernización pertinentes.
5. Elaborar las estrategias y programas de cambio organizacional que procedan.

568. Acorde con dichos propósitos, y en correspondencia con el marco axiológico de la filosofía de cambio sustentada por el Director General de la CTVE -en el sentido de "hacer gran énfasis en la administración creativa y participativa"- se convino en una estrategia de intervención que involucrara y comprometiera activamente a los cuadros de dirección y gerencia en todo el proceso. Para ese efecto se configuró un paquete de tecnología que, mediante el trabajo de equipos directivos en taller, condujera a los participantes a través de un ejercicio grupal (facilitado por los consultores externos) de planificación estratégica, evaluación del desempeño institucional, autodiagnóstico organizativo y desarrollo de estrategias y programas para el cambio y la modernización. La herramienta básica empleada para una intervención de tales características tomó como base la "Planificación para el Mejoramiento del Desempeño" o Método "PIP" (Planning for Improved Performance), enfoque creado por las Naciones Unidas y la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) para asistir a las empresas públicas o entidades paraestatales en sus esfuerzos de desarrollo organizacional y directivo, para el eficaz y eficiente cumplimiento de la misión y de los objetivos institucionales.

II. INTERVENCION

569. Una vez explorada la necesidad de ayuda sentida por el Director General de la CTVE, y formalizado el contrato de servicios de consultoría, el CNGP entró a la Corporación con la tarea inicial del diseño del Taller Directivo y la preparación de Guías de Trabajo que orientaran los pasos a seguir por los participantes en cada una de las etapas del proceso, a saber:

Etapa I. Determinación de la Misión Organizacional.

Etapa II. Definición de Objetivos Generales.

Etapa III. Diagnóstico Organizacional.

Etapa IV. Estrategia de Acción.

570. Acto seguido, tuvo lugar el Taller en un lugar localizado afuera de la ciudad capital, a efecto de disponer del ambiente propicio para las tareas de reflexión y pensamiento creativo. Estas se verificaron durante un fin de semana, con la presencia permanente y activa del Director General, así como de los directores y gerentes de las áreas funcionales de la Corporación.

571. El desarrollo de la Agenda de trabajo estuvo a cargo de los propios participantes. Estos fueron apoyados durante los diferentes momentos del Taller por consultores del CNGP, quienes desempeñaron el papel de facilitadores del proceso.

572. El programa a desarrollar durante el taller se conformó de la manera siguiente:

SABADO:

HORARIO	ACTIVIDADES	RESPONSABLES
8:30-9:00	Apertura del Taller	Director General
9:00-10:30	Sesion Preparatoria	Facilitadores
10:30-11:00	Receso (café)	
11:00-12:00	Marco de Referencia: Situación Actual CTVE	Director General
12:00-13:00	Receso (almuerzo)	
13:00-15:00	Mision Institucional	Participantes/Facilitadores
15:00-17:30	Objetivos Generales	Participantes/Facilitadores
17:30-18:00	Receso (café)	
18:00-20:00	Diagnostico Organizacional	Participantes/Facilitadores
20:00-21:00	Cena	

DOMINGO:

8:30-10:30	Estrategia de Desarrollo Institucional	Participantes/Facilitadores
10:30-11:00	Receso (café)	
11:00-12:00	Programa de Acción	Participantes/Facilitadores
12:00-13:00	Receso (almuerzo)	
13:00-14:00	Programa de Acción	Participantes/Facilitadores
14:00-15:00	Evaluación y Clausura del Taller	Participantes/Facilitadores

573. Siguiendo el orden dispuesto en la Agenda, el Director General de la CTVE abrió los trabajos haciendo mención a los antecedentes que llevaron a la celebración del Taller. Entre estos se mencionó el hecho de que si bien la Corporación fué creada por Decreto, sin embargo existían tropiezos para su viabilidad efectiva en cuanto institución coordinadora de las actividades de la televisión estatal, así como para el aprovechamiento racional de los recursos disponibles.

574. A continuación uno de los consultores expuso el programa a seguir, al igual que dió una visión general acerca del método seleccionado para alcanzar los resultados previstos en cada etapa del Taller.

575. Dentro de esta misma fase preparatoria se efectuó una sesion de dinámica grupal con objeto de esclarecer las expectativas, dudas y disposición de los asistentes con respecto a los propósitos del Taller. De esta forma el propio Director externó su esperanza de que todo el talento ahí reunido per-

mitiera la generación de ideas claras y propuestas coherentes para: a) ser mejores en la integración, organización y funcionamiento de una Corporación que permitiera a la televisión estatal el cabal cumplimiento de los objetivos señalados en las leyes. Esto, en condiciones donde quizás se contara con la única oportunidad -sino es que la última- disponible; b) que todos y cada uno de los presentes tenían experiencias que aportar, al igual que el CNGP aportara la experiencia en administración que permitiera el eficaz y eficiente desempeño de la CTVE; y c) dar él mismo su esfuerzo para precisar áreas y responsabilidades, dentro de un clima donde cada uno no espere a que le "den" un cometido, más por el contrario que ayuden a encontrarles una ubicación de acuerdo con su experiencia, alcances y limitaciones.

576. Después de unos minutos de receso, el Director General volvió a hacer uso de la palabra con objeto de presentar un análisis respecto a la situación que enmarca el nacimiento de la Corporación. Esto incluyó una revisión del devenir histórico de la televisión del Estado y de aquella en manos del sector privado, así como las circunstancias actuales y perspectivas futuras del mercado y las del entorno público. Este análisis se completó con una evaluación de las oportunidades y amenazas que se advierten en el medio ambiente externo, al igual que de las fortalezas y debilidades internas de la CTVE para hacer frente a esas fuerzas exógenas. Algunos de los rasgos perfilados en dicho escenario mostraban la presencia de diversos canales y centros de producción de televisión propiedad del sector público que requerían de una mejor definición e integración de actividades y recursos, dispersión y multiplicidad de autoridades rectoras, intervención de los órganos normativos en el quehacer operativo, falta de unidad en las políticas, discontinuidad en la dirección de las entidades, desprestigio, discriminación por razones ideológicas, injerencia política y severos problemas financieros. Asimismo, el poder económico de la televisión propiedad de los particulares determinaba, controlaba e influía en las decisiones y usufructo de las ventajas de la moderna tecnología en microondas y sátelites.

577. Concluido el repaso contextual de la rama televisiva en general, y el del segmento público en particular, se dió paso a la etapa de revisión y clarificación de la misión atribuida a la CTVE. Esta tarea se realizó en forma individual y grupal por parte de los participantes al Taller llegando a sintetizarse el ejercicio con el siguiente enunciado respecto a la razón de ser de la Corporación: "La misión de la CTVE será la de coordinar la operación integrada de estaciones, unidades de producción, repetidoras y redes de televisión propiedad del Gobierno Central, con objeto de que funcionen como un sistema que cumpla con la función social que a la televisión le asignan las normas legales".

578. Aclarado el cometido de la Corporación se procedió a la definición de sus objetivos a nivel general, los cuales se insertan en el paraguas proporcionado por la misión institucional, y a cuyo logro concurren. Al igual que en la etapa

previa, en ésta se procedió a un ejercicio individual para la determinación de objetivos, seguida del trabajo en equipo a fin de llegar a un consenso grupal. Con la suma de estos resultados se pasó a una sesión plenaria donde se llegó a un consenso sobre los siguientes objetivos de la CTVE:

1. Propiciar que se alcance y mantenga un 80% de proproducción nacional.
2. Emplear el equipo interinstitucionalmente para elevar su índice de aprovechamiento.
3. Ampliar y mantener en un 100% la cobertura de televidentes.
4. Promover y coordinar la producción y transmisión de 600 horas de producción.
5. Propiciar que se produzca el 50% de lo que se transmita.
6. Delinear estrategias para concertar cartas de programación integradas.
7. Incrementar la capacidad técnica del personal mediante programas de capacitación.
8. Optimizar el uso de instalaciones y equipos.
9. Elevar el índice de aprovechamiento de los recursos de producción.
10. Disponer de inventarios en equipos e instalaciones.
11. Establecer fórmulas de producción nacional.
12. Diseñar un esquema de operación para que la televisión estatal funcione como un sistema.
13. Elaborar un plan de desarrollo para la televisión del Estado.
14. Dar oportuno y eficaz cumplimiento a la legislación en materia de planeación, programación y evaluación.

579. Establecidos los objetivos generales de la Corporación, se procedió a elaborar un diagnóstico organizacional. Durante esta tercera etapa del Taller la tarea consistió en identificar las fuerzas o factores que obstaculizan o favorecen el cumplimiento de los objetivos trazados. De nuevo los participantes se abocaron de manera individual y posteriormente grupal a la manifestación de sus percepciones al respecto, para concluir en una reunión plenaria donde se listaron las siguientes:

FUERZAS POSITIVAS O IMPULSORAS

1. El propio establecimiento formal del CTVE permite la fijación de políticas para la red televisiva.
2. Hay conocimiento del medio de la televisión y de sus necesidades.
3. Existe demanda social por una mejor televisión.
4. Se dispone de capacidad potencial tanto humana, como técnica y de producción.
5. Se muestra buena disposición por algunas entidades.
6. Existe buena disposición en el personal.
7. Hay voluntad política.
8. Capacidad de dirección institucional.

FUERZAS NEGATIVAS O RESTRICTIVAS

1. No existe un "sistema" estatal de televisión.
2. No está delimitado el marco legal y la ley orgánica.
3. Falta concertación política.
4. Se carece de políticas y planes de desarrollo.
5. Prioridad a la difusión de actividades del Gobierno.
6. Insuficiente asignación presupuestal.
7. Altos costos de producción.
8. Falta capacitación del personal.
9. No hay un inventario general de recursos.
10. Insuficiente infraestructura de la Corporación.

580. Concluido el diagnóstico se procedió al desarrollo de la tarea correspondiente a la cuarta y última etapa de este ejercicio, la cual tuvo por objeto determinar una estrategia para hacer frente a las fuerzas restrictivas y aprovechar las las positivas. El resultado final fue el programa de acciones que en seguida se presenta.

PROGRAMA DE ACCION

ACCIONES	RESPONSABLE	INDICADOR	FECHA
1. Proponer políticas de TV estatal	Dirección General	Documento	2-01-81
2. Definir modelo de sistema de TV.	Organización y Sistemas	Documento	9-01-81
3. Proponer reforma marco legal.	Jurídico	Documento	15-01-81
4. Preparar Reglamento Interior.	Organización y Jurídico	Documento	15-01-81
5. Crear sistema de comunicación interinstitucional.	Organización y Sistemas	Documento	4-02-81
6. Proponer Plan de Desarrollo TV.	Planeación	Documento/ Plan	12-02-81
7. Crear grupo interinstitucional de programa-presupuesto.	Planeación/ Programación y Presupuesto	Acta Constitutiva y Reglamento	14-02-81
8. Diseñar mecanismo para el seguimiento presupuestario.	Presupuesto	Informes	8-02-81
9. Establecer indicadores y metas de acción.	Planeación Programación y Presupuesto	Tabla Indicadores-metas	8-02-81
10. Crear un siste- de evaluación permanente.	Evaluación y Control	Documento-Propuesta	31-01-81
11. Establecer un sistema diferenciado de costos unitarios.	Contabilidad de Costos	Manual	5-02-81

PROGRAMA DE ACCION
(continuación)

ACCIONES	RESPONSABLES	INDICADOR	FECHA
12. Crear banco común de información para decisiones del sistema de TV.	Organizacion y Sistemas	Documento-Propuesta	6-02-81
13. Levantar censo de produccion e infraestructura del Sistema de TV.	Planeacion/ Organizacion y Sistemas	Informe-Censo	15-04-81
14. Establecer y ejecutar programa de capacitación.	Desarrollo de Recursos Humanos.	Documento-Propuesta Informes	20-04-81

581. Después de haberse convenido en sesión plenaria las acciones programadas para el desarrollo institucional de la Corporación, y sentarse las bases para un encuentro similar con la participación de los directores de todas las entidades públicas que habrian de conformar el sistema de televisión estatal (a efecto de disenar y acordar un sistema integrado), los participantes procedieron a evaluar los resultados de la actividad realizada. Esto se llevo a cabo comparando los objetivos previstos y las expectativas iniciales frente a los logros alcanzados. En tal ocasión el Director General de la CTVE manifestó que dentro de un ambiente caracterizado por una actitud plena de sinceridad y confianza reciproca se afrontaron riesgos y responsabilidades, al igual que se vivieron momentos de grata satisfacción. Afirmándose asimismo que todos los ahí presentes constituían un grupo de trabajo con inteligencia y arrojo. Por último, el Director General dió por clausuradas las sesiones del Taller.

"CORPORACION REGIONAL DE DESARROLLO"

I. TERMINOS DE REFERENCIA

582. El caso que se presenta muestra un ejemplo real de intervenciones para involucrar activamente a funcionarios de nivel gerencial en procesos grupales de autodiagnóstico y cambio organizacional. Esto, mediante adaptación del método denominado "Planificación para el Mejoramiento del Desempeno", originalmente conocido como "Planning for Improved Performance" ("PIP"), construido por expertos de las Naciones Unidas y de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) con tales propósitos, en particular para las empresas públicas.

583. Esta experiencia tuvo comienzo a raiz de la solicitud de asistencia tecnica que las autoridades de la Corporación Regional de Desarrollo (COREDE) presentaron al Instituto Latinoamericano y Caribeno de Administración Pública (ILACAP). La COREDE es una entidad descentralizada, dentro del sector público en un país del área, que agrupa un complejo de empresas estatales encaminadas al desarrollo de la infraestructura industrial, energética, urbana y de comunicaciones, en una región cubierta por un importante río y sus afluentes, y cuya superficie ocupa más de la mitad del territorio nacional.

584. En ese contexto, la COREDE se encontraba abocada a tareas de reorganización y acudió al ILACAP en búsqueda de apoyo para llevarlas adelante mediante un conjunto de programas convenidos para tal fin con el ILACAP. El primero de estos esfuerzos estuvo encaminado a:

1. Producir información estratégica acerca de los problemas de las gerencias Inmobiliaria y la de Ingeniería y Construcciones.

2. Encontrar las principales opciones para introducir en esas gerencias, y entre ellas, procesos de cambio organizacional que les permitan el logro de sus metas.

585. Para tal efecto se acordó realizar tres talleres. Dos de ellos destinados al diagnóstico organizacional y de la gestión de cada una de las gerencias, así como a la planificación de estrategias para el cambio y el mejoramiento en su desempeno. Un tercer taller tendría por objeto examinar los problemas de interrelación entre ambas gerencias y determinar medidas para una mayor y adecuada integración.

586. Los talleres, con duración de dos días para cada gerencia y de un día el intergerencial, estarían precedidos por actividades preparatorias para explorar a mayor detalle necesidades sentidas, expectativas y estudios previos, así como para programación y diseno de los mismos.

II. INTERVENCION

587. La entrada de los consultores del ILACAP dió inicio a una relación de ayuda donde los principales autores y actores del proceso serían los propios cuadros gerenciales. Esto congruente con una filosofía de desarrollo organizacional que concibe al cambio planificado como una responsabilidad inherente a la función directiva, la cual es facilitada por quienes profesionalmente juegan un rol de consultoría de procesos, valiéndose de la estrategia de investigación-acción.

588. Dentro del alcance del trabajo desarrollado por los consultores del ILACAP pueden distinguirse los siguientes momentos:

PRIMERO.- PLANIFICACION DE LOS TALLERES.

589. Esta actividad tuvo el cometido de definir con precisión los objetivos a lograr, como resultado de los ejercicios grupales de autodiagnóstico y cambio organizacional, al igual que el macro y micro diseños de los talleres y la elaboración de instrumentos de intervención, guías y materiales de referencia.

590. Por lo que respecta a los objetivos de los talleres de cada Gerencia, se definieron los siguientes:

1. Identificar problemas organizacionales.
2. Determinar necesidades de mejoramiento.
3. Formular estrategias para el cambio.

591. Al taller de integración intergerencial se le señalaron como objetivos:

1. Compartir los problemas de cada gerencia.
2. Identificar y diagnósticar los problemas de interfaz o interrelación entre gerencias.
3. Diseñar una estrategia de cambio organizacional para solucionar los problemas de interfaz.

592. En seguida se construyó un modelo prescriptivo para el diagnóstico organizacional, basado en el concepto de los sistemas sociotécnicos abiertos. Este esquema referencial constó de las variables de entorno o medio ambiente, misión institucional, objetivos y metas, función gerencial, estructura, tecnología y factor humano.

593. Asimismo, fué diseñado un modelo de identificación y solución grupal de problemas que concibe a estos como la brecha entre una situación actual y una situación deseada. A partir de ello se diagnostica el campo de fuerzas que determinan el statu-quo en un momento dado, se generan ideas para una estrategia de cambio que modifique las fuerzas restrictivas y acreciente las impulsoras. Acto seguido se prepara un programa de acción el cual, una vez puesto en práctica, es evaluado para medir su eficacia y reciclar el proceso sucesivamente, de ser el caso.

594. Cabe advertir que el modelo de diagnostico y el de solución de problemas reflejaron los valores de un contexto axiológico dentro del cual el cambio planificado se integra a la participación activa, la autenticidad, la apertura y la confianza de los actores de ese proceso, tanto en la introspección o discernimiento de sus problemas como en el compromiso de convertirse en los propios agentes de las transformamaciones por ellos ideadas.

595. También durante este primer momento se configuró la estructura del Taller, la cual se compuso de cuatro etapas y sus respectivos pasos secuenciados de la siguiente manera:

Etapa I. Mapa del Medio Ambiente.

Paso 1. Describir el contexto externo de de la Gerencia.

Paso 2. Describir la estructura interna de la Gerencia.

Etapa II. Misión de la Organización y Medición del Desempeno.

Paso 1. Definir la misión central o básica de la Gerencia.

Paso 2. Definir los objetivos y metas de las unidades de la Gerencia.

Paso 3. Medir la brecha de desempeno.

Etapa III. Diagnóstico Organizacional.

Paso 1. Identificar factores organizacionales.

Paso 2. Identificar y analizar fuerzas restrictivas.

Paso 3. Identificar y analizar fuerzas para el logro de las metas.

Etapa IV. Estrategia de Acción para el Cambio.

Paso 1. Generar ideas de acción para el cambio de las fuerzas restrictivas e impulsoras.

Paso 2. Definir una estrategia de acción para el cambio.

596. De igual forma, durante esta fase se prepararon los Cuadernos de Trabajo que guiarian a los participantes durante las etapas y pasos del Taller.

597. En este primer momento de la consultoría se desarrolló, además, la tecnología de intervención idónea para producir los resultados esperados en cada una de las etapas del proceso de diagnóstico y planificación de la acción. Acorde con la filosofía de participación e involucramiento directos y activos de los principales actores del cambio -los cuadros gerenciales- fueron seleccionadas, y adaptadas a las peculiaridades del caso, los siguientes instrumentos propios de las ciencias del comportamiento y de la gestión administrativa:

- Proceso de Cambio Planificado/DO.
- Modelo de Investigación Acción.
- Integración de Equipos de Trabajo.
- Identificación y Solución Grupal de Problemas.
- Consultoría de Procesos.
- Análisis del Campo de Fuerzas.
- Técnica de Grupos Nominales.
- Tormenta de Ideas.
- Espejo Organizacional.
- Planificación de Sistemas Abiertos.
- Planificación Estratégica.
- Gerencia por Objetivos.
- Análisis de Relaciones de Interfaz.

598. Es pertinente señalar que en todas las tareas de este primer momento se dió una relación de colaboración entre los consultores externos y el enlace institucional de la CRD, representado este por las autoridades y personal técnico de la Gerencia de Organización y Sistemas, de tal suerte que los agentes internos fueran desenvolviendo un rol protagónico a la par de los consultores e incorporando su tecnología.

SEGUNDO. REALIZACIÓN DE LOS TALLERES

A. PROGRAMACIÓN

599. Según lo previsto, el taller de la Gerencia de Ingeniería y Construcciones, se fijó en los días 11 y 12 de mayo; y el de la Gerencia Inmobiliaria para el 13 y 14 del mismo mes. Dos días posteriores tuvo lugar el taller de integración intergerencial, durante una sola jornada. La sede de los talleres fué en un lugar afuera del sitio donde trabajan los participantes, de manera que se dispusiera de un ambiente apropiado para tal ejercicio de reflexión, análisis y pensamiento creativo.

600. La Agenda a seguir en los Talleres de Diagnóstico y Cambio Organizacional de las Gerencias fué la que sigue:

PRIMER DIA

A C T I V I D A D E S

1. Apertura del Taller.
2. Integración de Grupo y Exploración de Expectativas
3. Definición de Objetivos, Explicación de la Metodología de Trabajo y Fases del Taller.
4. Desarrollo de las Etapas I y II
5. Evaluacion de Resultados del Primer Dia.

SEGUNDO DIA

1. Desarrollo de las Etapas III y IV.
2. Evaluación de Resultados del Taller.
3. Clausura del Taller.

601. Para el Taller de Integración Intergerencial se estableció la Agenda que a continuación se presenta:

A C T I V I D A D E S

1. Apertura del Taller.
2. Presentacion de los Objetivos del Taller, Metodología y Fases del Taller.
3. Integración de Grupos.
4. Compartir los Resultados de los Talleres Gerenciales, mediante la Presentación de las Conclusiones respectivas (Feedback).
5. Exploración de Imágenes entre Gerencias, mediante Ejercicio de Espejo Organizacional.
6. Levantamiento de un Mapa de Interrelaciones (Interfaz) y Diagnóstico dentro del Proceso de Administración del Desarrollo Urbano.
7. Determinacion de Estrategias de Accion para el Cambio Organizacional en las Relaciones de Interfaz entre las Gerencias.
8. Conclusiones y Evaluación del Taller.
9. Clausura del Taller.

B. DESARROLLO DE LOS TALLERES

602. De conformidad con la metodologia propia de este tipo de intervenciones, los participantes a los talleres trabajaron de manera individual, grupal y en sesiones plenarias. Esto con la ayuda de los consultores externos y los analistas de organización y sistemas internos, actuando como facilitadores del proceso. Asimismo, los consultores externos suministraron modelos y conceptos como insumos cognoscitivos para cada taller, utiles y validos para comprender los comportamientos y en cuanto herramientas de investigación y cambio.

603. Procede enseguida describir la forma como se desenvolvieron cada uno de los tres talleres.

1. TALLER DE DIAGNOSTICO Y CAMBIO ORGANIZACIONAL DE LA GERENCIA DE INGENIERIA Y CONSTRUCCIONES.

604. Un paso previo, de particular importancia para sentar las bases de una comunidad comprometida, en lo personal y lo grupal, con las metas del taller, lo constituyó la sesión donde los participantes comparten sus sentimientos, motivaciones, temores, esperanzas y necesidades con respecto a la experiencia en que pronto se verán enfrentados. A mismo, se familiarizan entre sí e identifican los recursos con que disponen para contribuir a la tarea conjunta. En esta sesión preparatoria también se motiva a la gente a participar con mayor plenitud y a sentirse involucrados de manera activa. Esto al fomentarse, por parte de los facilitadores, un clima no amenazante y de cooperación que lleve a los individuos y al grupo a plantearse abiertamente los problemas y sus causas, al igual que a la búsqueda creativa y constructiva de soluciones. En estos primeros momentos de la vida del taller, los participantes fueron guiados hacia un ambiente de apertura y confianza que les permitiera un mejor entendimiento de las personas, de la organización y de su circunstancia, una vez clarificados los objetivos y las expectativas, y formalizada la relación de colaboración y ayuda mediante un "contrato psicológico" entre las partes.

605. Dentro de ese enfoque se recogieron, sintetizadas con las reflexiones de la Gerencia Inmobiliaria, las siguientes expectativas:

1. FACTORES DE ORGANIZACION Y GESTION
   - Definir los objetivos reales de la Corporación, de la Gerencia de Ingeniería y Construcción y de la Gerencia Inmobiliaria.
   - Diagnosticar el funcionamiento de la organización en cuanto a: toma de decisiones, comunicaciones, información, trámites y procedimientos, y la coordinación e interrelación de las dos gerencias.

2. PROCESO DE INTERVENCION
   - Generar soluciones o metas de cambio factibles.
   - Lograr un compromiso de cambio.
   - Cumplir las propuestas de cambio convenidas.
   - Desarrollar un proceso grupal de mayor participación, confianza, trabajo en equipo y apertura.

606. Siguiendo lo previsto en la Agenda respectiva, el Taller avanzó, una vez concluida la sesión de expectativas, al desarrollo de los pasos de la Primera Etapa del proceso de diagnóstico y cambio organizacional. En consecuencia, se procedió al levantamiento de un mapa del Medio Ambiente, interno y externo, donde interactua la Gerencia, conforme a las siguientes variables: a) instituciones fuente de autoridad y poder; b) instituciones o unidades (dentro y fuera de la CRD) proveedoras de insumos; c) usuarios o clientela (dentro y fuera de la Corporación) demanuantes de bienes y servicios; y d) instituciones o unidades concurrentes (dentro y fuera de la Corporación) en la actividad de la Gerencia.

607. En base al análisis de los componentes del entorno institucional de la Gerencia se procedió a la definición de la Misión de la misma, para después establecer sus objetivos y metas (Etapa III). Siguiendo las instrucciones dadas en el Cuaderno de Trabajo, los participantes procedieron individualmente al cumplimiento de esta tarea, para después compartir sus resultados grupalmente y, finalmente, llevarlos a sesión plenaria; siempre con la facilitación de los consultores externos y los analistas internos. Secuencia esta que se repitió durante todas las Etapas del Taller. De esta suerte, los participantes se vieron envueltos en una amplia discusión acerca de cual era la razón de ser o el quehacer fundamental efectivo de la Gerencia de Ingeniería y Construcciones. A esto contribuyó la falta de claridad y consenso respecto a cual era la Misión de la propia CRD. Finalmente, con la intervención del Gerente los participantes llegaron a la conclusión de que la actividad básica de Ingeniería y Construcciones consistía en dedicarse a "Dotar de Obras para el Desenvolvimiento de la Nueva Ciudad Sede del Cumplejo de Desarrollo Regional".

608. Acto seguido, y dentro de esta misma Etapa, los participantes se abocaron a la tarea de definir los objetivos de las subgerencias del área de Ingeniería y Construcciones. Una vez completado ese ejercicio se pasó a la determinación de las metas respectivas. De nuevo se dió una importante discusión a nivel del plenario debido a que algunos sostenían la imposibilidad de fijar metas por la naturaleza del trabajo que se realiza. Por el contrario, otros consideraron que sí es factible la fijación de metas; sin embargo, la ausencia de una programación lo ha impedido. De cualquier manera quedó demostrada la importancia de cuantificar los objetivos. Esto, para facilitar el trabajo diario, el cuadro de asignación y cumplimiento de tareas y responsabilidades. Vale señalar que en algunos casos se hizo el intento de definir metas, como fué el caso de la construcción de carreteras; e incluso fue posible medir el grado de cumplimiento de las mismas y determinar las brechas de desempeno. Estas llegaron a fluctuar entre un 35% y 65% con respecto a los predeterminado.

609. Una vez clarificados los objetivos y evaluada la actuación de las subgerencias, los participantes, agrupados conforme a ese criterio funcional, se abocaron al desarrollo de los pasos correspondientes a la Tercera Etapa del Taller

de Diagnóstico Organizacional. Así, procedieron a encontrar aquellos factores administrativos que inciden de manera crítica en el éxito de los resultados de la gestión y en el cumplimiento de los objetivos o metas. A continuación fueron identificadas y analizadas, dentro de cada factor, las fuerzas que ayudan o impulsan el logro de las metas, y en consecuencia el cierre de la brecha de desempeno o la solución de los problemas. Lo mismo se realizó con respecto a las fuerzas que obstaculizan (restrictivas) el alcanzar las expresiones cuantitativas de los objetivos, coadyuvando por tanto a la presencia de discrepancias entre lo programado y lo realizado. Después de ese ejercicio cada grupo elaboró un diagrama del campo de fuerzas organizacionales, los cuales fueron presentados en sesión plenaria para su consideración y síntesis.

610. De esa última labor se produjo el siguiente listado de obstáculos al mejor desempeno de la Gerencia de Ingeniería y Construcciones:

1. Algunas relaciones de la Gerencia y su entorno no se corresponden con sus funciones, lo cual le resta eficiencia en su gestión.

2. Ausencia de un sistema de planificación y programación de la Gerencia, y ello origina: a) indefinición de metas; y b) desajustes organizacionales y operativos al imponerse objetivos esporádicos.

3. No es congruente el objetivo de "colocar la producción del Acueducto Industrial" con las funciones de la Gerencia.

4. No permite el cabal cumplimiento de las funciones de la Gerencia su organización estructural y funcional.

5. Existe centralización de las funciones de Finanzas, Contraloría y de Consultoría, en la Oficina Matriz de la CRD, ubicada en la Capital del país.

6. No corresponde a la misión de la Gerencia la función de "mantenimiento de parques y áreas verdes".

7. No es congruente la estructura del Departamento de Ingeniería con su funcionamiento real.

8. Hay carencia de procedimientos formales para la contratación en general, y falta de equipos.

9. Falta información gerencial para el control de gestión, así como ausencia de canales formales de comunicación entre las gerencias.

10. Rigidez en la estructura salarial e imposibilidad de premiar al personal, incide, según las condiciones de la zona, en: a) la calidad y cantidad de los recursos; y b) en la mística de equipo.

611. Concluido el Diagnóstico, se dió paso a la última Etapa del ejercicio. Esta correspondió, siguiendo el Cuaderno de Trabajo al diseno o definición de una Estrategia de Cambio, integrada por aquellas acciones que los participantes decidieron emprender para solucionar los problemas detectados y reducir las brechas de desempeno. En tal sentido, fueron generadas ideas para modificar las fuerzas organizacionales de carácter restrictivo y fortalecimiento de las positivas.

612. La Estrategia de Acción para el Cambio de la Gerencia de Ingeniería y Construcciones quedó conformada como sigue:

FUERZA RESTRICTIVA	ACCION ESTRATEGICA	RESPONSABLE
1. Relaciones con el Entorno restan eficiencia.	Analizar, en un Taller, relaciones con el entorno.	G.O.S.
2. Sistema de Planificación y Programación inexistente.	Disenar Modelo Operativo de la Oficina de Planificación y Programación Urbana, y ponerlo en funcionamiento.	Presidente de la CRD. OP.PU. G.O.S.
3. Incongruencia objetivo "Colocar Producción Acueducto Industrial".	Estudiar factibilidad de transformar la Unidad de Acueducto Industrial en una Empresa. Desarrollar nuevas áreas industriales para el consumo de la producción.	G.I.C. G.O.S. D.D.I. C.J.
4. Organización estructural y funcional impiden cumplimiento cabal atribuciones.	Adopta: un modelo de Gerencia por Proyectos.	Presidente de la CRD. G.I.C. G.O.S.
5. Centralización de Finanzas, Contraloría y Consultoría en la Matriz.	Descentralización de funciones de Finanzas, Contraloría y Consultoría en la sede regional.	Presidente de la CRD.
6. Función de "mantenimiento de parques y áreas verdes" no acorde con misión.	Redefinir objetivos del Departamento de Ingeniería, asignándole proyectos, desarrollo y construcción de parques.	Presidente de la CRD. G.I.C. G.O.S.

FUERZA RESTRICTIVA	ACCION ESTRATEGICA	RESPONSABLE
	Traspasar la función de "mantenimiento de parques y áreas verdes" al Concejo Municipal.	
7. Estructura del Departamento de Ingeniería, no acorde a su operación real.	Crear Departamento de Diseño para fines arquitectónicos y modificación de proyectos tipo.	G.I.C. G.O.S.
8. Procedimientos formales de contratación inexistentes, y falta de equipos.	Diseñar el procedimiento administrativo de contratos.	G.I.C. G.O.S.
	Elaborar el "Manual del Contratista".	
	Programar compras.	G.I.C. Finanzas.
9. Información Gerencial deficiente para el control de gestión, y ausencia de canales formales de comunicación intergerencial.	Implantar un sistema de información automatizado para el control de gestión.	G.I.C. G.O.S.
	Definir un procedimiento de comunicación que permita el flujo oportuno de información entre las Subgerencias, al igual que el respeto de los canales formalmente establecidos.	G.I.C. G.O.S.
10. Estructura salarial rígida, e imposibilidad de premiación al personal.	Definir una política de premios a la eficiencia, de acuerdo al resultado de las evaluaciones.	G.I.C. G.R.H.

Clave de siglas:
C.J. = Consultoría Jurídica.
CRD = Corporación Regional de Desarrollo.
D.D.I. = Departamento de Ingeniería.
G.I.C. = Gerencia de Ingeniería y Construcciones.
G.O.S. = Gerencia de Organización y Sistemas.
G.R.H. = Gerencia de Recursos Humanos.
OP.PU. = Oficina de Planificación y Programación Urbana.

613 Finalizada la última Etapa del Taller, los 18 participantes lo evaluaron y se dió clausura a los trabajos.

2. TALLER DE DIAGNOSTICO Y CAMBIO ORGANIZACIONAL DE LA GERENCIA INMOBILIARIA

614. En la fecha programada, los días 13 y 14 de mayo, y conforme a la Agenda convenida, se llevó a cabo el Taller de la Gerencia Inmobiliaria en la cual participaron 12 integrantes de esa unidad. La facilitación del proceso estuvo a cargo de los consultores externos del ILACAP, actuando análistas de la Gerencia de Organización y Sistemas como cofacilitadores.

615. Siguiendo el plan de trabajo, una vez abierta la reunión se procedió a organizar la tarea en equipo y a crear el ambiente apropiado para la dinámica grupal. Para ésto se efectuó una sesión de clarificación de expectativas, con los mismos propósitos expuestos en el caso del Taller de la Gerencia de Ingeniería y Construcciones. Las preguntas planteadas y las respuestas obtenidas de los participantes fueron las que siguen:

A. ¿QUE ESPERO DE ESTE TALLER

1. FACTORES DE ORGANIZACION Y GESTION

- Aclarar el funcionamiento real de la Gerencia, así como su relación con aquellas otras gerencias de la Corporación con las que mantiene vinculación directa.
- Definir los objetivos y metas de la Gerencia.
- Elevar de rango a la Sección de Minas y dotarla de los mecanismos para el cabal cumplimiento de sus funciones.
- Establecer mecanismos para agilizar el trabajo.

2. PROCESO DE INTERVENCION

- Poner en claro las fallas o problemas y llegar a soluciones.
- Confrontar la información recabada.
- Diagnósticar la situación.
- Obtener una visión más clara de lo que representa el cambio organizacional, así como definir sus elementos.
- Conocer al grupo.
- Motivar y comprometer.

B. ¿QUE ME GUSTARIA QUE OCURRIERA

1. FACTORES DE ORGANIZACION Y GESTION

- Se agrupe toda la actividad en programas especificos, una vez definidos los objetivos en base al diagnóstico.

- Se defina la estructura de la Gerencia.

2. PROCESO DE INTERVENCION

- Se defina una estrategia de cambio.

- Se genere una dinámica de grupo efectiva.

- Se digan las cosas tal cual son, sin importar la jerarquia de las personas presentes.

- Se cumplan las metas del taller.

- Se genere un compromiso de cambio.

C. ¿QUE ME PREOCUPA EN ESTOS MOMENTOS RESPECTO AL TALLER.

1. FACTORES DE ORGANIZACION Y GESTION

- La reducción de personal con la reorganización.

2. PROCESO DE INTERVENCION

- Todo quede igual, a pesar del taller.

- No se lleve a la practica lo analizado y discutido en cuanto a la organización.

- No se puedan cumplir los objetivos trazados.

- Los resultados del taller no tengan el apoyo necesario de la alta gerencia.

- La influencia de la autoridad sobre la espontaneidad del grupo.

- El tiempo asignado al taller no sea suficiente para detectar las fallas de funcionamiento.

- Haya dispersión en las exposiciones.

616. Terminada la sesión de expectativas, los trabajos del Taller se orientaron hacia las cuatro etapas diseñadas con objeto de diagnóstico organizacional y definición de estrategias de cambio planificado.

617. En consecuencia, los participantes se dieron a la tarea de examinar el medio ambiente externo de la Gerencia, tanto en el macroentorno de la CRD como en el propio contexto interno de la propia Corporación. En cuanto al primero, se advirtió que existe concurrencia duplicatoria entre algunas instituciones, y que en ocasiones actúan sin coordinación alguna. Asimismo, ciertas Gerencias o Divisiones de la CRD tienen atribuciones relacionadas con las que competen a la Gerencia Inmobiliaria.

618. Acto seguido, se dió paso a la Etapa II del Taller. Esta tuvo el cometido de identificar la misión de la Gerencia en el marco de la que le corresponde a la Corporación. A este respecto los asistentes, después de un ejercicio individual y grupal, llegaron a la conclusión de que la razón de ser actual de la Gerencia consiste en "Otorgar, adquirir, inspeccionar, vigilar, controlar, inventariar y valorizar los bienes inmuebles de la Ciudad Sede Regional de la Corporación, además de los recursos mineros de la zona". Al comparar la misión que en el presente persigue la Gerencia con la que formalmente se le asigna, se encontró una discrepancia. Esta obedece a que existen normas y procedimientos ambiguos, al igual que a la indefinición de competencias, y en particular a las razones siguientes:

a) El radio de acción de la Gerencia es parcial, debido esto a que se limita al ámbito de la Ciudad Sede Regional.

b) Ciertas facultades en materia de bienes inmuebles las usurpan otras Gerencias y Divisiones, en particular la de Ingeniería y Construcciones.

619. Después de haberse revisado y puesto en claro cuál es la tarea de que se ocupa la Gerencia, los participantes al Taller continuaron en la misma segunda Etapa a efecto de evaluar el desempeño de la gestión realizada. Para ello se abocaron, en primer término, a enunciar los objetivos y metas establecidos en el marco de la misión, para el horizonte de corto plazo. En este ejercicio se encontraron las siguientes discrepancias, o brechas de desempeño, entre lo programado y lo alcanzado:

1. Existía una brecha del 50% en la meta de actualizar el inventario de las áreas de la Corporación, y otra disparidad de 20% en preparar la información técnica de las solicitudes de bienes inmuebles, dirigidas a la CRD.

2. Se estimó una discrepancia de 45% en la meta de inspección de recursos mineros, y otra de 67% en la custodia de los mismos. De igual forma, se ad-

virtió una brecha de esta última magnitud en el control de la produccion de los yacimientos de dolomita, así como del 57% en los de cuarzo, 60% en cuanto a arena, arcilla y tierra negra.

3. Por lo que respecta a las metas fijadas con el fin de evitar invasiones de tierras programadas para desarrollos futuros, se identificó una brecha de desempeno de aproximadamente un 30%, estimándose una diferencia similar en la custodia de bienes propiedad de la Corporación. De mayor amplitud fué la discrepancia en la meta prevista para la atención y el trámite de solicitudes de bienes inmuebles, la cual alcanzó un 50%.

620. Una vez clarificada la misión de la Gerencia Inmobiliaria, al igual que sus objetivos y metas, y después de evaluarse los resultados de su actuación en términos de brechas de desempeno, los participantes se ocuparon de la Etapa de Diagnóstico Organizacional. Conforme a lo dispuesto en el Cuaderno de Trabajo, se determinó, de manera individual, y posteriormente grupal y en pleno, el estado del campo de fuerzas que en ese momento determinaba el comportamiento de la Gerencia.

621. De ese ejercicio se produjo el siguiente inventario de restricciones para el logro de las metas, y las cuales se generaban en el interior de la Gerencia:

1. Faltan directrices claras de la alta gerencia.
2. No existe plena comprensión de los objetivos.
3. Ausencia de programas.
4. Centralización de las decisiones en la alta gerencia.
5. No hay una distribución de funciones clara, y existe interferencia en las líneas de mando.
6. Unidades sin existencia administrativa.
7. Se carece de normas y procedimientos.
8. Déficit cualitativo y cuantitativo de personal.
9. Personal insuficientemente capacitado.
10. Falta compenetración en el trabajo por parte de algunos funcionarios.
11. Inadecuada selección de personal.
12. Insuficiencia de recursos materiales.

622. También fueron identificadas otras limitantes al eficaz desempeño de la Gerencia, y al cumplimiento de sus metas, las cuales provienen de entorno donde actua. Tales fuerzas restrictivas se calificaron como a continuación se enuncian algunas, a manera de ejemplo:

1. No existe información para actualizar el inventario de las áreas propiedad de la CRD (brecha de 50%), en cuanto a los estados de pago por otorgamiento de parcelas y los que deberia remitir Finanzas. Tampoco se informa, por parte de la Gerencia de Ingeniería y Construcciones, sobre urbanizaciones a desarrollar en parcelas bajo el control de la Gerencia Inmobiliaria, y por consiguiente no no se les incluye en el inventario.

2. Ausencia de políticas para otorgamiento de bienes inmuebles, las cuales deberia dictar el Comité de Bienes Inmuebles. Esto provoca que la meta de preparación de la información técnica de las solicitudes respectivas presente una brecha de 25%. A ello contribuye la inoportuna respuesta por parte de la Gerencia de Ingeniería y Construcciones, al demorar la información requerida, debido a los múltiples pasos que intervienen entre la solicitud y entrega de la misma.

3. No existen políticas para la recuperación de materiales no metálicos y metálicos, las cuales deberían emanar del Comité de Bienes inmuebles y otras autoridades. De igual forma, no se controlan algunos recursos que explotan empresas subsidiarias. Todo esto contribuye a que se presente una brecha 60% en la meta de inspección, custodia y control de recursos mineros no metálicos.

4. Carencia de apoyo logístico oportuno y adecuado, o ausencia del mismo, a la Gerencia Inmobiliaria, por parte de Ingeniería y Construcciones, para cumplir con la meta de evitar invasiones de las tierras programadas para desarrollos futuros, lo cual resulta en una brecha del 30% de lo previsto.

5. No hay una política para el otorgamiento de bienes inmuebles, ni tampoco criterios adecuados para la selección de solicitantes de los mismos. Además, la autorización de otorgamientos a cargo del Comité de Bienes Inmuebles demora al no reunirse sus miembros regularmente, ocasionando también que los cotos a los solicitantes queden obsoletos. Contribuye al problema el hecho de que la División de Finanzas no envía la información respecto al estado de deudores, ni informa sobre su solvencia, provocando el otorgamiento de bienes a deudores morosos. Por otra parte, la Gerencia de Ingeniería y Construcciones transfiere obras a instituciones públicas sin comunicarlo.

623. Por último, el Taller entró en su Etapa final. Los participantes se dispusieron al diseño de una Estrategia de Acción para el Cambio, generando para esto ideas respecto a medidas dirigidas a eliminar o reducir las fuerzas organizacionales de carácter restrictivo, y a fortalecer las que favorecen el cumplimiento de las metas establecidas. El resultado de esta tarea, por lo que a los aspectos obstaculizantes se refiere, quedó consignada en el Programa que a continuación se presenta:

FUERZA RESTRICTIVA	ACCION ESTRATEGICA	RESPONSABLE
1. Falta claridad en directices de la alta gerencia.	Transparentar las políticas superiores, y reactivar el Comité de Bienes Inmuebles.	Presidente de la CRD. G.O.S.
2. Incomprensión de objetivos.	Participar en la definición y concertación de objetivos; y divulgarlos ampliamente.	G.I. G.P.P. OP.PU.
3. Ausencia de programas.	Establecer un sistema de programación del trabajo.	G.I. G.P.P. OP.PU.
4. Decisiones centralizadas en alta gerencia.	Detectar, estudiar y determinar responsabilidades susceptibles de ser delegadas.	Presidente de la CRD. G.I. G.O.S.
5. Distribución de funciones imprecisa e interferencia en las líneas de mando.	Definir un modelo de organización con una clara definición de objetivos, división de facultades, y adecuados niveles jerárquicos.	G.I. G.O.S.
6. Unidades sin existencia administrativa.	Revisar propósito y misión de unidades establecidas formalmente, y decidir sobre la conveniencia de ponerlas en operación.	G.I. G.O.S.
7. Carencia de normas y procedimientos.	Diseñar e implantar los manuales de políticas y procedimientos administrativos requeridos.	G.I. G.O.S.

FUERZA RESTRICTIVA	ACCION ESTRATEGICA	RESPONSABLE
8. Déficit cualitativo y cuantitativo de personal.	Justificar incremento de personal; evaluar al personal actual y reclasificarlo.	G.I. G.R.H.
9. Insuficiente capacitación de personal.	Planificar, diseñar e implantar programas de capacitación en el puesto.	G.I. G.R.H.
10. Falta compenetración en el trabajo.	Determinar causas de falta de compenetración en el trabajo, y proponer medidas para modificar conductas.	G.I. G.R.H. G.O.S.
11. Inadecuada selección de personal.	Revisar y mejorar las políticas, procedimientos y prácticas de selección de personal.	G.I. G.R.H.
12. Insuficiencia de recursos materiales.	Justificar adquisición o alquiler de equipos y materiales cuando la CRD no los disponga.	G.I. G.A.S.
13. Deficiente coordinación intergerencial en la provisión de bienes, servicios e información a la Gerencia Inmobiliaria, afecta el logro de su cometido.	Analizar los flujos de insumos internos, y los mecanismos de coordinación intergerencial para asegurar su efectiva provisión a la Gerencia Inmobiliaria.	G.I. G.O.S. Gerencias involucradas.

Clave de siglas:
CRD = Corporación Regional de Desarrollo.
G.I. = Gerencia Inmobiliaria.
G.A.S. = Gerencia de Adquisiciones y Suministros.
G.O.S. = Gerencia de Organización y Sistemas.
G.P.P. = Gerencia de Planificación y Presupuesto.
G.R.H. = Gerencia de Recursos Humanos.
OP.PU. = Oficina de Planificación y Programación Urbana.

624. Cabe consignar que los problemas relativos a la interacción entre la Gerencia Inmobiliaria y la de Ingeniería y Construcciones, surgidos al examinar el entorno, quedaron pendientes de solución hasta la celebración del Taller de Integración de las mismas. Asimismo, vale apuntar que los participantes al Taller de la Gerencia Inmobiliaria, lo mismo que en el de Ingeniería y Construcciones, convinieron reunirse posteriormente con la Gerencia de Organización y Sistemas con objeto de acordar un calendario para la ejecución de los compromisos adoptados.

3. TALLER DE INTEGRACION DE LAS GERENCIAS DE INGENIERIA Y CONSTRUCCIONES Y LA INMOBILIARIA

625. Conforme a las necesidades sentidas de mejoramiento organizacional definidas por las autoridades de la CRD, y por las cuales acudió al ILACAP en búsca de ayuda profesional, la atención de los problemas de interrelación entre las Gerencias de Ingeniería y Construcciones y la Inmobiliaria ocupó un primer lugar en los trabajos de consultoría.

626. De tal suerte, y siguiendo la Agenda con tal propósito aprobada, dos días después de celebrado el segundo Taller gerencial, se reunió un grupo de representantes de las antes mencionadas gerencias, además de otro -más reducido- de la Oficina de Planificación y Programación Urbana. Estos funcionarios, una vez expuestos los objetivos, metodología y etapas del encuentro, así como realizado un ejercicio de integración del equipo de trabajo, compartieron, mediante realimentación, los resultados de los talleres previos.

627. Acto seguido, y valiéndose de la técnica de "espejo organizacional", los participantes practicaron una intervención de clarificación de imágenes percibidas por los miembros de cada gerencia acerca de como son vistas entre sí, además de identificarse el carácter de sus interrelaciones y de los problemas fuente de conflicto. El resultado de esta tarea, presentado en hojas de rotafolio, fue el siguiente:

A. PERCEPCION DE LA GERENCIA INMOBILIARIA RESPECTO A LA GERENCIA DE INGENIERIA Y CONSTRUCCIONES

1. Se considera hegemónica y no como complementaria al sistema.

2. Posee información sobre la Gerencia Inmobiliaria, y a la cual no tiene acceso directo.

3. No informa con oportunidad acerca de los programas que va a ejecutar, en ejecución y los ejecutados.

4. No entrega las obras de urbanismo e ingeniería con el material de apoyo correspondiente.

5. Su programación está divorciada de la realidad, sin satisfacer la demanda real; y, en lugar de ser un instrumento se ha convertido en fin en sí mismo.

6. Carece de una visión de conjunto respecto a los problemas urbanos de la Ciudad Sede Regional, preocupándose más de la construcción de obras civiles que de su operación y mantenimiento, así como de su impacto en la vida urbana.

7. Una organización compleja que obstaculiza la información solicitada.

B. PERCEPCION DE LA GERENCIA DE INGENIERIA Y CONSTRUCCIONES RESPECTO DE LA GERENCIA INMOBILIARIA

1. Fuente de insumos y cliente.

2. Obstaculiza la solucion de problemas.

3. Mantiene la informacion bajo llave.

4. No percibe el deseo de recibir apoyo y coordinar acciones.

5. En su caracter de apoderado de los bienes de la Corporacion, desconoce los mismos y no lleva a cabo soluciones al respecto.

6. Requiere el apoyo de otras gerencias en asuntos de su estricta responsabilidad.

7. No hace intentos por simplificar mecanismos como los de ventas, solicitudes, asignaciones.

8. Carece de la estructura para cumplir con algunos objetivos de su mision, como por ejemplo: expropiaciones.

C. PERCEPCION DE LA OFICINA DE PLANIFICACION Y PROGRAMACION URBANA RESPECTO A LA GERENCIA DE INGENIERIA Y CONSTRUCCIONES.

1. Orientada hacia la construccion de obras civiles, olvidandose del contacto social.

2. Concentrada en la Ciudad Sede Regional.

3. Ineficaz en cumplir el presupuesto-programa.

4. Realiza un pesimo control de la ejecución de obras.

5. Lenta en dar respuesta a las soluciones.

6. Descoordinada con otros organismos regionales.

7. El Gerente y el Subgerente de Contratación permanecen dos dias a la semana en la Oficina Matriz, en la Capital del pais, y las decisiones se demoran.

8. La Gerencia esta hipercentralizada.

9. Desconoce cuales son las propiedades de la CRD.

10. No desea apoyo externo.

11. Lenta en responder a solicitudes de información

628. Al terminar esa tarea, se solicitó a los participantes de cada Gerencia que visualizaran la imagen que perciben de la otra y que la representaran gráficamente en una hoja de rotafolio. A manera de ejemplo, los representantes de la Gerencia Inmobiliaria mostraron a la de Ingeniería y Construcciones como "un tiburón que se come al pez chico".

629. A continuación, en sesión plenaria fueron presentadas las imágenes gráficas y las reflexiones correspondientes a las percepciones enunciadas. En seguida se dió paso a un período de clarificación de percepciones, conviniendo continuar las sesiones de trabajo, una vez concluido el Taller, para profundizar en una percepción unitaria y transparente, y planificar medidas que remedien los problemas de interfaz.

630. El siguiente paso del Taller consistió en centrar más los trabajos en torno a la tarea sustantiva donde concurren e interactúan las partes en conflicto, para en función de ello identificar las fuerzas organizacionales restrictivas a un desempeño más eficaz y a una relación intergerencial más colaboradora y constructiva. Para ello, se levantó un cuadro que permitió observar de conjunto los obstáculos que surgen entre las gerencias de Ingeniería y Construcciones (G.I.C.) y la Inmobiliaria (G.I.) al converger en el "Proceso de Administración del Desarrollo Urbano", según se observa a continuación:

FUERZAS RESTRICTIVAS INTERGERENCIALES EN EL PROCESO DE ADMINISTRACION DEL DESARROLLO URBANO

F A S E S	R E S T R I C C I O N E S	
	G.I.C.	G.I.
1. Plan de Desarrollo Urbano.	---	Ausencia de información de los planes ocasiona el no trazar una adecuada política de tierras.
2. Avalúo.	B.I. no realiza la actividad de avalúo y recarga el trabajo de la G.I.C.	Actividad usurpada por otras gerencias. Se obstaculiza el control de de los bienes inmuebles. Ausencia de normas y procedimientos.
3. Expropiación.	B.I. no realiza la actividad de expropiación y traba el programa respectivo.	Duplicación de funciones por indefinición de facultades.

F A S E S	R E S T R I C I O N E S	
	La G.I. recarga el trabajo de la G.I.C. Falta toma de decisiones por la G.I.	Ausencia de normas y procedimientos. Se carece de una estructura adecuada para cumplir la función de expropiación.
4. Dotación de tierras.	Ausencia de un Plan Urbano.	Falta reglamento. La G.I.C. dispone de las tierras sin solicitud previa.
5. Programa de obras.	---	Falta información.
6. Proyectos.	La G.I. modifica proyectos, en lotificación, sin informar.	---
7. Construcción	---	---
8. Entrega del bien inmueble.	Ausencia de mecanismos de coordinación de la G.I. con el cliente; y problemas de vigilancia y mantenimiento del bien por la G.I.	No hay recepción de bienes construidos. No se le entregan los recaudos del cliente.
9. Inventario.	Falta de información.	No existe información sobre obras: a) programadas; b) en ejecución; y c) ejecutadas.
10. Valorización.	---	Falta información sobre los costos de las obras ejecutadas.
11. Otorgamientos.	---	Ausencia de normas y procedimientos reglamentarios.
12. Salvaguarda.	---	Falta Plan de Salvaguarda y apoyo logístico.

631. Este ejercicio fué complementado, durante una sesión plenaria, con la construcción de una matriz de tareas y responsabilidades donde, para cada fase del Proceso de Administración del Desarrollo Urbano, se revisó de que manera intervienen las partes conforme a su ámbito de responsabilidades y la autoridad que se les ha conferido para: a) decidir; b) ejecutar; c) informar; d) coordinar; e) apoyar (en lo técnico y logístico); y f) controlar. Esto permitió la identificación de traslapes, duplicaciones u omisiones en el ejercicio de tales competencias.

632. Para el cumplimiento de la última de las tareas previstas en la Agenda, los participantes se abocaron enseguida a la generación de estrategias para remover los obstáculos o fuerzas restrictivas que fueron identificados en la interfaz gerencial. Los participantes convinieron atender en primera instancia los problemas que fueron identificados en las fases de Avalúos y Expropiaciones, Entrega de Bienes Inmuebles Construidos, y la de Inventario de Bienes Inmuebles. De este ejercicio derivó el siguiente Programa:

FUERZA RESTRICTIVA	ACCION ESTRATEGICA	RESPONSABLE
A. AVALUOS Y EXPROPIACIONES.		
1. Falta toma de decisiones.	Elaborar un Programa de Avalúos.	G.I.
	Ejercer la facultad decisoria.	
2. Demora de expropiación después del avalúo.	Pagar, ocupar o demoler de inmediato, y realizar la salvaguarda.	G.I.
3. Falta información oportuna.	Mejorar la comunicación entre G.I.C., B.I. y OP.PU., con respecto a planes y programas.	OP.PU.
4. No actúa la G.I. en el momento oportuno, y la G.I.C. avalúa sin expropiar.	Delimitar funciones entre G.I. y G.I.C.	G.I.

FUERZA RESTRICTIVA	ACCION ESTRATEGICA	RESPONSABLE
5. Duplicación de funciones entre la G.I. y G.I.C.	Enfocar con cuidado este punto, si bien avalúos y expropiaciones es función de la G.I., porque de aquí depende el inicio de muchas obras. Reestructurar la G.I.	G.I. G.O.S.
B. ENTREGA DE BIENES INMUEBLES CONSTRUIDOS		
1. La G.I. no recibe, de la G.I.C., los bienes inmuebles construidos.	Decidir la entrega de bienes inmuebles a la G.I.C., a la fecha del Acta de aceptación definitiva. Establecer mecanismos para la entrega a G.I.	G.I.C. G.I.
2. Ausencia de mecanismos de coordinación con el cliente, por parte de la G.I.	Establecer mecanismos de coordinación para la entrega al cliente.	G.I. G.O.S.
3. No se reciben en la G.I. los recaudos del cliente.	Decidir la entrega de recaudos al cliente a la G.I., a la fecha del Acta de aceptación definitiva. Establecer mecanismos para la entrega a G.I.	G.I.C. G.I.
C. INVENTARIO DE BIENES INMUEBLES		
1. Desconocimiento del Programa de de Obras.	Instrumentar la Oficina de Planificación y Programación Urbana, la cual debe transmitir información paralela a la G.I.C. a la G.I.	Presidente de la CRD. G.I.
2. Inexistencia de un Inventario.	Desarrollar Catastro. Dotar a la G.I. de autoridad y recursos financieros.	Presidente de la CRD. G.I.

FUERZAS RESTRICTIVAS	ACCIONES ESTRATEGICAS	RESPONSABLES
D. ORGANIZACION GENERAL		
1. Deficiente estructura orgánica de la G.I.	Reorganizar integralmente a la G.I.	Presidente de la CRD. G.I. G.O.S.

Clave de siglas:
CRD = Corporación Regional de Desarrollo.
G.I. = Gerencia Inmobiliaria.
G.I.C. = Gerencia de Ingeniería y Construcciones.
OP.PU. = Oficina de Planificación y Programación Urbana.

633. Al finalizar esa tarea, se procedió conforme a la Agenda a la evaluación, por parte de los participantes, de la actividad realizada y de los resultados que se lograron colectivamente en función de los objetivos trazados, al igual que de las expectativas planteadas al inicio del Taller. Acto seguido se dieron por concluidas las sesiones.

634. Fue de particular relevancia, para sancionar la importancia que para la máxima autoridad de la Corporación representaban los trabajos en que estaban involucrados sus colaboradores, la presencia del Presidente de la CRD en el desarrollo y en la clausura -por él mismo- del Taller de integración intergerencial. En esta ocasión, el titular de la entidad compartió y vivenció el proceso de ese ejercicio grupal y participativo, en sus etapas de autodiagnóstico y determinación de estrategias para el cambio planificado. Lo cual estuvo en manos de los propios funcionarios, en cuanto principales autores y actores del desarrollo organizacional e individual, con objeto de mejorar el desempeno de su institución, así como de la capacidad de transformación y revitalización de ésta.

635. Vale recoger aquí las apreciaciones registradas, en su informe Final, por los propios consultores externos, según se detallan:

1. Los esfuerzos de diagnóstico organizacional se lograron, tal como ya ha sido reiterado, con la participación directa y activa de los funcionarios que asistieron a los talleres gerenciales. Ellos realizaron una introspección de los problemas de sus respectivas áreas de adscripción, percibiéndolas unitariamente, esto es, como una totalidad. Ello satisfizo también la expectativa de la Gerencia de Organización y Sistemas por motivar, a los cuadros de gerencia, acerca de la importancia de un diagnóstico integral o sistémico.

2. El modelo para el análisis de la organización propuesto por los consultores permitió a los participantes discernir entre los enunciados formales de la misión, los objetivos y las metas, y aquellos que se dan en el aquí y el ahora. De tal suerte, la identificación de brechas de desempeño es el disparador, de juzgarse lo suficientemente amplia o crítica, del proceso de cambio. Este, tal como lo internalizaron los asistentes al taller, conlleva la detección de obstáculos en el entorno y en el interior del sistema. Para tal propósito, los cuadros gerenciales aprendieron a levantar mapas del medio ambiente y a examinar el comportamiento de las variables interactuantes de la organización (humanas, estructurales, y tecnológicas) y las de gestión, determinando su naturaleza impulsora o restrictiva al logro de los fines institucionales.

3. La generación de estrategias de mejoramiento del desempeño, modificando el campo de fuerzas organizacionales, también fué centrada en un enfoque totalizador que integra al cambio planificado en función del quehacer sustantivo. De tal forma, los participantes advirtieron que los procesos de desarollo de la organización no constituyen fines en sí mismos, sino que cobran su verdadero sentido instrumental al servicio de la doble responsabilidad gerencial de:

a) conducir a las unidades a su cargo a logro de la misión que tienen encomendada; y

b) administrar, al mismo tiempo, los procesos de adaptación de la organización para el eficaz cumplimiento de su cometido, con el apoyo de los agentes de cambio internos, representados en este caso por la Gerencia de organización y Gestión

4. Las estrategias de cambio se tradujeron en compromisos para la acción, al plasmarse en programas concretos. En ellos se asignaron medidas de mejoramiento, responsables específicos para llevarlas a la práctica y fechas de cumplimiento. Esto sentó las bases de planes de trabajo para instrumentar las estrategias, por parte de las propias gerencias sustantivas con la colaboración técnica de los agentes de cambio. Aquí es pertinente subrayar la importante modificación del rol tradicional de una unidad de análisis administrativo, la cual en vez de, a motu propio, indagar anomalías, y por sí misma, realizar diagnósticos y prescribir soluciones o brindar consejos, juega el importante papel de facilitador, mediante una relación de ayuda profesional, en la materialización de los cambios determinados y convenidos por los mismos sujetos de estos: es decir, los propios cuadros gerenciales o el personal operativo involucrado.

5. En los casos de conflicto intergrupal, como lo fué el examinado y resuelto entre las Gerencias que intervinieron en el Taller de integración, las deliberaciones fueron llevadas a la concertación de soluciones constructivas para las partes, en vez de adoptar posiciones de ganar o perder.

6. Los propios participantes manifestaron su deseo de que los trabajos se desarrollaran dentro de un clima caracterizado por un proceso de apertura y confianza, participación amplia y auténtica, trabajo en equipo y carencia de inhibiciones. Valores todos ellos propios de una cultura de Desarrollo Organizacional e Investigación-Acción.

7. Fué incorporada en los cuadros de gerencia, a través de un aprendizaje vivencial, la tecnología para el autoanálisis y autodiagnóstico organizacional, al igual que para la solución de problemas y la programación, por sí mismos, de acciones de mejoramiento. Esto, además de acrecentar, a su bagaje de conocimientos, conceptos y modelos para comprender y transitar por los procesos de cambio planificado.

8. Los gerentes experimentaron la utilidad y el valor de los talleres como herramienta de gestión que, al mismo tiempo que permite adquirir conocimiento de la propia realidad al transformarla, desarrolla habilidades para el cambio, con el auxilio de un consultor de procesos. Este agente, aprendieron los participantes, es facilitador de una intervención de ayuda a los directivos, gerentes o personal operativo, para que los mismos generen información válida acerca de su comportamiento, desarrollen opciones de solución a sus problemas, adopten decisiones al respecto, las hagan suyas y concerten el compromiso de materializarlas.

636. Por último, es también pertinente consignar la preocupación reiterada por los participantes, durante los tres talleres, de que los resultados de este ejercicio no quede finalmente en nada o que los cambios sean puramente nominales, sin llegar a la acción para implantar realmente las transformaciones convenidas. Cabe agregar que, por otra parte, una importante fuerza impulsora que habría de hacer factibles los propósitos de mejoramiento fué expuesta por el Presidente de la Corporación, al clausurar los trabajos, en los términos de que "un esfuerzo auténtico y viable de cambio se dará sólo cuando los planes y programas de mejoramiento y desarrollo administrativo surjan desde el interior de las propias Gerencias, y no sean impuestos desde fuera". Los consultores concluyeron, a su vez, que de tal suerte, y con el apoyo decidido de las autoridades superiores de la CRD, "las intenciones habrán de traducirse en esfuerzos reales de cambio", parafraseando al gran científico del comportamiento Ronald Lippitt y a sus colegas.

637. Una advertencia para el lector, antes de terminar la exposición del presente caso, en cuanto a que el mismo ha sido elaborado en base al Informe de Actividades presentado conjuntamente por el autor de este trabajo de grado y la consultora panamena Carmen E. Nunez V., al concluir la misión que una institución intergubernamental de cooperación técnica en administración para el desarrollo les encomendara realizar en la corporación regional a que se ha hecho referencia.

VI. CASOS DE OPTIMIZACION DEL DESEMPENO A TRAVES DE LA ACCION GERENCIAL INTERNA

"LINEAS AEREAS NACIONALES"

I. TERMINOS DE REFERENCIA

638. Este caso se inscribe en el marco de un Proyecto para el Mejoramiento de Gestión Pública convenido entre el Gobierno de un país América Latina y un Organismo Internacional de Cooperación Técnica (OICT). Los resultados previstos a través de la experiencia que se relata habrían de contribuir al logro del objetivo inmediato de "Coadyuvar en el mejoramiento de la organización y gestión del sistema de entidades descentralizadas, para elevar la eficacia y eficiencia de su desempeno dentro de los Lineamientos para el Desarrollo".

639. Conforme a tales términos generales de referencia, en lo particular debería incrementarse la capacidad directiva para la autoevaluación y el mejoramiento del desempeno, así como de la gestión, de las empresas públicas seleccionadas con tal fin. Además de iniciarse, al mismo tiempo, procesos de tal índole en dichas entidades, a efecto de traducirlos en estrategias concretas de cambio y desarrollo organizacional.

640. En tal circunstancia, la empresa estatal denominada Líneas Aéreas Nacionales (LAN) fue una de las seleccionadas para formar parte del Proyecto, actuando como contraparte de la OICT, el Ministerio de Planeamiento (MIDEPLAN) a través de la Dirección de Modernización de la Administración Pública (MAP).

641. Con objeto de cumplir con los propósitos arriba enunciados, el Asesor Técnico Principal del Proyecto (ATP) y el Director de la MAP acordaron valerse de una herramienta de intervención construida por el Centro Internacional de Empresas Públicas para Países en Desarrollo (CIEP), la cual tiene por marco axiológico dos principios fundamentales. Uno de ellos reconoce que el mejoramiento del desempeno demanda ser buscado continuamente. El otro comulga con la firme convicción de que el modo más efectivo para alcanzar mayores niveles de desempeno radica en las propias empresas, a través de la capacidad y la acción interna de su cuerpo directivo o gerencial, en búsqueda de la excelencia. Este enfoque se conoce mundialmente como "OPTIMA", acrónimo de Optimum Performance Through Internal Management Action.

642. La tareas tuvieron inicio con una serie de visitas exploratorias en LAN, acerca de la disposición de las autoridades de la empresa para involucrarse en ese proceso, así como para familiarizarlas con los requerimientos metodológicos y compromisos que la generación de información válida, los trabajos de autodiagnóstico y planificación de estrategias de mejoramiento exigen, por parte de quienes se ven envueltos en los mismos. De tal manera, en una primera entrevista con el Gerente General se obtuvo de éste su más amplia y entusiasta aceptación de la intervención de consultoría.

643. Una segunda sesión de orientación se celebró para exponer a la Gerencia y Subgerencia General, junto con el equipo directivo, los alcances del Proyecto, se acordó un calendario de entrevistas, y se solicitó información básica respecto a la evolución y la situación actual de la empresa, en cuanto a las principales variables de organización y gestión, así como acerca de su operación y al comportamiento del entorno gubernamental, de mercado y de clientela donde se desenvuelve su actividad. En esta reunión con la alta gerencia de LAN se acordó también que los resultados de la investigación, vía acopio de documentos y de las entrevistas, serían realimentados, a quienes fueron consultados, durante un Taller de autodiagnóstico y formulación, por los propios asistentes a tal ejercicio grupal, de recomendaciones encaminadas a modificar las condiciones que limitan un mejor desempeño institucional.

II. INTERVENCION

644. Previamente a la entrada de los consultores en la empresa sérea nacional, ellos se habían abocado -en un primer momento- a una serie de labores preparatorias, las que de inmediato se describen. Estas fueron seguidas por la ejecución de la intervención de consultoría, según será expuesto posteriormente.

PRIMER MOMENTO.- PLANIFICACION DE LA INTERVENCION

645. Los trabajos dieron comienzo con la definición de los objetivos que deberían alcanzarse al concluir la sesión de realimentación, y los cuales fueron enunciados como sigue:

1.- Propiciar un esfuerzo conjunto de reflexión y análisis, por parte de los niveles superiores de gerencia, acerca del desempeño logrado a la fecha, a través de la gestión empresarial desarrollada

2.- Realizar un autodiagnóstico gerencial, y proponer acciones para la implantación de un plan que optimice el desempeño de la empresa, mediante el mejoramiento de su organización y gestión.

3.- Familiarizar a la gerencia con los conceptos del enfoque para optimizar el desempeño constante de la empresa pública, a través de la acción interna y la propia capacidad de los directivos.

4.- Vivenciar el manejo del paquete de herramientas de gestión, inherente al enfoque de optimización, al igual que el método de análisis y la tecnología de taller, para que los gerentes analicen y autodiagnostiquen su propio "caso" empresarial, además de planificar el cambio organizativo.

646. Acto seguido, vino la tarea de diseno de la intervención requerida para la consecución de los objetivos planteados. Esta constó de la construcción del esquema conceptual para examinar y comprender el comportamiento empresarial público de LAN y su desempeno, además de los intrumentos para capturar la información respectiva, así como también la programación y organización del taller de autodiagnóstico y generación de ideas para una estrategia de cambio.

647. En cuanto al modelo de referencia analítica se siguieron los rasgos generales del concepto de OPTIMA. En primer término se encuentran los factores que condicionan la eficacia y eficiencia de toda empresa, sea ésta gubernamental o privada. En seguida están los parámetros propios de la dimensión pública de las empresas estatales (pluralidad de objetivos y metas multidimensionales, influencias del entorno, opinión e interés públicos, idoneidad de la forma en que se logran los objetivos, y relacionamientos e intereslabonamientos o enlaces institucionales). El tercer componente del modelo lo forma el "Paquete de Instrumentos OPTIMA", que constituye el núcleo del enfoque. Este conjunto de herramientas está integrado por la planificación corporativa o estratégica; la planificación de relaciones y encadenamientos interinstitucionales; la reestructuración organizacional; los estilos de dirección; el desarrollo dè recursos humanos; el desarrollo de habilidades para resolver problemas; la autoconfianza en el manejo de consultoría, y en el uso constructivo de ésta; así como la estructuración de sistemas organizados de evaluación del desempeno y control de gestión.

648. Tales conceptos proveen el mapa cognoscitivo a seguir durante las etapas de investigación, diagnóstico prescriptivo preliminar, autodiagnóstico gerencial, identificación de variables de intervención, y planificación de acciones de mejoramiento. La siguiente etapa estuvo encaminada a la estructuración de las guías de entrevista, en función de cada uno de los componentes del modelo. Asimismo, se calendarizaron las visitas a los funcionarios que aportarían los datos pertinentes al caso.

649. Otro aspecto de particular importancia lo fué la capacitación del personal nacional contraparte, habilitándolo para que colaborara activamente como agente de cambio y cofacilitador durante todo el proceso de intervención.

650. En este momento preparatorio se configuró también el taller gerencial para la realimentación del caso empresarial, que habría de elaborarse con la información recabada en las fuentes de datos. Tal ejercicio colectivo está destinado al aprendizaje del concepto de OPTIMA, del paquete de instrumentos, y del análisis de los problemas propios de la gestión empresarial pública. Del mismo modo, se busca fortalecer la capacidad y confianza internas para el diagnóstico y superación de restricciones, y la preparación de planes de acción que alcancen mayores niveles de excelencia. Con respecto a este tema es oportuno advertir que en el diseno del taller gerencial se modificó la composición original de participan-

tes concebida por el CIEP. De tal modo, no se organizó un "Taller Nacional", según lo prevé el modelo ortodoxo de OPTIMA, al cual asisten los directores o gerentes generales de las empresas públicas que formaron parte del grupo de entidades seleccionadas para la intervención de consultoría mediante este enfoque. En esta modalidad también acuden al encuentro funcionarios de alto nivel de las entidades coordinadoras de sector y globalizadoras (planificación, hacienda y finanzas, contraloría), al igual que representantes de aquellas instituciones, públicas o privadas, proveedoras de insumos o receptoras de los bienes y servicios de la empresa pública analizada, y las cuales condicionan el desempeño de ésta o se ven afectados por el mismo. Por consecuencia, en el caso de LAN sus autoridades determinaron realizar el ejercicio únicamente con la presencia del cuerpo gerencial de las oficinas en la sede de la empresa, y de regionales en el extranjero.

651. De igual forma, en esta ocasión se determinó, en consulta con las autoridades y enlaces de LAN, el universo de personas que habrían de ser entrevistadas dentro de la empresa. Se consideró de particular importancia recabar los puntos de vista de las agencias regionales, seleccionándose las de Miami y Bogotá. Asimismo, se determinó consultar a representantes de los usuarios o clientela de la empresa, a proveedores de insumos y servicios, y a autoridades de la dependencia gubernamental rectora del sector de aeronáutica civil, y del Ministerio de Planeamiento. Todo ello congruente con el énfasis que pone el enfoque OPTIMA en las variables exógenas, que influyen en el comportamiento empresarial público.

652. Para conducir las sesiones del taller gerencial de LAN se elaboraron guías de trabajo, orientadas éstas a : 1) la dinámica del proceso de integración grupal de los participantes; 2) la metodología para el autoanálisis del caso empresarial y la formulación del autodiagnóstico; y 3) la metodología para el establecimiento e implantación de planes de acción. El contenido de tales guías fue el siguiente:

1. Guía de integración Grupal.

   Pasos:

   1.1. Respuesta individual a las preguntas:
   a) ¿Qué espero de este Taller
   b) ¿Que puedo aportar a este Taller

   1.2. Compartir, en grupos, las expectativas individuales.

   1.3. Consolidar, grupalmente, las expectativas, y anotarlas en hojas de rotafolio.

   1.4. Exponer en sesión plenaria, a través de los relatores designados por cada uno de los grupos de trabajo, las expectativas consolidadas por éstos, al mismo tiempo que se hace una presentación de las personas integrantes de tales equipos.

2. Metodología para el Autoanálisis y Autodiagnóstico del Caso.

Pasos:

2.1. Realimentar el caso, y discutir en grupos, los puntos fuertes y débiles encontrados en los aspectos que se enuncian:

a) Factores de eficacia y eficiencia.
b) Parámetros de la empresa pública.
c) Instrumentos de gestión.
d) Areas funcionales críticas.

2.2. Definir, grupalmente, los problemas identificados en los instrumentos de gestión y en las áreas funcionales, así como determinar sus causas.

2.3. Sintetizar, en cada grupo de trabajo, los análisis realizados en el paso 2.2., y registrarlos en hojas de rotafolio

2.4. Exponer, en sesión plenaria, los resultados de cada diagnóstico grupal, a través de los relatores respectivos.

2.5. Discutir en el pleno las relatorías grupales, y consolidar, en un autodiagnóstico global, las ideas adicionales que procedan.

3. Metodología para Generar Ideas de Solución a los Problemas, y que Fundamenten un Plan de Acción.

3.1. Generar, en grupos de trabajo, opciones para resolver las causas de los problemas autodiagnosticados.

3.2. Discutir las ventajas y desventajas de cada opción, y seleccionar las más viables, registrándolas en hojas de rotafolio.

3.3. Exponer en sesión plenaria, por medio de los relatores grupales, las ideas de solución.

3.4. Discutir las ideas propuestas, e incorporar adicionales que resulten de la sesión en pleno.

3.5. Consolidar las ideas para resolver los problemas a manera de recomendaciones de líneas de acción para un plan de mejoramiento del desempeño empresarial.

653. La última tarea, de este primer momento preparatorio de la intervención de consultoría, consistió en la programación de las actividades a desarrollar durante la jornada de trabajo prevista para el taller, según la siguiente Agenda.

AGENDA DE TRABAJO

HORARIO	ACTIVIDADES
8:45 a 9:15	Apertura del Taller.
9:15 a 10:15	Presentación de la Agenda de Trabajo y Sesión de Integración Grupal.
10:15 a 10:30	Objetivos del Taller.
10:30 a 10:45	Receso.
10:45 a 11:30	Planteamiento de un Modelo de Gestión de Empresas Públicas.
11:30 a 12:00	Exposición del Caso de LAN.
12:00 a 13:00	Integración de Grupos de Trabajo y Análisis Grupal del Caso de LAN.
13:00 a 14:00	ALMUERZO
14:00 a 14:30	Recapitulación de Conclusiones del Análisis del Caso.
14:30 a 16:00	Formulación Grupal de Diagnósticos por Temas (Instrumentos de Gestión y Areas Funcionales).
16:00 a 18:00	Presentación y Discusión de Diagnósticos.
18:00 a 18:15	Receso.
18:15 a 20:00	Generación Grupal de Ideas para Resolver los Problemas y Conformar las Líneas de Acción de un Plan de Mejoramiento del Desempeño, y Exposición de las Mismas por los Relatores.
20:00 a 20:15	Evaluación del Taller.
20:15 a 20:30	Clausura de los Trabajos.

654. Con el fin de crear las condiciones de un ambiente propicio para las tareas de reflexión, autoanálisis, pensamiento creativo e innovación para el cambio planificado, el Taller se verificó fuera de los sitios de trabajo, y libre de interrupciones, en instalaciones adecuadas localizadas en un Hotel de la Ciudad Capital donde se localiza la oficina matriz de LAN, al igual que las ubicadas en el principal puerto aereo del país.

SEGUNDO MOMENTO.- EJECUCION DE LA INTERVENCION

655. Las operaciones del proceso de intervención se pusieron en marcha bajo la responsabilidad del consultor del DICT Rafael Reyes García, quien previamente había participado en las tareas de diseño y aplicación del modelo de intervención iniciadas por la consultora Josefina Vera de Bonilla, para el caso de la Empresa Cementera Estatal, y también en los trabajos realizados en el Servicio Público de telecomunicaciones, a cargo del consultor José Antonio Maroto, coordinados por el autor de este trabajo de grado en su carácter de Asesor Técnico Principal del Proyecto internacional donde se inscribe esta experiencia participativa de autodiagnóstico orientado a la acción, y al logro de resultados, mediante el cambio planificado.

656. Las actividades sobre el terreno se iniciaron con el trabajo de campo desarrollado mediante entrevistas sostenidas con personal al servicio de LAN, directivos de empresas proveedoras de insumos o representantes de la clientela de la entidad. También fueron consultados funcionarios de las dependencias gubernamentales a cargo de las funciones normativas, reguladoras y contraloras de la administración pública descentralizada. Las entrevistas comenzaron el 15 de octubre de 1986, y se prolongaron por 13 días. Fueron visitadas dentro de LAN, con tales propósitos, 34 personas titulares o con funciones de jefatura y supervisión de la Gerencia y la Subgerencia General, de las Direcciones de Operaciones de Vuelo, de Operaciones Terrestres, de Mercadeo, de Agencias Generales, y de Auditoría de la Contraloría. Así como también de las Gerencias de Ventas, de Reservaciones, Comercial, de Relaciones Públicas, de la Estación Local del Aeropuerto, de Carga del Aeropuerto, de Contabilidad y Administración, Gerentes Regionales Generales, de Ventas, de Estación, y Administración de Bogotá y Miami. De igual forma, los Departamentos, ubicados en las oficinas de la Matriz, de Ventas-Carga, de Reclamos, de Servicios a Bordo, de Auditoría Interna, de Asesoría Legal, de Presupuesto, de Contabilidad General, de Contabilidad de Ingresos, de Procesamiento de Datos, de Servicios Generales, y de Mayordomía. Fueron asimismo consultados Agentes de Ventas. Por otra parte, el Presidente del Sindicato de LAN fue otra de las personas consultadas.

657. Con propósitos de supervisión y coordinación de los trabajos, se efectuaron reuniones de información y seguimiento entre los entrevistadores, diariamente, en la medida de lo posible. Esto permitía también, de ser el caso, revisar las estrategias y la calendarización de las visitas.

658. Al término de esta actividad de recopilación de datos se procedió a su análisis, en el marco del modelo de empresa pública. De tal suerte, se examinaron fortalezas y debilidades a la luz de las variables de eficiencia y eficacia en el desempeño empresarial, de los parámetros situacionales propios de la empresa pública y de sus instrumentos de gestión, tanto en su dimensión institucional como en la de las áreas funcionales seleccionadas como críticas.

659. Sumada esa información a la obtenida por vía documental, donde en esta última se recabaron datos históricos y de la situación presente respecto al comportamiento económico, financiero, social, legal, y de organización, gestión y desempeño de la empresa, se redactó el "caso" de LAN fundamentado en su propia realidad. Este documento constituyó el insumo básico para el Taller de Gestión Empresarial Pública con el cual habría de culminar la intervención de consultoría. El estudio se estructuró distribuyendo el análisis situacional de la empresa (puntos fuertes y débiles, y oportunidades y amenazas) resultado de las percepciones de los entrevistados y de los propios consultores, así como los posibles cursos de acción, conforme al siguiente capitulado: A. Consideraciones Previas; B. Antecedentes Históricos; C. Situación Actual: 1. Instrumentos de Gestión (a) Planificación Estratégica; b) Planificación de Interrelaciones e Interdependencias; c) Entorno; d) Estructura Organizativa y Estilos de Dirección; e) Recursos Humanos; y f) Control de Gestión. 2. Areas Funcionales (a) Comercialización; b) Gerencias Regionales; c) Operaciones Terrestres y de Vuelo; y d) Finanzas.

660. El tema relativo a Consideraciones Previas sitúa a LAN dentro del contexto de la actividad aeronaútica civil, y los condicionamientos a los que la circunstancia internacional y nacional le sujeta mediante regulaciones obligatorias. Tales son las "Libertades del Aire", emanadas de la Convención de Chicago, o las reglas de la IATA, relativas a normas comerciales, y las de la F.A.A. de los Estados Unidos de América con respecto a normas de seguridad en la operación de las aeronaves. También debe hacerse mención a los principios convenidos en los Acuerdos Bilaterales, y los Acuerdos de "Pool", además de aquellos propios de la política de "Cielos Abiertos". Por otra parte se encuentran las disposiciones del país, reglamentarias, por Decreto, de la Aviación Nacional. Ante la complejidad y la velocidad de los cambios que se operan en el mercado "neodarwinista" de la aviación comercial, con desventajas obvias para que una empresa de las proporciones y la capacidad de LAN, esté en posibilidad de obtener reales beneficios del marco de regulaciones antes referido, los consultores opinaron como el diseno e instrumentación de respuestas pertinentes a ese ambiente demanda un plan estratégico que prevea los cambios, y al mismo tiempo facilite los medios necesarios para hacer menos incontrolables las variables externas.

661. Sobre los Antecedentes Históricos el "estudio de caso" examina las fases claves y las crisis experimentadas por LAN en su devenir. De tal manera, pueden distinguirse dos períodos. El primero de ellos comienza en 1966, con el nacimiento de la empresa como una firma donde el 51% de su capital social pertenece a nacionales, y el resto a una compania extranjera con prestigio internacional en esa rama de actividad, con objeto de que al asociarse garantice la asistencia técnica indispensable para la nueva línea. Problemas que se suscitan con el socio extranjero venían restringiendo la expansión programada de la compania, limitada a cubrir con el equipo mínimo cinco rutas fuera del país de origen. A partir

de 1972, y hasta 1975, se amplían las rutas y la flota para operar nueve rutas, y explotar a futuro diez más. A esta última fecha ocurren hechos importantes de influyen en el desempeno y en la personalidad jurídica de LAN. A saber, el Gobierno de uno de los países que toca la Empresa en su trayecto decide unilateralmente disminuir la frecuencia de los vuelos, siendo esto desventajoso para LAN. Además, el incremento del precio del combustible cambió la estructura de costos de las empresas aéreas. Y, a causa de los conflictos con la compania extranjera asociada a LAN, la Corporación Pública Financiera adquiere las acciones de aquélla, proponiéndolas en venta a otra importante empresa internacional, y posteriormente a una nacional. El segundo período en la vida de LAN se inicia cuando, para superar la difícil situación por la que atravesaba la línea aérea, en 1978 el Estado adquiere sus activos y pasivos. Desde entonces, a la fecha de la presente intervención de consultoría, sucesivos cambios políticos en el país, acompanados de respectivos movimientos en la alta dirección de LAN, han repercutido en la actuación de la empresa, sumando a esto el comportamiento del tránsito aéreo y las medidas, "a veces desesperadas", que adoptan las líneas que sirven vuelos de itinerario, para mantener sus flotas dentro de rangos razonables de desempeno y rentabilidad. En suma, los consultores preven que LAN tendrá serias dificultades en lo futuro para cumplir con su propósito y misión, al sufrir cambios ininterrumpidos, y por consiguiente no mantener la orientación de su plan de desarrollo, ni tampoco haber alcanzado la plenitud de su operación esperada.

662. Ahora bien, en cuanto al capítulo relativo a la Situación Actual de LAN, y por lo que en primera instancia se refiere a Planificación Estratégica, se definió como Misión de la empresa: "El transporte de pasajeros y de carga, en las rutas internacionales que autorice la Autoridad Nacional de Aeronavegación, además del transporte de correo y la prestación de sus servicios a otras líneas aéreas que operen en el país." Cabe poner de relieve que LAN, a diferencia de otras empresas estatales cumple su función en competencia con otras líneas aéreas nacionales y extranjeras. De esta suerte, junto a los objetivos de orden económico, como lo es la rentabilidad que se exige a LAN, coexisten fines de tipo político-social asociados funuamentalmente a la generación de empleo y a la proyección internacional de la imagen del país. Sin embargo, la ausencia de continuidad administrativa ha traído consigo una marcada transitoriedad en las acciones desenvueltas para la prestación del servicio. Esto, a su vez, ha influido en resultados deficitarios, que a finales de 1985 ascendían a cincuenta millones de dólares. Además, se ha deteriorado progresivamente la imagen institucional. Por lo que a la situación laboral se refiere, ésta se ha visto condicionada por el aplazamiento recurrente, por parte de las autoridades, de la negociación de los contratos colectivos.

663. En cuanto a la Planificación Corporativa, se hizo evidente que aquélla referida a los aspectos comerciales, técnicos, financieros y humanos ha estado ausente en LAN. Además de que, como ya con anterioridad se mencionó, no se

ha desarrollado la capacidad de análisis y de respuesta con visión estratégica, para que la empresa se posicione anticipadamente de manera ventajosa en su entorno competitivo, al considerar las oportunidades y amenazas que este le plantea, y sopesar frente a ello las fortalezas y debilidades de la línea aérea. De tal manera, que no se dispone de la orientación necesaria para que la inversión de recursos se pueda asociar eficientemente a los propósitos previamente concebidos. Así por ejemplo, la comercialización, que debe constituir la columna vertebral del sistema, se realiza en forma desarticulada, influida por la inestabilidad en la disposición de equipos y lo frágil de la operación de su principal ruta en el sur del continente. La falta de planificación en el área técnica se refleja en el alquiler constante de equipo de vuelo, la baja de aeronaves propias, la operación de aviones de diferente tipo y empresa de transporte, con o sin tripulación nacional. Ocurriendo todo ello dentro de un breve plazo. Es así como no se advierte el estudio previo que proyecte decisiones con relación a la capacidad instalada y futura, frente a una estimación del crecimiento esperado de pasaje y carga. Tampoco se proyecta el impacto de la ejecución presupuestaria sobre la situación financiera y los resultados, así como su contribución al logro de los objetivos de la institución. Se estima también que la planificación del desarrollo de los recursos humanos coadyuvaría en la detección de las principales causas de la inestabilidad del personal que atiende a los pasajeros en tierra, y cuyo desempeño contribuye al deterioro de la imagen de LAN. Este aspecto incluiría las necesidades de adiestramiento y de incentivos.

664. El subcapítulo de Planificación de interrelaciones con instituciones del entorno hace referencia al mapa de vinculaciones de la empresa aérea con dependencias y entidades del sector público, que ejercen un papel regulador de la actividad de la línea, y que inciden en la administración financiera, presupuestaria, comercial y de recursos humanos. En estos aspectos interviene el Ministerio de Planeamiento, la Contraloría General de la República, la Autoridad Nacional de Aeronavegación, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Consejo de Turismo, la Dirección General de Aduanas; además de los organismos estatales obligados a hacer uso de los servicios de LAN. Esto último es el caso de la Oficina de Correos, la cual ha concedido a otras aerolíneas el transporte de correspondencia y paquetería ante la impuntualidad y costos menos ventajosos de la Empresa que nos ocupa. Por cuanto a la concurrencia de ésta en el mercado internacional con empresas tales como EASTERN Y PANAMERICAN, se compite con evidente desventaja. Esas grandes compañías cuentan con equipos y frecuencias de vuelos que les hacen posible manejar un importante número de pasajeros y carga desplazados hacia y desde Norte y Sur América.

665. Otro tema de Gestión es el de Estructura Organizativa y Estilos de Dirección, viéndose fuertemente afectados por la falta de continuidad de los cuadros de más alto nivel, según ya antes se hizo mención. Ello resta velocidad a la capacidad de respuesta de la gerencia superior al tomarse decisiones.

666. Por cuanto a los Recursos Humanos se refiere, los mismos deben estar sujetos a niveles de calificación y al cumplimiento de regulaciones internacionales. Ello amerita una administración del personal, tanto de tierra como de vuelo, que haga posible la periódica evaluación del cumplimiento de tales requisitos, para el ingreso y la prestación continua de servicios, cual es el caso de la tripulación de cabina, al igual que el reciclaje y desarrollo de estos recursos. Según se opinó en las entrevistas, el comportamiento entre el personal en cabina y en tierra, particularmente el que atiende al pasajero en el aeropuerto, discrepa en cuanto a permanencia estable en el cargo y la calidad del servicio brindado al pasajero. Siendo proverbial en el personal de cabina estos atributos, en cambio se evidencia una alta rotación del personal en tierra. Ello trae consigo suplir vacantes sin completar el adiestramiento necesario, siendo el pasajero quien absorbe las consecuencias por la emisión incorrecta de pasajes y lentitud en la atención. Todo ésto incide desfavorablmente en la imagen de LAN. Causa principal de la alta rotación de personal, como es el caso también en reservaciones y otros cargos técnicos, reside en las ventajas comparativas que ofrecen otras líneas aéreas en términos de remuneración y oportunidades de adiestramiento y desarrollo. Situación que LAN no puede remediar por limitantes económicas que permitan incentivar a sus trabajadores. Otra de las restricciones percibidas es la relativa a la carencia de personal especializado para las tareas de reclutamiento y selección de candidatos, aunado a que tampoco se dispone de suficientes instalaciones físicas para tales propósitos.

667. Finalmente, el ultimo de los instrumentos examinado está referido al Control de Gestión, donde se advierte que los indicadores disponibles para la evaluación de resultados de las distintas unidades de la empresa no están integrados con fines de interpretación global, o para el control periodico y sistemático de metas. Tal es el caso de las cuotas de ventas o los límites de gastos; y asimismo, las demoras de vuelos, pérdidas de equipajes, o número de pasajeros transportados por ruta. Tampoco dispone de información para valerse del indicador acerca del porcentaje de utilización de la capacidad de la empresa para el transporte de pasajeros. Otro indicador a ser utilizado por su importancia en términos financieros sería el de solvencia, en función de las temporadas alta y baja de pasaje y los requerimientos de contratación de créditos a corto plazo. En lo que al control de la gestión administrativa se refiere, ésta se ve condicionada por la inexistencia de planes y programas. Es obvio que éstos aportan las bases de comparación entre lo previsto y lo realizado, en términos físicos y financieros.

668. Por otra parte, y ya con referencia al subcapítulo de Areas Funcionales, el documento relativo al Caso Empresarial de LAN se ocupa en primer término de la Comercialización. En el desempeño de esta función pueden distinguirse un sistema a nivel nacional operado por las oficinas en el país sede de la línea aérea; y, otro sistema a nivel internacional, representado por las gerencias regionales. Ambos sistemas se apoyan

en agentes generales y agencias de viajes. El análisis situacional de esta área de actividad permitió identificar entre sus principales fortalezas la localización geográfica del país de origen de la misma, en el tránsito de grandes mercados comerciales y al mismo tiempo sede de importante centro financiero internacional, además de contar con una Zona Libre que atrae y distribuye mercaderías de y para otros continentes. En cuanto a la propia LAN, ésta opera con índices de seguridad que le proporcionan ganado prestigio en el exterior; la tripulación de sus aeronaves es de acreditada experiencia y estabilidad; el servicio a bordo ha merecido óptimas calificaciones por los usurios; y la compania aérea debe ser utilizada por el sector público para el transporte de su personal.

669. Desde otra perspectiva, entre los puntos débiles fueron identificados los siguientes. Se carece de planes de comercialización a corto, mediano y largo plazos; el alquiler frecuente de equipos por lapsos cortos y de características diferentes, en capacidad y condiciones de operación, condiciona cualquier programa de comercialización; faltan estudios de opciones para ampliar o disminuir frecuencias, o explotar nuevas rutas, generando incertidumbre en cuanto a introducir innovaciones en función de cambios predecibles en el entorno, y al mismo tiempo no disponer de la capacidad de respuesta para aprovechar las oportunidades; el apoyo publicitario a la comercialización es insuficiente; no existe cohesión entre las acciones de la Gerencia Comercial y las Regionales, omitiéndose las reuniones periódicas para la revisión de cuotas de ventas, tarifas, promociones, etc.; se advierte también una débil coordinación en materia de reservaciones en todo el sistema; y el área comercial no ha definido programas de adiestramiento para el desarrollo de su personal.

670. En cuanto se refiere a las Gerencias Regionales, éstas no cuentan con una política de ventas trazada por la Oficina Matriz; tampoco hay reuniones frecuentes con el Director Comercial para examinar las cuotas de ventas, los problemas laborales y financieros, y revisar o definir directrices en esos y otros temas de interés; la relación jerárquica del Director Comercial con los Gerentes Regionales se rompe por las vinculaciones directas que, en la práctica, se dan entre éstos y otras áreas en la sede de la empresa; los sistemas de reservaciones son diferentes a los de la Casa Matriz, presentándose además dispersión de información en cuanto frecuencias de los vuelos, tarifas y datos de los pasajeros, aparte de que falta integración entre todos los sistemas de reservaciones; en el caso de la Oficina de Nueva York no existen facilidades para reservaciones y venta de pasajes, además éstos han decrementado al disminuir el número de asientos disponibles por los cambios de equipo de vuelo. A la fecha del presente estudio, se comprobó que de los 52 entidades federativas de los Estados Unidos de América, 18 no registraron ventas y 17 las disminuyeron hasta un 100%. Dentro de este orden de ideas, al visitarse a la Gerencia Regional de Bogotá se encontró que el sistema de reservaciones está subutilizado, existiendo en la zona 502 agencias de viaje frente a tres

vendedores de LAN. Asimismo, no se cuenta con un plan que fomente el transporte de carga por restricciones del equipo de vuelo. Y, a diferencia de Miami, la Gerencia de Ventas de Bogotá depende del Gerente de Administración y Finanzas de la Oficina Matriz, de donde los lineamientos en la materia obedecen a criterios distintos.

671. Respecto al área funcional de Operaciones se distingue entre las Terrestres y las de Vuelo. Con relación a las primeras, se identificaron como fortalezas que coadyuvan al eficaz desempeño las siguientes: a) la prestación de servicios a otras líneas (recepción al pasajero, revisión de la reservación correspondiente y de su documentación migratoria, cálculo de la tarifa aplicada, aseo de aeronaves, suministros para los pasajeros y de combustibles, revisión técnica del equipo de vuelo, entre otros) optimiza el uso de los recursos humanos y materiales, captándose ingresos adicionales; b) el personal de nivel medio cuenta con experiencia y estabilidad en el puesto dentro del medio aeroportuario; y, c) la opinión de los usuarios del servicio de carga es satisfactoria. En lo que se refiere a los puntos débiles de Operaciones Terrestres los más importantes son: a) el equipo de rampa para servicio a terceros es deficiente en cantidad y calidad, ocasionando costos adicionales; b) falta adiestramiento en el personal que atiende al pasajero en tierra, lo cual deteriora la imagen de la empresa; c) problemas de remuneración provoca alta rotación en el aeropuerto, sobre todo en el personal de bajo nivel; d) deficiente manejo de equipaje genera fuertes reclamos por hurtos y deterioro de maletas; y, e) limitaciones de espacio para la conservación de suministros que consumen los pasajeros, así como el control de los mismos.

672. Abordando a continuación el aspecto de las Operaciones de Vuelo, se determinó como eje de estas la disponibilidad de tripulación y equipo, con las calificaciones y capacidad que garanticen seguridad, puntualidad, y atención de pasajeros a bordo. Ello, sobre todo, al competir con líneas de itinerario fijo, y frente a quienes ofrecen paquetes a menor costo fletando aviones ex soviéticos. En tal circunstancia, fortalezas de LAN lo constituyen, tanto su nivel de seguridad (indicativo de un adecuado mantenimiento de aeronaves y de indiscutible experiencia de la tripulación), como la reconocida buena calidad de la atención a bordo, que marca una diferencia con otras líneas. Sin embargo, por el lado de las debilidades resaltan las demoras en los vuelos, lo cual incide en la totalidad de las rutas. También afecta la imagen de la empresa, como ya fue advertido, operar equipos alquilados con alta frecuencia, incluyendo personal de tripulación.

673. El subcapítulo final está referido a la función de Finanzas, y el examen de resultados en los últimos doce meses mostró que el incremento de venta de pasajes, comparado con el ejercicio anterior, arrojó pérdidas netas al aumentar los gastos de operación. Se detectaron, además, problemas de liquidez ocasionados por la demora, hasta de mes y medio, en la transferencia de ingresos, debido a regulaciones para la salida de divisas, como es el caso de la Oficina de Bogotá.

674. Concluida la elaboración del "caso" empresarial de LAN, en cuanto insumo esencial para los propósitos del Taller Gerencial, se procedió a ultimar los detalles de organización de esta actividad, conforme al plan de intervención previamente convenido con las autoridades de la línea áerea.

675. Las tareas incluyeron conformar la lista definitiva de participantes al Taller; reproducir la documentación guía de las diferentes fases y sesiones del encuentro; formalizar la contratación de instalaciones, servicios logísticos y de alimentación para los asistentes a la reunión.

676. El ejercicio colectivo se desarrolló congruente a la Agenda prevista, acudiendo al denominado "Taller de Gestión Empresarial Pública de LAN" 22 personas. Entre ellas estuvieron presentes durante todo la jornada de trabajo el Gerente y el Subgerente General de la empresa, acompanados por el Secretario General del Sindicato de Empleados de LAN. Participaron también los titulares o representantes de las siguientes unidades organizativas: Dirección de Operaciones Terrestres y Dirección de Auditoría de la Contraloría General de la República; Gerencia y Administración Regional de Bogotá; Gerencias de Reservaciones, de Carga, de la Estación Local del Aeropuerto, y de Contabilidad y Administración; Departamentos de Mantenimiento, de Reclamos, de Mayordomía, de Servicios Generales, de Ventas-Carga, Legal, de Auditoría Interna, de Presupuesto, de Procesamiento de Datos; y un Agente de Ventas.

677. Una vez inagurado el Taller por el Gerente General, se presentó el contenido de la Agenda a seguir. En seguida fue realizado un ejercicio grupal para conocer y aclarar las expectativas de los asistentes, con respecto a los resultados esperados por los mismos. Así también, se les requirió manifestar qué aportaciones podrían hacer para el cumplimiento de los propósitos que los reunía en tal ocasión. Las expectativas y aportaciones obtenidas fueron las siguientes.

A. EXPECTATIVAS

1. FACTORES DE ORGANIZACION Y GESTION

- Establecer parámetros e implantar una metodología para la ejecución y el logro de los planes de desadesarrollo, de corto, mediano y largo plazo, de tal modo que la labor individual y colectiva sea más efectiva, y redunde en beneficio de la empresa y de los usuarios.

- Encontrar soluciones a las deficiencias de interrelación funcional para mejorarlas.

- Sentar las bases para una mayor y mejor comunicación entre todos los niveles de la organización.

- Aplicar técnicas administrativas para mejorar la organización de la empresa.

1. FACTORES DE ORGANIZACION Y GESTION (continuación)

- Analizar los sistemas de trabajo.

- Establecer que la función de control se realice por personal competente.

- Encontrar soluciones para proyectar una mejor imagen de servicio al usuario.

2. PROCESO DE INTERVENCION

- Concientizar acerca de que el inicio de toda gestión lo es la organización, con el fin de que todos los departamentos funcionen aunadamente.

- Conocer mas respecto del Desarrollo Integral de la organización.

B. APORTACIONES AL TALLER

1. FACTORES DE ORGANIZACION Y GESTION

- Experiencia y conocimientos profesionales y prácticos por largo tiempo, con el propósito de llevar a cabo soluciones efectivas que corrijan los problemas internos de la empresa, así como alcanzar un desempeno y brindar un servicio más satisfactorios.

2. PROCESO DE INTERVENCION

- La mejor voluntad para aceptar y aplicar los cambios que se generen en el Taller.

- Ser lo más receptivo posible para efectuar de manera práctica los resultados de la reunión.

678. Posteriormente, los consultores-facilitadores del encuentro procedieron a la presentación del documento que contenía el "Caso Empresarial de LAN". Después de un periodo de preguntas y aclaraciones en sesión plenaria, los participantes se abocaron en grupos de trabajo a un análisis del Caso, para en seguida ocuparse del ejercicio individual y colectivo de autodiagnóstico organizacional. Concluida esta última tarea con una sesión de presentación y discusión de las relatorías de cada grupo, los participantes procedieron, de igual forma al paso anterior, a la generación y recomendación de ideas que, traducidas en líneas de acción, conformasen un Plan para el Mejoramiento del Desempeno de LAN.

679. El producto de la labor antes referida se muestra a continuación, organizada conforme los cinco temas que fueron juzgados como prioritarios por los asistentes, y en torno a los cuales trabajaron en grupos ad-hoc para analizarlos y proponer soluciones a su alcance.

AUTODIAGNOSTICO Y RECOMENDACIONES PARA EL MEJORAMIENTO DE LA GESTION Y EL DESEMPENO EMPRESARIAL

AREAS/PROBLEMAS	RECOMENDACIONES
A. PLANIFICACION ESTRATEGICA Y ESTRUCTURA ORGANICA	
1. Indefinición de objetivos de largo, mediano y corto alcance, provoca improvisaciones, desorganización y estancamiento en la empresa.	Establecer, por parte de la Gerencia General, objetivos y políticas de desarrollo, y comunicarlas a todas las áreas de la línea aérea. Crear un Departamento de Planificación, que dependa de la Gerencia General, y trabaje en forma permanente y coordinada con todas las áreas.
2. Falta planificación y programación anticipada sobre el uso de equipos de vuelo, y su vinculación con la previsión de ventas.	Idem punto anterior.. Formalizar canales de comunicación confiables y oportunos para optimizar los equipos de vuelo y programar las ventas con certidumbre.
3. Descoordinación funcional y falta de claridad en los ámbitos de competencia, así como en los procedimientos.	Revisar periódicamente el organograma de la empresa y los manuales de procedimientos, discutiendo las modificaciones con las áreas usuarias.
4. Revisión estructural en función de los criterios de la autoridad de dirección y regulación externa, y no en atención de los requerimientos de LAN.	Actualización de la estructura orgánica de la empresa de acuerdo a las necesidades sentidas por la misma, y en base a los patrones de la actividad aeronaútica.
5. No se respetan la autonomía y jerarquía que fija el organograma.	Observar los niveles jerárquicos formales y las atribuciones sancionadas.

AREAS/PROBLEMAS	RECOMENDACIONES
B. RECURSOS HUMANOS	
1. Faltan programas de selección de personal.	Definir politicas de selección de personal, y el sistema y los procedimientos correspondientes.
2. Adiestramiento sobre la marcha, sin previa capacitación teorica para Administración. Transito Aereo, Reservaciones, Counters, y atención al pasajero en el aeropuerto (relaciones humanas, tarifas, cobros, boletos, manejo y seguridad de equipajes)	Definir necesidades y objetivos de formación para adquirir conocimientos y desarrollar habilidades conforme a programas sismaticos de capacitación y de adiestramiento, en el puesto y fuera de la empresa, en el marco de una politica integral y un plan global para LAN, incluyendo Oficinas Regionales.
3. Se carece de adiestramiento sobre el rol del supervisor en los mandos medios.	Idem punto anterior. Establecer reuniones periodicas entre los mandos medios, y con sus grupos de trabajo.
4. Falta conscientización del personal.	Establecer programas para el desarrollo de recursos humanos, el cambio de actitudes y la modificación de comportamientos. Emplear técnicas de dinámica grupal para mejorar el desempeño.
5. Restricciones de recursos humanos e instalaciones para la selección de personal y la aplicación de pruebas.	Incorporar un análista de personal y acondicionar oficina de selección y pruebas.
6. Frecuente rotación del personal de operaciones en tierra, por falta de incentivos económicos y sociales.	Realizar encuesta de salarios en el mercado y estudiar ajustes. Igualar incentivos, privilegios y prestaciones al personal del aeropuerto, y elevar su productividad.

AREAS/PROBLEMAS	RECOMENDACIONES
C. OPERACIONES	
1. Itinerarios de vuelo no se ajustan a lo programado causando una mala atención al usuario, y mal manejo de equipaje, carga y correo.	Extender quince minutos la salida de los vuelos que de originan en la Ciudad sede de LAN.
2. No hay coordinación entre el personal de tierra y la tripulación, atrasando los vuelos.	Asignar autoridad y fijar responsabilidades mientras la aeronave se encuentra en tierra.
3. Retrasos en la llegada de las tripulaciones.	Exigir puntualidad en el traslado de la tripulación, o sancionarla.
4. Falta equipo de tierra, provocando atraso en los vuelos y erogaciones por alquiler.	Estudiar necesidades de equipo de tierra, y proponer un plan de adquisiciones.
5. Desarreglo en los uniformes del personal en tierra, por falta de accesorios, afectando la imagen de la empresa.	Mejorar la presencia del personal en tierra, y la imagen de LAN, uniformandolo de manera apropiada.
6. Desconocimiento de los pormenores para la contratación de servicios a terceros.	Tener acceso a los contratos concertados con las companias a las que se les presta servicio, para conocer las obligaciones de LAN.
D. COMERCIALIZACION	
1. No ejerce sus atribuciones la Gerencia Comercial.	Restablecer la autoridad y el poder decisorio de la Gerencia Comercial.
2. No se explota adecuadamente la venta interlineal como recurso importante para aumentar los ingresos.	Incrementar fuertemente la práctica de venta interlineal, para incrementar ingresos.
3. Se carece de sistemas adecuados de crédito para mejorar las ventas.	Establecer planes y sistemas de crédito de conformidad con la legislación o modus operandi vigente en cada país.

AREAS/PROBLEMAS	RECOMENDACIONES
4. No se cuenta con Agentes Generales en varios países o puntos importantes dentro de éstos, y tampoco hay Oficinas de Ventas en Miami, Chicago, Nueva York y en Colombia, sitios éstos de gran potencial.	Estudiar y evaluar la idoneidad, experiencia y solvencia de futuros Agentes Generales; y, proceder a la organización y establecimiento de Oficinas de Ventas en Miami, Chicago y Nueva York.
5. Falta la proyección de rutas que puedan generar mayores o nuevos ingresos.	Realizar estudios económicos, de mercado, técnicos y financieros, para determinar la factibilidad y rentabilidad en la apertura de nuevas rutas.
6. No se respetan las reservaciones.	Hacer efectivas las reservaciones confirmadas y, en su caso, aplicar las medidas correctivas, que eviten problemas al pasajero y una mala imagen a LAN.
7. Existe desventaja en el manejo del exceso de equipaje.	Emplear métodos científicos para transportar exceso de equipaje, que atraiga al cliente sin perjuicio para LAN
8. El manejo de las tarifas en temporada baja no es adecuado.	Crear promociones que garanticen en temporada baja un mínimo de ocupación de los vuelos.
9. No se cumplen las instrucciones del Ejecutivo para que el transporte de funcionarios y carga del Gobierno, así como el correo, se realice por LAN.	Hacer cumplir las disposiciones del Ejecutivo respecto a viajes oficiales y transportación de carga de instituciones públicas, a través de LAN, y lo mismo para el correo.
E. FINANZAS	
1. Dualidad de interpretación legal en las acciones de LAN, al no contar con la autoridad total sobre las mismas, por la compleja naturaleza de empresa estatal.	Que dentro de las normas y regulaciones impuestas por el Estado a LAN, se cuente con mayor flexibilidad para la realización de sus funciones (como las financieras), considerando el servicio que ofrece.

AREAS/PROBLEMAS	RECOMENDACIONES
2. Deficiente comunicación, en cuanto confiablidad y oportunidad, de información sobre estados financieros, enviada por las diferentes áreas y las Gerencias Regionales.	Reforzar la comunicación de estados financieros por parte de las áreas involucradas, de manera que se manejen datos pertinentes y confiables para la mejor toma de decisiones gerenciales, y las relativas a la depuración de las cuentas de dichos estados.
3. Falta un análisis de de costos que permita mejorar las decisiones en la compra de nuevo equipo.	Reforzar a la Sección de Planificación con objeto de que realice el análisis de costos, para una acertada decisión en adquisiciones de equipos, y en operaciones futuras.
4. No se realiza el análisis de las cuentas de balance para clasificar y presentar en forma depurada los estados financieros.	Establecer un equipo de trabajo que se ocupe del análisis de las cuentas de balance.
5. Atrasos en el pago a proveedores, lo cual ocasiona el cierre de créditos y demora en la entrega de mercancía.	Negociar con los proveedores mecanismos de pago que permitan cubrir adeudos atrasados, y estudiar soluciones a los problemas de financiamiento y liquidez, a efecto de cumplir oportunamente las obligaciones y no afectar el crédito y la imagen de la empresa.

680. Según lo previsto en la Agenda, una vez concluida la etapa de formulación de recomendaciones para superar los problemas de organización y gestión que, a manera de puntos débiles, inciden desfavorablemente en el eficaz y eficiente desempeno de LAN, y en la calidad de sus servicios, los participantes al Taller se dieron a la tarea de evaluar los resultados de este ejercicio. Para ello se valieron de un instrumento preparado por los facilitadores, el cual permitió medir porcentualmente, en una escala de 0 a 100, las percepciones individuales.

681. Los factores y subfactores calificados, así como las puntuaciones obtenidas, fueron los que se presentan a continuación.

FACTORES Y SUBFACTORES	CALIFICACION (%)
1. DISENO Y CONDUCCION DEL TALLER	
1.1. Objetivo Global	88
1.2. Organización	82
1.3. Lugar e Instalaciones	96
1.4. Tiempo	69
1.5. Metodología	92
1.6. Facilitación del Proceso	97
1.7. Dinámica Grupal	94
2. MODELO CONCEPTUAL DE GESTION EMPRESARIAL PUBLICA	
2.1. Marco de Análisis	85
2.2. Instrumentos de Gestión	89
3. INVESTIGACION DOCUMENTAL Y ENTREVISTAS	
3.1. Documentación Solicitada	86
3.2. Manejo de las Entrevistas	90
3.3. Validez de las Entrevistas para Reflejar la Situación Gerencial Pública.	90

682. Algunos comentarios y sugerencias adicionales expresados por los participantes fueron resumidos como sigue.

- Es necesario disponer de mayor tiempo para el desa- del Taller de tal manera que: a) se explique con mayor detalle el modelo y los instrumentos de gestión; b) ampliar las sesiones plenarias para discutir los diagnósticos y las propuestas de solución; c) facilitar la participación de los asistentes.

- Se requiere mayor información general acerca del Taller.

- Realizar nuevos talleres, con frecuencia mínima anual de tres ejercicios similares.

- Dar seguimiento a las soluciones propuestas.

"FONDO COOPERATIVO PESQUERO"

I. TERMINOS DE REFERENCIA

683. La experiencia que se expone a continuación recoge el caso de un esfuerzo colectivo de autodiagnóstico y planificación del cambio organizacional. Tal cometido fue emprendido bajo el liderazgo decidido del titular de una entidad paraestatal, con el fin de mejorar la calidad y eficiencia en la gestión de la misma, de tal suerte que ello coadyuve al logro de mayores niveles de eficacia en el cumplimiento de su misión y objetivos. Esto, mediante la participación conjunta de los cuadros de alta y media dirección durante todo ese proceso, y con el apoyo de consultores externos para la facilitación de los trabajos respectivos.

684. Los primeros pasos de ese ejercicio grupal se dieron al celebrar los consultores externos una entrevista con el Director General del Fondo Cooperativo Pesquero (FOCOPE). Esta reunión se efectuó durante el mes de julio en la oficina matriz del Fondo ubicada en la ciudad capital de un país latinoamericano. Este primer contacto tuvo el propósito de explorar la necesidad sentida por la dirección superior de atender, con ayuda profesional externa, las dificultades que en ciertas áreas funcionales, particularmente la de recursos humanos, entorpecían el funcionamiento adecuado de la gestión administrativa y, por consecuencia, la actuación de la entidad. Esta primera percepción de los puntos de una posible intervención fué ampliada, al examinarse a la luz de un modelo comprensivo de la organización. Desde esta perspectiva totalizadora otras variables interactuantes podrían concurrir como fuente de los problemas.

685. De tal suerte, se convino entre el Director General y los consultores que éstos le presentarían una propuesta de servicios desde ese abordamiento conceptual. Sumado esto a una estratregia que facilitara un proceso de intervención el cual, acorde a los deseos de ese alto funcionario, permitiera que los trabajos se llevaran a cabo conforme a una filosofía que envolviera e implicara activamente a directivos y gerentes. Acordándose asimismo, que la labor de autodiagnóstico a ser desarrollada comprendería la identificación de aquellos factores críticos para el desempeño satisfactorio de las actividades de la institución. Esto, con objeto de estar, acto seguido, en aptitud de diseñar un plan de acción para el fortalecimiento de la gestión de FOCOPE.

686. En el marco de ese esquema referencial y operativo, los consultores elaboraron un documento con los términos de referencia donde se definieron los objetivos de su intervención, y el alcence de los trabajos a realizar. Incluyéndose en ello, el modelo y el programa de intervención.

687. Dos fueron los objetivos propuestos. Primero, facilitar al cuerpo directivo un proceso grupal en el cual participen para a) evaluar los niveles de desempeno en la gestión institucional y por áreas funcionales; b) identificar factores críticos para un eficaz y eficiente desempeno de la gestión; y c) definir estrategias para optimizar la gestión y elevar los niveles de desempeno. Segundo, proponer un plan de acciones de fortalecimiento en la gestión administrativa del Fondo, que optimicen los niveles de desempeno de sus funciones y se cumplan de mejor manera su proposito y misión.

688. En cuanto a los alcances de la consultoría se pusieron a consideración del titular de FOCOPE las siguientes actividades y tareas:

OBJETIVOS Y SUBOBJETIVOS	ACTIVIDADES Y TAREAS
1. DESEMPENO, FACTORES CRITICOS Y ESTRATEGIAS DE MEJORAMIENTO.	
1.1 EVALUAR EL DESEMPENO INSTITUCIONAL Y DE LAS AREAS FUNCIONALES.	1.1.1 Medir el desempeno institucional y funcional.
	1.1.2 Detectar brechas en el desempeno.
1.2 IDENTIFICAR FACTORES CRITICOS O CLAVES PARA EL DESEMPENO, Y AUTODIAGNOSTICAR DEBILIDADES O RESTRICCIONES.	1.2.1 Recabar percepciones acerca de aquellos elementos de la organización y procesos de gestión restrictivos de un buen desempeno.
	1.2.2 Realimentar grupalmente una imagen unitaria de las percepciones respecto a factores críticos, sus fortalezas y debilidades, así como brechas de desempeno.
	1.2.3 Autoanalizar y diagnosticar colectivamente las causas de los puntos débiles o de fuerzas restrictivas.
1.3. GENERAR ESTRATEGIAS PARA EL MEJORAMIENTO DEL DESEMPENO.	1.3.1 Idear líneas de acción para remover puntos débiles.
	1.3.2 Definir, en pleno, una estrategia de mejoramiento.
2. PLAN PROPUESTO POR EL EQUIPO DE CONSULTORIA, PARA FORTALECER LA GESTION ADMINISTRATIVA.	2.1.1 Instrumentar las estrategias de mejoramiento.
	2.1.2 Elaborar un Plan con medidas de fortalecimiento.

689. Previa a la formalización de la entrada del equipo de consultores a FOCOPE mediante la firma del contrato respectivo entre las partes, se acordó una reunión de trabajo donde estuvo presente el Director General de la institución en compañía del grupo de directores, y en la cual se presentaron los términos de referencia del proyecto. En esta misma ocasión se expusieron, mediante representación gráfica, la lógica del proceso de intervención, el modelo sistémico de variables de organización y gestión para fines de diagnóstico y una desagregación de las mismas, al igual que la red de actividades y el cronograma de trabajo respectivo, según se ilustra. Durante la sesión se clarificaron diversos aspectos del propósito y alcances de la consultoría. Es importante consignar que algunos directores de área esperaban otra modalidad de intervención. Para ellos esta debería circunscribirse a una labor donde los consultores se abocasen a revisar la estructura orgánica del Fondo y, en consecuencia, a recomendar las reformas que procediesen. Esto, mediante la propuesta de un nuevo diagrama general de organización. Al respecto el titular de FOCOPE sostuvo que congruentes con la filosofía que animaba al proyecto de fortalecimiento institucional, las modificaciones de forma aguardarían a la culminación del ejercicio integral propuesto, al constituir lo estructural tan solo una de las variables a considerar. Agregando el funcionario, que tal enfoque implicaba el involucramiento y compromiso decidido de todo el equipo de dirección.

690. Otorgada la aprobación del Director General para el inicio de las operaciones de consultoría externa, éstas se desarrollaron conforme a continuación se describe.

II. INTERVENCION

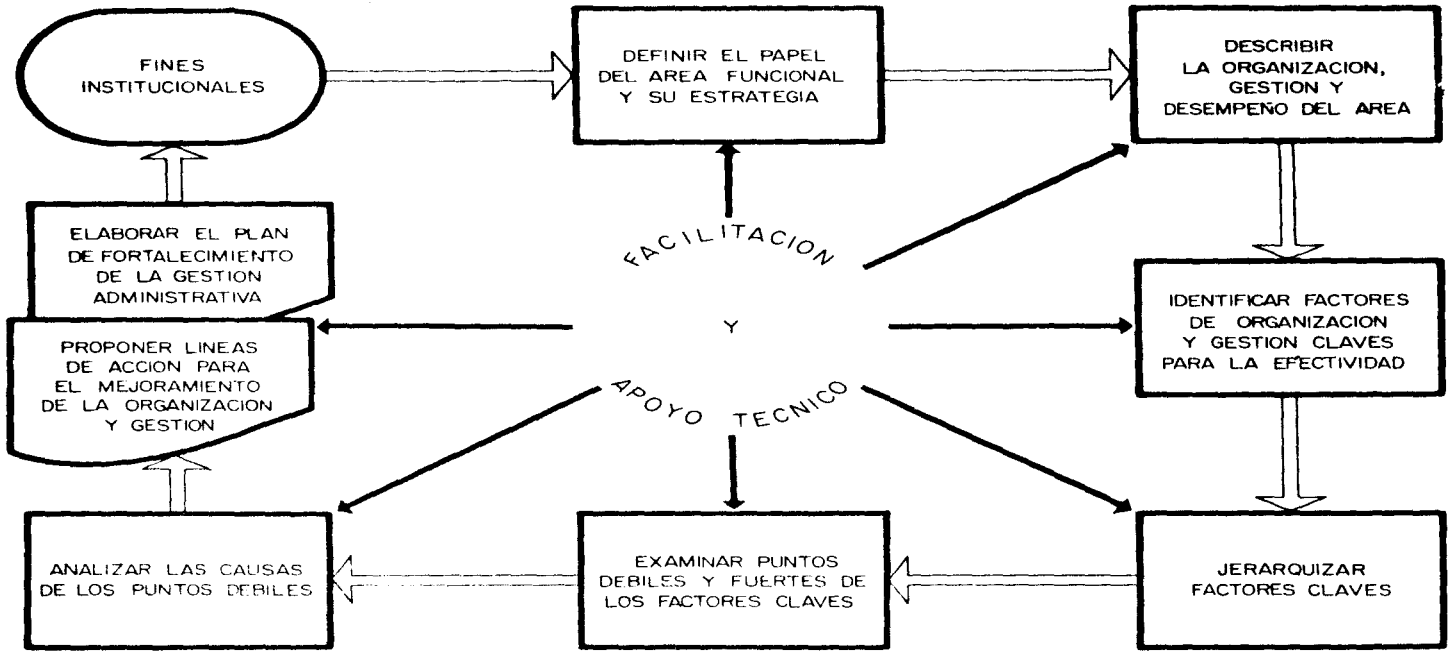
691. Durante esta fase donde se puso en marcha la programación de actividades y tareas a realizar por parte de los consultores, con el propósito de facilitarle a los principales actores del proceso -los cuadros directivos y gerenciales- su intervención en el mismo, se pueden distinguir un momento de planificación de la intervención y otro de ejecución de la misma, según se detallan en seguida.

PRIMER MOMENTO.- PLANIFICACION DE LA INTERVENCION.

692. Los preparativos para allegarse datos acerca de las las percepciones que se recabarían de los funcionarios de dirección y gerencia, acerca del comportamiento administrativo institucional, dieron lugar a los primeros trabajos de consultoría externa.

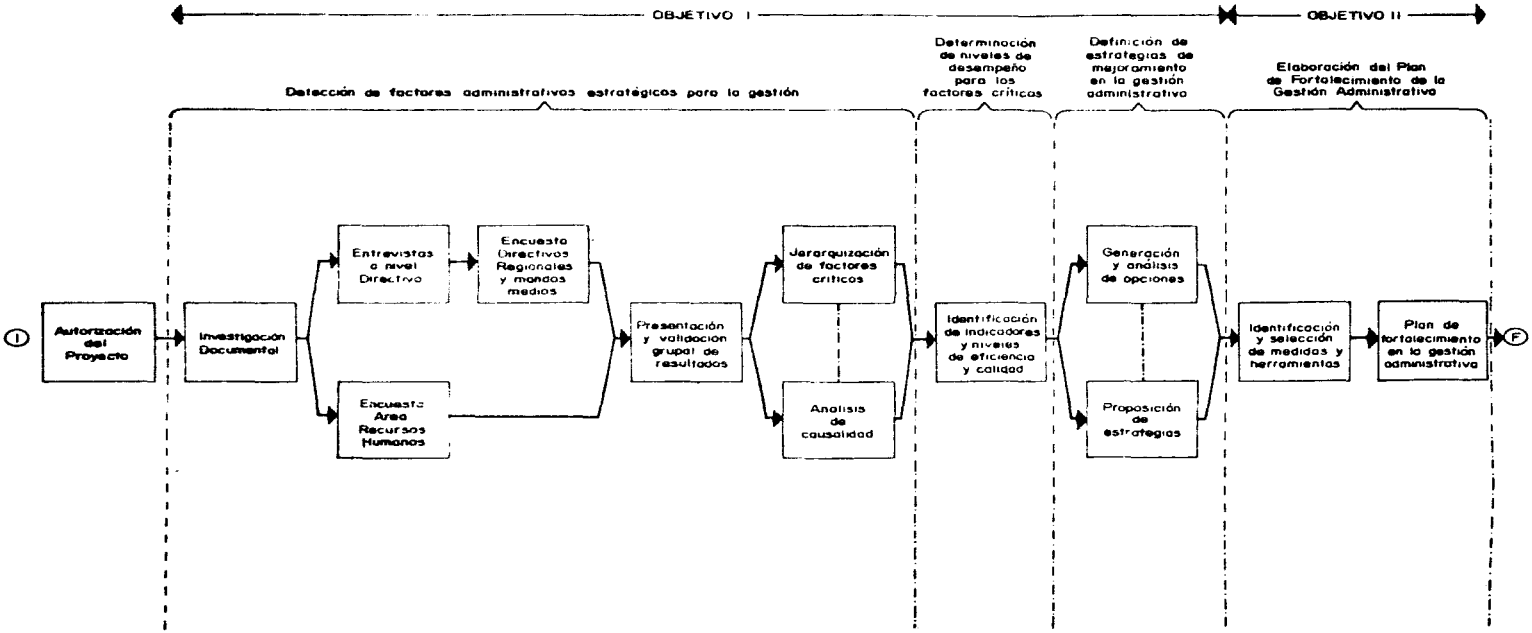
693. En tal sentido, se procedió al diseño de un guión de entrevistas individuales que se aplicarían con la alta dirección (Director General y directores de áreas funcionales); además de otro diseño estructurado con fines de recopilación de información en los niveles de dirección regional y de gerencia. Para esto último, se configuró una sesión grupal en la que se administraría la encuesta respectiva. El contenido de los instrumentos fué aprobado por la Dirección General.

MODELO DE INTERVENCION EN EL PROCESO DE CONSULTORIA



PROYECTO DE CONSULTORIA

RED DE ACTIVIDADES



694. Tanto la guía de entrevista a nivel de alta dirección, como el cuestionario para directivos regionales y de gerencia, se organizaron en tres apartados. El primero de ellos agrupó temas y preguntas relativos al levantamiento de un mapa sobre la identidad y el destino institucional (fines, misión y entorno, papel de las áreas funcionales, y servicios prestados a la clientela); así como también a los objetivos, la organización y la gestión de la entidad. La segunda parte, de carácter evaluativo, se ocupó de las percepciones respecto al desempeño del Fondo, calificando a éste mediante una escala para medir el grado de cumplimiento de los propósitos de la institución, la satisfacción a la clientela y a otros demandantes, al igual que el logro de los objetivos de las respectivas áreas de responsabilidad funcional. El último apartado, de naturaleza autoanalítica y prescriptiva, tuvo por objeto recoger respuestas en cuanto a los factores de organización y gestión claves o críticos para el eficaz y eficiente desempeño del organismo, los elementos restrictivos e impulsores de esa actuación, además de las ideas preliminares (líneas de acción) para optimizar el comportamiento de esas variables.

695. En seguida, se preparó la sesión grupal en la que habría de aplicarse la encuesta. La Agenda respectiva comprendió las actividades siguientes:

I. Apertura de la Reunión.

II. Propósitos de la Encuesta.

III. Expectativas de los Participantes.

IV. Presentación del Cuestionario.

V. Llenado del Cuestionario.

696. En cuanto al punto de la Apertura de la Reunión, ésta se destinó a la intervención del Director General de FOCOPE con la finalidad de exponer el cometido de la intervención de consultoría externa, de la trascendencia de los esfuerzos por fortalececer el desempeño de la entidad con el concurso de los responsables directos por su gestión, al igual que su exhorto a los ahí presentes para sumarse en tal empresa colectiva.

697. Los Propósitos de la Encuesta se enunciaron como los de "Recabar información de los niveles directivos y gerenciales respecto al comportamiento de los factores de organizción y gestión ... con objeto de generar ideas para el fortalecimiento administrativo de la institución."

698. La Sesión de Expectativas contempló la definición de su objetivo, en términos de "Clarificar los propósitos de la encuesta en función de las inquietudes de los participantes."; y de igual modo se explicó el procedimiento a seguir para tal efecto. Así, lo esperado por cada participante sería compartido y aclarado durante una sesión en pleno.

699. Con respecto a la Presentación del Cuestionario, ésta se desarrolló en tres puntos. El primero de ellos, se ocupó de exponer consideraciones preliminares acerca de la naturaleza reflexiva y autoanalítica del ejercicio, así como del carácter no personalizado y con finalidad no evaluatoria, a nivel individual, del instrumento para la captación de datos, al igual del manejo estadístico global al que sería sometida la información resultante. Vale ejemplificar ésto transcribiendo la nota de advertencia al inicio del cuestionario titulado "Encuesta Sobre Factores Clave de Organización y Gestión", donde se lee:

"Esta encuesta forma parte de un proyecto de consultoría que ha emprendido ... (FOCOPE) para coadyuvar en el fortalecimiento de gestión administrativa del organismo.

"Siendo el interés de la Dirección General el que los trabajos para tal propósito se desarrollen en un marco de amplia participación, el cuestionario ha sido diseñado para facilitar la consulta e intervención activa del cuerpo directivo y gerencial en el proceso de acopio de información, autoanálisis y generación de ideas para optimizar los factores de organización y gestión más significativos para el eficaz y eficiente desempeño institucional.

"Para que este esfuerzo participativo alcance cabalmente sus objetivos, mucho se agradecerá contestar el cuestionario en forma reflexiva, alerta y objetiva. Las respuestas serán anónimas y se procesarán de manera global y con fines estadísticos, por un equipo de consultores externos que apoyan a la Dirección General en la ejecución de este proyecto. Por tanto, la encuesta no persigue propósitos evaluatorios de carácter individual ni personal."

700. El segundo punto abordado en la Presentación del Cuestionario fué el de la estructura del instrumento. Esta ya fue referida antes, y dió contenido a 18 temas agrupados en un apartado descriptivo (mapa de organización y gestión), otro de medición (evaluación del desempeño), y un tercero de índole autoanalítico-prescriptiva (diagnósis y proposición de cambios planificados).

701. Por último, el tercer punto se dedicó a las instrucciones para el llenado del cuestionario. Respecto a la primera parte del instrumento (mapa) se solicitó el "Responder de manera no evaluatoria y en forma breve y concisa." Con relación al segundo apartado (medición) fué requerido "Anotar percepciones registrándolas en las escalas respectivas." Y en cuanto a la parte tercera (autoanálisis-prescripción) se pidió "Identificar elementos de organización y gestión, consultando los cuadros que para ese propósito se acompañan, y generar ideas para su fortalecimiento."

702. Estas actividades preparatorias concluyeron con la convocatoria a los directivos y gerentes que participarían en la sesión grupal de encuesta, organizados en dos equipos; y asimismo, se organizaron las facilidades físicas del caso.

II. EJECUCION DE LA INTERVENCION

A. ETAPA DE INVESTIGACION

703. Siguiendo lo programado en la red y el cronograma de actividades, el equipo de consultores externos -compuesto por el autor de este trabajo de grado, y por Josefina Vera de Bonilla- se dió a la tarea de investigación documental y de campo.

704. Para tales efectos, se procedió a reunir evidencias acerca de la evolución histórica del Fondo y respecto a su estado actual, contenidas éstas en su normatividad, memorias e informes de labores. Así, se logró un primer acercamiento a la institución para conocer el objeto de su creación y el devenir de la misma, además de la estructura formal, composición de la planta de personal, actuación y resultados, entre otros aspectos de identificación y antecedentes.

705. Acto seguido, se llevaron a cabo las entrevistas con la alta dirección de la entidad. De tal manera fueron consultados, en primer término el Director General y en seguida los titulares de las áreas funcionales y operativas del Fondo. Los datos obtenidos, como producto de estas entrevistas, fueron debidamente analizados y organizados. Ello permitió obtener un cuadro general de las percepciones de la cúpula institucional, con respecto a los temas claves para comprender el comportamiento organizacional, y también sus ideas de mejoramiento.

706. Posteriormente se realizaron tres sesiones grupales para aplicar la encuesta a directores regionales y gerentes de sucursales en provincia, y gerentes funcionales de la oficina matriz. En esas reuniones, celebradas los días 30 de julio, 4 y 10 de agosto, participaron 36 funcionarios. De estos, 26 de Oficina Matriz; 4 de Centro Regionales; y 6 de sucursales. A efecto de crear el ambiente propicio para lograr un buen resultado en la captación de datos, se procedió, después de las palabras introductorias del Director General, a la clarificación de los propósitos y naturaleza de la encuesta y del instrumento respectivo, al igual que las expectativas y dudas de los participantes. De este ejercicio final resultó la síntesis que a continuación se transcribe.

A.- FACTORES DE ORGANIZACION Y GESTION DE INTERES PARA EL DIAGNOSTICO Y EL PLAN DE MEJORAMIENTO

"Se espera que se:

" - Identifiquen los problemas administrativos para:

" - Establecer una imagen objetivo institucional.
" - Mejorar la imagen dentro y fuera del ... (Fondo).
" - Clarificar y permear políticas, objetivos y metas.
" - Precisar propósitos y objetivos de sucursales.
" - Desarrollar procesos de programación, evaluación y control de gestión.

" - Organizar debidamente los elementos de dirección de sucursales.
" - Clarificar, formalizar y difundir funciones y responsabilidades de las áreas.
" - Optimizar la estructura del ... (Fondo), buscando congruencia entre Matriz y Regionales, y ordenando planificadamente el crecimiento de sucursales.
" - Adecuar canales de comunicación entre Matriz y Sucursales.
" - Establecer coordinación operativa más satisafactoria.
" - Establecer congruencia entre políticas, organización y recursos.
" - Optimizar recursos humanos en función de los objetivos institucionales.
" - Determinar expectativas respecto al personal y de éste con el ... (Fondo).
" - Precisar derechos y obligaciones del personal.
" - Establecer sistemas de evaluación del desempeño individual.
" - Conocer la cultura, valores y clima psicosocial.
" - Mayor identificación del personal con la institución.
" - Optimizar los recursos materiales.
" - Mayor fluidez de información entre áreas.
" - Congruencia entre normatividad sustantiva y características regionales y sectores demandantes.
" - Obtener de las dependencias ... (cabezas de sector), políticas, que no limiten la actividad de la institución para ampliar su penetración en la banca de desarrollo."

B. PROCESO DE DIAGNOSTICO E INSTRUMENTACION DE SOLUCIONES

"Se espera que se:

"- Detecten, jerarquicen y propongan, en forma individual, los problemas administrativos y sus soluciones, considerando opinión de sucursales y validándose grupalmente mediante método participativo.
"- Clasifiquen los problemas ... (entre) aquellos cuya solución está dentro o fuera del control institucional.
"- Elabore un plan para el fortalecimiento de la gestión en el marco de las directrices de la Dirección General.
"- Someta a la alta Dirección los planteamientos para mejorar la organización y gestión.
"- Divulgue el plan de fortalecimiento para involucrar a toda la institución."

707. Como podrá advertirse, la sesión de expectativas hizo posible, al poner en claro dudas, temores y esperanzas, obtener una valiosa visualización anticipada de la percepción unitaria de los participantes respecto a los puntos débiles de la organización y gestión, sus posibles soluciones, al igual que acerca del propio proceso de intervención.

B. ELABORACION DEL DOCUMENTO DE REALIMENTACION

708. Inmediatamente fueron procesadas, por los consultores externos, las respuestas obtenidas a través de la encuesta, construyéndose en base a ello un cuadro, de carácter no evaluativo ni enjuiciador, donde se ponen de relieve los factores administrativos críticos para el eficaz y eficiente cumplimiento de la misión y de los objetivos de la institución. Esta imagen colectiva habría de servir de insumo para la siguiente fase del proceso de consultoría, al ser devuelta o realimentada, a quienes fueron consultados, durante una sesión grupal de autodiagnóstico y definición de estrategias de cambio organizacional.

709. Con ese último propósito se confeccionó un documento estructurado de la manera siguiente:

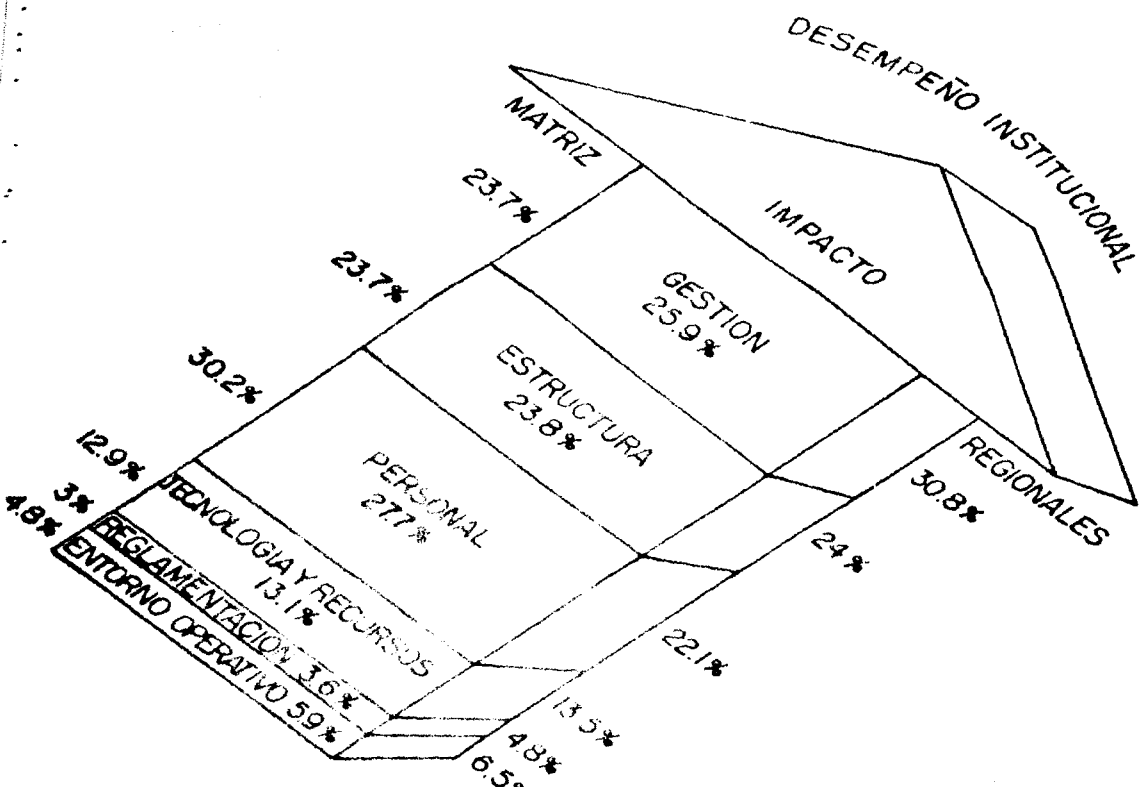
En la Primera Parte se incluye tanto el resumen como la transcripción de las expectativas de quienes fueron encuestados, con respecto al objeto de ello, al igual que en relación al uso posterior de los datos recabados.

La Segunda Parte presenta, mediante cuadros, gráficas y láminas, la información elaborada acerca del comportamiento de los factores de organización y gestión, y sus diversos elementos. Ello se acompaña de la transcripción de las fuerzas limitantes y líneas de acción identificadas y propuestas, por los propios directivos y gerentes, para cada uno de los temas en que fue clasificada la información. Esto es, según las variables del modelo diseñado y propuesto por los consultores para tal fin, a saber: factores de gestión, estructura, personal, tecnología y recursos, reglamentación, y entorno operativo.

710. A continuación se exponen algunos de los rasgos principales que, conforme a las percepciones de los funcionarios encuestados, caracterizan a los factores de organización y gestión de FOCOPE considerados como de mayor significación o impacto en el desempeño institucional.

711. De un examen de la gráfica respecto al comportamiento global de los factores antes referidos, se observa que la criticidad de los mismos se distribuye porcentualmente como sigue: el 27.7 corresponde al factor personal; el 25.9 al factor gestión; el 23.[illegible] al factor estructura; el 13.3 al factor tecnología y recursos materiales; el 3.6 al factor reglamentación; y el 5.9 al factor entorno operativo. (Ver gráfica). Es interesante advertir que para los directivos regionales y gerentes de sucursales el factor de mayor peso es el de gestión (30.8 %), seguido por los de estructura (24 %) y personal (22.1). En cambio, para los funcionarios de la Oficina Matriz sus percepciones se ajustan más a la suma total de frecuencias en las respuestas para cada factor. Así, en primer término califican al factor personal (30.2 %), y en segundo a gestión y estructura (23.7 %) respectivamente. El análisis de los elementos de esos factores arrojó también importantes temas de reflexión según se apunta a continuación.

FACTORES CLAVE DE ORGANIZACION Y GESTION



712. Respecto al comportamiento de los elementos del factor gestión, el más crítico de ellos es el de Planeación. Este alcanzó el 65.9 % de las incidencias restrictivas; seguido por los elementos de Evaluación y Control y el de Dirección, con un peso de 13.6 % y 10.3 % respectivamente. Menor frecuencia obtuvieron el Desarrollo Organizacional (5.7 %) y la Gestión General (3.5 %). Las fuerzas más restrictivas del elemento Planeación se ubican en el subelemento Proceso de Planeación (67.2), y dentro de este sobresalen la Planeación Estratégica y la Formulación de Políticas. En cuanto al subelemento Fines (32.8%), el principal punto débil se localizó en la indefinición o falta de claridad en los Objetivos.

713. Al revisarse la Misión de la institución, la totalidad de los directivos percibieron a FOCOPE como una entidad centrada en el otorgamiento de créditos para el desarrollo de la actividad pesquera por los sectores privado, social y público. En orden descendente, también se identificó al Fondo como prestador de servicios bancarios (86 %), de asistencia técnica (67 %), de promoción (19 %), y de todos esos renglones de actividad (17%).

714. Por lo que respecta a la medición y evaluación de la actuación institucional, la calificación promedio asignada en cuanto al cumplimiento de los propósitos de la entidad fue de 65.8 %. Con relación a cómo perciben los funcionarios el grado en que se satisface a la clientela, la respuesta promedio fue de 68.1 %. En cambio, la puntuación asignada a la percepción del cumplimiento de los objetivos de las áreas funcionales alcanzó una puntuación mayor que las anteriores, al estimarse en 71.4 %.

715. Otras consideraciones que procede mencionar en materia de Planeación son las del proceso de programación-presupuestación. En este no participa cerca del 40 % de los encuestados. Ahora bien, no todos los que sí se involucran en esa tarea intervienen directamente en la misma, ya que cerca del 45.5 % tan sólo aporta información. También cabe apuntar que de los directivos de la Oficina Matriz más de la mitad concurren a ese proceso, en cambio los de las oficinas regionales y de sucursales lo hacen en un 80%. En cuanto al empleo de programas de trabajo como herramienta de gestión, unicamente el 61% respondió afirmativamente; pero en el caso de las regiones y las sucursales el uso de esos instrumentos apenas llega al 50%. Además, la mitad de quienes cuentan con programas de trabajo afirman que éstos contienen objetivos o metas, y estos elementos apenas llegan a un 35% en la casa Matriz.

716. Por otra parte, y con relación a la evaluación de resultados, en las unidades a cargo de los funcionarios que participaron en la encuesta, la tercera parte de ellos indicó hacerlo conforme a objetivos y metas. Esto lo afirmó el 60% de los funcionarios regionales y de sucursales, y el 23 % de las oficinas centrales. En cuanto al control de gestión, algunos opinan que se carece de sistemas estrictos para ello.

717. Por la importancia que tiene la planeación estratégica y las políticas en la definición de la identidad y visualización del destino y direccionalidad institucional, vale hacer de nuevo mención a este aspecto por cuanto fue señalado como importante fuerza restrictiva. En efecto, al no estar desarrollada esa dimensión prospectiva, contextual y comprensiva de planificación, existe en el Fondo una indefinición de estrategia y horizontes para fijar rumbos, y objetivos a largo, mediano y corto plazos, al igual que para la captación y asignación de recursos. Asimismo, dentro de ese orden de ideas, la falta de precisión de políticas ocasiona insularidad y autonomía de las áreas funcionales. Además de que no siempre se adecúan los objetivos institucionales a las características regionales y las particularidades de sus clientelas, y en ocasiones el personal del organismo no se identifica con los mismos. De tal suerte, que la imagen de FOCOPE no es muy positiva y, por consiguiente, se constituye en otro punto débil del comportamiento organizacional.

718. El factor Estructural se significó en la encuesta por constituir un elemento de rigidez, limitante del desempeño institucional. Destacando entre las restricciones la relativa a comunicaciones, con un 27% de las opiniones de los directivos. A ello le siguieron los aspectos de relaciones interdepartamentales, junto con los mecanismos de coordinación (22.5%). En tercer lugar se perciben como debilidades problemas vinculados con la división del trabajo, junto con los niveles de autoridad y responsabilidad (18.8%0). En cuarto término se ubicaron las limitantes ocasionadas por insuficiente desconcentración (15%).

719. En cuanto a la Comunicación, quienes participaron en la encuesta sintieron que el proceso general no siempre formalizado, es poco permeable, básicamente intrafuncional, en ocasiones nebuloso, poco oportuno, insuficiente, y se ve afectado por requerimientos repetitivos de información. También la comunicación vertical se percibe como extemporánea, poco permeable, inadecuada e insuficiente; en tanto que la vertical, además de compartir esos problemas, se mencionó estar cerrada o que no se comparte.

720. Dentro de los puntos de vista externados con respecto a los Mecanismos de Coordinación y Relaciones interdepartamentales, se apuntó una carencia de integración general y entre las áreas. Tal sería el caso de coordinación donde deberían concurrir la Oficina Matriz, los Centros Regionales y las Sucursales. A ello se agregó la falta de autoridad y toma de decisiones por parte de los comités internos de la entidad.

721. En lo que toca a la Estructura Formal, en general, algunos directores y gerentes percibieron que existe una excesiva piramidación, asociada a la indefinición de funciones e indeterminación de autoridad y responsabilidad. También se sintió centralización de facultades y recursos, e insuficiente formalización de la estructura orgánica. Estas fuerzas restrictivas generan en la institución comportamientos tales como: rigidez de las estructuras, acompañada de muy limitada

participación de los niveles inferiores; duplicación y traslape de funciones; desequilibrio y desconocimiento de niveles de autoridad; pérdida de control; existencia de compartimentos estancos; multiplicidad y contraposición de instrucciones; insuficiente capacidad de respuesta en oficinas locales; y la presencia de "áreas grises".

722. El factor Personal, tal como con anterioridad se advirtió, alcanzó el nivel más alto de calificación (27.7%) por la frecuencia con que los funcionarios encuestados lo señalaron como de mayor criticidad para el desempeño de la entidad. Ahora bien, dentro de este factor fue la función de administración de personal la que se percibió como la más restrictiva (36.6 %); seguida por los problemas relativos a cultura y comportamiento humano (30.1%), así como los de capacitación (22.6 %).

723. Entre los puntos débiles propios de la administración de personal se percibieron los siguientes: la carencia de un sistema completo que organice tal función; no existía una sana política de reclutamiento, selección y contratación, lo que originaba problemas laborales y falta de vocación de servicio; los desequilibrios en las remuneraciones desmotivaban al personal; las prestaciones no eran uniformes; se hacía necesario un sistema de evaluación del desempeño individual por resultados, para realizar promociones objetivas, motivar e incentivar al personal, además de no contarse con un sistema de incentivos y las promociones, por ser muy dilatadas, generaban incredulidad; no había claridad en la definición de facultades y responsabilidades individuales; en ocasiones no se ubicaba al personal en función de su capacidad, experiencia o inquietudes profesionales; y faltaba precisión en las condiciones generales de trabajo.

724. El renglón de Cultura Organizacional y Comportamiento Humano presentaba limitantes tales como: la inexistencia de una cultura institucional que concientizara acerca del valor e importancia de prestar un servicio. En cuanto a los elementos conductuales y motivacionales se opinó que: faltaban programas que incentivaran el sentido de responsabilidad hacia el logro de objetivos y metas institucionales, identificaran al personal con los propósitos, misión y objetivos de la entidad, lograran compromisos con el Fondo, y crearan conciencia de crecimiento personal e institucional. Respecto al clima laboral hubo opiniones en torno a que el ambiente de trabajo era de inconformidad. Finalmente, algunos percibían la existencia de nichos de poder o una lucha cotidiana y desgastante en pos de éstos, afectando los niveles de autoridad. Se observaba también diversidad de ideas y grupos, lo cual exigía propugnar por la presencia de un solo grupo en torno a la Dirección General, de tal suerte que prevaleciera una sola idea en FOCOPE, a saber: cumplir con el objetivo para el cual se creó.

725. Por otra parte, y por lo que concierne al factor Tecnología y Recursos, los de sistemas de información e informática se percibieron como los más críticos. Se opinó que el

manejo de información en la Oficina Matriz es deficiente, lo que entorpece las decisiones; ademas de que no hay orden en su captura y para su análisis en funcion de objetivos. Así mismo se advirtió la falta de un sistema de computación efectivo.

726. Dentro de ese mismo factor se percibieron los recursos materiales como inadecuados, presentándose deficiencias en los suministros, obsolecencias, deficientes condiciones físicas y altos gastos en reparaciones y mantenimiento.

727. En lo relativo al factor de Reglamentación y Documentación de Sistemas y Procedimientos, se manifestó que la normatividad en ocasiones no se aplica o ésta no toma en consideraciones las necesidades locales de cada zona o región. Por lo que se refiere a manuales administrativos se opinó que faltan politicas y procedimientos adecuados a cada área, formalizarlos, difundirlos y darles seguimiento.

728. Finalmente, y por cuanto se refiere al Entorno Operativo, donde se interrelaciona el Fondo con otras instituciones para el desempeno de su cometido, se percibieron dificultades en su actuacion como resultado de las decisiones de autoridades externas. Se apuntó la existencia de objetivos encontrados entre cabezas de sector, así como conflictos dentro del propio sector de actividad al que se adscribe la entidad. También se advertia indefinición de reglas de operación por parte de la autoridades normativas y reguladoras, además de restricciones presupuestales y de autorización de programas. Se sentía de igual forma la necesidad de apoyo superior para recuperar adeudos y modificar el otorgamiento de créditos.

729. Concluído el documento para la realimentación de los resultados de la encuesta al cuerpo de directivos y gerentes, y el cual serviría de insumo basico en la siguiente etapa de la intervención de consultoria, se procedió a preparar la presentación de esa información en forma gráfica mediante láminas expositivas, al igual que la Agenda y guias que orientarían los trabajos del encuentro previsto conforme al programa del proyecto. Asimismo, se ultimaron los detalles de disposición física de las instalaciones de un Hotel, ad hoc para el trabajo en taller; de tal suerte que se contara con las condiciones ambientales propicias para un ejercicio de análisis, reflexión y creatividad individual, grupal y colectiva.

C. TALLER DE AUTODIAGNOSTICO Y PLANIFICACION DE ESTRATEGIAS DE CAMBIO ORGANIZACIONAL.

730. Esta crucial etapa de todo el esfuerzo de intervención habría de buscar, por parte del personal de dirección y gerencia, y con la facilitación de los consultores externos, culminar el proceso con una percepción unitaria del comportamiento institucional; y también producir una visión holistica del futuro deseable en la gestion de FUCOPE, ideando acciones estratégicas para optimizar el desempeno de la entidad.

731. Siguiendo la Agenda convenida, las sesiones del Taller tuvieron inicio con las palabras de apertura por parte del Director General del Fondo. Este funcionario habría de permanecer y participar activamente durante todo el encuentro. A continuación, los facilitadores del proceso expusieron los objetivos de la reunión, la secuencia de la labor a desarrollar y la metodología a emplear en cada paso.

732. En seguida los participantes pasaron a un desayuno-trabajo en el cual los consultores les regresaron los datos de prediagnóstico, elaborados con base en la encuesta. Esto con fines de disponer de información valida para alimentar los momentos subsiguientes de autoanálisis de causalidad y generación de opciones de cambio. Durante ese mismo lapso se dió lugar para atender peticiones de los participantes, en el sentido de clarificar algunos puntos de la exposición.

733. De regreso al salón de sesión plenaria se conformaron equipos de trabajo, estructurados atendiendo a los principales factores de organización y gestión tratados en el documento de realimentación de los resultados de la encuesta. A cada uno de los participantes se le entregó un ejemplar de la sección del documento que correspondía al tema a tratar en su grupo respectivo. Realizado, en forma individual y grupal, el examen de la información, se efectuó una jerarquización y selección de fuerzas restrictivas, a efecto de ser, posteriormente, objeto de un análisis. El producto de esta tarea fué registrado en hojas de rotafolio, y expuesto en sesión plenaria por los relatores de cada equipo. En esta ocasión el resto de los asistentes externaron comentarios, sugerencias y planteamientos para clarificar y complementar el contenido de las exposiciones.

734. Posteriormente se facilitó, por parte de uno de los consultores, un ejercicio mediante el cual, en pleno, los participantes buscarían interrelacionamientos de causalidad entre los factores diagnosticados. Esto, con el propósito de centrar la tarea posterior, de generación de ideas y proposiciones de mejoramiento, en aquellos puntos de intervención donde se originaban los problemas y, por consiguiente, no canalizar la energía en sus efectos.

735. El paso final consistió en abocar a los participantes a la tarea individual de concebir ideas tendientes a remover las causas de las fuerzas limitantes de un eficaz y eficiente desempeño. Acto seguido, esas medidas de mejoramiento fueron compartidas en sus respectivos equipos de trabajo, de tal forma que se obtuvieran proposiciones grupales, para posteriormente llegar a imagenes colectivas. Como en el paso anterior, hubo presentación de relatorías, con el auxilio de hojas de rotafolio; obteniéndose de las consideraciones ahí vertidas por el resto de los participantes, aportaciones que irían a abundar en los planteamientos de cada equipo, y llegar a una visión de conjunto. Esta proyección de líneas de acción darían el marco de políticas para la posterior propuesta, por los consultores, de un Plan de Fortalecimiento.

D. PLAN PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA GESTION ADMINISTRATIVA

736. Para concluir las etapas previstas en el modelo de intervención, al igual que las actividades programadas en la red y el cronograma respectivos, los consultores se dieron a la tarea de elaborar los resultados del Taller; para de ahí, definir las acciones que habrían de conformar una propuesta de Plan para el Fortalecimiento de la Gestión Administrativa del Fondo.

737. La estructura del Plan dió contenido a las necesidades de mejoramiento sentidas por los directivos, en los factores identificados como prioritarios durante el Taller. Estas percepciones de los problemas se presentaron seguidas por las estrategias de cambio recomendadas por ellos mismos, además de las acciones sugeridas por el equipo de consultoría.

738. Para ilustrar lo anterior, de inmediato se expone un resumen de esas necesidades, al igual que se retoman del documento original el modelo gráfico y el sumario del Plan.

A. NECESIDADES SENTIDAS

1. PLANEACION

1.1 PLANEACION ESTRATEGICA

Reviste particular importancia contar con una idea de planeación estratégica, que permita visualizar las tareas del Fondo más allá del quehacer inmediato y de la contingencia, expresadas en políticas y planes que señalen el propósito o rumbo de la institución. Tal esfuerzo, fundamentado en un análisis estratégico, debería llevar, a partir de las políticas sectoriales y las demandas del entorno, al replanteamiento de la misión de la entidad, determinando el grado de penetración en los mercados y considerando las particularidades regionales. Además de ser lo suficientemente flexible para responder de manera dinámica y oportuna a situaciones coyunturales. Todo ello debería traducirse en una imagen reforzada, así como en políticas y planes a largo y mediano plazos que precisen objetivos, actividades que se desee apoyar y recursos a disponer.

1.2 PLANEACION OPERATIVA

Desarrollar en los meses inmediatos el método e instrumentos del presupuesto por programas, para traducir los planes estratégicos en programas operativos anuales, considerando a los diversos niveles de organización y las características de cada zona.

1.3 EVALUACION Y CONTROL

Disponer de un mecanismo de realimentación del entorno y del interior de la institución, a fin de captar y medir presiones y concretarlas en acciones correctivas; al mismo tiempo que permita evaluar resultados de desempeño y contro-

lar integral y participativamente la gestión. Todo ello basado en indicadores de desempeno y sustentado en un adecuado sistema de información para la dirección y gerencia.

2. ESTRUCTURA

2.1 MODELO DE ORGANIZACION

Evolucionar hacia un modelo de organización corporativo, con funciones normativas y controladoras en la Oficina Central, dejando la operación a las oficinas regionales y locales. Esto implica "hacer una nueva institución", en función de los requerimientos de la nueva estrategia de la alta dirección, replanteando la estructura de la Matriz y desarrollando centros regionales y sucursales.

2.2 AMBITOS DE COMPETENCIA

Simplificar la organización formal, reordenando funciones y previniendo estructuras paralelas, áreas grises y compartimentos estancos, mediante una definición clara y precisa de responsabilidades; al mismo tiempo que se le dota de flexibilidad para evitar la creación de nuevas unidades para atender contingencias.

2.3 ESTRUCTURA DE PUESTOS DE DIRECCION MEDIA

Depurar la estructura de niveles intermedios de dirección, creados por razones de remuneración, eliminando la excesiva piramidación.

2.4 DESCONCENTRACION

Avanzar, conforme al modelo corporativo, en la desconcentración de facultades y recursos, además de reordenar, fortalecer y planificar el crecimiento de las oficinas territoriales.

2.5 MECANISMOS DE INTEGRACION Y RELACIONES INTERINSTITUCIONALES

Coordinar en una forma estratégica y operativa más satisfactoria a la Oficina Matriz internamente y con los centros regionales y sucursales. Ello a través de la Junta de Directores, por ser la más idónea para integrar áreas, definir y armonizar políticas y evaluar de conjunto avances y resultados. Asimismo, habilitar o fortalecer los comités previstos para atender materias de interés común. De igual forma, fortalecer y agilizar los comités regionales.

2.6 SISTEMAS DE COMUNICACION

Abrir y ampliar los canales formales de comunicación, permeando información pertinente y suficiente para operar como un sistema, y evitar la solicitud repetitiva de datos. Además de contar con un Manual General de Organización.

3. PERSONAL

3.1 SISTEMA DE RECURSOS HUMANOS

Desarrollar con sentido de urgencia un sistema integral de recursos humanos. Esto mediante un exhaustivo análisis de la situación e identificación de prioridades para su fortalecimiento. En su caso, establecer políticas, normas, estructuras, procedimientos, capacidades y actitudes para habilitar la operación del sistema.

3.2 NORMATIVIDAD

Revisar el marco reglamentario y de políticas que rijan el ciclo de vida de la función de recursos humanos, desde el ingreso a la carrera, inducción, administración, desarrollo y motivación, hasta la separación del servicio.

3.3 DESCRIPCION E IDONEIDAD AL PUESTO

Analizar las tareas que realiza cada persona, para clarificar las responsabilidades de los puestos, y armonizar criterios para su jerarquización. Además, buscar congruencia entre el perfil del puesto y las capacidades, experiencia e intereses de quien lo desempeñe. Esto permitiría depurar la plantilla de personal en función de los requerimientos y especificaciones de los cargos.

3.4 REMUNERACIONES Y EVALUACION DEL DESEMPEÑO INDIVIDUAL

Desarrollar la infraestructura de descripción y valuación de puestos que elmente el diseño y operación del sistema de remuneraciones, así como la determinación de parámetros para la calificación de resultados y evaluación del desempeño individual. En la tabulación de puestos deben considerarse las tendencias del mercado salarial, en particular para cargos de alta especialización

3.5 PRESTACIONES Y SERVICIOS

Revisar las políticas vigentes en prestaciones y servicios, para un sano clima laboral, procediendo en seguida al desarrollo de un sistema equitativo y ágil con políticas y procedimientos transparentes, que institucionalicen su otorgamiento.

3.6 CAPACITACION Y DESARROLLO

Realizar acciones planificadas de capacitación que lleven a la búsqueda de la excelencia en los recursos humanos para el desempeño óptimo de las tareas, y en función de los objetivos institucionales. Emprender para ello programas intensos, que cubran integralmente la carrera administrativa, incluyendo la actualización de habilidades de gestión para los cuadros directivos y gerenciales. Propugnando con esto a una mayor identificación con la misión de la entidad.

B. ESTRATEGIAS Y ACCIONES

S U M A R I O

I. GESTION ESTRATEGICA

1. PLANEACION

ESTRATEGIAS / ENUNCIADO	OBJETIVO	ACCIONES
1.1 PLANEACION ESTRATEGICA		
a) DESARROLLO DE UN SISTEMA DE PLANEACION ESTRATEGICA	Institucionalizar la planeación estratégica, incorporándola a la cultura organizacional.	A. Definir política de planeación estratégica. B. Organizar equipo directivo para disenar proyecto. C. Modelar el sistema. D. Programar instrumentación. E. Implantar sistema
b) RENOVACION DE IMAGEN INSTITUCIONAL	Fortalecer imagen congruente con la misión.	A. Sondear opinión. B. Disenar imagen acorde a valores, propósito y misión. C. Realizar campana para renovar imagen.
1.2 PLANEACION OPERATIVA		
a) FORTALECIMIENTO DE LA PROGRAMACION PRESUPUESTACION	Propiciar uso programas-presupuesto como herramienta de gestión.	A. Definir finalidad alcance, participación. B. Elaborar paquete tecnológico. C. Desarrollar habilidades directivas. D. Determinar seguimiento y realimentación.

2. EVALUACION Y CONTROL

ENUNCIADO - OBJETIVO	ESTRATEGIAS	ACCIONES
INTRODUCCION DE UN SISTEMA DE EVALUACION DEL DESEMPENO INSTITUCIONAL Y CONTROL DE GESTION	Disponer de mecanismos para calificar y regular quehacer institucional.	A. Definir políticas evaluación desempeno y control de gestion. B. Integrar grupo para desarrollar proyecto. C. Disenar modelo. D. Fortalecer capacidad directiva. E. Implantar sistema

II. ESTRUCTURA

ENUNCIADO - OBJETIVO	ESTRATEGIAS	ACCIONES
1. DESARROLLO DE UN MODELO DE ESTRUCTURA CORPORATIVA	Reorganizar Oficina Matriz reteniendo normatividad y control, y descentralizando operacion a oficinas regionales.	A. Definir políticas de reestructuración. B. Integrar equipo para el proyecto. C. Disenar modelo corporativo. D. Confrontar modelo con estructura actual. E. Elaborar plan de instrumentación.
2. DELIMITACION Y CLARIFICACION DE AMBITOS DE COMPETENCIA	Racionalizar, simplificar y transparentar la estructura orgánica.	A. Analizar distribución de competencias. B. Definir política. C. Disenar nuevo esquema de organización. D. Programar intervenciones para implantar esquema E. Documentar y difundir cambios.

ESTRATEGIAS / ENUNCIADO	OBJETIVO	ACCIONES
3. COMPACTACION DE NIVELES DE DIRECCION MEDIA	Simplificar estructura de puestos intermedios dirección.	A. Levantar estructura analítica y describir puestos B. Determinar criterios para identificar y seleccionar cargos. C. Reclasificar puestos D. Ajustar tabulador de sueldos. E. Diseñar estrategia y programa de reestructuración de puestos.
4. FORTALECIMIENTO DEL PROCESO DE DESCONCENTRACION	Incrementar la capacidad de respuesta de las oficinas regionales.	A. Determinar grado de eficacia y eficiencia y estimar demandas potenciales de servicio locales. B. Precisar requerimientos de desconcentración en la Oficina Matriz. C. Reestructurar las Oficinas Regionales y Sucursales. D. Planificar acciones de desconcentración: políticas y programas, inventario de recursos, intervenciones de apoyo. E. Ejecutar programas de desconcentración.
5. INSTRUMENTACION DE MECANISMOS DE COORDINACION ESTRATEGICA	Integrar y armonizar procesos de gestión estratégica y el quehacer institucional con perspectiva de conjunto.	A. Precisar necesidades de coordinación. B. Definir política: filosofía, alcances, integración de áreas clave. C. Diseñar y organizar mecanismos de coordinación.

ESTRATEGIAS / ENUNCIADO - OBJETIVO		ACCIONES
		D. Formalizar establecimiento y operación de mecanismos.
6. FORTALECIMIENTO DE LA COMUNICACION INSTITUCIONAL	Conocer o informarse de aspectos pertinentes al ejercicio de responsabilidades.	A. Profundizar diagnóstico de comunicaciones. B. Definir política: filosofía, normatividad, atributos, medios y canales. C. Diseñar sistemas. D. Desarrollar, formalizar y difundir nuevos sistemas. E. Implantar, dar seguimiento y reforzar los sistemas.
7. FORMALIZACION DE LA ORGANIZACION	Oficializar y difundir políticas y estructura de organización.	A. Documentar la organización global y las específicas de cada área. B. Difundir Manual General de Organización y manuales particulares. C. Prever mentenimiento de manuales.

III. PERSONAL

ESTRATEGIAS / ENUNCIADO - OBJETIVO		ACCIONES
1. DESARROLLO DEL SISTEMA DE RECURSOS HUMANOS	Disponer de infraestructura para la gestión integral de la función de personal.	A. Definir política general de recursos humanos. B. Diseñar y desarrollar modelo del sistema en base a requerimientos de

ENUNCIADO - OBJETIVO	ESTRATEGIAS	ACCIONES
		corto plazo, la desconcentración y el nuevo escenario corporativo. - Componentes: funcionales, estructurales y humanos.
2. REVISION DEL MARCO NORMATIVO PARA LA GESTION DE PERSONAL Y LAS RELACIONES LABORALES.	Transparentar derechos y obligaciones; orientar y regular la administración y desarrollo de recursos humanos.	A. Organizar grupo de trabajo que revise y determine necesidades de normatividad, y proponga reformas. B. Instrumentar disposiciones con procedimientos administrativos. C. Difundir normatividad y procedimientos.
3. ESTRUCTURACION DE PUESTOS Y ADSCRIPCION DE PERSONAL	Desarrollar estructura de puestos para apoyar una gestión más sistemática de recursos humanos.	A. Diseñar tecnologías para inventariar, describir análizar y valuar puestos. B. Elaborar y ejecutar plan respectivo. C. Instrumentar nueva estructura de puestos. D. Censar los recursos humanos. E. Analizar congruencia entre puestos y perfiles de personal, ajustándose para optimizar adscripciones
4. DESARROLLO DE SISTEMAS DE REMUNERACIONES Y EVALUACION DEL DESEMPEÑO INDIVIDUAL	Introducir esquema salarial más equitativo, y mecanismos de calificación de méritos.	A. Definir políticas para los sistemas salarial y de evaluación del desempeño.

ESTRATEGIAS / ENUNCIADO	OBJETIVO	ACCIONES
		B. Disenar sistemas respectivos. C. Formalizar nuevo tabulador y mecanismos de remuneración complementaria. D. Documentar sistemas y elaborar manuales para evaluar el desempeno individual. E. Difundir manuales, entrenar a niveles de supervisión. F. Determinar mantenimiento de sistemas.
5. INSTITUCIONALIZACION DEL OTORGAMIENTO DE PRESTACIONES Y SERVICIOS	Brindar, con más equidad y oportunidad, prestaciones y servicios, con apego a la reglamentación.	A. Precisar y clarificar derechos y obligaciones, mediante políticas y procedimientos. B. Transparentar y simplificar el análisis, aprobación y asignación de beneficios.
6. FORMACION INTEGRAL DE RECURSOS HUMANOS	Desarrollar conocimientos, aptitudes y actitudes, en función de los propósitos de la institución.	A. Definir política general de capacitación y desarrollo. B. Diagnosticar necesidades de formación a todos los niveles. C. Determinar capacidad de respuesta. D. Examinar facilidades del mercado de capacitación. E. Establecer planes de capacitación y desarrollo. F. Disenar mecanismos de seguimiento y evaluación de programas.

ENUNCIADO	ESTRATEGIAS - OBJETIVO	ACCIONES
7. DESARROLLO ORGANIZACIONAL	Propiciar clima para el desempeño óptimo de la entidad, y mejorar la calidad de vida en el trabajo, así como facilitar la institucionalización de innovaciones y cambios planificados.	A. Analizar la cultura institucional, actitudes y conducta del personal, respecto a la entidad, disposición al cambio y la innovación, además del nivel de calidad de vida en el trabajo. B. Definir un nuevo modelo comportamental, cultural y de calidad de vida. C. Diseñar estrategias de intervención.
8. FORMALIZACION DEL SISTEMA DE PERSONAL	Oficializar políticas, procedimientos y prácticas de personal.	A. Elaborar Manual General de Administración de Personal, y los de Capacitación, Prestaciones, Valuación de Puestos, entre otros. B. Difundir y prever la actualización de manuales.

III. TECNOLOGIA ADMINISTRATIVA

ENUNCIADO	ESTRATEGIAS - OBJETIVO	ACCIONES
1. SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS		
1.1 SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA	Facilitar a la clientela la obtención de servicios, y garantizar la instrumentación de políticas, planes y programas.	A. Inventariar sistemas y determinar los adicionales. B. Analizar, en grupos de trabajo, los sistemas, mejorarlos y crear los necesarios.

ESTRATEGIAS / ENUNCIADO-OBJETIVO		ACCIONES
		C. Documentar sistemas y procedimientos en guías para el usuario y manuales internos. D. Emprender programas de adiestramiento E. Difundir y dar mantenimiento a guías y manuales.
2. INFORMACION E INFORMATICA	Dotar al Fondo de información pertinente para la gestión y operación; consolidar el sistema de cómputo y desarrollar una cultura de informática.	2.1 SISTEMA DE INFORMACION GERENCIAL A. Determinar factores críticos. B. Construir indicadores y estandares de desempeno. C. Determinar necesidades de información. D. Definir política para disenar el sistema. E. Disenar sistema. F. Analizar y adecuar datos existentes, y desarrollar componentes del sistema. 2.2 SISTEMAS DE INFORMACION OPERATIVA A. Determinar requerimientos. B. Revisar disponibilidades, características, usos e idoneidad. C. Definir políticas para diseno del sistema. D. Desarrollar componentes del sistema.

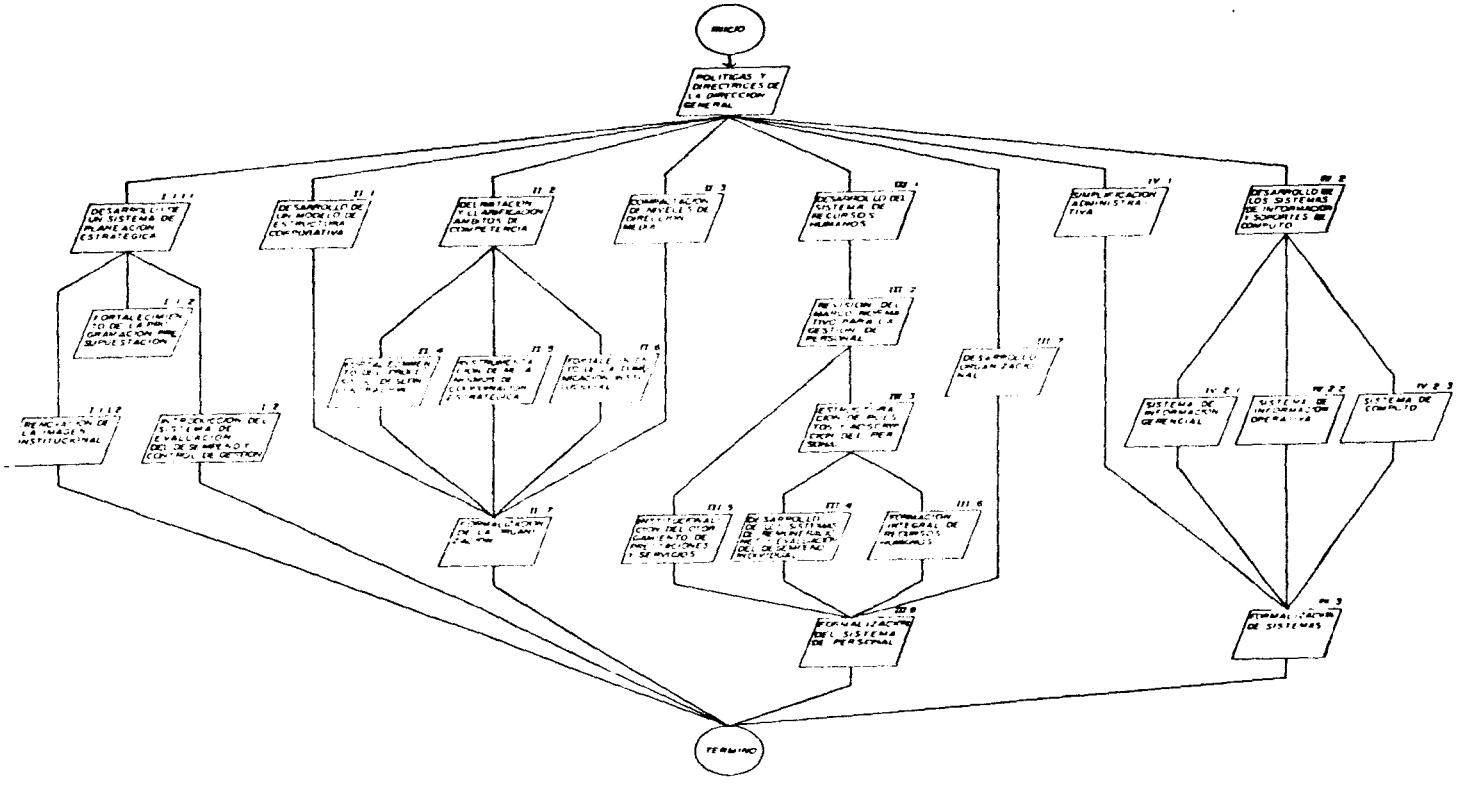
ENUNCIADO-OBJETIVO / ESTRATEGIAS	ACCIONES
	2.3 SISTEMA DE COMPUTACION A. Diagnosticar capacidad instalada y compatibilidad de equipos y programas. B. Definir políticas de informática. C. Diseñar y desarrollar aplicaciones. D. Determinar acciones para probar y liberar sistemas, oficializarlos, difundirlos y darles mantenimiento.

739. Una vez concluida por los consultores externos la elaboración de la propuesta de medidas e instrumentos para fortalecer la gestión administrativa de FOCOPE, se procedió a someterlo a consideración de la alta dirección. En primer término se hizó llegar el documento al Director General y a los directores de área, con objeto de que lo revisaran con antelación a la reunión de trabajo con la cual se daría término a la intervención de consultoría.

740. En esa ocasión se reiteró la posición de los directores de área en búsca de propuestas o acciones concretas, que debieran aportar los consultores, sobre como corregir los problemas. Algunos opinaron que el documento era un excelente catálogo de necesidades, sin embargo era necesario saber que hacer en la coyuntura política. Cierto directivo manifesto no tener tiempo para meditar respecto a cómo se encontraba la institución y cómo debería estar. Tampoco deseaba someterse a un "tipo de psicoanálisis" o a un "análisis de conciencia". De tal suerte las soluciones deberían darlas los consultores. Por lo contrario, el Director General se pronunció a favor de el Plan de instrumentación de las necesidades sentidas por quienes fueron consultados en las entrevistas y en la encuesta, y también de sus ideas de mejoramiento. El documento, aseveró el Director General, es un "catalógo de necesidades" y "una primera ordenación de ideas". Las decisiones, afirmó el titular del Fondo, "corresponden al cuadro de directores"; y, "a éstos compete dejar a la próxima Administración un programa avanzado para el fortalecimiento administrativo de la entidad".

PLAN PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA GESTION ADMINISTRATIVA

MODELO GRAFICO



AUTODIAGNOSTICOS Y ESTRATEGIAS DE CAMBIO ORGANIZACIONAL DE EMPRESAS PUBLICAS

I. TERMINOS DE REFERENCIA

741. Nos proponemos disponer de evidencia empírica adicional, a la expuesta ya en los otros casos estudiados en este trabajo, y llegar a generalizar algunos rasgos del comportamiento de las empresas públicas en cuanto a las fuerzas restrictivas o puntos débiles y desafíos a los que se enfrentan sus directivos, y los cuales -por sí mismos- identifican y autoanalizan en el interior de esas entidades y en la realidad que las circunda. Al mismo tiempo que, con datos de la práxis, se infieran algunas estrategias comunes de acción, ideadas, por los propios cuadros gerenciales, para mejorar el desempeno institucional a través de procesos grupales de cambio planificado en la organización y gestión administrativa.

742. De tal suerte, en esta ocasión se omite el procedimiento de intervención facilitado por la consultoría externa, ampliamente descrito en los demas casos de este apartado de nuestro trabajo, y se centra la exposición en el producto de esa actividad que consistiera básicamente en la realimentación de información válida, a quienes fueron entrevistados o encuestados, con fines de diagnóstico y prescripción durante un encuentro que encuadra sus tareas en el método de taller para la solución de problemas.

743. En esos términos, en seguida se recogen los resultados obtenidos en cuatro empresas paraestatales, durante ejercicios donde los cuadros de alta y media dirección se involucraron en la dinámica colectiva antes referida.

744. Las experiencias aquí mostradas tuvieron lugar en cuatro entes del sector público, que actúan en ramas de la producción de bienes y la prestación de servicios tales como las telecomunicaciones, la industria del cemento, la actividad pesquera y la fabricación de vagones para el transporte ferroviario (por superficie y subterráneo). Empresas que en lo sucesivo identificaremos con los números 1, 2, 3, y 4 respectivamente, para efecto del manejo de los datos correspondientes a cada una.

II. INTERVENCION

A. FASE PREPARATORIA

745. El autor del presente trabajo de grado intervino en el diseno, coordinación y ejecución de las intervenciones practicadas por equipos de consultores externos, miembros de organismos internacionales o nacionales de cooperación técni-

ca, con la finalidad de desencadenar la optimización del desempeno de las entidades públicas en cuestión, mediante el mejoramiento del comportamiento organizacional y de la gestión de las mismas, una vez que los directivos habían convenido que en las instituciones a su cargo se iniciaran procesos de esa índole, y con la modalidad de participación activa y comprometida de el propio titular y sus colaboradores durante todo el proceso.

746. Para este propósito se diseno una actividad grupal cuyos dos momentos esenciales, facilitados por los consultores externos, serían el de "autodiagnóstico" y el de "estrategias de cambio". De esta manera, y con objeto de ilustrar conforme a tal secuencia los hallazgos obtenidos, a continuación se irán presentando éstos para cada una de las variables o factortes del modelo seguido con la finalidad de levantar un mapa diagnóstico, y el cual posteriormente indicaría los puntos que serían objeto de intervención por medio de las acciones ideadas por los asistentes en el taller donde para el caso concurrieran.

B. RESULTADOS

747. En consecuencia, en una primera instancia, el lector encontrará sendos cuadros que muestran la presencia de restricciones (marcadas con "x") percibidas en cada uno de los los factores de organización y gestión del modelo de referencia, y su incidencia en cada una de las cuatro empresas examinadas. En ese mismo orden, se presenta en seguida una suma de los hechos concretos identificados para cada factor durante los diagnósticos. Posteriormente se incluye el enunciado de los estrategias de cambio respectivas, segun se ilustra.

1. FACTOR ENTORNO OPERATIVO

1.1 INCIDENCIA DE FUERZAS RESTRICTIVAS

SUBFACTORES	EMPRESA 1	EMPRESA 2	EMPRESA 3	EMPRESA 4
A. RELACIONES INTERINSTITUCIONALES EN EL SECTOR PUBLICO	x	x	x	x
B. RELACIONES CON USUARIOS O CLIENTELA		x		x
D. RELACIONES CON PROVEEDORES				x
E. RELACIONES CON EMPRESAS COMPETIDORAS		x		

1.2 AUTODIAGNOSTICO

748. Tal como se aprecia en el cuadro del medio ambiente operativo de esas empresas, insertas en administraciones públicas del contexto latinoamericano, es en el campo de relaciones interinstitucionales donde ocurre mayor incidencia de fuerzas obstaculizantes de un buen desempeño.

749. Es en tal circunstancia como la entidad prestadora del servicio de telecomunicaciones (empresa 1) siente la falta de mecanismos de coordinación más efectivos con instituciones y organismos con injerencia directa en la planificación nacional, de tal modo que los planes y el desenvolvimiento de la empresa se oriente a cumplir la parte que le corresponde en el desarrollo nacional.

750. Por su parte la compañía cementera estatal (empresa 2) en algún momento se vió afectada por políticas gubernamentales tendientes a subvencionar directamente a una firma privada competidora. Esta última tenía graves problemas económicos al incrementarse los precios del petróleo, incidiendo en sus costos de producción, de manera que se instruyó a la empresa pública que le suministrara a la segunda el combustible necesario (un producto intermedio del proceso) en tanto adaptaba sus equipos al consumo de carbón. Las condiciones de precio de tal operación originaron que la entidad pública absorbiera el incremento de costos, impactando desfavorablemente sus resultados financieros por el traslado de unos $ 13,000,000.00 (trece millones) de dólares a la negociación privada. Otro elemento desfavorable para la empresa pública es que se le aplican tarifas por consumo eléctrico superiores a las de la industria privada, debido a que a la primera se le somete a los precios definidos para el sector estatal, y en cambio a la segunda se le incentiva con el beneficio de una tasa menor. Otro aspecto restrictivo del entorno empresarial de este caso lo constituyen los ajustes o recortes que el Ministerio de Planificación realiza en el presupuesto de la entidad, provocando trastornos en sus programas de producción, mejoramiento de los recursos humanos, entre otros.

751. En cuanto al consorcio pesquero (empresa 3), se perciben obstáculos en la comunicación con otros organismos del sector público debidos a la intermediación de la cabeza del sector, además las demandas de información no siempre sistemáticas de ésta. También se presentan problemas con la Oficina Central de Planeamiento del ejecutivo, por cuanto falta planeación estratégica en la empresa y credibilidad en su información con fines presupuestarios. Asimismo, no hay transparencia en el uso y destino de los recursos fiscales.

752. Respecto a la empresa fabricante de equipo rodante para el servicio ferroviario (empresa 4), la política nacional y sectorial de una mayor integración a sus productos de componentes, partes y refacciones generados en el país ocasiona graves interferencias en el proceso de producción, por limitaciones en la capacidad de respuesta de los proveedores de esos insumos

753. Por otra parte, y en lo que concierne al subfactor de relaciones con usuarios o clientela se detectan los siguientes puntos débiles en la fábrica de cemento (empresa 2): a) la penetración en el mercado exterior ha sido prácticamente nula, debido al costo de producción bastante más alto que el de otros países de la región y por no disponerse de infraestructura portuaria para operaciones de esa naturaleza; b) el área de ventas y despacho se localiza en la planta ubicada a 25 kilómetros de la ciudad capital, siendo que en las oficinas centrales de esa localidad es donde se realiza el porcentaje más elevado de facturación; c) hay quejas ocasionadas por rotura de las bolsas de empaque del producto; y d) reclamos por desajustes en los instrumentos de medición del producto en la zona de despacho.

754. Problemas propios de las relaciones con la clientela afectan asimismo el desempeno de la firma constructora de vagones de ferrocarril y del tren subterráneo (empresa 4), por dos razones: 1a. los clientes naturales, y principales, son organismos del sector público, cuyas dificultades para establecer sus programas de acción, y por consecuencia de compras, sumada a la ausencia de planeación sectorial, no ofrecen una orientación clara para la gestión de la empresa en cuanto a sus objetivos y metas de producción; y 2a. existe desfasamiento entre los programas de operación de los clientes y sus respectivos presupuestos.

755. Dificultades de relacionamiento con los proveedores también se manifiestan en la misma empresa de equipo ferroviario, ocasionadas por la ausencia de acuerdos a nivel superior que compatibilicen la política de integración de insumos generados en el país con los bienes producidos por la industria nacional, a lo cual ya antes se hizo mención para el caso que en particular nos ocupa; sincronizándolos con los calendarios de operación de las plantas de la empresa, las fechas comprometidas de entrega de vagones a su clientela y la correspondencia con las especificaciones de calidad convenidas. Siendo todo ello válido para los proyectos de diversificación de productos para nuevos mercados.

756. Por último, y por lo que se refiere al subfactor de relaciones con empresas competidoras, ya también antes se vió como las políticas tarifarias y de subsidios gubernamentales, a favor de la compania privada en la industria cementera, han sido en detrimento de la empresa estatal en esa rama de actividad, a pesar de ser ésta más productiva, moderna, innovadora y con productos de reconocida calidad y a menor costo.

1.3 ESTRATEGIA DE CAMBIO

757. Reunidos los directores y gerentes en sesión de taller se dieron a la tarea, una vez concluidos los trabajos de diagnóstico, de idear medidas tendientes a eliminar o modificar las fuerzas o puntos débiles percibidos como limitantes de un mejor desempeno de sus respectivas instituciones. Esas acciones, concebidas y convenidas por los propios cuadros de dirección, dieron cuerpo a las siguientes estrategias de cam-

bio en el comportamiento de las variables externas e internas que componen los sistemas de organización y gestión de cada entidad paraestatal estudiada.

758. Así, y con respecto a la empresa de telecomunicaciones (1), se propuso acrecentar las relaciones con organismos del sector público que influyen en el desempeño de la institución, en particular creando mecanismos de coordinación para los propósitos de planificación nacional y sectorial. En este particular se estimó conveniente que la empresa desarrollara una estrategia de acción para formalizar, con el Gobierno Nacional, acuerdos quinquenales que garanticen el desarrollo armónico de los planes de la entidad, garantizando, a su vez un mejoramiento sostenido y gradual en la calidad del servicio y de la eficiencia, al igual que en otros países.

759. Por su parte la fábrica estatal de cemento (empresa 2) se propuso insistir, ante los organismos competentes del Ejecutivo, la definición de un tratamiento para las empresas públicas productivas distinto al de otras entidades. Al mismo tiempo, debería tomarse en cuenta la opinión de la empresa para efectos de distribución de las reducciones presupuestarias en base a sus prioridades de operación. De igual forma era necesario agilizar el trámite de transferencia de partidas a favor de la entidad, y flexibilizar el manejo interno de las mismas.

760. A su vez el consorcio pesquero (empresa 3) planteó, con respecto a los problemas de información, que la Oficina Central de Planeamiento y el Ministerio cabeza de sector determinen y concreten un instrumento adecuado para proporcionar la información de manera ágil y oportuna. Esto último también se haría efectivo si la cabeza de sector solicitara los datos de manera sistematizada. Asimismo, la Oficina Central de Planeamiento debería otorgar un techo financiero para fines de elaboración del presupuesto, de manera que no se cuestione el sistema respectivo de la entidad, la cual para tal objeto se fundamenta en lo previsto por la cabeza de sector y el plan nacional respectivo.

761. Por cuanto al impacto de la política de integración de componentes y partes de fabricación nacional en los bienes que manufactura la constructora de vagones ferroviarios (empresa 4), se recomendó que un órgano interministerial promoviera, reglamentara y vigilara ese proceso; y que para el caso particular de la empresa se definiera una política que hiciese compatible la integración con las necesidades de diversificación de productos (por ejemplo: contenedores y puentes para acceso directo de pasajeros a aeronaves), de manera que no las interrumpiese. Otra sugerencia se formuló en el sentido de que la autoridad nacional del presupuesto no afecte el correspondiente a la empresa, cuando esto incida en sus programas de producción después del inicio de cada período fiscal.

762. Ahora bien, en lo que se refiere a relaciones con la clientela o los usuarios, en la empresa cementera fue pro-

puesto elevar a consideración de las autoridades superiores respectivas el bajar los costos de producción de tal suerte que se pudiera competir en mercados internacionales, tal como fuera uno de los objetivos iniciales de la firma, así como estudiar la forma de disponer de facilidades físicas portuarias. Por otra parte, se acordó restituir el contador automático para controlar el peso o unidades de producto que se despachan al cliente, al igual que mejorar la calidad de las bolsas de envase, eliminanado así los motivos de queja.

763. Dentro del tema de relaciones con el cliente la fábrica de vagones ferroviarios (empresa 4) recomendó que los adquirientes nacionales (entidades del sector público) de los productos de la empresa formalicen contratos de compra-venta en el contexto de los programas de mediano y largo plazo, y los presupuestos del Gobierno; y, en todo caso las modificaciones a los programas de fabricación deberían notificarse a la empresa con seis meses de anticipación mínima. Se convino también en promover relaciones más profesionales con la clientela, y al mismo tiempo cumplir integralmente con los compromisos adquiridos con ésta en cuanto a diseño y aprobación del producto, operación, calidad y control de la misma, servicios de postventa y cumplimiento de garantías. Igualmente, fué recomendado el impulsar más la promoción de los productos de la empresa ante el gobierno nacional, los provinciales, y los sectores público y privado del extranjero.

764. Esa entidad (empresa 4) produjo de igual forma ideas para mejorar las relaciones con sus proveedores. Ya antes se hizo mención a la necesidad de armonizar la entrega de insumos con la oportunidad y congruencia respecto a las especificaciones convenidas, para cumplir con las expectativas de la clientela en cuanto a calidad de los productos y el tiempo justo de entrega. Asimismo, se consideró apropiado diversificar los proveedores de la empresa y apoyarlos, cuando así proceda. También procedería reforzar el sistema de seguimiento de pedidos y controlar la calidad en la plantas de producción de los propios proveedores, además de revisar las políticas de gestión y en fin con respecto a estos.

765. Finalmente, y en cuanto toca a la concurrencia al mercado con empresas compradoras, el caso de la empresa pública fabricante de cobre (2) ha sido ya expuesto. Viéndose afectada por políticas gubernamentales favorecedoras de una firma privada, y sin poder vender sus productos en el extranjero por sus precios no competitivos, se hace necesario que las autoridades nacionales y sectoriales respectivas efectúen una profunda revisión de sus directrices para con la entidad.

766. Pasemos ahora examinar el comportamiento del factor de gestión administrativa, para identificar restricciones al desempeño empresarial público y consignar las acciones ideadas para optimizar dicha función. Entre los subfactores respectivos pueden distinguirse los de planificación corporativa, de naturaleza estratégica y operativa, los programático-presupuestales, al igual que los que tienen por cometido la evaluación y el control de la gestión.

2. FACTOR GESTION ADMINISTRATIVA

2.1 INCIDENCIA DE FUERZAS RESTRICTIVAS

SUBFACTORES	EMPRESAS			
	1	2	3	4
A. PLANIFICACION CORPORATIVA	x		x	x
C. PRESUPUESTACION		x	x	x
D. EVALUACION Y CONTROL DE GESTION	x		x	

2.2 AUTODIAGNOSTICO

767. El análisis de fuerzas restrictivas presentes en la función de planificación corporativa, llevo a los participantes en las sesiones de taller a examinar los aspectos de misión y objetivos, en el contexto de los planes estratégicos y operativos de sus empresas.

768. Fue en esa circunstancia como la institución de telecomunicaciones (empresa 1) encontro que si bien su misión era clara, y consistia en "proveer el servicio de telecomunicaciones a nivel nacional e internacional dentro de un marco de rentabilidad economica y social", en cambio, el personal no se identificaba del todo con el objetivo externo de "crear una infraestructura para el desarrollo del pais dentro del marco del plan nacional de desarrollo". Asi tambien, y por lo que toca a objetivos internos, tales como financieros, administrativos y comerciales, se advirtio la ausencia de un documento formal de planeamiento estratégico actualizado anualmente. Tampoco se dispone de técnicas modernas de pronóstico que permitan visualizar diferentes escenarios para la proyección de la demanda de servicio, de recursos, etc. De igual forma se observaba la dispersión de objetivos, indicadores y metas desagregados por área.

769. La empresa matriz del complejo pesquero (3) identificó un mezcla de objetivos, unos sustantivos (producir alimentos), otros macroeconómicos y sociales (generar empleos, captar divisas, desarrollo regional), o funcionales (captura de especies, industrialización, comercialización y administración). En lo particular se percibieron puntos débiles tales como : a) que las áreas operativas consideran que la responsabilidad de planificación recae exclusivamente en la unidad técnica con la atribución formal de esa función; b) se carece de una planificación comercial global, lo cual dificulta determinar los planes específicos por empresa, captura y producción; y c) no existen planes por cada una de las pesqueras, indicando su participación en el consorcio.

770. También los directivos y gerentes de la constructora de carros y vagones para transporte ferroviario (empresa 4) encontraron que existe dualidad de objetivos, unos propiamente empresariales (producción y comercialización) y otros macroeconómicos y sociales, habiendo duda acerca de la interacción y jerarquización entre ellos. Se identificaron más de 30 objetivos, estimándose, por consecuencia, que el primer problema al respecto es establecer una relación entre ellos. De igual manera, se formulaban muchas propuestas acerca de la misión fundamental que debiera servir para evaluar el desempeño institucional.

771. Por otra parte, se observaron problemas en materia presupuestaria que en buena medida ya fueron consignados al analizarse las interrelaciones de las empresas públicas con los organismos centrales de planificación, al igual que con los ministerios cabeza de sector, o por los desfases programático-presupuestales de los clientes gubernamentales. De cualquier manera, cabe incluir algunas restricciones de orden interno que afloraron en este campo. Así por ejemplo, la empresa productora de cemento (2) encontró debilidad en los mecanismos de análisis y sustentación de los presupuestos, así como la falta de un método más elaborado y participativo para la elaboración de los mismos. Por otro lado, en el consorcio pesquero (empresa 3) se consideró que los presupuestos que se emplean no eran los instrumentos de planeación de que se debiera disponer.

772. El último subfactor de planificación corporativa donde el cuerpo directivo y gerencial encontró puntos débiles fué el de evaluación y control de gestión. A este respecto, en la empresa de telecomunicaciones (1) se percibió cómo no se ha llegado a consolidar un sistema integrado para el control de la gestión, ni tampoco se ha desarrollado el sistema de información gerencial que cubra, para propósitos de evaluación y control, los aspectos más significativos de todas las áreas de la institución.

2.3 ESTRATEGIA DE CAMBIO

773. Los participantes en los talleres se abocarían en seguida dentro de cada área a la búsqueda de soluciones para remover los obstáculos que se evidenciaban en la actividad directiva y gerencial y planificación corporativa.

774. Tal sería el propósito de la empresa de telecomunicaciones, en donde se propusieron, en primera instancia, convocar a todos los ejecutivos para realizar el Plan Estratégico existente. Culminada esa tarea, los gerentes trabajarían en la elaboración del Plan Operativo, el cual debería de incluir los indicadores más importantes, normas de desempeño y los controles de desviación. En tal cometido, los gerentes se harían guiar y asesorar por los Gerentes Ejecutivos. El primero y el segundo de esos resultados deberían alcanzarse en los meses de enero y abril de 1987, respectivamente.

775. Por parte del consorcio pesquero (empresa 3) se recomendarían acciones para disponer de un Plan Estratégico que diera marco a la confección integrada y congruente de los planes de cada empresa o pesquería del conglomerado, incluyendo tanto los planes de captura, producción y comercialización, como los de otras funciones. Este esfuerzo se efectuaría con la participación de los titulares de áreas operativas y de apoyo, por cuanto la función de planificación debería considerarse como responsabilidad de todos, auxiliados por la unidad técnica a cargo de organizar, facilitar y consolidar ese proceso.

776. En forma similar, los cuadros de dirección y gerencia de la empresa constructora de equipo rodante ferroviario (4) sugerirían que los objetivos de la entidad se clarificaran mediante la definición de una estrategia global de desarrollo de la institución. Procurando, con tal fin, participar directamente en los trabajos de planificación nacional y sectorial. Al mismo tiempo, los objetivos deberían definirse dentro del contexto de una economía de mercado, logrando de igual manera un acuerdo en torno a ellos por parte del personal de la empresa y de organismos pertinentes del medio ambiente de ésta ultima. Asimismo, para atender a la multiplicidad de objetivos se consideró apropiado jerarquizarlos de la siguiente manera:

1o. Producir bienes necesarios para el país y la demanda externa.

2o. Generar suficientes recursos financieros.

3o. Contribuir a la creación de empleos.

4o. Contribuir al desarrollo tecnológico del país.

5o. Mantener relaciones externas armónicas.

777. Además, toda esa pirámide debería estar cimentada en la "estrategia global del desarrollo nacional". Acto seguido, se operacionalizarían todos los objetivos institucionales y de las áreas funcionales en función de la prelación establecida.

778. Ahora bien, en lo que toca al subfactor presupuestación, las soluciones fueron anotadas en el punto relativo a relaciones con organismos centrales de planificación y cabezas de sector. Ahora se registran las propuestas para el proceso presupuestario en el interior de las empresas.

779. Así fue como en la fábrica de cemento estatal (empresa 2) directivos y gerentes acordaron avanzar en el fortalecimiento de los mecanismos de análisis y coordinación interna que faciliten la sustentación de los presupuestos. Además del desarrollo de un método más participativo y elaborado para la formulación de futuros ejercicios de presupuestación.

780. Por cuanto al consorcio pesquero (empresa 3), aquí se sugirió desarrollar la herramienta de presupuestación hasta convertirla en una expresión financiera de los planes de las empresas del conglomerado y del conjunto del mismo. Para ello habría que adoptarse el método, las técnicas y la práctica del presupuesto por programas, como instrumento de gestión.

781. También se idearon medidas para mejorar los sistemas de evaluación del desempeno y control de la gestión en las empresas de telecomunicaciones (1), del cemento (2) y en la pesquera (3). Así, en la primera de ellas los cuadros de dirección y gerencia estimaron necesario afianzar el sistema de indicadores en forma integrada y global, al mismo tiempo que se desarrolla un sistema de información gerencial para las áreas o factores claves de desempeno institucional.

782. En la fábrica de cemento también se estimó necesario el diseno de un sistema de evaluación del desempeno y control de gestión, así como de sus respectivos indicadores.

783. De igual manera, en la empresa pesquera se requrió una evaluación sistemática y realimentación de ésta a las filiales. Asimismo se propuso atender la inoperancia del sistema de información entre los componentes del conglomerado, y la desarticulación y falta de sistematización de la información en el interior de las empresas que lo conforman. Para tal fin debería disenarse e implantarse un sistema de información general y único, observado por la matriz y las plantas pesqueras para la toma de decisiones.

784. Concluida la etapa de autodiagnóstico y planificación de estrategias para optimizar el desempeno del factor gestión administrativa, los equipos de dirección y gerencia se abocaron en las sesiones de taller a una tarea similar centrada en las variables de organización, a saber: las de estructura y estilos de dirección, recursos humanos, recursos materiales, y cambio organizacional, tal como se ilustra en seguida.

3. FACTOR ORGANIZACION

3.1 INCIDENCIA DE FUERZAS RESTRICTIVAS

SUBFACTORES	EMPRESA 1	EMPRESA 2	EMPRESA 3	EMPRESA 4
A. ESTRUCTURA Y ESTILOS DE DIRECCION	x		x	x
B. RECURSOS HUMANOS	x	x		x
C. TECNOLOGIA Y RECURSOS MATERIALES	x		x	x
D. CAMBIO ORGANIZACIONAL			x	x

3.2 AUTODIAGNOSTICO

785. Al autoanalizarse los aspectos estructurales, directivos y gerentes de la empresa de telecomunicaciones (1) encontraron la emergencia de modalidades informales de relacionamiento entre las unidades organizacionales en las áreas de mantenimiento de edificios, compra y proveeduría y obras civiles, debido a que los controles y los recursos eran inadecuados. Esto se asoció a estilos de dirección voluntaristas o "de facto".

786. En el comercio pesquero (empresa 3) se identificaron puntos débiles tales como la ausencia de programas para la asignación de responsabilidades, al igual que la centralización de funciones.

787. Los funcionarios de la empresa constructora de carros y vagones para el transporte ferroviario (4) percibían también la necesidad de introducir adecuaciones a la estructura orgánica en función de las innovaciones que traían consigo la diversificación de productos y los nuevos mercados.

788. Por otra parte, y en cuanto a fuerzas restrictivas identificadas en el subfactor de recursos humanos, en la empresa de telecomunicaciones (1) se observó el siguiente cuadro. Esta entidad está conformada por grupos de personal heterogéneos, provenientes de diversas empresas de comunicaciones que se fusionaron en una sola. Tal situación muestra desniveles salariales en responsabilidades similares, tensiones sociales y dificultades de integración. También se evidenció deficiencia en la planificación de necesidades de recursos humanos, para que éstos respondan a los planes de desarrollo y a los cambios tecnológicos. Además se requiere una revisión del sistema de evaluación del desempeño individual. Advirtiéndose de igual forma que algunos incentivos establecidos han respondido a presiones de grupos y a "derechos adquiridos", sin base en la productividad. Tampoco se planifica la capacitación en base a las necesidades y los desempeños de cada área funcional, y dentro del marco de los recursos económicos disponibles para cada una de ellas. De manera similar, se pusieron de manifiesto deficiencias en la divulgación y comprensión de los conceptos de productividad en distintos niveles de la empresa, al igual que falta de seguimiento a las gestión periódica de los gerentes gerenciales y regionales, y con respecto a escalafón en función de indicadores.

789. Los puntos débiles detectados en materia de recursos humanos, por los cuadros de dirección y gerencia de la empresa cementera fueron los que a continuación se enumeran. 1. Se carecía de un sistema científico de reclutamiento y selección de personal, aún cuando ya se contaba con un manual de clasificación de puestos, aplicable a los exámenes de aspirantes. 2. No se contaba con un programa de inducción al nuevo personal, para su mejor conocimiento de la institución, e identificación con sus metas y objetivos. 3. La práctica de evaluación del desempeño individual se discontinuó, por fallas que restaban objetividad en su aplicación. 4. No se

contaba con un programa de capacitación dentro de la empresa, y las expectativas de desarrollo del personal no se habían considerado lo suficiente. 5. En remuneraciones no se había establecido una tabulación de sueldos acorde con las funciones que realizaba el personal, tomándose en cuenta los factores de responsabilidad, capacidad, escolaridad, etc. 6. El capítulo de incentivos en el Reglamento Interno no se aplicaba por limitaciones presupuestales. 7. El Reglamento Interno no se adecuaba a las necesidades propias de la empresa.

790. Las autoridades superiores y los mandos medios de la entidad fabricante de equipo rodante (empresa 4) sintió la falta de un diagnóstico de la composición y características de la fuerza de trabajo, de tal manera que pudiera planificarse y fijar políticas acordes con los planes de desarrollo institucional, la apertura de nuevos mercados y la diversificación de productos. Así también se planteó la necesidad de contar con un sistema de administración de recursos humanos que aliviara a la empresa de rigidez operacional, además de que no existían especialidades ad-hoc en función de las demandas de producción.

791. En lo que se refiere a tecnología y recursos materiales, en la empresa de telecomunicaciones (1) se advertía una excesiva demora en la reparación de daños en el servicio telefónico, al igual que en la adquisición de bienes y servicios. Asimismo, proliferaba el uso de microcomputadoras debido a su compra indiscriminada.

792. Por su parte el consorcio pesquero (empresa 3) también evidenciaba problemas en materia de recursos materiales, por cuanto existía un insuficiente control de los activos del complejo empresarial.

793. De igual forma, en la constructora de vagones y carros para el servicio de transporte ferroviario se percibió la necesidad de poner al día sistemas y procesos de administración y producción.

3.3 ESTRATEGIA DE CAMBIO

794. Terminados los ejercicios de autodiagnóstico organizacional, los directivos y cuadros gerenciales de las empresas donde fueran identificados puntos débiles en esa materia procedieron a generar ideas con objeto de eliminarlos.

795. De tal suerte, la empresa de telecomunicaciones (1) trazó una estrategia con acciones tales como las de revisar la organización del trabajo para evitar que continuaran dándose estructuras informales, reforzando aquellas áreas en que se detectase tal situación, corrigiéndose al mismo tiempo los estilos de dirección voluntarista o "de facto". Asimismo, se propuso que a corto plazo fuese entregado, por la Gerencia de Recursos Humanos, el Manual de Funciones de la empresa.

796. En el consorcio pesquero (empresa 3) fué propuesto que se delimitaran las responsabilidades entre la oficina ma-

triz y las filiales. Además que debería concluirse la definición de la nueva estructura, y acelerarse, conforme a programas, la decentralización y desconcentración de facultades.

797. En la empresa fabricante de vagones y carros de ferrocarril (4) se propondría llevar adelante la adecuación de la estructura administrativa, de manera que se ajustase a las nuevas demandas del mercado y a la oferta de un abanico más amplio de productos.

798. Con respecto a la introducción de cambios en el subfactor de recursos humanos, la empresa de telecomunicaciones acordó planificar la estrategia para atender futuras integraciones de personal, evitando el incurrir en desnivelaciones salariales que originasen tensiones sociales y dificultaran la cohesión de los trabajadores. También se consideró la conveniencia de revisar el plan quinquenal de necesidades de recursos y de capacitación, enmarcándolos en el plan maestro de la entidad. Además debería mejorarse el sistema de evaluación del desempeño individual, apoyándose para ello en la encuesta realizada con ese fin y en métodos científicos de medición y calificación. Debería de igual forma reformularse el plan de trabajo del Comité Central de Productividad, dando seguimiento periódico a los comités gerenciales y regionales. Deberían establecerse indicadores globales de productividad institucional y evaluar en cada reunión del Comité su comportamiento, informando a los distintos niveles de la empresa acerca de los resultados obtenidos, para en seguida elaborar los planes de acción a seguir en cada área funcional. De igual modo, procedía diseñar un plan de incentivos directamente relacionado con los logros obtenidos en la productividad global de la empresa, y revisarse los incentivos existentes con objeto de armonizarlos con un nuevo plan. Por último, las gerencias ejecutivas de Finanzas y Administración deberían presentar al Comité Central de Productividad un informe de los beneficios e incentivos pagados al personal.

799. En la fábrica de cemento (empresa 2) se llegaron en materia de recursos humanos a las siguientes recomendaciones. 1a. Implantar el Manual Descriptivo de Puestos, y aplicarlo en el reclutamiento y selección de personal, al igual que para su inducción al puesto. 2a. Elaborar un programa general y sistemático de evaluación del desempeño individual, que permita medir el ambiente laboral y efectuar los ajustes necesarios. 3a. Revisar una política de incentivos tendiente a motivar al trabajador en su participación de los objetivos y metas de la empresa, que suscite la creatividad y dinamismo para que mantenga expectativas en el personal. 4. Revisar y modificar el Reglamento Interno, de manera que norme las relaciones en forma más adecuada a las necesidades de la empresa y a los tiempos actuales. 5. Requerir la ayuda de empresas públicas de avanzada dentro del país, y a la Oficina Nacional de Recursos Humanos, al igual que a organismos internacionales para el desarrollo de un sistema integral en esa materia.

800. Asimismo, en la constructora de carros y vagones de ferrocarril (4) se llegó al establecimiento de un sistema de

administración de recursos humanos que hiciera posible otorgarle a la empresa flexibilidad en sus operaciones, así como el desarrollo de una especialización de su personal idónea a las necesidades de innovación y eficacia de la entidad.

801. En cuanto a mejoras en tecnología administrativa y de operación, así como de los recursos materiales se propusieron también algunas medidas.

802. La empresa de telecomunicaciones (1) estimó necesario llevar a cabo acciones en los siguientes renglones. 1. En gestión de compras: a) reducir los pasos de tramitación, sin degradar los controles y la efectividad de los mismos; b) eliminar, a través de la evaluación, proveedores que incumplan los plazos de entrega; y c) programar y generar con mayor antelación las solicitudes de compra. 2. Respecto a la proliferación de microcomputadoras: a) establecer un procedimiento para la adquisición de más equipos; b) crear una biblioteca de programas comunes; y c) capacitar a usuarios para el uso con mayor eficiencia de las microcomputadoras. 3. En cuanto a demoras en la reparación de daños en el servicio de telecomunicaciones: a) agilizar el programa de renovación de redes obsoletas o deficientes; y b) mejorar los procedimientos en el proceso de recepción y distribución de infraestructura subterránea. 4. Para mejorar el tiempo de respuesta a nuevas solicitudes de servicio: a) mecanizar los trámites respectivos; y b) agilizar los proyectos de inversión que permitan dar respuesta ágil a las demandas de servicio.

803. Las medidas sugeridas en el consorcio pesquero (empresa 3) estuvieron dirigidas al diseño y establecimiento de procedimientos previos para la toma generalizada de inventarios en la oficina matriz y en las filiales.

804. Por su parte los directivos y gerentes de la empresa constructora de equipo rodante para el servicio ferroviario (4) propusieron la modernización de los sistemas administrativos, al igual que la de los procesos de producción, a fin de adecuarlos a las innovaciones requeridas por los nuevos mercados en que incursionaba la entidad.

805. Finalmente, también hubo medidas para facilitar el cambio en la organización. Al respecto, en el consorcio pesquero (empresa 3) se propuso dar difusión y explicar los fines y racionalidad de la reestructuración de la entidad, al igual que diseñar y ejecutar un programa estratégico de capacitación a nivel del consorcio con objeto de facilitar los cambios. Y por su parte, la dirección y gerencias de la firma fabricante de vagones y carros para ferrocarril y "metro" solicitaron una mayor participación y compromiso en las tareas de cambio institucional.

VII. CASOS DE INVESTIGACION Y CAPACITACION PARA LA ACCION

"TALLER GERENCIAL PARA DESARROLLAR HABILIDADES DIRECTIVAS EN MEJORAMIENTO DEL DESEMPENO INSTITUCIONAL"

I. TERMINOS DE REFERENCIA

806. En el marco del plan de estudio del Curso Internacional de Empresas Publicas Estratégicas, impartido durante junio y julio de 1980, en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Iztapalapa, para funcionarios de nivel directivo medio, que prestan sus servicios en entidades paraestatales de los gobiernos de paises centroamericanos, se efectuó la experiencia colectiva de autodiagnóstico y planificación para mejorar el desempeño empresarial público, que a continuación se describe.

807. Acorde con uno de los objetivos especificos del Curso, el cual perseguía que los participantes vivenciaran -con datos de su propia realidad- la aplicación de instrumentos de intervención para el cambio organizacional, facilitado por estrategias de investigación-acción, se organizó y llevó a cabo el presente ejercicio grupal. De tal suerte, el resultado del Taller debería conducir a que los becarios internalizaran, mediante ese aprendizaje en la práctica y orientado a resultados, conceptos, herramientas y motivaciones para promover, en sus propios lugares de origen y campos de responsabilidad, procesos de desarrollo de la organización. Estos, con la finalidad de facilitar el involucramiento activo de los directivos en esfuerzos deliberados por optimizar la gestión de las empresas públicas y contribuir, de tal modo, al incremento de los niveles de eficacia y eficiencia, así como al mejoramiento de la calidad de los servicios y productos que generan, para cumplir con su propósito y misión.

II. DESARROLLO DEL TALLER

A. PLANIFICACION DE LA EXPERIENCIA

808. Para la consecución de los resultados antes señalados, se estructuró un ejercicio grupal mediante cuya dinámica los participantes jugaron el papel de miembros del cuerpo directivo de una empresa estatal. Estos se abocarían, con la ayuda de consultores externos (rol que desempeñaron los instructores del modulo respectivo, Gildardo Hector Campero C. y Josefina Vera de Bonilla, como facilitadores de la experiencia colectiva) a realizar cuatro tareas, a saber:

Primera.- Clarificar la Misión Institucional y la del área funcional de su adscripción, para con base en ello determinar los objetivos respectivos, como parte inicial de un esfuerzo de planificación corporativa estratégica.

Segunda.- Evaluar el grado de cumplimiento de la Misión y de los objetivos, y de ahí identificar "brechas de desempeño" disparadoras de procesos de cambio organizacional planificado.

Tercera.- Autoanalizar el campo de fuerzas (impulsoras o restrictivas) que determinan el comportamiento de las variables de organización y gestión, incidiendo en el desempeño.

Cuarta.- Generar ideas para una estrategia de cambio planificado y mejoramiento del desempeño empresarial.

B. REALIZACION DEL TALLER

809. Siguiendo el Programa del Taller (ver cuadro adjunto) durante el primer día de sesiones, con duración de ocho horas de trabajo, se realizaron las tareas que se detallan.

810. De entrada, y valiéndose de la técnica de grupos nominales, los funcionarios construyeron una visión acerca de la identidad y el destino actual de las empresa que representaban. En tal sentido, definieron, individualmente, la función que en la sociedad busca cumplir la entidad. Establecida la razón de ser institucional, procedieron a poner en claro cúal era la actividad fundamental que en concreto se llevaba a cabo, los bienes que producía o los servicios que prestaba, sus clientelas o usuarios, el mercado territorial que cubrían, además de la tecnología empleada en su quehacer básico. Habiéndose declarado la misión organizacional, a continuación se determinaron los objetivos del área funcional respectiva. Tanto la conceptualización del rumbo seguido por cada empresa, al igual que los resultados con su actuación, fueron compartidos en equipos, para después llevar uno de los ejercicios, a sesión plenaria. Para ello, cada grupo registró su tarea en hojas de rotafolio y designó un relator. El propósito de esta tarea de conjunto fue el aprendizaje o reforzamiento de esas categorías de gestión, buscando así una percepción unitaria y completa de su significado, al contribuir todos lo ahí presentes, con sus observaciones y aportes, a afinar los contenidos de las relatorías.

811. Posteriormente se procedió a la medición del desempeño institucional y de las áreas funcionales. De manera similar a lo realizado en el paso anterior, individualmente se llegó a establecer brechas entre lo previsto y lo logrado, para acto seguido compartirlas grupalmente, y llevarlas el pleno. Así por ejemplo, el promedio de calificaciones en la actuación de las áreas fue, en números relativos, de un 62%. Esto significó una discrepancia o brecha de 38% con respecto al desempeño esperado.

812. Lo laborioso del trabajo realizado durante esa primera jornada, por los requerimientos de la ensenanza-aprendizaje vivencial, que buscaba llegar a una plena interiorización

PROGRAMA DEL TALLER

HORARIO	ACTIVIDAD	PROCEDIMIENTO DE TRABAJO
PRIMER DIA		
9:00 - 9:30	Presentación de Objetivos y Agenda	Sesión Plenaria
9:30 - 10:00	Clarificación de Misión Institucional y de área funcional	Individual
10:00 - 11:00	Compartir y seleccionar misiones	Grupal
	Presentar ejemplos de misión	Plenario
11:00 - 11:15	R E C E S O	
11:15 - 11:45	Determinación de objetivos del área funcional	Individual
11:45 - 13:00	Compartir y seleccionar objetivos	Grupal
	Presentar ejemplos de objetivos	Plenario
13:00 - 14:00	R E C E S O	
14:00 - 16:00	Evaluar cumplimiento de objetivos	Individual
	Identificar principales fuerzas impulsoras y restrictivas	Grupal
16:00 - 16:15	R E C E S O	
16:15 - 18:00	Calificación de fuerzas	Grupal
	Elaboración de diagrama	Grupal
	Selección de fuerzas controlables	Grupal
	Presentación de campo de fuerzas	Plenario
SEGUNDO DIA		
9:00 - 11:00	Generación de ideas para una estrategia de mejoramiento del desempeño	Grupal
	Selección de líneas de acción de la estrategia de mejoramiento	Grupal
11:00 - 11:15	R E C E S O	
11:15 - 12:00	Presentación de estategia	Plenario
12:00 - 13:00	Conclusiones del Taller	Plenario

de conceptos por vía de la experiencia grupal, demandó iniciar el segundo día del Taller con la actividad de autodiagnóstico de la organización y gestión empresarial pública. Para tal cometido, los participantes fueron invitados por los instructores-facilitadores a reflexionar individualmente acerca de aquellos puntos fuertes y débiles que concurrieron, dentro de sus respectivas entidades, para que el desempeno resultara en la brecha identificada. A esto, habría que sumar las oportunidades y desafíos o restricciones que, a las empresas, les impusó el entorno o condiciones del medio externo donde operaban. Con esa tarea, los becarios realizaron individualmente un análisis de la organización y gestión, de sus áreas funcionales, para encontrar las fuerzas impulsoras y restrictivas que determinaban su desempeno actual. En seguida, volvieron a reunirse en grupos para compartir esos datos y construir, a manera de ejemplo, lo que sería el análisis de la situación de una entidad paraestatal. Para visualizar gráficamente lo anterior se valieron de un diagrama de campo de fuerzas (modelo anexo). Una vez más en sesión plenaria, se efectuaron las relatorías grupales de manera que se llegara a la identificación del cuadro diagnóstico total de la empresa, tanto en su interior como en la realidad que le circunda.

813. A continuación el Taller entró a su cuarta y última etapa. Los participantes, grupalmente idearon medidas para eliminar o modificar los factores restrictivos de un eficaz desempeno, seleccionando entre ellas las que consideraron de mayor peso y viabilidad para llevarlas a la acción. De tal manera, el encuentro directivo finalizó con la presentación de estrategias de mejoramiento, para ser examinadas y convenidas por el pleno, exponiendo ante este una síntesis con aquellas consideradas de mayor criticidad, y que de inmediato son transcritas.

ESTRATEGIA PARA EL MEJORAMIENTO DEL DESEMPENO

FUERZAS RESTRICTIVAS /	ACCIONES
A. PLANIFICACION	
1. Ambicioso Plan de Trabajo.	1.1. Priorizar actividades. 1.2. Considerar holguras. 1.3. Prever contingencias. 1.4. Elaborar planes alternativos.
B. SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS	
1. Operaciones y Trámites Dilatorios.	1.1. Analizar flujos de información. 1.2. Simplificar los procedimientos. 1.3. Revisar o elaborar los Manuales de Procedimientos.

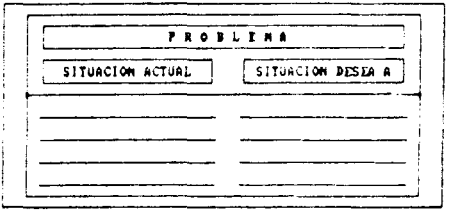
FUERZAS RESTRICTIVAS /	ACCIONES
	1.4. Capacitar al personal clave.
2. Exceso de Trabajo.	2.1. Disenar e implantar rutinas comunes. 2.2. Actualizar los Manua- de Puestos y de Funciones. 2.3. Automatizar Operaciones. 2.4. Contratar personal necesario.
C. RECURSOS HUMANOS	
1. Alta Rotación de Personal.	1.1. Estabilizar al personal con sistemas de estímulos e incentivos económicos por rangos. 1.2. Establecer políticas de promoción. 1.3. Aplicar el análisis del desempeno y la calificación de méritos. 1.4. Hacer participar al personal en la toma de decisiones.
2. Trabajo Individualizado.	2.1. Propiciar metas grupales. 2.2. Organizar talleres de contenido grupal. 2.3. Igualar capacidades en el personal.
3. Inexperiencia del Personal e Insuficiente Capacitación.	3.1 Estudiar y determinar las necesidades de desarrollo de recursos humanos. 3.2. Priorizar y programar cursos, seminarios y talleres, para todos los niveles. 3.3. Gestionar los recursos económicos necesarios para implantar los programas de capacitación y adiestramiento.
4. Problemas en las Relaciones Laborales.	4.1. Revisar y actualizar los salarios y las prestaciones.

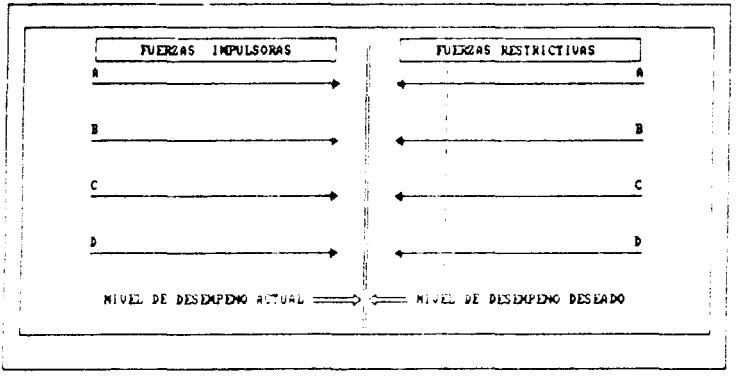
FUERZAS RESTRICTIVAS /	ACCIONES
	4.2. Negociar con los directivos sindicales.
D. ENTORNO OPERATIVO 1. Escasez de insumos para la producción en el mercado nacional.	1.1. Gestionar divisas adicionales y autorizar la compra de productos en el exterior.

814. Concluida esa cuarta etapa del Taller, y conforme a la Agenda de trabajo, la actividad final tuvo por objeto evaluar la intervención grupal vivenciada. Al respecto, entre los resultados importantes alcanzados se manifestó el haber logrado, a través de esa experiencia, el hacer "aterrizar" los conceptos que se venían manejando. Asimismo, fue reconocida la utilidad que el enfoque y los instrumentos de gestión aprendidos tendrían para la labor directiva en sus respectivas responsabilidades.

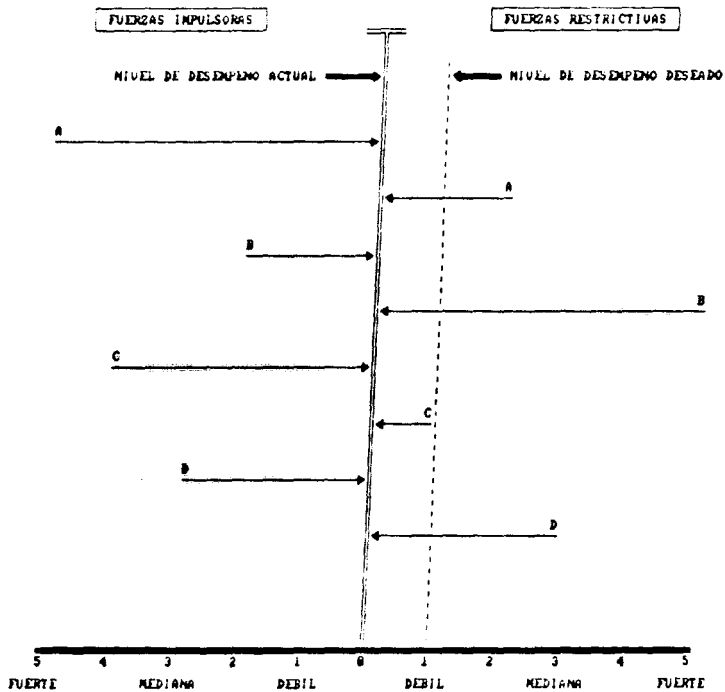
815. Por otra parte, los instructores recapitularon respecto a los elementos esenciales de ese método participativo para el mejoramiento del desempeño institucional. En tal sentido, se enfatizó el rol protagónico de los cuadros de dirección y gerencia en ese ejercicio colectivo, por ser inherente a su función el pugnar por la permanente optimización de la gestión empresarial.

816. De igual forma, se subrayó la utilidad del papel del consultor externo como facilitador del proceso de autodiagnóstico y planificación del cambio. Por último, también se destacó como, aparte del objetivo explícito de la intervención de consultoría (en cuanto a dispiciar la reflexión sobre el comportamiento organizacional, para una vez autoanalizado, ir a la acción por medio esfuerzos deliberados de mejoramiento), hubieron resultados colaterales como fueron los de la importancia del trabajo en equipo; el valor del paquete de instrumentos de gestión (planificación estratégica, relaciones con el entorno, desarrollo organizacional y de los recursos humanos, evaluación del desempeño y control de la gestión, metodologías para la solución grupal y sistemática de los problemas, entre otros); la necesidad de una visión sistémica para lograr una "percepción unitaria" de las fortalezas y debilidades organizacionales comunes, al igual que de las oportunidades y desafíos del ambiente externo donde operan las empresas públicas; y fundamentalmente, la necesidad de fortalecer la capacidad interna de gestión de las entidades paraestatales, desarrollando habilidades directivas, para emprender, realizar e institucionalizar programas para alcanzar, de manera sostenida, niveles más altos de desempeño.


P R O B L E M A
SITUACION ACTUAL
SITUACION DESEA A


FUERZAS IMPULSORAS
FUERZAS RESTRICTIVAS
A
B
C
D
A
B
C
D
NIVEL DE DESEMPEÑO ACTUAL
NIVEL DE DESEMPEÑO DESEADO

EVALUACION DE LA POTENCIA DEL CAMPO DE FUERZAS



I. TERMINOS DE REFERENCIA

817. El Ministerio cabeza del sector de la Industria paraestatal, de un país de America Latina, acudio al Centro de Productividad del Sector Publico (CENPRO) con la finalidad de que éste lo asistiera en el fortalecimiento del desempeno de las empresas coordinadas por el mismo, mediante el desarrollo de la capacidad de gestion interna y el desarrollo organizacional de esas entidades.

818. Para tales propositos se elaboro un Proyecto de consultoria externa, diseñado conjuntamente por el Servicio de Consultoria y el Departamento de Capacitacion del CENPRO, en estrecha coordinacion con la Direccion de Organizacion Sectorial del Ministerio cabeza de sector.

819. Los terminos de referencia del Proyecto comprendian la propuesta de una Intervencion innovadora que sumaba, en un todo sinergético, la investigacion y el desarrollo directivo a la planificacion de acciones para el cambio, siendo sus principales elementos: 1. el Marco Conceptual; 2. la Estrategia; y 3. el Modelo Operativo, enunciados a continuacion:

820. 1. En cuanto al Marco Conceptual, el diseno del Proyecto partia de un esquema referencial que integraba los cuatro componentes más significativos del desempeno de la empresa publica, enfocada como sistema sociotecnico abierto interactuando con su entorno a traves de sus propios procesos.

- El Macroentorno: Estado y Administracion Publica; marco legal; tendencias generales: sociales, culturales, politicas, economicas, tecnologicas, demograficas; etc.

- El Medio Ambiente Inmediato: vinculaciones con la cabeza de sector; oficinas centrales de normatividad y regulacion; otras instituciones con las que interactua; competidores; clientela o usuarios; proveedores de insumos; sindicatos; entre otros.

- Los Procesos internos: sistemas y procedimientos de de conversión, operativos y administrativos.

- La Direccion Superior, Alta y Media: acciones de planificacion estratégica; liderazgo; organizacion; adopción de decisiones; conducción grupal e institucional; evaluación y control de gestión; mejoramiento y renovación organizacional; por ejemplo.

PLAN MAESTRO

PROPOSITO

Coadyuvar al fortalecimiento del desempeño de las Empresas Públicas, desarrollando su capacidad interna de gestión estratégica, en el marco de las políticas sectoriales y globales del Ejecutivo Federal

ESTRATEGIA

Tecnología para la Empresa Pública probada en nuestra realidad

Modelo de Empresa Pública:
- Enfasis en el medio ambiente
- Búsqueda de la excelencia
- Fortalecimiento interno de la gestión estratégica
- Orientación a la clientela

Método de Desarrollo Directivo
- Inmerso en la realidad y en la práctica de la gestión empresarial
- Basado en experiencias grupales dirigidas a la acción y en la investigación aplicada

OBJETIVOS

- Manejar el marco conceptual del modelo de Empresa Pública
- Ejercitar herramientas para la gestión óptima y el mejoramiento del desempeño empresarial
- Evaluar el desempeño empresarial y diagnosticar la gestión
- Analizar opciones para fortalecer el desempeño y la gestión
- Elaborar estrategias y programas de cambio

ACTIVIDADES

Construcción de casos reales

Seminarios de gestión estratégica

Taller de diagnóstico de la gestión y mejoramiento del desempeño empresarial

821. 2. La Estrategia de la Intervención de consultoría, definida como la "Optimización de la Capacidad Interna de Gestión para el Mejoramiento del Desempeño Empresarial", se instrumentaría al lograrse los Objetivos terminales o comportamentales tendientes a lograr que los cuadros directivos pudieran, al concluir las etapas del Proyecto:

a) Manejar el marco conceptual del modelo de Empresa Pública.
b) Ejercitar herramientas para la gestión óptima y mejoramiento del desempeño empresarial.
c) Evaluar el desempeño empresarial y diagnosticar la gestión.
d) Analizar opciones para fortalecer el desempeño y la gestión.
e) Elaborar estrategias y programas de cambio.

822. El Modelo de empresas públicas que propone la Estrategia las conceptua como entidades eficaces, eficientes, y con calidad en su desempeño, al conducirlas sus directivos hacia:

- La búsqueda de la excelencia.

- Un énfasis en el medio ambiente.

- Un quehacer y resultados centrados en la clientela.

- El fortalecimiento de la capacidad interna de gestión estratégica.

823. El Método de Desarrollo Directivo que privilegia la Estrategia, para la consecución de su propósito y objetivo se ubica:

- Inmerso en la realidad y en la práctica de la gestión empresarial pública.

- Basado en experiencias grupales dirigidas a la acción y facilitadas por la investigación acción.

824. 3. El tercer elemento de la Intervención lo constituyó un Modelo Operativo compuesto por tres variables interdependientes, a saber:

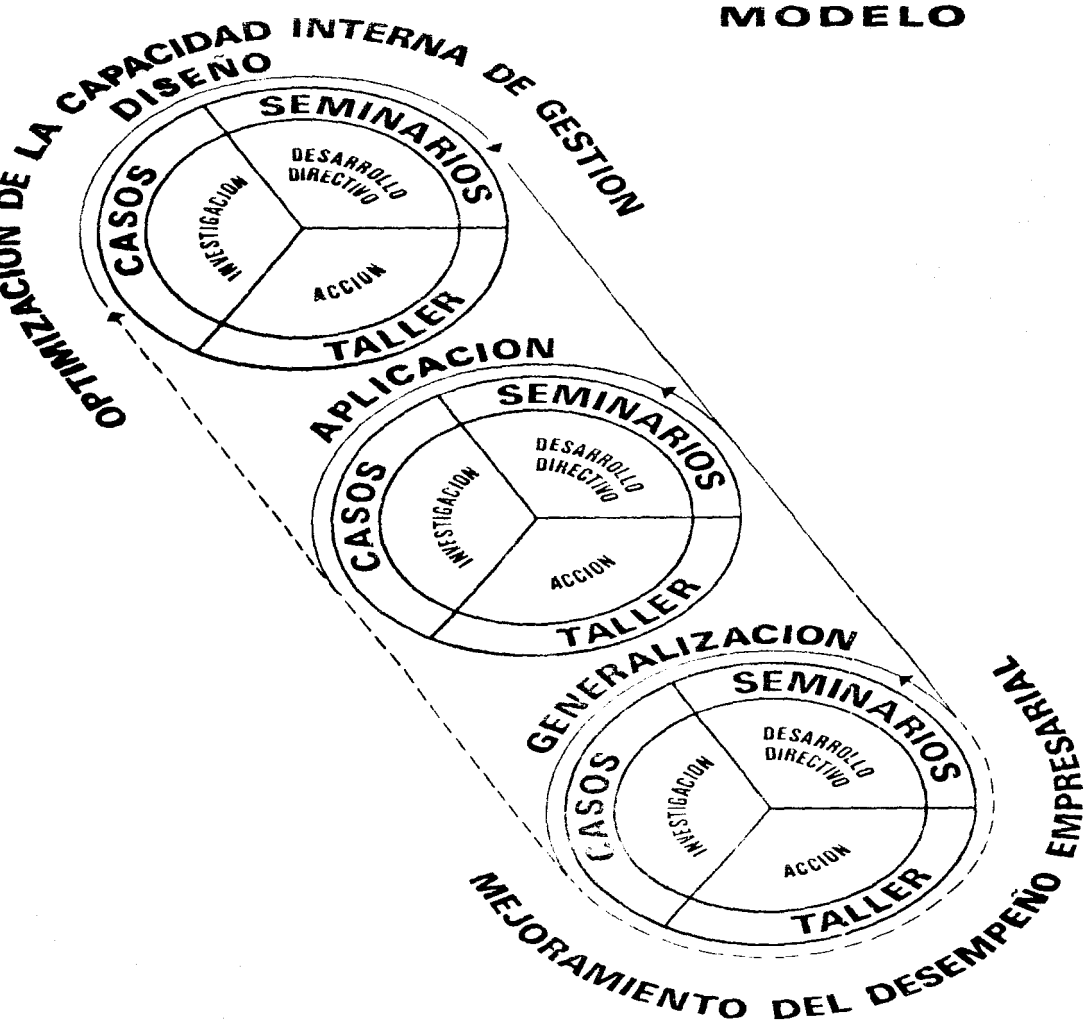
Primera: la Investigación.

Segunda: el Desarrollo Directivo.

Tercera: la Acción y el Cambio.

825. La lógica de tal diseño estuvo fundamentada en la idea de producir un aprendizaje organizacional, para la optimización del desempeño mediante el mejoramiento de la gestión, a través de la incorporación de conceptos y herramien-

MODELO


OPTIMIZACION DE LA CAPACIDAD INTERNA DE GESTION
DISEÑO
SEMINARIOS
CASOS
INVESTIGACION
DESARROLLO DIRECTIVO
ACCION
TALLER
APLICACION
SEMINARIOS
CASOS
INVESTIGACION
DESARROLLO DIRECTIVO
ACCION
TALLER
GENERALIZACION
SEMINARIOS
CASOS
INVESTIGACION
DESARROLLO DIRECTIVO
ACCION
TALLER
MEJORAMIENTO DEL DESEMPEÑO EMPRESARIAL

tas gerenciales en los niveles de mando. Estos esquemas o mapas cognoscitivos serían en seguida vivenciados e internalizados por los directivos, en una experiencia grupal fundamentada en datos diagnósticos de su propia realidad y a través del autoanálisis y la reflexión. Ello debería llevar a los cuadros de dirección a la inferencia de modelos e instrumentos válidos para idear, por sí mismos, medidas transformadoras del comportamiento institucional y de su entorno.

826. Tal como se aprecia gráficamente, esas tres variables esenciales del Modelo Operativo se instrumentan mediante sendos métodos de enseñaza aprendizaje: a) Casos de Estudio; b) Seminarios; y c) Talleres. A su vez, variables y métodos, integrados en una totalidad sistémica, cobran en seguida movimiento y temporalidad. Esto transcurre durante un proceso cuyas etapas son: primero, la de Diseño; segundo, la de Aplicación; y tercero, la de Generalización del modelo y de los métodos concebidos con el fin de allegarse conocimientos, habilidades y actitudes, para el mejoramiento de la gestión y la optimización del desempeño.

827. Según se muestra en la lámina correspondiente a la etapa de Diseño, el segmento de "Investigación", materializada en un "Caso" empresarial, se subdivide en los componentes de un enfoque integral para abordar la comprensión del comportamiento empresarial. El primero de ellos, como ya antes se hizo referencia, entiende a la empresa pública a manera de un "Sistema Sociotécnico Abierto", caracterizado por sus interacciones con el entorno y por los subsistemas internos. El segundo elemento tiene que ver con los "Componentes del Sistema Empresa Pública", identificados como los de entorno remoto y ambiente inmediato, los procesos de producción y apoyo, y la dirección superior, media y operativa. El tercer componente es el de los "Factores de Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública" y sus subcomponentes de objetivos plurales, impacto del medio ambiente, idoneidad administrativa, opinión pública, control externo, e interrelaciones externas.

828. A su vez, el segmento de "Desarrollo Directivo", obtenido en primera instancia por el método de "Seminarios", consta de dos componentes de enseñanza aprendizaje: el "Marco Conceptual" y las "Herramientas de Gestión". Los subelementos del primero son los de la empresa pública como sistema sociotécnico abierto, los componentes del sistema empresa pública y los factores de eficacia y eficiencia de estas entidades. El componente de "Herramientas de Gestión" está comprendido por la planeación estratégica, la evaluación del desempeño empresarial, los estilos de dirección, la solución de problemas y la toma de decisiones.

829. Procede un paréntesis para aclarar que los conceptos manejados en los primeros dos segmentos, siguen las líneas generales de las categorías empleadas por el enfoque "OPTIMA", construido por el Centro Internacional de Empresas Públicas para Países en Desarrollo (CIEP), del cual nos ocupamos en uno de los capítulos de la parte de este trabajo de grado relativa a Tecnología de Cambio e Investigación-Acción.

DISEÑO


OPTIMIZACION DE LA CAPACIDAD INTERNA DE GESTION
CASOS
SEMINARIOS
TALLER
INVESTIGACION
DESARROLLO DIRECTIVO
ACCION
MEJORAMIENTO DEL DESEMPEÑO EMPRESARIAL

830. Por ultimo, el tercer segmento de la etapa de Diseno referido a la "Accion", facilitada mediante el metodo de "Taller", comprende los componentes de "Evaluacion del Desempeno Empresarial", "Analisis del Campo de Fuerzas de la Empresa", y "Cambio Planeado para Optimizar la Gestion". El primer componente implica la definicion de objetivos, indicadores y metas, la medicion de resultados y la identificacion de brechas de desempeno. El componente relativo al Analisis del Campo de Fuerzas conlleva el diagnostico de los factores de gestion y organizacion que pueden impulsar o restringir un efectivo desempeno empresarial. En cuanto al tercer componente, el Cambio Planeado esta dirigido al diseno de estrategias y programas de mejoramiento del desempeno empresarial, al igual que al control selectivo o estrategico de la gestion.

831. Al igual que el parentesis hecho un momento, vale advertir que los tres momentos del segmento de Accion-Taller procede, en lineas generales, conforme al metodo construido con propositos similares por Naciones Unidas/OIT y al cual se le conoce como "Planificacion para el Mejoramiento del Desempeno", segun se explica con detalle en la segunda parte (Tecnologia) de este trabajo de grado.

832. Pasando a la etapa de Aplicacion del Modelo Operativo, y en cuanto tiene que ver con el segmento de Investigacion-Casos, se identifican tres componentes: a) el Contenido del Caso; b) el Metodo para su elaboracion; y c) las Herramientas empleadas con tal finalidad. A su vez, el Contenido comprende los puntos relativos a la evolucion historica de la empresa y su entorno; la mision y objetivos institucionales; la evaluacion del desempeno empresarial; el analisis de la gestion; y la determinacion de areas criticas para el desempeno de la entidad.

833. Tambien dentro de la etapa de Aplicacion y por lo que respecta al segmento de Seminarios para el Desarrollo Directivo, en esta seccion del Modelo aparecen los componentes de Contenido, Metodo y Herramientas. El Contenido tematico incluye el modelo para el mejoramiento del desempeno; la planeacion estrategica; la evaluacion del desempeno y el control estrategico de la gestion; los estilos de direccion y el desarrollo organizacional; la solucion de problemas y la toma de decisiones. El Metodo de Ensenanza-Aprendizaje privilegia las sesiones grupales que llevan a conceptualizaciones fundamentadas en la practica. Las Herramientas seleccionadas a tal efecto son el trabajo en equipo, las experiencias estructuradas, y un paquete de instrumentos de gestion.

834. En el tercer segmento, los componentes del Taller orientado a la Accion tienen por contenido: una sesion preparatoria, la presentacion del caso, el diagnostico de la gestion, la planeacion del mejoramiento del desempeno, y la evaluacion de la experiencia. El Metodo a seguir comprende: la realimentacion de datos (Caso); un ejercicio autoanalitico-reflexivo-vivencial; el intercambio de experiencias; y un proceso comparativo (situacion real frente al modelo normativo)-diagnostico-prescriptivo (cambio planeado) del caso real.

APLICACION


OPTIMIZACION DE LA CAPACIDAD INTERNA DE GESTION
CASOS
SEMINARIOS
TALLER
INVESTIGACION
DESARROLLO DIRECTIVO
ACCION
MEJORAMIENTO DEL DESEMPEÑO EMPRESARIAL
MEJORAMIENTO DEL DESEMPEÑO
•ESTUDIO DE CASO
•DESCRIPTIVO
•SITUACION REAL
•BASADO EN MODELO DE GESTION OPTIMA PARA MEJORAMIENTO DEL DESEMPEÑO
METODO
•INVESTIGACION DOCUMENTAL
•INVESTIGACION DE CAMPO (TECNICA DE ENTREVISTAS)
•PROGRAMAMIENTO DE DATOS
•RECOLECCION DE CASOS
MERAMIENTAS
CONTENIDO
•SEMINARIOS VIVENCIALES
•CONCEPTUALIZACION FUNDAMENTADA EN LA PRACTICA
METODO
•TRABAJO EN EQUIPO
•EXPERIENCIAS ESTRUCTURADAS
•PAQUETE DE INSTRUMENTOS DE GESTION
MERAMIENTAS
•EVOLUCION Y MEDIO AMBIENTE
•MISION Y OBJETIVOS
•EVALUACION DEL DESEMPEÑO EMPRESARIAL
•ANALISIS DE LA GESTION
•AREAS CRITICAS PARA EL DESEMPEÑO
CONTENIDO
•TRABAJO EN EQUIPO
•DINAMICA GRUPAL
•FACILITACION DE PROCESOS GRUPALES
•MEDICION DE DESEMPEÑO
•PROGRAMACION PARTICIPATIVA PARA EL CAMBIO
MERAMIENTAS
•SESION PRELIMINAR
•PRESENTACION DEL CASO
•DIAGNOSTICO DE LA GESTION
•PLANEACION DEL MEJORAMIENTO DEL DESEMPEÑO
•EVALUACION DE LA EXPERIENCIA
CONTENIDO
•HERRAMIENTA
•ACCION DE CASOS (CASO MULTIDIMENSIONAL TECNICO-RELEVANTE VIVENCIAL / INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS / COMPARATIVO SITUACION REAL/MODELO)
•DIAGNOSTICO-PRESCRIPTIVO
•TOMADA, PLANEACION A NIVEL ESTRATEGICO
METODO

835. Finalmente, la Etapa de Generalizacion pretende que los conocimientos, habilidades y actitudes adquiridos durante la aplicación del modelo operativo (investigación-desarrollo directivo-acción) se pongan en práctica, de tal suerte que las estrategias y planes de fortalecimiento del desempeno, ideados durante el trabajo de taller, se materialicen en el conjunto de Beneficios (ver lámina) que en seguida se enuncian:

- Compatibilización de Objetivos, entre la empresa y su medio ambiente.

- Armonización de Criterios de evaluación, mediante indicadores y estándares para la evaluación del desempeno.

- Percepcion integral del desempeno institucional, capturando datos válidos en el entorno y en el ambiente interno.

- Sinergia de Conocimientos, intercambiando experiencias para el analisis y solución de problemas comunes.

- Desarrollo de Habilidades, para la gestión estratégica de la empresa.

- Fortalecimiento de Actitudes, reflejado en el logro de metas, la calidad de servicio al público, y el de sus impactos en la clientela.

- Fomento de Trabajo en Equipo para -y por medio del- el análisis grupal de problemas y de la adopción de decisiones, la planificación colectiva y el control estratégico, y la dirección participativa.

- Institucionalización del Cambio Planeado, internalizando la capacidad directiva y empresarial para el mejoramiento permanente del desempeno, la gestión y la organización.

- Fortalecimiento de la Coordinación, entre empresas clientes y proveedoras, dentro del sector de actividad respectivo y con otros sectores, con usuarios de los servicios de la entidad o adquirientes de productos.

836. La filosofía, el modelo operativo, el método de enseñanza-aprendizaje, y la planificación de cambios fundamentados en la investigación-acción, contenidos en el Proyecto de consultoría propuesto al Ministerio Cabeza del Sector industrial fueron del total agrado de sus autoridades, por cuanto satisfizo sus necesidades sentidas y expectativas de llevar a efecto un programa para fortalecer el desempeno de las empresas públicas por el coordinadas. De tal suerte, fue formalizada una relación de consultoría conforme a esos términos.

GENERALIZACION

II. INTERVENCION

A. PLANIFICACION DE LA INTERVENCION

837. Habiéndose convenido por las partes iniciar el Proyecto en dos empresas del sector, una de ellas formando parte de un grupo corporativo de la industrial textil, y la otra ubicada dentro de la rama siderúrgica, el equipo de consultores se dió a la tarea del diseño de las intervenciones e instrumentos. Estos habrían de aplicarse para los efectos de la investigación requerida en la construcción de los casos empresariales, la organización de los seminarios para el desarrollo directivo y la estructuración de talleres orientados al involucramiento colectivo de los cuadros de dirección en el autodiagnóstico organizacional y de la gestión, así como en la planificación de acciones de mejoramiento en el desempeño institucional.

838. Haciendo una revisión de los documentos técnicos e informes preparados por Josefina Vera de Bonilla, quien tuvo a su cargo la ejecución del Proyecto de consultoría, la primera de las entidades objeto de intervención lo fue la Compañía Estatal de Textiles (CETEX).

839. En tal circunstancia, la primera labor de campo del equipo interdisciplinario integrado con tales propósitos, y conformado por personal de la oficina de organización sectorial del Ministerio coordinador respectivo y por los consultores externos, fue el de prepararse para el acopio de información válida acerca del comportamiento pasado y la situación actual de la empresa en cuestión, y en seguida confeccionar con ella un "caso" real que sería posteriormente realimentado a los directivos que aportaron datos, vía entrevistas y aporte de evidencias documentales. De tal manera, se elaboró un intrumento que guiaría el diálogo entre consultores y directivos, conforme al modelo empresarial en un principio descrito. En esta ocasión se definió también el universo de estudio, circunscribiéndose a la cabeza del sector, a entidades del complejo corporativo y a empresas clientes de CETEX

840. El siguiente trabajo preparatorio consistió en proyectar los seminarios de desarrollo directivo, con el fin de poner al tanto a los funcionarios de CETEX respecto a herramientas de gestión estratégica indispensables para el manejo de la empresa como sistema abierto, inmerso en circunstancias de crisis y desafío, al igual que para su desarrollo organizacional, considerando las fortalezas y debilidades internas y las oportunidades de cambio. Los seminarios previstos al efecto fueron programados con una duración de 4 horas cada uno. Para asegurar que los contenidos de enseñanza-aprendizaje se aproximaran a la práctica, se estructuraron ejercicios y experiencias grupales donde se vivenciaran situaciones que llevarían a la internalización de conceptos de dirección empresarial, e inferir su aplicación en situaciones de la realidad una vez ensayadas en un Taller Gerencial subsiguiente.

841. Los temas de los seminarios fueron seleccionados obedeciendo a su incidencia como factores criticos en la gestión de la empresa, según correspondió a los primeros cuatro títulos, y a la necesidad de preparar a los directivos que habrían de participar en los trabajos de taller, siendo este el caso de las dos últimas materias, conforme se aprecia en seguida:

T E M A R I O

1. Planeación Estratégica.
2. Planeación de Mercadotecnia.
3. Evaluación del Desempeno Empresarial y Control Estratégico de la Gestión.
4. Técnicas Actuales de Evaluación Financiera y Productividad.
5. Análisis de Problemas y Toma de Decisiones: Método para la Planificación del Mejoramiento del Desempeno.
6. Mejoramiento del Desempeno: Enfoques para Optimizar y Fortalecer el Desempeno.

842. En tercer término se procedió al diseno y programación del Taller Gerencial, en el cual participarían las autoridades superiores y mandos medios de CETEX, además de representantes de entidades del corporativo y de la cabeza del sector respectivo, de conformidad con la siguiente Agenda, desahogada durante diez horas efectivas de trabajo.

A G E N D A

1. Apertura del Taller.
2. Presentación de Objetivos y Metodología.
3. Clarificación de Expectativas.
4. Realimentación de Resultados del Estudio de Caso.
5. Análisis del Caso y Autodiagnóstico Directivo.
6. Generación de Ideas para la Solución de Problemas.
7. Clausura.

843. Procede ahora pasar al momento de intervención en que se llevaría a cabo el acopio de datos para la confección del caso empresarial; se realizarían los seminarios de desarrollo directivo; y, por último, se facilitaría en un taller de directivos el autodiagnóstico y la planificación del cambio.

B. EJECUCION DE LA INTERVENCION

1. CASO EMPRESARIAL

844. En primera instancia el equipo de consultores externos de CENPRO se abocó a recabar datos, por medio de investigación documental y de entrevistas a personal directivo, los cuales una vez elaborados fundamentarían la redacción de un caso real acerca del desempeño y el comportamiento administrativo de CETEX. De tal suerte, que la documentación de esa realidad sirviera a los cuadros directivos de la empresa como insumo disparador de procesos internos de autoanálisis, reflexión y generación de ideas, para optimizar el desempeño.

845. Para tales fines, el personal de dirección entrevistado, en CETEX, entidades de la corporación, clientela, y del organismo cabeza de sector, contribuyeron con su tiempo y dedicación en el esfuerzo de acumular los datos fuente del capitulado del caso de estudio, a saber:

I. ANTECEDENTES Y SITUACION ACTUAL DE LA EMPRESA

1. Antecedentes Históricos.
2. Misión y Objetivos.
3. Organización.
4. Producción.
5. Comercialización.
6. Recursos Humanos.
7. Situación Financiera.

II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Propósitos, Misión y Objetivos.
2. Comercialización.
3. Productividad y Recursos Humanos.
4. Organización e Interrelaciones con el Medio Ambiente.
5. Situación Financiera.

846. Cabe subrayar que el cometido del primer apartado es el de reseñar el devenir de la entidad, las fases claves de su desarrollo, sus mayores crisis, el comportamiento actual de los principales indicadores y la situación prevaleciente en su operación. En cambio, la segunda parte del estudio de caso persigue aportar un primer cuadro diagnóstico y adelantar un mapa prescriptivo, los cuales identifican las áreas críticas para el desempeño exitoso de la empresa, al igual que se adelantan posibles cursos de acción percibidos por los consultores externos a efecto de fortalecer la gestión.

847. Es pertinente enfatizar que "...el caso de estudio no pretende representar un diagnóstico exhaustivo de la empresa ...Su propósito es el de recoger y detectar áreas de mayor interés o criticidad para basar en ellas el análisis y soluciones por parte de sus propios directivos, como parte de una dinámica que desarrolle la capacidad de gestión interna.", según se afirma en uno de los informes de consultoría.

2. SEMINARIOS PARA EL DESARROLLO DIRECTIVO

848. Por otra parte, y por lo que se refiere a la celebración de los seminarios para el desarrollo directivo estos tuvieron lugar en las propias instalaciones de CETEX, participando en ellos el director general de ésta, y los titulares de otras de las empresas del complejo textil. Asimismo, asistieron a las sesiones directores corporativos de las áreas técnica y de producción, planeación, finanzas y administración, al igual que gerentes de operaciones y áreas de apoyo de las entidades representadas. También estuvieron presentes directores del Ministerio cabeza de sector vinculados con la rama industrial de la corporación, y de las funciones de organización, programas, presupuesto, control y de formación de directivos. Tal como fué previsto, en cada sesión de seminario se procedió a vivenciar los conceptos y el manejo de un paquete de herramientas de gestión, propias para el análisis y solución de problemas de desempeno y gestión por parte de los cuadros de dirección. Para tal efecto se desarrollaron, en jornadas diarias de cuatro horas, los temas y experiencias estructuradas que a continuación se enuncian.

I. SEMINARIO DE PLANEACION ESTRATEGICA
CONTENIDO: 1. Ejercicio práctico "Determinación y evaluación de la misión y objetivos de una empresa pública"; 2. Propósitos de la planeación; 3. Interrelación de la empresas y el medio ambiente; 4. Requisitos para el proceso de planeación; 5. La función tiempo; 6. Herramientas de planeación; 7. Planeación en la empresa pública.

II. SEMINARIO DE PLANEACION DE MERCADOTECNIA
CONTENIDO: 1. Ejercicio estructurado "Planeación de estrategias de mercadotecnia". 2. Planeación de actividades de mercadotecnia; 3. Desarrollo de la estrategia y mercadotecnia; 4. Control de las estrategias de mercadotecnia; 5. Auditoria de mercadotecnia.

III. SEMINARIO DE EVALUACION DEL DESEMPENO EMPRESARIAL Y CONTROL ESTRATEGICO DE LA GESTION
CONTENIDO: 1. Ejercicio estructurado "Caso práctico sobre algunos parámetros que se utilizan en la evaluación de la eficacia de la organización"; 2 Proceso de control de gestión; 3 Control de gestión tradicional y control de gestión por programas; 4. Tipos de estructura en las organizaciones para el control de gestión; 5. Concordancia entre objetivos, planes, políticas y procedimientos; 6 Revisión de los conceptos de eficacia y eficienciencia, y de las variables que intervienen en su medición; 6. Principales herramientas que se utilizan en el control de gestión; 7. Evaluación del control de gestión: a) puntos de vista del corporativo y de la empresa; y b) fijación de estándares del corporativo y de la empresa.

IV. SEMINARIO DE TECNICAS ACTUALES DE EVALUACION FINANCIERA Y DE LA PRODUCTIVIDAD
CONTENIDO: A. Técnicas de Evaluación Financiera: 1. La inflación y sus efectos sobre la información financiera; 2. Metodologías de reexpresión financiera; 3. Evaluación financiera en el contexto inflacionario; 4. Ejercicio "Reexpresión financiera en un caso práctico". B. Técnicas de Evaluación de la Productividad: 1. La productividad en la empresa pública; 2. El método analítico del "Excedente de Productividad Global"; 3. El seguimiento de la productividad como instrumento de control de gestión; 4. Ejercicio "Aplicación práctica del método del "Excedente de Productividad Global".

V. SEMINARIO DE SOLUCION DE PROBLEMAS Y TOMA DE DECISIONES.- ENFOQUE PMR (PROGRAMACION DEL MEJORAMIENTO DEL RENDIMIENTO O DESEMPEÑO)
CONTENIDO: 1. Naturaleza y propósito; 2. Marco conceptual; 3. Antecedentes; 4. Características; 5. Mecánica de aplicación; 6. Diagnóstico preliminar; 7. Orientación; 8. Análisis y solución de problemas; 9. Seguimiento de resultados.

VI. SEMINARIO SOBRE MEJORAMIENTO DEL DESEMPEÑO.- ENFOQUE "OPTIMA" (OPTIMIZACION DEL DESEMPEÑO A TRAVES DE LA ACCION INTERNA GERENCIAL) Y MODELO PARA EL FORTALECIMIENTO DEL DESEMPEÑO EN LA EMPRESA PUBLICA INDUSTRIAL (FODEPI)
CONTENIDO: 1. Naturaleza y propósito; 2. Factores de eficacia comunes a todo tipo de organizaciones. La búsqueda de excelencia; 3. Los elementos situacionales que se requiere considerar en la búsqueda la eficacia en las empresas públicas; 4. Operacionalización del enfoque OPTIMA y del modelo FODEPI; 5. Ejercicio estructurado "Discusión en subgrupos de los elementos situacionales en la empresa pública".

849. Al finalizar la segunda fase del modelo de intervención los directivos habían efectuado una revisión del actual "estado del arte" de los conceptos, tecnología y prácticas de gestión empresarial pública. En consecuencia, se encontraban preparados para confrontar ese paquete de instrumentos de dirección y gerencia [illegible] a la propia realidad, plasmada en "su propio caso" [illegible] por [illegible] externos. De esta manera, podrían lograr un plan de actividades para llevar a la institución del estado de organización presente (autoanalizado por los propios directivos) a uno mejor, acorde con los parámetros de eficacia y las herramientas de gestión deseables.

850. Para esa última tarea se previó un encuentro grupal, donde los directivos llegarán a una "percepción unitaria" de la situación y a planificar, juntos, cambios estratégicos.

B. TALLER GERENCIAL

851. Según se consigna en el documento "Conclusiones del Taller Gerencial" de CETEX, este ejercicio colectivo se llevó a cabo con la participación del personal de dirección y gerencia de la empresa, así como de la matriz del corporativo textil y de entidades que lo conforman, además de funcionarios de nivel superior del ministerio cabeza de sector. En total fueron 21 los asistentes a las sesiones de trabajo.

852. Según se consigna en el documento "Conclusiones del Taller Gerencial" de CETEX, la reunión se realizó con la finalidad de "... analizar la problemática que confronta la empresa citada y proponer algunas soluciones y recomendaciones que conduzcan a la elaboración de un plan de acciones para el mejoramiento de sus resultados." De tal suerte, y congruente con el método del modelo de intervención concebido ex profeso, se les hizo llegar, con antelación, a los participantes el Estudio de Caso preparado por los consultores externos, de manera que acudieran al Taller debidamente documentados al respecto.

853. Ya en el día programado, y una vez abiertas las sesiones por el Director General de CETEX, se procedió conforme a la Agenda respectiva a la presentación del Objetivo del Taller, por parte de uno de los consultores facilitadores del encuentro. El resultado perseguido sería:

"Generar un proceso de intercambio de experiencias, y de evaluación y reflexión, de la problemática de ...(CETEX), que conduzca al posterior diseño de un plan de acciones orientado al mejoramiento del desempeño de la empresa."

854. En seguida se expuso la metodología de trabajo, la cual implicaba, en primera instancia, el formar un ambiente o clima propicio, en una dinámica grupal constructiva y productiva. Para ello, habría de celebrarse una sesión preparatoria clarificadora de expectativas. El siguiente punto en Agenda estaba relacionado a la presentación, por parte de los consultores externos, de las Conclusiones y Recomendaciones contenidas en el Caso de estudio. Posteriormente vendría el análisis grupal de esa información, para finalmente proceder los participantes, de igual manera, a la exposición ante el pleno de sus reflexiones y sugerencias de mejoramiento.

855. Procediendo de conformidad, los facilitadores solicitaron a los asistentes al Taller que de manera individual meditaran acerca de lo que se podría lograr como resultado del ejercicio, y pensaran cual podría ser su aporte a ello. Acto seguido, lo anterior fue compartido y comentado en pequeños grupos de 3 integrantes cada uno. Después se pidió a los grupos que fueran haciendo saber al resto de los participantes cuales eran sus "expectativas" y sus "aportes", elaborando el facilitador, simultáneamente, sendos inventarios registrados en hojas de rotafolio. Esto propició un proceso de participación e integración de conjunto, indispensable para centrarse todos en la tarea sustantiva.

856. A continuación, los consultores explicaron el contenido del Estudio de Caso de CETEX, particularizando los aspectos que a su juicio se mostraban con las areas de mayor criticidad para el exitoso desempeno de la empresa, y por consecuencia objeto prioritario de mejoramiento. Por consecuencia, los cinco temas expuestos fueron:

- Propositos, Misión y Objetivos.
- Comercialización.
- Productividad y Recursos Humanos.
- Organización e Interrelaciones con el Entorno.
- Situacion Financiera.

857. El texto del resumen de conclusiones y recomendaciones formuladas por los consultores externos fueron las que se trancriben de inmediato.

PROPOSITOS, MISION Y OBJETIVOS

PERCEPCION DE PROBLEMAS	ACCIONES PROPUESTAS
- Imprecisión de propositos, misión y objetivos estratégicos.	- Precisar con la cabeza del sector el (o los) propósito (s) socio-económicos, la misión, los objetivos y politicas estratégicas.
- Propósitos socio-económicos no explicitados.	
- Politicas coyunturales y sin permanencia, resultado de inestabilidad y poca permanencia de las administraciones del cooperativo, la empresa y la comercializadora.	- Realizar ejercicio de planificación estratégica para operacionalizar propósitos, misión, objetivos y politicas, en forma permanente y sistematica.
- Falta direccionalidad, al carecerse de planes a mediano y largo plazo.	
- Inexistencia de sistemas de evaluación del desempeno organizacional.	- Disenar e instrumentar un sistema de evaluación para conocer resultados y corregir desviaciones.

COMERCIALIZACION

PERCEPCION DE PROBLEMAS	/ ACCIONES PROPUESTAS
- Carencia de direccionalidad, por falta de claridad en la misión en cuanto a producto-mercado.	- Clarificar la misión de la empresa.
- Inestabilidad organizacional.	
- Estrategias coyunturales de mercadeo.	Planificar, programar y evaluar estratégicamente.
- Criterios con exceso de flexibilidad para otorgar, recuperar créditos y seleccionar clientes.	- Definir o consolidar políticas de crédito y selección de clientes.
- Cartera de lenta recuperación.	
- Acumulación de inventarios.	- Castigar inventarios.
- Importante decremento de las ventas.	- Fijar precios de venta competitivos.
- Desproporción entre crecientes gastos y las ventas.	- Controlar y/o reducir crecimiento de gastos de venta, y estudiar posibles modificaciones estructurales coadyuvantes.

PRODUCTIVIDAD Y RECURSOS HUMANOS

PERCEPCION DE PROBLEMAS	/ ACCIONES PROPUESTAS
- Pérdida gradual de la productividad. El indicador producción-empleo se ha reducido sensiblemente. Existe aparente pérdida de productividad en uso de recuros.	- Adoptar medidas administrativas para incrementar la productividad.
- Desmotivación del personal de planta.	- Desarrollar programas de incentivos, no necesariamente económicos. Identificar al personal con la empresa e involucrarlo en sus problemas.

ORGANIZACION E INTERRELACIONES

PERCEPCION DE PROBLEMAS /	ACCIONES PROPUESTAS
	- Introducir sistema para evaluar el desempeno del personal, en particular el de confianza.
- Desorientación de mandos medios.	- Acrecentar la participacion de los mandos medios en el análisis de la situación actual y destino de la empresa
- Incremento de gastos directos e indirectos.	- Aplicar medidas de racionalizacion del gasto y procesos de operación.

ORGANIZACION E INTERRELACIONES

PERCEPCION DE PROBLEMAS /	ACCIONES PROPUESTAS
- Inestabilidad organizacional.	- Estudiar la conveniencia de adecuar la estructura una vez clarificados el propósito y la mision, estudiando modalidades de centralizacion y descentralización. De proceder lo primero, simplificar la estructura a niveles minimos; en caso de lo segundo, adecuar los sistemas de control y evaluacion, perfeccionando los sistemas de trabajo y comunicacion. Además estudiar conveniencia del esquema actual de unidad productora o de convertirla en empresa integrada, evitando superponer estructuras con el corporativo.
- Imprecisión de responsabilidades. Limitaciones de coordinación con la empresa comercializadora y el entorno.	- Precisar roles, facultades y responsabilidades de las diversas areas y niveles, las relaciones con superiores y subordinados, entre empresas del corporativo y el medio ambiente.

SITUACION FINANCIERA

PROBLEMAS PERCIBIDOS /	ACCIONES PROPUESTAS
- Inconsistencia en la información financiera.	
- Políticas de saneamiento financiero basadas solamente en asunción de adeudos.	
- Resultados negativos en los dos últimos ejercicios.	- Alcanzar una meta mínima de producción y ventas de 8.5 millones de metros.
- Cuenta de capital negativa en el último ejercicio.	
- Carencia de reservas legales y de reinversión.	- Constituir reservas legales y de reinversión.
- Alto porcentaje de pasivo en corto plazo.	
- No se ha cubierto de ese pasivo una proporción importante que se adeuda.	- Renegociar deuda con interés de 60%.
- Imprecisión de propósitos en la adquisición de activos fijos en los últimos ejercicios.	
- Deterioro de la capacidad de pago, resultando en precaria situación de liquidez.	- Recuperar créditos a 60 días. - Vender inventarios con un castigo de 20%.

858. Terminada la exposición de Conclusiones y Recomendaciones de consultoría contenidas en el Estudio de Caso, los participantes se distribuyeron en cinco grupos para trabajar en el análisis y discusión de las mismas. La integración de los grupos fue por libre elección, adscribiéndose cada quien atendiendo a su posible aportación por conocer la materia, ser responsable de la función, experimentar problemas en ese campo o por ser de interés profesional. Se tuvo además cuidado en que hubiera equilibrio en la representación de entidades por cada grupo.

859. La tarea asignada a los grupos consistió en:

a) Clarificar los problemas identificados, valiéndose para ello de la información aportada por el Caso de la empresa presentado por los consultores, y la experiencia personal de los participantes.

b) Idear opciones de solución y recomendaciones que pudiesen traducirse en un plan de acción para mejorar la gestion empresarial.

860. Cumplida la recomienda anterior, cada grupo preparó un resumen de autodiagnóstico y proposiciones de cambio, registrándolo en hojas de rotafolio. Esto fué llevado a sesión plenaria por sendos relatores. Las presentaciones se discutieron ampliamente por los participantes, auxiliados por los facilitadores en la conducción del proceso, buscando llegar a cierto grado de consenso. El resultado de ese ejercicio, realizado para cada uno de los cinco temas propuestos a consideración por los consultores externos, se resena en seguida:

PROPOSITOS, MISION Y OBJETIVOS

REFLEXIONES AL PROBLEMA	SUGERENCIAS
- Los propósitos de la participación estatal en la empresa son claros: la Agencia Pública de Crédito Industrial la absorbe para adquirir adeudos vencidos, y el Gobierno la adquiere con la finalidad de mantener una fuente de empleo.	- Retomar el analisis de la política gubernamental referida a la empresa, entre la cabeza de sector, la oficina matriz y CETEX, coordinadas por métodos participativos y herramientas específicas de análisis.
- La misión de CETEX debe desprenderse de la del corporativo, fijada a este por la cabeza de sector en términos de: "integrar diversas empresas para orientarlas hacia la producción y distribución de prendas de vestir para consumo pupular".	- Precisar los propósitos y la misión del corporativo en función del punto anterior, y consecuentemente el papel de CETEX.
- Por no adoptarse una política y poner en forma clara y precisa el propósito y misión de CETEX, y del corporativo, se adolece de	- Inducir la planeación a plazos mayores, que permita poner en marcha estrategias de largo al-

REFLEXIONES AL PROBLEMA	SUGERENCIAS
- estrategias definidas y, por lo tanto, de programas de mediano y largo alcance, dando lugar a que en situaciones coyunturales no se cuente con un esquema de actuación consistente.	cance. Además, diseñar e instrumentar un sistema de evaluación que retroalimente a la planeación y a las estrategias a largo plazo, y fundamente el proceso de toma de decisiones.
- El objetivo de rentabilidad de CETEX no se contrapone con los lineamientos de la política del Gobierno.	- Analizar, de ser el caso, las posibilidades de conciliación entre el objetivo de rentabilidad y los objetivos sociales.

COMERCIALIZACION

REFLEXIONES AL PROBLEMA	SUGERENCIAS
- No está definida la misión empresarial, ni existe planeación estratégica, y falta la continuidad de los planes y programas.	- Definir la misión de CETEX y diseñar un modelo de planeación estratégica, así como definir directrices generales a largo plazo.
- Falta identificar el segmento del mercado que se desea abordar.	- Determinar un nicho de mercado (mercado ideal).
- Lenta recuperación de créditos.	- Seleccionar clientes; impulsar política de descuentos por pronto pago.
- Acumulación de inventarios en el pasado.	- Establecer un sistema de toma de inventarios.
- Desproporción entre gastos de venta e ingresos por este concepto.	- Reducir estructuras en la comercializadora.
- Precios no competitivos.	- Determinar una estructura de precios competitiva, a través de acciones de abatimiento de costos.
- Pérdida de ingresos provenientes de maquila.	- Explorar el mercado de maquila.

PERCEPCION DE PROBLEMAS /	SUGERENCIAS
- Productos poco redituables, y algunos de baja calidad.	- Desarrollar nuevos productos o modificar los actuales. - Instumentar un sistema de retroalimentacion comercialización producción.
- Canales de distribución centralizados.	- Hacer uso de los canales existentes.
- Distribución triangular de los productos.	- Racionalizar el sistema de entrega, para eliminar impactos provenientes de la triangulacion (almacén de planta-almacén de comercializadora-cliente) en la distribución de productos.

PRODUCTIVIDAD Y RECURSOS HUMANOS

PERCEPCION DE PROBLEMAS /	SUGERENCIAS
- Las percepciones de los consultores respecto a pérdida de productividad no son del todo correctas, pues la base usada no es confiable al agrupar la produccion globalmente, distorsionando los resultados.	- Emprender acciones para: a) asegurar el abasto de materias primas. b) Establecer un sistema de monitoreo de la productividad. c) Introducir como filosofía básica el "alcanzar y mantener excelencia en la calidad de los productos de CETEX".
- El sistema de incentivos tan solo considera a los trabajadores de dos de los tres procesos	Ampliar el sistema de incentivos a todos los procesos de la planta, e incluir medidas adicionales.
- El problema de clima laboral tiene su origen no en la falta de motivación a los trabajadores, sino en el ambiente de incertidumbre respecto al destino de la empresa, tanto en el personal sindicalizado como mandos medios.	

PERCEPCION DE PROBLEMAS	/	SUGERENCIAS
- Existe abandono parcial en la línea de franelas, decreciendo paulatinamente su producción, no obstante que es un producto de alto prestigio y buena aceptación.		- Analizar la conveniencia de impulsar la producción de franela, para lo cual sería necesario mejorar el subproducto de estampado. - Modernizar o rehabilitar y adaptar el [illegible] obsoleto e impulsar [illegible] mostrar, con tal objeto, [illegible] ividad en los [illegible] ual ha sido de [illegible] en el país.
- Falta capacitación en personal de diferentes áreas y posiciones.		- Establecer programas de capacitación a todos los niveles.

[illegible] Y E INTERNA [illegible]

PERCEPCION DE PROBLEMAS	/	SUGERENCIAS
- La [illegible] zacional [illegible] res [illegible] los [illegible] en la [illegible] la matriz [illegible]		[illegible] organizacional, en tanto se debe [illegible] los [illegible] económicas [illegible] visión y los objetivos para [illegible] de CEPSA.
- Falta mayor [illegible] a) [illegible] información [illegible] para [illegible] misor [illegible] b) con el [illegible] participa[illegible] áreas de [illegible] merica[illegible] pecto a [illegible] principa[illegible] tecto [illegible] de mano [illegible] pado [illegible] aceros [illegible] esa facilidad y se genera [illegible]		[illegible] mayor comunicación [illegible] de empresa y [illegible] comercial [illegible] corporativa [illegible] por [illegible] 15 días. - [illegible] el canal adecuado [illegible] de [illegible] como por ejemplo: [illegible] proyectos, [illegible] de producción, necesidades de materias primas, [illegible] que afectan los programas de producción, etc.

PERCEPCION DE PROBLEMAS /	ACCIONES
- No hay confiabilidad en la información.	- Precisar o establecer los procedimientos necesarios para generar la información, y definir su regularidad. - Senalar como fuente autorizada de información a CETEX. - Fortalecer la coordinación para establecer políticas de precios para maquila.
- Otros problemas:	
a) Plantilla de personal.	- Revisar la plantilla administrativa, sobre la base de que CETEX seguirá actuando como unidad de producción.
b) Programas para estudiar problemática organizacional.	- Establecer programas de trabajo para revisar los problemas de organización de la empresa.
c) Reuniones del Consejo de Administración.	- Calendarizar reuniones del Consejo de Administración, no sesiona hace doce meses
d) Sistema de comisiones mercantiles.	- Establecer un sistema de comisiones flexible de acuerdo al mercado, y modificar el contrato actual de comisión mercantil suscrito con la comercializadora del corporativo.

SITUACION FINANCIERA

PERCEPCION DE PROBLEMAS /	SUGERENCIAS
- Veracidad de información financiera y oportunidad de la misma.	- Diseñar un sistema de contabilidad administrativa para alimentar un tablero de control de gestion.
- Depuración de cuentas	- Reducir el ciclo de cobran

PERCEPCION DE PROBLEMAS	/ SUGERENCIAS
por cobrar.	zas que se espera alcanzar mediante la venta de distribuidores directos, y documentando ventas como consignación.
- Reducción de inventarios.	- Reducir a 15 días la rotación de inventarios en tránsito. - Definir política de inventarios de algodón, según los requerimientos de cuatro meses. - Concertar un programa de adquisiciones.
- Modernización de la planta.	- Diferir la modernización hasta mediano plazo.
- Bienes recogidos a los clientes.	- Formalizar jurídicamente la retención de bienes a clientes, a fin de proceder a su avalúo y venta.
- Carencia de reservas.	- Crear reserva para cartera e inventarios.
- Adeudo a la Agencia Pública de Crédito Industrial.	- Renegociar adeudo, sobre la base de capitalizarlo o bien a pago de principal e interés y pagos preferentes. Solicitar condonación de intereses moratorios.
- Necesidad de créditos adicionales.	- Gestionar crédito refaccionario por $ 400 millones, así como de habilitación y avío por $ 500 millones.
- Falta determinar meta de producción.	- Fijar una meta de 7.8 millones de metros anuales.
- Carencia de una política de precios.	- Definir una política de precios basada en un sistema de evaluación de inventarios, repercutiendo el costo financiero del ciclo económico.
- Gastos de administración y ventas.	- Fijar metas de incidencia de gastos de administración y ventas de 12 y 6 %

861. Finalizada la sesión plenaria de autodiagnóstico y generación de ideas para remover los obstáculos a un desempeño más eficaz, eficiente, y de mayor calidad, los participantes al Taller fueron requeridos a realizar una última tarea consistente en evaluar los resultados del Proyecto en sus tres fases. Con tal propósito se les proveyó de instrumentos de medición, por escala y porcentual, para calificar al Caso de Estudio, a los Seminarios y al Taller Gerencial. Las puntuaciones asignadas a cada elemento del modelo de intervención fueron las que se muestran a continuación.

862. Por lo que se refiere al Caso empresarial, la Presentación del mismo se ponderó con 9.11 por lo que al ordenamiento de su estructura se refiere, y con 8.76 en cuanto a la claridad de redacción, con 8.28 y 8.28 puntos se valoró, respectivamente, que el contenido manifestaba la problemática fundamental, así como que tenía información útil para la toma de decisiones. Respecto a si en la Elaboración del Caso la documentación solicitada representó una carga adicional, con 7.5 se juzgó que no había sido así; en cambio un 9.5 se otorgó a que las entrevistas se aplicaron sin causar exceso de molestias. Finalmente se consultó acerca de la Utilidad del Caso, obteniendo esto un 9.5 por lo que toca a si fué un verdadero apoyo para el Taller, y un 9.1 para la pregunta de si sería benéfico en lo futuro para la formulación de planes de mejoramiento.

863. Entre los comentarios externados por los participantes con respecto al Caso se opinó que este tipo de estudios permitiría establecer un programa de trabajo interno para que, en forma conjunta, la matriz del corporativo y la empresa estudien sus problemas y faciliten la reorientación de objetivos y planes de trabajo.

864. Por cuanto a los Seminarios, se calificaron por, cada uno de los temas, los factores de Contenido, Método, Expositor, Grado de Comprensión, Utilidad para el Taller, y Utilidad Futura. Las puntuaciones promedio obtenidas fueron para Planeación Estratégica: 85.7, Planeación de Mecadotecnia: 83.5; Evaluación del Desempeño: 82.6: Análisis Financiero: 81.2; Análisis y Solución de Problemas (Método para Planificar el Mejoramiento del Desempeño): 92.9: y Mejoramiento del Desempeño: 89.7.

865. Las apreciaciones con relación al Taller se midieron porcentualmente así: 81.4 respecto al logro del objetivo previsto; 90.9 en cuanto a si la metodología fue muy buena; 91.4 acerca de si la facilitación fue muy buena; 90.4 respecto a si el grupo logró obtener un verdadero autodiagnóstico de las dificultades de la empresa; 85.7 en lo que se refiere a si se lograron plantear algunas opciones viables para la solución de los problemas; y 81.9 correspondió a si se plantearon y aceptaron algunos compromisos de cambio.

866. Entre los comentarios registrados en forma afirmativa tocante al logro de un verdadero diagnóstico se percibió el haberse obtenido una visión integral de la empresa, identifi-

cándose los problemas. y llegando a un proceso y resultados satisfactorios, con sinergia de enfoques. Las opiniones negativas fueron en cuanto a limitaciones de tiempo, nivel de conocimientos heterogéneo, y limitado involucramiento.

867. Con relación a si se lograron plantear opciones viables de solución, los comentarios favorables fueron en el sentido de que se propusieron y realizaron soluciones adecuadas en el marco de la realidad, dando como una plataforma para resolver los problemas en el futuro. Las respuestas negativas consignaron que hubo [illegible] generalidad y falta de precisión [illegible] en los directivos.

868. Por lo correspondiente a si se plantearon compromisos para [illegible], se manifestó que se consiguió una plataforma para futuros compromisos y también se juzgó que hubo restricciones de tiempo para ello, además de actitudes de desconfianza.

869. En comentarios predominó se dio uno en el sentido de que la forma de análisis del diagnóstico contenido en el Caso de Estudio, y de sugerir soluciones, tiende a generar ciertos conflictos entre los niveles directivos.

870. Para terminar [illegible] también incluía la evaluación que recoge el Informe final [illegible] Febrero, respecto a los logros alcanzados a través de la dinámica colectiva del encuentro grupal, cuyo propósito [illegible] los consultores externos a fin de que los cuadros de dirección automatizaran y reflexionaran acerca del desempeño de su entidad y respecto a la realidad que la circunda, para luego ocuparse del cambio planificado de las [illegible] de una actuación de excelencia y [illegible] de la entidad. Con tal propósito se transcribe lo siguiente:

"Se [illegible] del taller fue una experiencia [illegible] que permitió el que los directivos partic[illegible]

- Desarrollaran [illegible] para el análisis y solución de problemas a través de vivenciar la elaboración de [illegible] y generación de ideas para el mejor [illegible] del desempeño de la empresa.

- Obtuvieran una [illegible] integral de la entidad, su problemática [illegible] y sus perspectivas.

- Profundizaran en el conocimiento de los criterios del [illegible] ministerio [illegible] de sector, respecto a los propósitos, alcance y objetivos de la empresa.

- Generaran alguna [illegible] para el fortalecimiento de áreas críticas de la entidad.

- A través del fenómeno sinergético logrado por la participación de directivos de diversos sectores y empresas del corporativo y de la ... (cabeza de sector), se enriquecieran con experiencias y conocimientos adicionales.

- Experimentaran y evaluaran los beneficios de la dinámica grupal para el proceso de análisis y solución de problemas."

VIII. CASOS DE PLANES DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA Y MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD

APLICACION EN LA

"DIRECCION DE EXPORTACIONES DEL BANCO ESTATAL"

I. TERMINOS DE REFERENCIA

871. Este caso se inscribe en el marco de un "Plan de Simplificación Administrativa del Sector Público" (PLANSASP), dentro del Proyecto "Simplificación de Trámites" (SIMTRA) convenido entre autoridades del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), de un gobierno latinoamericano, y una Agencia Mundial de Asistencia Financiera (AMAF), conforme lo estipuló el Programa de Cooperación Técnica (PCT) entre ellas acordado.

872. La idea de llevar a la práctica un esfuerzo planificado de simplificación administrativa estuvo inscrita en el Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990 (PLANADE), el Programa de Ajuste Estructural (PAE) y las directrices trazadas con ese propósito por el titular de MIDEPLAN

873. Con respecto al PLANADE, en el mismo se definió como motor de la reactivación y crecimiento económico el aumento sistemático, significativo y diversificado de las "Exportaciones para el Desarrollo". Así también, en el mismo documento se planteó, entre las áreas estratégicas para convertir en realidad el esquema propuesto, la "Racionalización del Sector Público". Concibiéndose a ésta como requisito básico para lograr que el accionar de la Administración Pública se constituyera en un instrumento eficaz y eficiente de promoción económica y social, más que en un obstáculo de las iniciativas del nuevo modelo de desarrollo, así como de los objetivos y las metas del Plan. En tal sentido, la Racionalización del Sector Público demandó una revisión de las funciones institucionales y una simplificación de trámites y procedimientos en diferentes servicios, a fin de que se destinaran los recursos hacia tareas sustantivas y áreas prioritarias del proceso de reactivación nacional, como era el caso del sector de exportaciones, y racionalizar las relaciones entre usuarios (públicos y privados) y la Administración Pública. Este esfuerzo tenía además los objetivos de buscar modalidades de mayor eficacia y racionalidad para la organización y prestación más empresarial de bienes y servicios al público, al mismo tiempo que se hacía necesario el introducir un estilo gerencial que incrementara la efectividad en la ejecución de los programas prioritarios. Otro propósito de igual importancia lo constituyó el renglón de la productividad, y el cual se vinculó con la necesidad de generar los mecanismos que estimulen y motiven el aumento del rendimiento o desempeño y la "calidad" del trabajo.

874. Para la consecución de esos fines se le encomendó a la Dirección General de Racionalización del Estado (DGRE), de-

pendencia de MIDEPLAN, la tarea de seleccionar aquellos trámites percibidos como críticos, tanto por los usuarios como por quienes prestan los servicios. Consultándose para ello a distintos tipos de agentes sociales, los cuales deberían jugar un importante papel en la definición e implantación de las soluciones a esos problemas.

875. Dentro de ese mismo contexto, cabe señalar que el PLANSASP se fundamentó de igual forma en la Ley de Planificación, la cual establece que los ministerios e instituciones autónomas y semiautónomas deben llevar a cabo una labor sistemática de modernización de su organización y procedimientos, con la finalidad de aumentar la eficacia y la productividad de sus actividades. Además, a esas entidades se les encomienda, en el mismo ordenamiento, realizar en coordinación con MIDEPLAN programas de racionalización administrativa con el propósito de asegurar el cumplimiento de los planes de desarrollo.

876. Por lo que se refiere al Programa de Ajuste Estructural del país en cuestión, para la segunda etapa del mismo se reconoció como una de las áreas clave para las acciones a emprender en 1989, la de convertir al Sector Público en catalizador e instrumento de apoyo eficiente para el cambio estructural y la transformación del aparato productivo. Entre las medidas programadas con tal propósito estaban la agilización del marco institucional y de los trámites administrativos (mediante su simplificación), para poder responder eficazmente a los retos y oportunidades que presenta el cambiante panorama internacional. Acompañando a ello de reformas a la legislación para eliminar disposiciones que entraban innecesariamente el funcionamiento de los entes estatales; y de igual forma mejorar la efectividad de la gestión pública en general. En particular se previeron, acciones tales como la organización de "ventanillas únicas" con el objeto de agilizar los trámites que realizan los exportadores, y hacer más eficaz y menos costoso el servicio público. Asimismo, se previó específicamente el elevar la eficiencia de la banca estatal y reformar los ordenamientos que obstáculizan su operación.

877. Por último, el tercer punto de referencia para emprender el PLANSASP fué la iniciativa de los consultores externos, ejecutores del Programa de Asistencia Técnica, al proponerle al Ministro de Planificación una estrategia multiplicadora de simplificación administrativa. Esta visualizó la movilización del Sector Público en una cruzada de calidad y eficiencia en todo su quehacer, y en especial para los bienes y servicios que le demandan sus usuarios, a la par de aquellos sistemas para atender en forma dinámica las demandas y desafíos de la realidad circundante en el exterior del país. Ahora bien, la conducción sistemática de ese esfuerzo deliberado debería encauzarse planificadamente (mediante el PLANSASP), sumando compromisos institucionales, e individuales y grupales, para mejorar la actuación o el desempeño y la gestión de la Administración Pública, a través de un proceso de cambio y desarrollo organizacional, en lugar de la mera formalidad de un "plan-libro" expresión de buenas intenciones.

878. La idea fué considerada como importante y aceptable por el titular de MIDEPLAN, quien para su materialización dictó las siguientes directrices.

"1. Las metas o productos deben incluir:

- Capacitación de la Dirección de Racionalización del Estado para la coordinación de un Sistema Nacional de Simplificación Administrativa.

- Definición de una metodología para los estudios a realizar.

- Capacitación para llevar adelante el proceso de Simplificación Administrativa.

- Capacitación para el manejo de la información.

"2. El esfuerzo, por ser de proyección nacional, debe arrancar en forma segura para no fracasar ante las expectativas.

"3. El énfasis deberá estar en dar credibilidad a través de resultados pilotos, que se obtengan mediante la implantación de las simplificaciones.

"4. Deberá tomarse en cuenta la opinión del usuario en los trabajos de simplificación."

879. Asimismo, el Ministro declaró estar dispuesto a comprometerse a institucionalizar el Plan de Simplificación Administrativa una vez alcanzados los resultados anteriores.

880. En sesión posterior, los representantes de MIDEPLAN, de la AMAF y de la Consultoría externa, involucrados en el proyecto del PLANSASP, estimaron prudente emprender los trabajos, en una primera instancia, con instituciones claves dispuestas a actuar como agentes de cambio y ofrecer un efecto demostración para, superior a esa estrategia de aproximaciones sucesivas, luego al resto del Sector Público.

II. INTERVENCION

A. PLANIFICACION DE LA INTERVENCION

881. Para instrumentar las directrices del Ministro, el consultor externo jefe del proyecto "PLANSASP" (cargo que ocupaba el autor de este trabajo de grado) elaboró el documento titulado "Propuesta de un Plan de Simplificación Administrativa del Sector Publico", cuyos objetivos inmediatos y resultados se enuncian a continuación.

- OBJETIVOS INMEDIATOS:

"1. Elaborar los lineamientos y un paquete metodológico para asistir a ministerios e instituciones en la preparación de programas de simplificación administrativa en función de las metas de sus programas de actividades y a partir de una consulta a los usuarios respecto a la calidad de los servicios y eficiencia de los trámites y procedimientos administrativos.

"2. Capacitar en servicio al personal de contraparte técnica de MIDEPLAN y de las instituciones seleccionadas, en el proceso de elaboración de programas de simplificación administrativa y en la organización y manejo de sesiones grupales.

"3. Capacitar al personal técnico de MIDEPLAN para la estructuración del Plan de Simplificación Administrativa."

- RESULTADOS ESPERADOS:

"1. Documento de lineamientos para la elaboración del PLANSASP y los programas institucionales de simplificación administrativa.

"2. Formatos para el registro de acciones de simplificación administrativa e instructivo para su llenado.

"3. Guía para la revisión, tabulación y procesamiento de datos para los programas institucionales y el Plan de Simplificación Administrativa.

"4. Personal de MIDEPLAN y de instituciones seleccionadas capacitado en las tareas de programación de la simplificación administrativa a nivel global e institucional.

"5. Personal de MIDEPLAN capacitado para la elaboración del Plan Global de Simplificación Administrativa."

882. Aprobada la idea del PLANSASP y el documento de proyecto respectivo, se organizaron los grupos de trabajo que tendrían a su cargo la ejecución de las tareas para la consecución de resultados y objetivos, así como el seguimiento y control de los mismos. El primer grupo se integró con el consultor internacional jefe del proyecto, un consultor externo nacional, y la contraparte de MIDEPLAN estuvo compuesta por el Director y personal técnico de Análisis Administrativo (DAA). En el segundo grupo participaron el Jefe del Proyecto SIMTRA, los titulares de la DMKF y la DAA, el coordinador del PCT y el jefe del proyecto PLANSASP.

883. De inmediato el equipo ejecutor del proyecto preparó la red de actividades que permitiera visualizar el esfuerzo conjunto, la secuencia de actividades, los eventos de cada resultado y los paquetes de responsabilidades para la división del trabajo. Entre éstos cabe mencionar:

1. La elaboración de los Lineamientos del PLASASP.

2. El Paquete Tecnológico (Formulario e Instructivo para el Registro de Medidas de Simplificación Administrativa).

3. La capacitación de facilitadores de MIDEPLAN y de las Instituciones piloto, quienes elaborarían el PLANSASP mediante equipos de simplificación administrativa (Círculos de Calidad y Eficiencia).

4. El diseño del Sistema de Información Estadística y Procesamiento de Datos del PLANSASP.

5. La implantación del Plan Piloto y ejecución de la etapa de Programación Institucional del PLANSASP.

6. El procesamiento de datos.

7. El análisis de información.

8. La redacción del PLANSASP.

B. EJECUCION DE LA INTERVENCION

B.1. LINEAMIENTOS PARA EL PLANSASP

884. Siguiendo el orden previsto en la red de actividades, el grupo de ejecución se abocó a elaborar el marco de lineamientos que orientaría las tareas de elaboración del Plan de Simplificación Administrativa. Esta actividad se rigió por un esquema conceptual, referencial y operativo surgido del escenario de cambio propuesto al Ministro de Planificación por los consultores internacionales, al igual que de las directrices por él dictadas con tal fin. Las variables de ese modelo y la filosofía que animó y perfiló las peculiaridades del PLANSASP llevaron a calificar, o como:

1. Una estrategia de cambio planificado;

2. Para elevar los niveles de desempeño de la Administración Pública, en términos de calidad y eficiencia de los bienes y servicios que provee;

3. Bajo la responsabilidad inmediata de los funcionarios de nivel superior, en cuanto tarea de su rol directivo;

4. Enmarcada en las políticas y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo (PLANADE), y teniendo como

eje a los programas de actividad de los ministerios e instituciones autónomas y semiautónomas;

5. Centrada en la clientela o usuarios, y haciéndolos intervenir en forma directa y activa en el proceso de identificación de medidas de Simplificación Administrativa;

6. Orientada hacia la consecución de la misión y los objetivos institucionales;

7. Evaluando el desempeno o actuación de los entes públicos en términos de las especificaciones y niveles de calidad y eficiencia esperados por la población demandante de bienes y servicios;

8. Involucrando a los servidores públicos a través de su participación comprometida en la búsqueda e implantación de medidas de simplificación;

9. Facilitada por agentes de cambio en apoyo de todo el proceso, por medio de intervenciones grupales de investigación-acción; y

10. Coordinada por el Ministerio de Planificación, de conformidad con las atribuciones que le confiere la Ley respectiva.

885. En tal circunstancia axiológica y de políticas se redactaron los "Lineamientos Generales para la Elaboración, Ejecución y Evaluación del Plan de Simplificación Administrativa del Sector Público", y los cuales en seguida se transcriben:

"1. El Poder Ejecutivo y demás entidades gubernamentales emprenderán la elaboración y ejecución de un plan de simplificación administrativa, con la finalidad de facilitar, con sentido social, las relaciones de los usuarios con el estado en la obtención de los servicios públicos, dinamizar y consolidar la reactivación de la economía nacional, en áreas estratégicas y prioritarias, así como para modernizar los sistemas de apoyo administrativo agilizando la gestión pública.

"2. El Plan de Simplificación Administrativa del Sector Público (PLANSASP) estará integrado por el conjunto de medidas que en ese sentido se comprometerán a poner en marcha los ministerios y entidades descentralizadas, mediante los programas institucionales que al efecto preparen.

"3. El Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) coordinará el proceso de elaboración, seguimiento y evaluación del PLANSASP, correspondiendo a todas las instituciones gubernamentales materializar

las medidas de simplificación administrativa, dentro de sus respectivas áreas de competencia.

"4. Corresponderá a los ministros, presidentes ejecutivos y funcionarios superiores de la Administración Pública, dirigir y coordinar las tareas de programación e implantación de las medidas de simplificación administrativa, dentro de sus respectivas esferas de competencia.

"5. Los programas de simplificación administrativa que conformen el PLANSASP, tendrán como eje los programas de actividad, sustantivos o de apoyo, en las dimensiones institucional, sectorial o global, que lleven a cabo las entidades públicas para el cumplimiento de las políticas gubernamentales.

"6. Los trabajos institucionales de simplificación administrativa se desarrollarán, con los recursos disponibles, de conformidad a la política de Racionalización del Sector Público trazada en el Plan Nacional de Desarrollo, así como a los lineamientos y metodología que al efecto facilite MIDEPLAN.

"7. Las medidas de simplificación administrativa propenderán al mejoramiento del desempeño y la gestión de los entes públicos, de tal suerte que se logre el más eficaz y eficiente cumplimiento de los objetivos y metas que persiguen; al mismo tiempo, que los usuarios tienen acceso en forma sencilla, ágil y económica a los servicios, que con mejor calidad y atención esperan les brinde el Estado.

"8. La identificación y jerarquización de las medidas de simplificación administrativa de cada Institución, la realizarán de manera conjunta los directores de programa y los jefes de subprograma, previa consulta a los usuarios y servidores públicos, acerca de aquellos trámites y procedimientos que consideren como críticos y los prioritarios de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo.

"9. Los servidores públicos y los usuarios desempeñarán un papel relevante en la definición y solución de los problemas, al igual que en la implantación de las medidas de simplificación administrativa; para ello, se organizarán foros de consulta, encuestas, entrevistas y grupos de trabajo.

"10. MIDEPLAN informará al Presidente de la República sobre la marcha del PLANSASP, basado en los informes periódicos de seguimiento que le presenten

las diversas instituciones, para efectos de difusión al público usuario, a través de los medios oficiales de comunicación.

"11. La evaluación de resultados de las medidas de simplificación administrativa se hará considerando la calificación que sobre ellas realicen los usuarios; correspondiendo al Presidente de la República, ministros y presidentes ejecutivos introducir las medidas correctivas que procedan.

"12. Para los propósitos del PLANSASP, las instituciones del Sector Público remitirán a MIDEPLAN sus respectivos programas de simplificación administrativa, en un plazo no mayor de un mes a partir de la fecha en que a éstos se les soliciten.

886. Haciendo un parentesis ilustrativo de este tipo de instrumentos para sancionar y guiar las tareas de planificación del mejoramiento de la eficiencia calidad en la actividad y los servicios del sector público, cabe hacer referencia a una experiencia similar, emprendida por el autor de este trabajo de grado, llevada a cabo en otro país, donde el Presidente de la República dispusó mediante Decreto número 42, del 21 de Agosto de 1986, la elaboración y ejecución del "Plan General de Modernización y Simplificación de la Administración Pública". A través de tal esfuerzo se buscaba traducir en acciones concretas la voluntad del Gobierno Nacional por "introducir un conjunto de innovaciones administrativas, legales y organizativas encaminadas a dinamizar y fortalecer la economía", por cuanto estaba "consciente" de que la decisión de aprobar el Plan de Lineamientos, Objetivos y Acciones para el Desarrollo implicaba alcanzar esos propósitos de cambio y renovación. Tarea ésta cuya promoción también fue encomendada al Ministerio de Planificación, por cuanto contaba entre sus atribuciones, ejercidas por conducto de la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional, las de orientar y desarrollar planes para introducir mejoras en la organización administrativa, y asesorar a las distintas dependencias del Estado en el fortalecimiento de la administración.

887. Regresando al caso que nos ocupa, una vez elaborados los Lineamientos Generales del PLANSASP se avanzó hacia la confección de las herramientas para generar y captar la información correspondiente, según se describe en seguida.

B.2. PAQUETE METODOLOGICO PARA ELABORAR EL PLANSASP.

888. En primer término el equipo de trabajo diseñó el Formato para el registro de medidas de simplificación administrativa, por parte de los directivos a cargo de los programas de actividad en cada institución. A continuación se elaboró el "Instructivo para el Registro de Medidas de Simplificación Administrativa". La primera parte del Instructivo, referida a la Administración del Formato, describe la fi-

nalidad, estructura y contenido, manejo y modelo del Formato. En la segunda parte se dan las instrucciones para llenar el Formato, incluyendose un ejemplo; así como también la guía respectiva.

B.3. PROCESO INTERINSTITUCIONAL PARA LA ELABORACION Y EVALUACION DEL PLANSASP

889. En esta actividad se definió el mecanismo que participan los diferentes actores institucionales y agentes sociales en el proceso de elaboracion, ejecución del Plan, así como los papeles que cada uno juega. Este trabajo concluyó con un diagrama de flujo que visualiza ese proceso.

B.4. DISENO DEL SISTEMA DE ELABORACION DE DATOS Y ANALISIS ESTADISTICO DEL PLANSASP

890. Para esos efectos se solicitó el apoyo técnico del área responsable de la funcion de Estadística y Procesamiento de Datos de MIDEPLAN, de tal suerte que colaborara en definir y construir los codigos para las medidas de simplificación administrativa consignadas en los Formatos, al igual que en la confección del manual respectivo y los cuadros de tabulación. También se requirió la colaboracion en el diseno del sistema de procesamiento de datos y en la elaboración de los mismos. Tareas estas de alta criticidad para alcanzar éxito en la consecución de resultados pertinentes a los propósitos del proyecto.

B.5. CAPACITACION DE FACILITADORES DE MIDEPLAN E INSTITUCIONES PILOTO.

891. El producto alcanzado en esta etapa fue el de 18 personas familiarizadas con los conceptos y herramientas que permitan facilitar procesos grupales, a niveles directivo y operativo, para planificar y realizar la simplificación administrativa y el mejoramiento de la calidad de servicio. Con tal fin se organizó e impartió un "Curso-Taller para la Formación de Facilitadores en Círculos de Calidad y Eficiencia del PLANSASP". Los participantes al Curso-Taller provinieron de instituciones bancadas estatales, al igual que de dependencias concurrentes en la actividad del comercio exterior, y también personal técnico de la Dirección de Racionalización del Estado.

892. Toda la actividad tuvo una duracion de 40 horas de ensenanza-aprendizaje, y en su diseno, programacion y desarrollo intervinieron el autor de este trabajo de grado y Carlos Rodriguez Combeller, consultor internacional del Proyecto. Tambien fueron estructurados diversos ejercicios y experiencias que permitieran vivenciar e internalizar conceptos y herramientas, mediante tareas individuales, grupales y en pleno, privilegiando en todo ello el trabajo de taller.

893. El Curso-Taller se realizó conforme a la siguiente Agenda:

1. Sesión de Apertura.
2. Presentación de Objetivos y Metodología.
3. Sesión de Expectativas.
4. Clarificación de la Misión del Servicio.
5. Definición de Especificaciones de Calidad del Servicio.
6. Programación de Medidas de Simplificación Administrativa y Mejoramiento de la Calidad.
7. Taller de Círculos de Calidad y Eficiencia.
8. Evaluación del Curso-Taller.
9 Sesión de Clausura.

894. Respecto a los objetivos del Curso-Taller, éstos fueron definidos en forma conductual, según se enuncian.

"Al terminar el Curso-Taller los participantes habrán logrado:

1. Conocer los lineamientos y el mecanismo operativo del PLANSASP.

2. Identificar las etapas de una intervención de Simplificación Administrativa mediante procesos participativos.

3. Familiarizarse con la filosofía de los Círculos de Calidad y Eficiencia, y ejercitar la aplicación de sus lineamientos básicos.

4. Comprender su papel como facilitadores de la Simplificación Administrativa, mediante Círculos de Calidad y Eficiencia.

895. A continuación se recogieron, por medio de un ejercicio grupal, expectativas tales como: aprender conceptos, métodos y herramientas de los círculos de calidad adaptables a la idiosincracia nacional, que respondan a las necesidades institucionales y resuelvan sus problemas, así como que conduzcan a la toma de decisiones por parte de los ejecutivos. También se esperaba conocer respecto a cómo: ser un facilitador, lograr la aceptación de las autoridades superiores, simplificar y agilizar operaciones mediante círculos de calidad, y lograr el seguimiento de éstos. Además se manifestó el interés por saber sobre mecanismos de integración del individuo a grupos de trabajo, disponer de técnicas para motivar al personal en la búsqueda de un mejor desenvolvimiento de su trabajo particular, así como en el mejoramiento grupal, y aprender herramientas para motivar a la gente hacia la racionalidad administrativa.

896. Esta etapa preliminar concluyó con una introducción a como negociar una estrategia inicial para mejorar la calidad.

897. Para tal efecto se llevó a cabo una sesión del tipo "Reunión Cero", empleada por los facilitadores de Círculos de Calidad con objeto de informar con detalle a los integrantes potenciales de estos grupos participativos acerca de la naturaleza de los mismos, de tal suerte que decidan si desean o no formar parte de ellos.

898. Vale recordar que esta actividad, como las del resto del Curso-taller, se fundamenta en una aprendizaje vivencial para llevarlo posteriormente a la práctica en situaciones de la realidad. En tal sentido, quienes se iniciaran como futuros facilitadores emprendían como primera tarea la de organizar y realizar "reuniones cero" ya en el ejercicio de sus funciones.

899. En tal circunstancia, la sesión introductoria a la promoción y establecimiento de compromisos para mejorar la calidad y eficiencia, a nivel institucional o en sus subsistemas, seguiría los pasos siguientes:

1o. Exposición de los propósitos y lineamientos del plan de simplificación administrativa.

2o. Presentación de los objetivos y etapas de la intervención participativa para el mejoramiento de la calidad y eficiencia.

3o. Decisión de las autoridades de emprender un proceso grupal de tal naturaleza.

4o. Difusión adicional de la filosofía de calidad, por parte del facilitador, en caso de existir dudas o adoptar otras estrategias de mejoramiento si no hubiera disposición para involucrarse en una intervención participativa.

5o. Negociación con las autoridades, si estas tomaran una decisión afirmativa, respecto a los servicios o áreas de actividad desde se iniciaría la conformación de equipos para mejorar la calidad y eficiencia, en igual que en cuanto a sus miembros (personal de la institución y usuarios).

6o. Adopción de compromisos entre autoridades, facilitadores e integrantes de los círculos, acerca formalizar la asistencia de participantes a la primera sesión de trabajo, periodicidad y fechas de las sesiones, lugares e instalaciones, facilidades para acudir con regularidad a los encuentros grupales, apoyo logístico, invitaciones a la apertura del programa, etc.

7o. Preparación y diseño de la intervención participativa para el mejoramiento de la calidad y eficiencia, en el marco del programa de simplificación administrativa.

900. Efectuada la "Reunión Cero" se dió paso al tema de la Agenda relativa a la clarificación de la Misión del servicio objeto de mejoramiento, habiéndose seleccionado para ello el Manejo de Cuentas Corrientes de una institución bancaria. Para desarrollar el ejercicio se formaron dos equipos, integrado uno de ellos por supuestos clientes y el otro por quienes jugaron el rol de los directivos responsables de esa área de actividad.

901. El procedimiento a seguir consistió en lo siguiente:

1. Definir la misión del servicio por parte de la clientela, en el marco de la misión institucional.

2. Definir la misión del servicio por parte de los directivos, en términos similares al punto anterior.

3. Analizar en sesión plenaria similitudes y diferencias entre las misiones definidas por los dos equipos.

4. Aclarar discrepancias y unificar definiciones.

5. Describir el servicio en términos de su identidad, límites o fronteras de su proceso de conversión.

6. Determinar el estado actual del servicio, según las percepciones de los clientes y directivos.

7. Determinar el estado deseado del servicio, conforme a las expectativas de clientes y directivos.

8. Clarificar brechas de percepción y negociar expectativas de mejoramiento en el servicio.

9. Especificar los atributos de calidad y eficiencia convenidos para la prestación del servicio.

902. Una vez expuesta la tarea por los instructores-facilitadores, los participantes desahogaron el punto uno percibiendo el grupo de usuarios la misión del Banco como la de ser éste "la institución financiera estatal destinada a canalizar el uso de los recursos monetarios". En cambio, para el grupo de directivos (compuesto por personal bancario) desde su punto de vista la institución era "un banco estatal cuya función principal es colaborar con el Gobierno en la conducción de la política monetaria y económica del país; servir como intermediario financiero entre los diferentes sectores productivos; ayudar al crecimiento económico de la Nación; y brindar productos y servicios financieros en forma eficiente y eficaz, y de una alta calidad, en beneficio de sus clientes". Acto seguido se procedió a poner en claro las imágenes acerca de la razón de ser de la institución, y lograr una "percepción unitaria" de la misma.

903. A continuación se identificó el servicio seleccionado

para ser mejorado, el "Manejo de Cuentas Corrientes", delimitando su operacion desde la apertura de una cuenta hasta los depósitos y el cambio de cheques.

904. El siguiente paso consistió en definir el estado que guardaba el servicio seleccionado. Para ello cada participante, dentro de su respectivo grupo, enunció sus percepciones al respecto y en seguida las compartió con el equipo. Así, los clientes expresaron lo que les "disgustaba" del servicio, como sigue:

1. La lentitud del proceso de apertura de cuenta.
2. El tiempo transcurrido entre la apertura de la cuenta y el momento en que se puede hacer uso de ella.
3. La tardanza en expedir los estados de depósito.
4. La imposibilidad de girar simultaneamente contra un depósito o inmediatamente después de haberlo efectuado, aun en el caso de efectivo.
5. Hacer largas filas para obtener libretas de depósito o de cheques.
6. Esperar largo tiempo en fila para efectuar depósitos.
7. Los estados de cuenta nunca están al día.
8. Los cheques no tienen validez de orden de pago en cualquier negocio comercial; esto es, no siempre aceptan los cheques del Banco.
9. El hacer efectivos los cheques de sucursal es muy molesto. debido a: a) largas colas; b) frecuentes consultas; y, c) tiempo perdido.
10. Entrabamiento al presentarse en las cajas clientes de negociaciones o empresas que manejan operaciones en grandes volúmenes.
11. Demoras por el sistema de caja continua.
12. No se otorgan intereses por los depósitos en cuenta corriente.

905. Después de esta tarea los participantes, de manera similar al paso anterior, manifestaron lo que como clientes les "agradaba" del servicio bancario, a saber:

1. La agilidad de los cajeros automaticos.

906. Por su parte el equipo de directivos opinó respecto a la situación actual del servicio que:

1. La apertura de cuentas es: a) lenta en su tramite (1:30 horas); b) se requiere un depósito inicial de $ 20,000.00; c) falta información al cliente respecto al trámite; d) el formulario de solicitud es complejo; e) se solicitan 2 cartas de recomendación; f) la chequera se entrega entre 1 y 3 días; g) se entrega al cliente tan solo una chequera.

2. El cambio de cheques implica: a) largas filas; b) lentitud por consultas (monto-firma); c) actitudes desfavorables del cajero; d) excesivas medidas de seguridad; e) no hay aceptación de los cheques en todos los establecimientos comerciales; f) no se aceptan los cheques en el Sistema Bancario y en sucursales de la institución.

3. En los depósitos existe: a) lentitud en los reportes (congelación de fondos); b) errores de captura; y c) problemas similares a los del punto 2.

907. Estas percepciones fueron registradas en hojas de rotafolio por los miembros de los equipos de clientes y directivos, para ser presentadas por sus respectivos relatores en sesión plenaria. Aquí se compartieron puntos de vista, se clarificaron imágenes y se establecieron puntos en común.

908. Siguiendo el procedimiento preestablecido se procedió, en forma similar a lo realizado en el paso anterior, a la determinación de los estados deseados para el servicio por los clientes y los directivos.

909. De tal manera, del grupo de la clientela surgieron las siguientes expectativas sobre un mejor servicio:

1. Agilizar la apertura de cuentas.

2. Eliminar largas filas para depósitos y cambio de cheques.

3. Agilizar los reportes de depósito.

4. Asignar cajeros específicos para depósitos voluminosos.

5. Utilizar tecnología más moderna, como por ejemplo: la tarjeta para la compra de bienes y servicios.

6. Informar más a los clientes acerca de opciones diversas de servicio que ofrece el Banco.

7. Dar mayor capacitación a los cajeros y al personal vinculado con estos.

910. De igual forma, los participantes que jugaron el papel de directivos expusieron en el pleno, por medio de su relator grupal, lo que esperaban del servicio:

1. Que en la apertura de cuentas: a) se eliminara el depósito inicial de $20,000.00, fijándose en su lugar un monto mínimo; b) automatizar el registro de nuevas cuentas; c) entregar la chequera y la tarjeta al momento de la apertura de la cuenta; d) cobrar por servicios complementarios (administración y manejo de cuenta); y e) capacitar y motivar personal.

2. En el cambio de cheques se debería: a) incrementar el empleo del cajero automático; b) automatizar el procedimiento de consulta de saldos y autorizaciones; c) establecer estándares de desempeño y supervisión por la jefatura; d) introducir el pago de servicios con cargo a la cuenta del cliente.

3. Para los depósitos cabría: a) repetirlos al instante de la operación; y b) aumentar el control de calidad en la captura de datos.

911. Conforme a la programación de las sesiones del Curso-Taller, los participantes volvieron a integrarse en grupos con el propósito de especificar las características deseables en la prestación del servicio. Para ello se organizaron dos equipos heterogéneos (integrados por clientes y directivos) para abordar, respectivamente, la tarea con respecto a los procedimientos de "apertura de cuentas" y los de "depósitos y cambio de cheques". Una vez concluido el ejercicio las propuestas fueron anotadas en hojas de rotafolio, y posteriormente expuestas por los relatores en sesión plenaria. De este modo se convinieron los siguientes atributos de calidad en el servicio:

. APERTURA DE CUENTAS

1. Brindar al cliente información completa y por escrito respecto a los requisitos de apertura.

2. Tramitar la apertura en un lapso de 15 a 30 minutos, incluyendo el registro de firma y el depósito inicial.

3. Procesar la aprobación de apertura en un máximo de 24 horas, con entrega simultánea de chequera, libreta de depósitos y tarjeta única (crédito, débito y cajero automático).

. DEPOSITOS Y CAMBIO DE CHEQUES

1. Efectuar en el área metropolitana el depósito inmediato de efectivo y cheques del mismo Banco.

2. Tramitar los depósitos y el cambio de cheques en un tiempo de 15 a 30 minutos.

3. Entregar chequera de reposición al instante.

4. Pagar servicios de nota de débito a cuenta corriente.

912. Acto seguido, se procedió de acuerdo con la Agenda al desarrollo de los pasos penúltimo y final de la actividad de formación. Para ello los instructores presentaron un esquema conceptual relativo al proceso de "Programación de Medidas de Simplificación Administrativa", y en seguida se abocaron a facilitar la conducción de una experiencia de taller para que los participantes se iniciaran y vivenciaran la estrategia y tecnología de los equipos organizados, a niveles directivo y operativo, para estudiar e implantar medidas de mejoramiento del desempeno, en términos de calidad y productividad.

913. Para tales efectos se expuso, en sesión plenaria, un modelo para la elaboración de los programas institucionales de simplificación administrativa (en el marco del PLANSASP), cuyas medidas expresarían compromisos para elevar los niveles de eficiencia y satisfacer las expectativas de la clientela (externa o interna) de los servicios y bienes que se le proporcionan. Los componentes del modelo y la sucesión en que se se desenvuelven se describió así:

1. La determinación del estado actual y el estado deseado en un servicio, un producto o el logro de una meta.

2. La medición y análisis de "brechas" de desempeno.

3. El enunciado de especificaciones de calidad y eficiencia.

4. La generación de ideas acerca de cómo se puede "cerrar la brecha" y satisfacer o ajustarse a las expectativas de calidad y eficiencia.

5. La identificación de medidas de simplificación administrativa.

6. La elaboración de programas de simplificación, llenando los formatos del PLASASP, y establecer compromisos para su implantación.

7. Realimentación de resultados, para evaluar el desempeno y reciclar el proceso.

914. Habiéndose cubierto los pasos de ese proceso durante las sesiones entre clientes y directivos, el arranque de los

trabajos de los equipos operativos (integrados por el personal a cargo de la tramitación o prestación inmediata del servicio) comprendería las etapas propias del funcionamiento de un "Círculo de Calidad", las cuales fueron descritas por los instructores-facilitadores de la manera como se ilustra:

ETAPAS PARA LA INSTALACION Y OPERACION DE LOS CIRCULOS DE CALIDAD OPERATIVOS

1a. Constituir equipos de simplificación administrativa mediante círculos operativos para el mejoramiento de la calidad.

2a. Difundir entre los integrantes de los círculos la filosofía de la calidad.

3a. Presentación del Programa de Simplificación Administrativa convenido entre directivos y clientes.

4a. Enriquecimiento del Programa de Simplificación con aportes de los miembros del círculo.

5a. Elegir en grupo una medida de simplificación para el mejoramiento de la calidad y la eficiencia.

6a. Identificar y seleccionar problemas.

7a. Analizar las causas de los problemas.

8a. Sugerir alternativas de solución.

9a. Presentar sugerencias de solución a las autoridades superiores.

10a. Aprobar soluciones que mejoren la calidad y eficiencia.

11a. Implantar acciones de mejoramiento.

12a. Seguimiento y evaluación de resultados.

915. Congruentes con ese ordenamiento, la comunidad de participantes se instituyeron en círculo de calidad y se dió paso a la difusión de la Filosofía de esta última.

916. Con tal objeto, se procedió a definir lo que es un "Círculo de Calidad", entendiéndose por tal: "Un grupo de tres a doce empleados que participan voluntariamente, en su desarrollo personal y en el de la organización. El supervisor formal del grupo actúa como líder. Los miembros reciben apoyo y asistencia técnica de un facilitador debidamente capacitado. El grupo se reúne una o dos horas a la semana, durante la jornada normal de trabajo. Los participantes reciben entrenamiento en técnicas para la solución de problemas en grupo. Su

tarea principal consiste en identificar, analizar y resolver problemas relacionados con su área de trabajo. Someten soluciones a la consideración de los niveles directivos. Cuando les es posible, los propios participantes implantan las soluciones. El círculo evalúa el impacto de las soluciones de los problemas."

917. En seguida se expuso la Filosofía de los Círculos de Calidad en términos de que: "La rápida transformación del entorno de las organizaciones las impulsa a llevar a cabo estrategias de cambio planeado. La cercanía con el cliente o usuario es la mejor manera de conocer sus verdaderas necesidades. Controlar la calidad no basta, primero hay que producirla en los bienes y servicios, de tal manera que éstos den respuesta a los requerimientos de uso y costo de los clientes o usuarios. La característica de los círculos de calidad se inscribe en una administración participativa que pone énfasis en la búsqueda de la excelencia. Los círculos de calidad se basan en el reconocimiento del valor de la persona, de sus conocimientos y de su experiencia al servicio de la organización."

918. Esos conceptos, presentados en una sesión plenaria se comentaron a través de preguntas y respuestas, y fueron seguidos por una dinámica grupal que llevara a los participantes a vivenciarlos a través de una experiencia estructurada con tal finalidad. Esta se desarrolló de la siguiente manera. Se organizaron dos grupos, uno de ellos representando el rol de directivos de una empresa constructora y el otro el papel de personal de nivel operativo. A cada grupo se le ubicó en salones separados, y al primero de ellos el instructor-facilitador le comunicó que la firma había obtenido un contrato para la construcción de una "torre". A continuación les mostró un modelo gráfico de la "torre", el cual correspondía a las especificaciones convenidas con el cliente, y les entregó un juego de pequeñas piezas de madera, de varios colores, formas y dimensiones, a manera de materiales para la edificación de la "torre". Así también, les hizo saber las condiciones del precio de venta negociadas, al igual que las bonificaciones o castigos en que incurrirían con la entrega puntual de la "torre", acorde a las especificaciones, o por las demoras que surgieran. Acto seguido, se solicitó a los directivos transmitir al grupo operativo lo anterior, mediante una comunicación por escrito en la cual se incluyeran de esa misma forma las especificaciones de la "torre", de tal suerte que quienes habrían de construirla no dispondrían del prototipo gráfico. Además se designó a una persona del grupo directivo para que, también por ese medio no verbal, estableciera la comunicación entre ambos equipos. Así se llevó a cabo todo lo anterior, acompañado del juego de piezas de madera. Cabe agregar que mientras eso sucedía el grupo operativo permaneció en sus instalaciones físicas, sin saber que ocurría en el grupo de directivos o cuáles eran los motivos del retraso para iniciar el ejercicio. Solamente uno de los facilitadores permaneció con ellos a efecto de ir registrando las reacciones que afloraban a medida que trancurría el tiempo; datos que al final servirían de realimentación al pleno.

[illegible]

[illegible] al círculo de calidad el "Programa de Simplificación Administrativa" acordado entre eficiencia y dirección [illegible] solicitó a los participantes [illegible] el caso, ideas adicionales para el mejoramiento de la calidad y la eficiencia.

922. A continuación se procedió a [illegible] medidas que conforman el "Programa" de las ideas que en materia al proceso de identificación y solución de problemas propio de los círculos de calidad [illegible] reducción del tiempo de depósito y [illegible] horas a 15 o 30 minutos".

923. Luego los participantes [illegible] que circulaban en la [illegible] presentaron [illegible] la tarea [illegible] de [illegible] y etapas.

924. El resultado de ese ejercicio se concretó en el siguiente inventario de obstáculos que provocan la demora en los tiempos de depósitos y el hacer efectivos los cheques:

1. Falta de supervisión
2. Imposibilidad de contratar nuevo personal.
3. Fallas en la programación para asignar personal.
4. Carencia de infraestructura mínima.
5. Largos períodos para los recesos de almuerzo y café de los cajeros.
6. Inexistencia de una cultura de ventas, y falta de planificación en esta actividad.
7. Falta capacitación.
8. Falta de incentivos para motivar al personal.
9. Intereses personales o de grupos opuestos al cambio.
10. Falta identificación del personal con el servicio.
11. Reducido número de plazas del puesto de cajero.
12. Ausencia de un banco de datos automatizado para la toma de decisiones.
13. Falta de un sistema de información al cliente.
14. Carencia de estándares de productividad por cajero.
15. Fluctuación de la demanda de servicio.
16. Inadecuada distribución de tareas entre el personal de cajas.
17. Engorrosos trámites internos y llenado de papelería.

925. La siguiente etapa tuvo que ver con el análisis de las causas de las dificultades identificadas. Con fines ilustrativos de la aplicación del diagrama "causa-efecto", los participantes decidieron examinar el problema relativo a la "Inadecuada distribución de tareas entre el personal". Auxiliándose del diagrama "Ishikawa" (espina de pescado) se encontraron cuatro causas generales de la situación prevaleciente, a saber:

1a. Fallas en la administración de los recursos humanos.

2a. Escasez de personal.

3a. Procedimientos inadecuados.

4a. Limitaciones internas debidas a diferencias en las categorías de cajero.

926. Acto seguido, los miembros del círculo de calidad se dieron a la tarea de generar soluciones que eliminaran las causas que traían como efecto el problema en cuestión. Las sugerencias ideadas por los participantes fueron las que a continuación se enuncian.

RECOMENDACIONES DE SOLUCION AL PROBLEMA

PROBLEMA (efecto): Inadecuada distribución de tareas entre el personal de cajas.

C A U S A S /	S O L U C I O N E S
1. Fallas en la administración de los recursos humanos.	1.1. Capacitar a la Jefatura en organización del trabajo y técnicas de dirección.
2. Escasez de personal.	2.1. Automatizar servicios al público (cajeros automáticos), tarjetas de crédito, registro de firmas).
3. Procedimientos inadecuados.	3.1. Crear manuales de procedimientos, y mantenerlos al día.
4. Diferencias en las categorías de los cajeros.	4.1. Uniformar las categorías entre los cajeros, estableciendo la de "cajero universal".

927. Otro ejercicio similar se llevó a cabo respecto al problema de "falta de un sistema de información al cliente". Siguiendo el mismo proceso del ejemplo anterior se llegó al siguiente resultado:

RECOMENDACIONES DE SOLUCION AL PROBLEMA

PROBLEMA (efecto): Falta de un sistema de información al cliente.

C A U S A S /	S O L U C I O N E S
1. Deficientes canales de información.	1.1. Tecnificar o automatizar los sistemas de la información al cliente (circuitos de T.V., pantallas, rótulos, folletos).
2. Falta capacitación al personal que brinda información.	2.1. Desarrollar actitudes, aptitudes, conscientizar y motivar al personal.
3. No se planifica la información.	3.1. Dirigir la comunicación hacia la orientación deseada conforme a un plan.
4. No se consulta al usuario sobre la calidad de la información.	4.1. Encuestar a los clientes. Contar con Manual de Servicios y Requisitos.

928. Una última importante actividad se realizó con la finalidad de reforzar la interiorización del papel facilitador, de los procesos de cambio que tienen lugar en los equipos para el mejoramiento de la calidad, entre los participantes al Curso-Taller. Para esto se practicó un ejercicio colectivo en el cual todos seleccionaron fotografías, que habían sido extendidas en el piso, con imágenes de personas en diversas situaciones, individuales y grupales, de interrelación humana o la ausencia de esta. En seguida, cada participante dió su interpretación de cada una de las imágenes por él elegidas, haciéndolo con referencia a si éstas correspondían a su percepción personal acerca del rol de consultor "experto", del tipo de la relación "medico-paciente", o bien al del consultor "facilitador" de los procesos de cambio. A medida que transcurría la experiencia el instructor colocaba sobre una pared las fotografías que iban siendo examinadas, distribuyendolas en dos grupos correspondientes a los dos tipos de estilos de consultoría. El resultado de la tarea fué la construcción del siguiente perfil de atributos de un "facilitador", y según el cual éste debe ser:

1. Comunicativo
2. Dinámico
3. Una ayuda
4. Orientador
5. Guía
6. Optimista
7. Receptivo
8. Experimentado
9. Conocedor
10. Diestro
11. Capacitado
12. Maduro
13. Disciplinado
14. Persuasivo
15. Integro
16. Ejemplo
17. De buen carácter.
18. Organizador
19. Participativo
20. Capaz en trabajo grupal.

929. Concluída esa sesión se procedió a evaluarla en función de las expectativas iniciales y los objetivos formales. Para ello se hizó una revision de los conceptos registrados en hojas de rotafolio, por cada etapa de la Agenda seguida, las cuales se encontraban colocadas secuencialmente en los muros del salón. Por último, se desarrolló la ceremonia de clausura de los trabajos.

B.6. PLAN PILOTO DE UN PROGRAMA PARA EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD EN EL MARCO DEL PLANSASP

930. Siguiendo las directrices del Ministro de Planificación en el sentido de que el Plan de Simplificación Administrativa del Sector Público (PLANSASP) debería iniciarse en forma segura mediante experiencias piloto, la primera de ellas se emprendió en el Banco Estatal. Esta institución reunía los requisitos de ser estratégica para los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo, en cuanto a hacer de las exportaciones el motor de la reactivación económica del país. Asimismo, el Banco había mostrado su vocación de agente de cambio al solicitar, antes de la terminación del Curso-Taller de facilitadores en círculos de calidad, que fuera objeto de la primera intervención mediante esta modalidad innovadora para introducir procesos participativos en el mejoramiento de los servicios que venía prestando en tal sector prioritario.

931. El punto de entrada con tales propósitos se localizo en la Direccion de Comercio Exterior, cuyo titular habia tenido la iniciativa de llevar adelante un programa de calidad y eficiencia en su ámbito de competencia. De tal suerte, este directivo prestó todo su apoyo al plan de trabajo que le fué prsentado por el equipo de consultoría externa, en reunión donde tambiém acudió el Subdirector de Exportaciones, titular del área donde se instrumentaría la intervencion.

932. Ese mismo dia se organizó el equipo que conformaría el primer circulo de calidad. Este estuvo compuesto por dos grupos, a saber: el de funcionarios con cargo de jefatura, y el de personal responsable de la atencion directa al publico.

933. Así tambien, fué acordado, en sesión subsiguiente, el diseno propuesto por los consultores externos para la consecución de los propósitos perseguidos. Acorde con los principios rectores de la filosofía de calidad, el programa a seguir estaría centrado en el cliente, lo cual implicaba su participación activa en los trabajos. De igual forma, la responsabilidad inherente a la función directiva, en cuanto a velar por el constante mejoramiento de desempeno de las áreas a su cargo, obligaba su presencia para examinar, junto con los usuarios, las necesidades sentidas por elevar los niveles de calidad y eficiencia en el servicio y planificar las medidas pertinentes, así como comprometerse en apoyar la eficaz implantación de éstas. Esto conllevaba, a su vez, el involucramiento activo de los propios servidores publicos a cargo de la atención inmediata a la clientela, con objeto de estudiar los factores restrictivos a una respuesta adecuada a las expectativas de un mejor servicio, y buscarles solución. En tal circunstancia se diseno una intervencion grupal compuesta por los tres modulos que en seguida se describen.

P R O C E S O D E I N T E R V E N C I O N

MODULO	ACTIVIDADES	PARTICIPANTES	DIA
I	Orientar sobre el plan de simplificación, el mejoramiento de la calidad y vivenciar el proceso de operación de los circulos de calidad.	Directivos del Area de Exportaciones.	1
II	Identificar necesidades sentidas de mejor calidad de servicio y determinar medidas de simplificación.	Usuarios y Directivos.	2
III	Instalar circulos, analizar problemas y sugerir soluciones.	Prestadores directos del servicio.	3-5

934. De acuerdo a lo previsto, se puso en marcha la primera sesión de trabajo con la presencia del Director de Comercio Exterior quien expuso los motivos y trascendencia la reunión, así como el interés muy particular de las autoridades superiores por los resultados y beneficios que se obtendrían. Acto seguido, los instructores-facilitadores del taller expusieron los objetivos del mismo, y clarificaron expectativas de los asistentes.

935. La primera tarea a desarrollar consistió en hacer una presentación a los participantes acerca del Plan de Simplificación Administrativa del Sector Público, al igual que del proceso participativo para la elaboración del programa institucional respectivo, según se ilustra en el cuadro correspondiente. A continuación se expuso la filosofía de calidad, acompañándose de un ejercicio vivencial para realizar la interiorización del concepto. Valiéndose para ello del ejercicio de la construcción de la "torre", ya detallado en el apartado relativo al "Curso-Taller de Formación de Facilitadores".

936. Posteriormente los participantes realizaron un breve simulacro de cómo operan los equipos, o círculos, para el mejoramiento de la calidad y eficiencia, de la estructura institucional de éstos, del papel que a los cuadros de dirección les corresponde en cuanto miembros de círculos que a su nivel se instituyan, al igual que con respecto a los equipos que se organizan dentro de sus campos de responsabilidad, además de aclararse el rol del facilitador del proceso de funcionamiento de los círculos y del programa de mejoramiento, aparte de las técnicas y herramientas empleadas para el acopio de información, análisis y solución de problemas, y presentación de recomendaciones.

937. Al día siguiente, se reunieron el Subdirector de Exportaciones y su equipo de funcionarios de jefatura y supervisión junto con representantes de los usuarios. Estos últimos eran empresarios exportadores en el ramo de productos perecederos, del mar y de agricultura. Entre todos se hizo un ejercicio de clarificación de percepciones respecto a la misión del Banco en materia del área de comercio exterior y exportaciones, para proceder a continuación a una evaluación del desempeño en cuanto al tema específico del trámite de "Expedición de Licencias de Exportación".

938. Posteriormente, directivos y empresarios se dieron a la tarea conjunta de describir el estado actual en que se comportaba la gestión del trámite, para después visualizar un escenario futuro deseable. En seguida se propusieron, negociaron y convinieron nuevos niveles y especificaciones de calidad y eficiencia. Toda esta tarea se describe ahora.

PROCESO PARTICIPATIVO INTERINSTITUCIONAL DEL PLANSASP

DIRECTIVOS	USUARIOS	SERVIDORES PUBLICOS
Convocan a representantes de usuarios	Se reúnen con Directivos para: -Clarificar misión -Describir situación actual y sus expectativas -Evaluar desempeño	
Elaboran programa de Simplificación Administrativa		Constituyen equipos de Simplificación Administrativa (Círculos de calidad) para: -Enriquecer Programa -Analizar problemas -Sugerir soluciones
Estudian viabilidad y aprueban		Implantan soluciones
	Evalúan los resultados	

MIDEPLAN	FACILITADORES
Coordina, apoya el proceso y da seguimiento	Apoyan el proceso

PROCEDIMIENTO: Expedición de Licencias de Exportación.

ESTADO ACTUAL	ESTADO DESEADO
1. Se tramita en puerto de embarque.	1.1. Generalizar la expedición a todos los puertos de embarque.
2. Se solicita el peso del embarque en momento inoportuno.	2.1. El Banco autorice la licencia con el peso aproximado, y la aduana proporcione el peso real.
3. Inflexibilidad en los procedimientos.	2.2. Establecer un mecanismo de contingencia y corrección de errores.
4. Deficiente calidad en la información contenida en la solicitud.	2.3. Presentar información completa y precisa en la solicitud.
5. El código de exportador no se aprovecha para mejorar la actividad.	2.4. Utilizar el codigo de exportador como mecanismo de control.
6. No hay la tecnologia y la planta física adecuada.	2.5. Disponer de tecnologia e instalaciones apropiadas.
7. Los precios no se fijan acordes con la realidad.	2.6. Flexibilizar la banda de los precios para que concuerde con los precios.

939. Una vez puesto en claro por los participantes la brecha entre la situación actual y la deseable, se procedió entre las partes a especificar, y acordar, las características de calidad y eficiencia de un mejor servicio, según se muestra.

ESPECIFICACIONES DE CALIDAD Y EFICIENCIA

1. Tiempo de tramitación de un máximo de 10 minutos.
2. Tiempo invertido por el exportador de 1 hora.
3. Solicitud con información completa y precisa.
4. Licencia expedida en los tres puertos principales de embarque.
5. Información sobre requisitos documentada y difundida con claridad entre exportadores y agentes aduanales.

6. Solicitud con anotación de la unidad de comercialización (por unidad o peso). Indicándose en el de unidad un peso aproximado, al igual que en el de peso bruto. En todos los demás casos, el peso deberá ser exacto.

7. Atención por personal capacitado para el trato con el público.

8. Personal con facultad discrecional y que goce de la confianza de sus superiores.

9. Políticas claras para el manejo de contingencias, límites y corrección de errores.

10. Tecnología actualizada e instalaciones apropiadas.

940. Convenidos los atributos para un trámite eficiente y ajustado a nuevas especificaciones de servicio, se dió por concluida la sesión entre usuarios y directivos. A continuación, éstos últimos se abocaron en idear, y acordar, medidas tendientes a crear las condiciones necesarias para alcanzar los compromisos de calidad, a saber:

MEDIDAS DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

1. Desarrollar una estrategia persuasiva a nivel de cámaras de exportadores y agentes aduanales, para que la solicitud de la licencia se presente 1 hora antes del inicio del trámite aduanal.

2. Enviar un comunicado a cámaras y agencias aduanales donde se presenta una mayor incidencia de devolución de solicitudes, con el fin de que presten observancia al Instructivo.

3. Actualizar el Instructivo periodicamente, y divulgarlo entre los agentes aduanales.

4. Apoyar y participar en el proyecto de desconcentración del trámite de Licencias de Exportación en las aduanas del atlántico y del pacífico norte.

5. Incorporar al Instructivo indicaciones para la fijación del peso.

6. Realizar programas de entrenamiento para actualizar habilidades del personal en su trato con el público.

7. Elaborar políticas para el manejo de contingencias, enmienda de errores, y límites de actuación del personal; y divulgarlas en el interior del área funcional respectiva.

8. Establecer un mecanismo de consulta obligatoria previa a la devolución de solicitudes, especialmente tratándose de productos perecederos.

9. Establecer un sistema de procesamiento automatizado de la información en la oficina ubicada en el Aeropuerto.

941. Estas medidas serían consignadas en el Formato del PLANSASP, para conformar el programa institucional del Banco una vez aprobadas por el Director de Comercio Exterior, y en su caso por la autoridad superior. Con esta actividad del equipo directivo o círculo para la planificación y programación del mejoramiento de la calidad y eficiencia terminarían los trabajos previstos para el Módulo II.

942. Después de ello habría de procederse al desarrollo de un Taller para la instalación y puesta en marcha del Círculo de Calidad Operativo, lo cual fué ejecutado por el Subdirector de Exportaciones, acompanado de sus colaboradores inmediatos, que habían formado parte del equipo de planificación. El círculo operativo se compuso de ocho servidores públicos que mantienen contacto directo con los usuarios en la tramitación de la Licencia de Exportación. Una vez realizada la sesión de apertura de este Módulo III se procedió conforme a las actividades programadas en la Agenda respectiva:

1. Constitución de Equipos de Simplificación Adminismediante Círculos de Calidad.
2. Presentación del Programa de Simplificación Administrativa del Area.
3. Exposición de los Objetivos y Actividades del Taller.
4. Clarificación de Expectativas.
5. Definición de la Naturaleza y Filosofía de los Círculos de Calidad.
6. Identificación de Problemas para Elevar la Calidad y Eficiencia del Servicio.
7. Análisis de las Causas de los Problemas.
8. Identificación de Soluciones.
9. Sesión de Presentacion de Recomendaciones Ante el Cuerpo Directivo.
10. Clausura del Taller.

943. Efectuada la apertura de la reunión y expuesto el programa de mejoramiento, se hizo del conocimiento de los integrantes del Círculo Operativo que la tarea fundamental de este equipo consistiría en instrumentar las medidas que para elevar la calidad y eficiencia del servicio habían sido acordadas entre autoridades y usuarios. De tal suerte que los primeros esfuerzos estarían encaminados hacia optimizar el trámite relativo a la expedición de licencias a los exportadores.

944. Habiendose puesto tambien en claro expectativas y dudas de los participantes, los consultores-instructores, con la colaboración de quienes por parte del Banco habian recibido capacitación en el Curso de Facilitadores, así como auxiliados ademas por personal técnico de la Dirección General de Racionalización del Estado que recibieran igualmente tal formación, se puso en operación el Círculo.

945. En primer término se efectuó una introducción a los programas para el mejoramiento de la calidad, su filosofía, organización, funcionamiento y tecnología. Esto se realizó en forma muy similar al Curso-Taller de Facilitadores y a la Sesión con el Equipo de Directivos.

946. Durante el segundo día de actividades los participantes se abocaron a seleccionar de entre las medidas de simplificación, convenidas por usuarios y directivos, alguna que permitiera, de manera simultánea, someterla al proceso de solución de problemas y el aprendizaje del mismo a través de la acción con datos de la realidad.

947. El tema elegido para ser resuelto fue el de "Mejorar el Trato con el Público". Para esto el equipo operativo identificó problemas y analizó sus causas, valiéndose para ello del paquete de técnicas e instrumentos grupales y estadísticos. En cuanto a su primer cometido resultó lo siguiente.

LISTADO DE PROBLEMAS EN EL TRATO CON EL PUBLICO USUARIO

1. Desconocimiento del cliente de los procedimientos a seguir y de los documentos a presentar.
2. Defectuosa presentación de la solicitud.
3. Presiones por parte del cliente.
4. Criterio propio de quien atiende al cliente.
5. Falta de documentos.
6. Vencimiento de licencias de exportación.
7. Dificultad para reconocer errores por ambas partes
8. Agresividad que en ocasiones tiene lugar.
9. Ilegalidad en los trámites.
10. Sensación del cliente de que se ve afectado financieramente por las demoras.
11. Firmas en las solicitudes que no corresponden a las registradas en el Banco.
12. Realización de trámites innecesarios.

948. Esta tarea, como las posteriores fueron sistematicamente realizadas conforme a la técnica de grupos nominales, para después compartir resultados en sesiones plenarias, mediante presentación de relatorías, auxiliadas visualmente por hojas de rotafolio, discutirlos y enriquecerlos al percibirse unitariamente.

949. El siguiente paso consistió en determinar el peso o importancia relativa de cada problema enunciado, obteniendose un grafico de Pareto cuyas barras mostraban, de izquierda a

derecha y en orden decreciente, que se percibia como de mayor criticidad "el desconocimiento del cliente de los procedimientos a seguir y de los documentos a presentar" (94%); seguido por una "comunicacion inapropiada" (69%) y "presiones del cliente (69%); ademas de una "defectuosa presentacion de la solicitud" (58 %).

950. Después de ello los participantes decidieron trabajar sobre el primero de los problemas, organizandose a tal efecto en dos grupos.

951. Haciendo uso de un diagrama Ishikawa (espina de pescado), se buscaron las causas cuyo efecto resultaba en el desconocimiento por parte de los usuarios de los procedimientos que implicaba el trámite y de la documentacion correspondiente. Las principales causas encontradas fueron:

1. No hay comunicacion oportuna del Banco acerca de los cambios en los procedimientos.
2. Falta de interes del usuario.
3. Los servidores del Banco, y de otras instituciones dan a los usuarios información escasa y equivocada.
4. Se pierde y deforma la información al canalizarse por medio de mensajeros y terceras personas.
5. Existe apatía en el servidor publico.

952. Posteriormente se determinó la importancia relativa de las causas, y así por ejemplo para el problema de desconocimiento de procedimientos y documentación se le calificó como sigue: a la falta de interés del propio usuario se le asignó un 33%; a la apatía del servidor público el 28%; un 17% correspondió a la falta de comunicación oportuna por parte del Banco; otro 15% a la pérdida y deformación de la información; y un 7% a la información escasa y equivocada que se ofrece al usuario.

953. Por ultimo, se llevó a cabo un ejercicio adicional para identificar las fuerzas restrictivas que intervenían en el mantenimiento del estado de cosas vigente en cada una de las causas señaladas, para de inmediato generar opciones de solución. A manera de ejemplo se tomó el caso de la cumunicación inapropiada, identificandose como motivantes de ello:

1. Poca comprensión a lo que el usuario desea.
2. Mala comprensión a la comunicación escrita.
3. Deficiencia en las habilidades para la comunicación escrita.
4. Limitantes externas a la acción directiva.
5. Limitantes externas a la supervisión.
6. Presiones de tiempo dificultan la planificación de las comunicaciones.

954. Con base en lo anterior los participantes se dieron a la tarea final de idear sugerencias de solución a los problemas, y en seguida preparar la sesión de presentación de las mismas a las autoridades superiores.

955. **Las propuestas generadas por el grupo fueron las siguientes:**

1a. Eliminar limitantes a la comunicacion oral interpersonal usuario-servidor publico.
2a. Realizar programas de capacitacion en comunicación escrita.
3a. Auxiliarse de la expresion visual mediante graficas y planos.
4a. Incrementar la interrelacion de directivos y personal operativo para abordar y atender el problema de lo inadecuado de las comunicaciones.

956. Esta muestra elemental de la manera como operan los Circulos de Calidad, y de los resultados a que dan lugar, fueron exhibidos y puestos a consideración en sesion plenaria ante el Director de Comercio Exterior del Banco. En la reunión se encontraron tambien presentes el Subdirector de Exportaciones y los funcionarios de jefatura y supervisión de esa área. En esta ocasion se evidenció, con éxito, la bondad de las estrategias de gestion participativa y de la tecnología de Investigación Acción, representadas por los Circulos de Calidad, para desencadenar, conducir e implantar procesos deliberados de simplificación administrativa para el mejoramiento del desempeno institucional. Todo ello mediante el involucramiento conjunto y activo de los principales actores del proceso de cambio: la población usuaria de un servicio y los prestadores del mismo, tanto autoridades como servidores directos. Esto, con el fin de materializar eficaz y eficientemente las metas de los programas prioritarios para el desarrollo nacional y responder adecuadamente a las demandas de la colectividad, mediante la entrega a ésta de bienes y servicios de alta calidad centrados, con sentido humano, en las necesidades individuales y colectivas de quienes conforman una sociedad servida por el Estado y su Administracion Publica.

CUARTA PARTE

SUMMA

Y

LECCIONES DE LA EXPERIENCIA

S U M M A

1. Entendemos por CAMBIO la alteración del "statu quo", el paso desde una situación actual hasta otra, en los niveles individual, grupal, institucional y de sistemas más amplios de la sociedad. Ello implica aumentar, ajustar, modificar, remover, innovar, transformar o reinventar, a lo largo del tiempo, factores culturales, políticos, normativos, estructurales, psicosociales y tecnológicos, o aspectos cuantitativos, cualitativos y de lugar, que conforman la identidad de dichos sistemas, y los del propio entorno, dentro un campo de fuerzas que, en un momento dado, es determinante de su comportamiento y desempeño.

2. Las TIPOLOGIAS distinguen entre cambio "dentro" de un sistema y cambio "del" sistema. El primero, "intrasistémico", se refiere a procesos de "mantenimiento" o ajuste; y el segundo significa una nueva estructura del sistema, su "transformación en otro". En un caso el sistema permanece inmodificado, su estructura invariable, dentro de dimensiones relativamente estables; y en el otro, cambia el propio sistema, se autorrectifica en el plano "intersistémico", lo que supone el "salto" a un nivel superior, una mutación generada desde afuera. También se diferencia el cambio "inmamente", provocado por una "fuerza interior", de aquel originado, según la teoría "externalista", por causas ambientales. Una posición ecléctica combina ambos enfoques; otra favorece el cambio inmanente, apoyado por el principio externalista. De cualquier modo, un sistema puede sentir la necesidad del cambio debido a perturbaciones del entorno, o a dificultades atribuibles a sí mismo, de donde se aprecia un criterio taxonómico adicional. Desde otra perspectiva, existen cambios "estructurales" de tipo "axiológico" (valores), "institucional" (innovación en las formas de organización y en los métodos), "redistributivo" de poder (en cuanto a posesiones, recompensas y proceso decisorio), y de "actores" (personas, capacidades y actitudes). Ahora bien, se designa cambio "incremental" ("reforma") al compatible con el régimen reglamentador, con las normas establecidas y aceptadas por un grupo o sociedad; y recibe el calificativo de "dialéctico" ("revolución") al cambio que contraviene, de manera súbita, el derecho oficial o los sistemas de valores de las instituciones que representa, destruyendo o reconstruyendo a éstas mediante intervenciones importantes y enérgicas. Otra clasificación identifica cambios "coercitivos", dirigidos e impuestos por la fuerza; y cambios "guiados" e "inducidos", expresando quienes son objeto del mismo sus preferencias y condiciones. Cuando el cambio es del tipo "más de lo mismo", la "solución es el problema"; y al contrario, la "modernización" es innovación, ruptura con el pasado, mutación deliberada. Finalmente, el cambio puede ser "no planificado" (accidental, espontáneo) o "planificado" (intencional, voluntario).

3. El CAMBIO PLANIFICADO o "cambio no accidental" es aquel producto de un acto premeditado, esto es, pensado reflexivamente, determinado por la voluntad en orden a un fin, resultado de una decisión de esforzarse deliberadamente para resolver los problemas, transformar las condiciones y modelar el entorno. El susbstrato del cambio planificado es el propio sistema, individual, grupal e institucional, que siente la necesidad y percibe la posibilidad de cambiar, además de tener el deseo de realizarlo, en sí y por sí, al tomar "conciencia del problema". De tal suerte, él es autor y actor fundamental del cambio, sujeto y no objeto del mismo, o para decirlo aristotélicamente, es el "principio", el "ser por cuya voluntad se mueve lo que se mueve y cambia lo que cambia". Este paso "desde" un estado de cosas "hasta" otro preferido, es asistido, a solicitud del sistema, por un facilitador de dicho proceso, quien brinda ayuda profesional utilizando conocimientos válidos para tal empresa conjunta. En ese contexto el cambio planificado puede definirse como un esfuerzo consciente, deliberado y colaborativo entre un sistema cliente y un agente de cambio, reunidos para resolver problemas que impiden al primero actuar con mayor eficacia en su condición actual o ante nuevas situaciones, internas y externas, o para visualizar y materializar estados futuros, mediante la aplicación de conocimientos y métodos científicos sobre el comportamiento del cambio, así como de la tecnología de intervención social. Asimismo, el cambio planificado, a diferencia del de naturaleza accidental y coercitiva, el que le "sucede" o se impone a las personas, los cuales traen consigo síndromes de ansiedad, temor, y actitudes defensivas y refractarias, es por el contrario "reductor" de incertidumbre y resistencia, y "creador de antiazar", debido a su contenido de conciencia e intencionalidad, opuesto al acaso, a la fatalidad y a la imposición externa.

4. CAMBIO ORGANIZACIONAL es la alteración, planificada o no, del statu quo de una institución, o de alguno de sus subsistemas, pasando de un estado a otro su configuración en las variables finalistas, estructurales, humanas, tecnológicas y de gestión, y dentro de los planos cultural, político, y psicosocial. En cuanto sistemas abiertos, las instituciones participan de un perpetuo movimiento de organización, desorganización y reorganización. Abordar esa dinámica nos lleva a aprehender el fenómeno del cambio organizacional desde una cuadruple óptica: 1a. "lo que cambia" (las variables y los planos del sistema); 2a. "quienes cambian" (los actores: "sistema cliente", directores y agentes de cambio, defensores y opositores); 3a. "cómo se cambia" (estrategias de coerción, reemplazo, difusión, indoctrinamiento, socialización, emulación, expertismo, por decreto, por involucramiento, mediante métodos grupales, facilitación de procesos, cambio planificado e investigación-acción); y 4a. "los pasos del cambio" (el proceso de "descongelamiento-desplazamiento recongelamiento", para transitar "desde-hasta".

5. El CAMBIO ORGANIZACIONAL PLANIFICADO (COP) de las instituciones es propio de aquellas poseedoras de propiedades

"morfogenéticas" (autoconsciencia, autorregulación, autodirección y autoorganización), esto es, en forma intencional se diseñan y estructuran, y de manera deliberada se reestructuran y renuevan. Ello presume contar con capacidades para el "examen de la realidad", "prospectiva", "adaptabilidad", "dominio" de su entorno, "alteración de objetivos", "autotransformación" y "administración del cambio". Esta "capacidad analítica" constituye una de las virtudes más importantes del directivo, y reside en su habilidad para comprender las rápidas y complejas tranformaciones del entorno, y en ayudar a su institución a "remover las fuerzas de inercia" y adaptarse creativamente. Por DOP entendemos: a) un esfuerzo metódico; b) provocado e inducido; c) de manera autoconsciente, deliberada, anticipativa, prospectiva, y "por sí"; d) entre un sistema cliente y un agente facilitador, reunidos en colaboración; e) para idear y proyectar, iniciar conducir y controlar transformaciones, innovaciones o intervenciones; f) que permitan modificar el comportamiento institucional y elevar su nivel de desempeño; g) alterando el estado del campo de fuerzas de organización y gestión; h) mediante el empleo de conocimientos válidos sobre el comportamiento del cambio y tecnologías sociales y administrativas; i) así como, a través de un enfoque sistémico para el análisis y la reflexión estratégica o situacional, la adaptación creativa y la autorrenovación y revitalización organizacional.

6. Los primeros RESPONSABLES DEL CAMBIO PLANIFICADO en una institución deben ser las propias autoridades de la misma. Por el propio carácter de su rol directivo les compete el ejercicio de una atribución no delegable, a saber: jugar el papel de principal agente y conductor del proceso de cambio dentro de sus ámbitos de actividad. A ellos corresponde autoevaluar la eficacia, eficiencia y calidad del desempeño en el organismo o empresa bajo su responsabilidad, y promover las medidas para el mejoramiento de la gestión que procedan en consecuencia, en vez de reaccionar mecánicamente motivados por factores internos y externos imprevistos. Lo anterior demanda que los cuadros directivos y las instituciones, dispongan de habilidades para anticipar los problemas y sus causas, planificar los cambios y manejarlos, tornándose más alertas e innovadoras que cuando se operaba en ambientes de mayor certidumbre, menos dinámicos y sin la acelerada transformación. Tal capacidad implica no únicamente destrezas sino conlleva la modificación de actitudes y comportamientos, y presupone la "unión entre la meditación y la acción", además de institucionalizar la práctica interna de "revitalización organizacional". Entendida ésta como un proceso social complejo que comprende la apertura a un deliberado autoexamen y autoanálisis de la operación y del comportamiento de un sistema, así como la relación colaboradora entre los directivos y los agentes de cambio para mejorar el desempeño del mismo.

7. Los pasos a través de los cuales las instituciones se "elevan por su propio esfuerzo" hacia estados futuros deseables, de comportamiento y desempeño, previniendo además "síndromes de rigidez u osificación", es el PROCESO DE CAMBIO ORGANIZACIONAL PLANIFICADO. Esto significa que el esfuerzo de

cambio puede "estructurarse", esto es, emprenderse, conducirse, coordinarse y controlarse en forma sistemática. Lo cual permite "hacer operativo" el conocimiento y la tecnología que fundamentan al cambio planificado, y los análistas administrativos se convierten de "observadores pasivos" en "participantes sociales activos" o agentes facilitadores del cambio. La "estructuración" del PROCESO DE COP se desenvuelve en "fases críticas" agrupadas en cuatro subprocesos, como sigue: 1o. Iniciación (preparación para el cambio): 1.1. determinar la necesidad de cambio; y (para ello), 2. reunir al sistema cliente y el agente de cambio. 2o. Regulación: 2.1. establecer una relación de ayuda; 2.2. clarificar (diagnóstico) problemas; 2.3. establecer y seleccionar objetivos y caminos alternos de cambio; 2.4. aplicar estrategias y tácticas; y 2.5. estabilizar e institucionalizar el cambio. 3o. Evaluación: 3.1. medir el logro de objetivos; 3.2. identificar y evaluar las fuerzas de cambio involucradas en el proceso mismo; y 3.3. evaluar la eficacia total del sistema u organización. 4o. Terminación: 4.1. Establecer en la estructura del sistema cliente la capacidad de autoevaluación del desempeño y del rol permanente de agente de cambio interno; y 4.2. finalizar la relación de ayuda. En este proceso de solución de problemas y de "aprender a aprender", los principales actores del mismo están representados por el binomio "sistema cliente-agente de cambio". El "sistema cliente" es quien viene "activa y voluntariamente" a "buscar ayuda" para resolver un problema, pero "sin ninguna intención de renunciar a su propia responsabilidad en la situación". Dentro del proceso de COP el sistema cliente es "un sistema social" que "solicita" la asistencia de un agente de cambio, para que lo "ayude" en "su deseo" de "modificar o transformar" a la "organización", con el "propósito final" de "mejorar la eficacia o el desempeño" de esta. Por su parte, el agente de cambio, también denominado "facilitador" o "consultor" del "proceso" de cambio, es un "profesional en brindar ayuda" que "colabora" con el sistema cliente, para que éste logre "sus objetivos" de mejorar el desempeño organizacional. El "facilitador" opera mediante "intervenciones" deliberadas, induciendo el cambio a través del pensamiento creativo y la innovación. Además, debe estar equipado con habilidades y técnicas para mejorar el desempeño a través de actividades grupales donde por sí mismos los miembros del sistema cliente se involucren activamente en la visualización de escenarios futuros, el autodiagnóstico de problemas, la definición de objetivos, estrategias, tácticas y planes de cambio, así como para establecer y mantener apropiadas relaciones de trabajo con el sistema cliente. También será quehacer de "consultor de procesos" el transmitir al sistema cliente la capacidad para la elaboración de diagnósticos organizacionales y encontrar las soluciones adecuadas a sus propios problemas.

8. En el campo de la Administración Pública se ha reconocido también durante los últimos cinco lustros la necesidad imperiosa de la MODERNIZACION ADMINISTRATIVA. Es así como desde mediados de la década de los sesenta, gobiernos y organismos internacionales de cooperación técnica patentizan que con "sentido de urgencia" se modifiquen radicalmente es-

tructuras, sistemas y procedimientos tradicionales y métodos arcaicos, y se incorporen nuevos valores, comportamientos y tecnologías físicas y sociales idóneos a nuevos objetivos. Esto, por cuanto una sociedad distinta exige una administración diferente, y una total reorientación que la ponga a tono con su nuevo papel en el Estado moderno. Para ello, se ha demandado recrear, renovar, simplificar, redimensionar y revitalizar las administraciones públicas, apoyando de esa forma los cambios que exigen las transformaciones y los procesos de modernización societal. Lo anterior supone acompanar los cambios en la Administración Pública con el cambio en actitudes, hábitos, usos y costumbres profundamente arraigados. Así, el esquema conceptual, referencial y operativo adoptado por varios países para la modernización se ha fundamentado, por su pertinencia, en el modelo de cambio planificado.

9. Siguiendo ese orden de ideas, la ADMINISTRACION PARA EL CAMBIO se refiere a las medidas admistrativas "audaces" que permitan, con un "sentido de urgencia", adaptar adecuadamente a la Administración Pública a circunstancias cambiantes en magnitud y ritmo dentro de entornos turbulentos, complejos e inciertos, y al mismo tiempo facilitar y administrar ese proceso. Por consiguiente, la adaptación creativa a esos contextos precisa el encontrar medios para anticipar y hacer frente a los cambios en la realidad que circunda a las instituciones de la Administración Pública, al igual que en la macroenvolvente de ésta, y en seguida encauzarlos mediante acciones modernizadoras, de reforma o reestructuración de fondo, y mejoramiento, aplicando enfoques, conceptos y técnicas de gestión innovadores. Por consecuencia, se hace imprescindible fortalecer en los directivos, y en los servidores públicos en general, e inculcar y desarrollar en los futuros funcionarios, vocaciones, capacidades, destrezas, motivaciones y comportamientos que les permitan dar respuestas dinámicas a los retos del cambio. Esto debe habilitarlos para involucrarse, participar y comprometerse colectivamente en la autoevaluación del desempeno institucional, y personal, visualizar y planificar estrategias para mejorar, innovar o reinventar la organización, gestión y prácticas administrativas. Y, de inmediato, materializarlas con el fin primordial de optimizar la calidad y productividad del trabajo, de los servicios que prestan y los bienes que producen en función de las necesidades sentidas y las demandas de la sociedad. Dando, de esa suerte, eficaz y eficiente cumplimiento a los propósitos y la razón de ser que justifican la creación y permanencia de los organismos, y la presencia de los servidores, que conforman las administraciones públicas.

10. Cómo hacer operativo el COP, cómo llevarlo a la práctica, esa es la tarea de la INVESTIGACION-ACCION (I/A), por cuanto ésta permite tanto "facilitar" el cambio organizacional, como "aprender" acerca del mismo. El propósito de la I/A es ayudar a conocer para actuar y transformar deliberadamente la realidad, mejorando el desempeno de las organizaciones por parte de los propios destinatarios del cambio, cuando ellos generan información y estudian las fuerzas que afectan su comportamiento, y proceden a modificarlo. Al mismo tiem-

po, a partir de la praxis se elaboran y reelaboran el conocimiento y la tecnología para la propia I/A y el proceso de cambio planificado, basado en datos. Su foco de atención no es la "observación y descripción" de los fenómenos, ni la "prescripción" de recetas o recomendaciones. Sino por lo contrario, la I/A significa la "intervención" directa en la dinámica del cambio para solucionar los propios problemas del quehacer colectivo cotidiano, conociendo la realidad "desde adentro" a través de una "inserción" e "inmersión" participativa en su seno. Además, la I/A implica la "cooperación activa" entre el analista, "facilitador", o investigador "activo", y los integrantes del sistema que trabaja en su propio mejoramiento, involucrados y comprometidos conjuntamente en procesos grupales para la identificación y solución de problemas. Debiendo los principales protagonistas del cambio familiarizarse y capacitarse, con la ayuda del facilitador, en los aspectos científico-metodológicos que conlleva la resolución de un problema en la vida social u organizacional. Siendo lo anterior válido tanto para quien está al frente de la organización, como para quienes se ven envueltos directamente en la I/A. Por consiguiente, este enfoque unifica, en una relación dialéctica, teoría y práctica, conocimiento y acción, e "investigador activo" y sujeto del cambio. Ello, dentro de una práxis constante compuesta por ciclos iterativos de investigación-reflexión-acción que llevan a generalizaciones, con el fin de orientar actuaciones posteriores y probar los esquemas conceptuales en vigor.

11. Los ACTORES más importantes de un proceso de I/A son los miembros de un "sistema cliente", a nivel de grupo, institución o comunidad, que juegan el papel de sujetos destinatarios del esfuerzo renovador. A ellos compete el rol primario de "agente social" capaz de requerir, imponer y conducir su propia transformación, participando e involucrándose activamente a lo largo de todo este proceso. Esto constituye sin duda el rasgo más relevante de la I/A, de tal suerte que se le ha llegado a entender como una forma sistemática de identificación y solución de problemas, en el cual quienes los identifican y resuelven ("los principales actores en la situación") vienen a ser las propias personas que los viven, inventando y aportando juntas mejoras y nuevos modos de actuación. Ahora bien, para ir a la acción y al cambio la gente requiere tener conocimiento de la realidad sobre la que actuará, por medio de su evaluación, acopio y realimentación de información, y su diagnóstico, para en seguida planificar medidas dirigidas a la alteraración del statu quo e intervenir en consecuencia. De aquí, que a la motivación, el involucramiento y la participación se hace imprescindible sumar el aprendizaje de conceptos, técnicas y herramientas para las tareas de I/A. Compete tan decisivo cometido a "otro actor" el cual posee conocimientos válidos, estrategias, tácticas, métodos e instrumentos para asistir a los sujetos del cambio desde el principio hasta el fin de ese trabajo, y ha acumulado experiencia en la facilitación grupal que el mismo envuelve, al igual que para ayudar en el desencadenamiento de su dinámica. Este saber y la tecnología para la investigación orientada a la acción la transmite el consultor, "investiga-

dor activo" o analista, capacitando y desarrollando habilidades en los actores primarios de esa actividad, antes de iniciarla, y reforzandola durante su desarrollo.

12. Una de las bases esenciales del modelo de I/A es la RELACION COLABORADORA entre los propios miembros del sistema que busca resolver sus problemas, y de éstos con quien los asiste durante ese proceso. En efecto, las personas destinatarias del cambio cooperan todas entre ellas mismas en la tarea comun, y aprenden unas de las otras. Este constante intercambio de ideas, opiniones y posiciones, conduce al mejor entendimiento de sus problemas, y propuestas para resolverlas, así como de sus diferencias en posicion, opiniones e intereses. Buscando en equipo consensos, a través de la visualizacion de una "percepción unitaria" (Feldman) o "holistica" de la situacion presente, de los estados futuros preferidos y los caminos para llegar a ellos. En cuanto a la colaboracion conjunta de los sujetos destinatarios del cambio y el analista o consultor de ese proceso, el eje del mismo lo constituye el involucramiento de las partes mediante una RELACION DE AYUDA. Esta se centra en las necesidades del sistema, y el profesional que brinda la ayuda lo hace desde una actitud "no directiva", con un modo de intervención orientado a "facilitar" a los actores primarios del cambio sus momentos de autoexploración y aprensión integral, de sí mismos y sus problemas, y para que actuen sobre estos, por medio de programas de acción. Para tal propósito, el facilitador crea un ambiente apropiado de relación de ayuda mediante empatía y respuestas reflejo, basadas en un proceso de "desciframiento" de información, en lugar de pensar, sentir, juzgar y elegir por ellos, o pretender que lo hagan y obren de una manera determinada, conforme al criterio de agentes externos.

13. La I/A opera a través de un PROCESO cuyos pasos componen un ciclo iterativo. En su forma más elemental el proceso envuelve: 1o. obtener datos; 2o. realimentar información; y 3o. realizar acciones de cambio. Este modelo basico se ha desenvuelto para tareas de desarrollo organizacional dando lugar a las siguientes etapas: 1a. percepción del problema por el sistema mismo; 2a. consulta a un agente de cambio profesional; 3a. identificacion conjunta de "brechas" de desempeno; 4a. recopilacion de datos por el consultor del proceso y/o los miembros del sistema; 5a. desciframiento y realimentación de información al grupo generador de datos, en sesión de taller; 6a. Autodiagnóstico del sistema; 7a. planificación de la acción; 8a. ejecución de programas de cambio; 9a. autoevaluación de resultados; y 10a. reciclaje del proceso.

14. Entre los conceptos de Cambio Planificado e Investigación-Acción y su aplicación en la practica, dentro de la vida de las instituciones, se sitúa la TECNOLOGÍA social y administrativa que ayuda a conocer el comportamiento de éstas y a desencadenar deliberadamente, y conducir de manera sistemática, la transformacion de las mismas. Esta tecnología se compone de los medios e implementos de que se valen los actores del proceso de cambio, facilitado por la investigación

orientada a la acción. En el campo que nos ocupa recibe el calificativo de "INTERVENCIONES" para el diagnóstico y la solución de problemas organizacionales. En efecto, mediante las intervenciones se obtienen datos válidos para elucidar necesidades de cambio y, en seguida, liberar o suscitar fuerzas que bloquean o favorecen el funcionamiento y desempeño preferidos. De igual modo, sirven en la facilitación de ese esfuerzo, de forma autoanalítica y reflexiva, en la libre generación y elección de opciones que alteren el statu quo, así como también en el logro de compromisos para con ellas, por parte de los propios sujetos involucrados en los procesos de I/A y COP. Los instrumentos más importantes para comprender el comportamiento de las organizaciones y dar pasos concretos hacia el cambio son, respectivamente los MODELOS DE DIAGNOSTICO y los MODELOS DE CAMBIO.

15. Los MODELOS DE DIAGNOSTICO sirven de "mapas cognoscitivos" y aportan la lógica subyacente tanto en el diseño de sistemas que actúan con excelencia, como en el examen de éstos a fin de juzgar su operación, indicando las variables o puntos de intervención procedentes, y las técnicas pertinentes. Los segundos, en cuanto "modelos de acción", asisten indicando los pasos esenciales "para" un cambio; esto es, se ocupan como pauta en el tránsito "desde" la situación donde nos encontramos ahora, "hasta" otra donde queremos estar. Estos "mapas guía" proporcionan la lógica subyacente en los procesos de solución de problemas. Por lo que se refiere al contenido de los modelos de diagnóstico, estos "cuadros mentales prescriptivos" permiten observar a las organizaciones como "sistemas multivariables interactuantes" (misión, estructura, personas, tecnología y gestión); a manera de los "planos estructurales" de la sociedad (cultural, político, psicosocial y productivo); o conforme a las funciones de todo sistema sociotécnico abierto (subsistemas o estructuras técnicas o sustantivas, de mantenimiento, adaptativas, y de dirección); y en relación con su ambiente operativo y su macroentorno. Otro de estos modelos con fuerte orientación hacia el contexto externo es el enfoque de "creación y reconstrucción de instituciones" (Institution Building), con fines de innovación, y cuyo universo de variables endógenas (liderazgo, doctrina, programa, recursos y estructura) y exógenas (facultadoras y contraladoras, funcionales, normativas y difusas) interactúan mediante transacciones de insumos, apoyos y restricciones que inciden en la viabilidad técnica y en la eficacia social de las organizaciones, es decir, en que se vuelvan operativas y aceptables, siendo absorbidos sus productos por las clientelas. Estos modelos de diseño y diagnóstico han sido aplicados en la Administración Pública para conformar y analizar los "sistemas de acción prioritarios para el desarrollo", y en la "evaluación de la capacidad administrativa para el desarrollo".

16. Los MODELOS DE CAMBIO presumen la identificación de "brechas de desempeño", por los niveles directivos y operativos, para acto seguido tender un puente entre el "aquí y ahora" y un nuevo escenario preferido, por medio de estrategias y un plan de acción. Otra corriente prefiere iniciar el

proceso de cambio invirtiendo la lógica tradicional. Se parte de las discontinuidades del futuro y de la exploración prospectiva, imaginando, "reinventando" y construyendo estratégicamente los estados deseables en forma de misiones y objetivos intermedios. Este ejercicio basado en una actitud más proactiva y anticipatoria que adaptativa, va seguido de una descripción del "estado actual" y de su diagnóstico con respecto al escenario prospectivo preferible, planificando de inmediato un "estado de transición" hacia el "allá y entonces". Como todo proceso de cambio planificado, el análisis de las fuerzas impulsoras y restrictivas de un nuevo estado de cosas, irá seguido de la elección de estrategias y técnicas de intervención que remuevan obstáculos y fortalezcan los factores positivos, así como de la ejecución de programas de acción que traduzcan las intenciones en realidades, hasta estabilizar, generalizar e institucionalizar el nuevo nivel de comportamiento y desempeño organizacional al que se aspira en la vida institucional. Cabe advertir que los modelos de Cambio Planificado e Investigación-Acción constituyen el fundamento de los equipos participativos conocidos como "Círculos de Calidad", por cuanto sus miembros se organizan, en forma voluntaria e intencional, para mejorar, por sí mismos, el desempeño productivo de sus áreas de trabajo. Valiéndose para ello, del método normal de investigación científica y de las técnicas para identificar y solucionar grupalmente los problemas, desarrollando esas habilidades con el apoyo de un "facilitador" de ese proceso, antes y durante el transcurso del mismo.

17. Los modelos para el diagnóstico y el cambio organizacional planificado se traducen en herramientas para la acción en la forma de TECNICAS DE INTERVENCION, respondiendo éstas a la naturaleza y el propósito de los primeros. De tal suerte, unos instrumentos se emplean para el acopio y análisis de datos, otros para la realimentación de los mismos a los actores primarios del cambio. De ahí, se derivan las "estrategias de intervención" que alteran el campo de fuerzas organizacionales, las cuales son llevadas a la práctica mediante sendas "técnicas de intervención", es decir, un conjunto de procedimientos y dispositivos específicos para su ejecución.

18. Revisten particular interés en el campo de la Administración Pública dos agrupamientos de técnicas de intervención configurados, ex profeso, para las entidades paraestatales. Los dos surgen como respuesta ante la necesidad sentida por gobiernos de países en desarrollo de contar con métodos idóneos para evaluar y mejorar el desempeño de las empresas públicas, participando en esta tarea los cuadros directivos y el personal de las mismas, así como en el fortalecimiento de la organización y las prácticas de gestión de dichas entidades.

19. Una de estas macrointervenciones, denominada "PLANIFICACION PARA EL MEJORAMIENTO DEL DESEMPEÑO", se emplea para reunir a la dirección empresarial en un taller, facilitado por un consultor de procesos, donde se revisan la misión

y los objetivos institucionales, se mide el desempeño en base a indicadores y metas, y se determinan las "brechas" respectivas, o problemas. En seguida son identificadas y analizadas las fuerzas organizacionales impulsoras y restrictivas del nivel deseable de desempeño, para proceder a la definición de las estrategias y los programas de cambio correspondientes. Este ejercicio colectivo realizado por los propios equipos gerenciales, incluyendo al titular de la empresa, con base en datos de su propia realidad interna y de la circunstancia en que interactúan, redunda además en una toma de conciencia unitaria acerca de los problemas que enfrenta la entidad y la generación de compromisos concertados en conjunto. Además que desarrolla capacidades de planificación y gestión estratégicas, orientadas al logro de resultados y centradas en la clientela.

20. La otra intervención a nivel institucional se conoce como enfoque "ÓPTIMA" (Optimum Performance Through Internal Management Action) esto es, para el "DESEMPEÑO ÓPTIMO A TRAVES DE LA ACCION GERENCIAL INTERNA". Conforme a su significado, "ÓPTIMA" persigue la excelencia empresarial pública mediante la búsqueda constante de una mejor actuación y eficaz cumplimiento de objetivos, y la firme convicción que esto se logra desarrollando la capacidad de gestión interna y a través de esta. El programa "ÓPTIMA" se inicia a partir de la confección de un "caso" construido con información real sobre la operación de la empresa. Para lo cual, se hace acopio de datos base acerca de su comportamiento histórico, y mediante entrevistas al director general de la entidad y a funcionarios de otros niveles de gerencia, incluyendo una muestra del personal operativo, aparte de visitar a representantes de instituciones gubernamentales, sociales y privadas vinculadas con la empresa, al igual que de su clientela. De este modo se toma conocimiento del "aquí y ahora" de la entidad, en cuanto a su estado de desempeño, a los principales puntos fuertes y débiles de su organización, además de las oportunidades, desafíos e interrelaciones con su entorno. Este ejercicio se realiza tomando como marco de referencia un modelo relativo a los "parámetros situacionales" de la empresa pública y un "paquete de instrumentos de gestión". El documento resultante es el diagnóstico de situación a manera de insumo básico, en un taller de reflexión colectiva donde los directivos entrevistados, junto con otras empresas objeto de un estudio similar y para los mismos, examinan los "casos" a la luz de los marcos conceptuales, proponen pilares para seguir el esfuerzo de mejoramiento, formalizan así la vivencia y los modelos.

21. El GOP (facilitado por la I/A- constituye la vía para hacer operativos los propósitos de modernización de la Administración Pública, y de mejoramiento del desempeño de sus instituciones (cuando la estrategia del cambio está centrada en las personas como usuarios o servidores) en cuanto autores y actores primarios de un proceso dirigido a elevar su calidad de vida en forma democrática y humanista.

LECCIONES DE LA EXPERIENCIA

Conforme a su propia naturaleza, la Investigación-Acción (I/A) busca, tanto facilitar el proceso de cambio planificado como contribuir al incremento del acervo de conocimientos al respecto, y de la propia I/A, estudiándolos a partir de vivencias al intervenir en la resolución de problemas propios del quehacer cotidiano en la vida social y de las organizaciones. Esto es posible gracias al acceso privilegiado que tiene el investigador orientado a la acción, de insertarse en la realidad a fin de observar y examinar como se trabaja en transformarla, y al mismo tiempo encontrarse inmerso en la praxis de ese cambio en su papel de catalizador y agente coadyuvante directo del mismo, a través de su relación de ayuda con los principales protagonistas de tal esfuerzo. De esta suerte, la I/A se interesa en crear o renovar conocimientos, tecnologías y pautas para la acción acerca de los sistemas organizacionales y los procesos para el cambio, al confrontar los marcos conceptuales vigentes con la práctica, obteniendo algunas generalizaciones que guíen en labores ulteriores para actuar en el mejoramiento e innovación institucional. En tal contexto, de nuestro ejercicio profesional en tareas de Cambio Organizacional Planificado (COP), y con la muestra de casos concretos en que hemos intervenido, en seguida se consignan algunas enseñanzas aprendidas en el terreno de la acción, las cuales nos permiten obtener evidencias dentro de la Administración Pública. Esto, con objeto de sumarnos a la labor de investigación y desarrollo en este campo de conocimientos y tecnologías tan pertinente, y hacerlos operativos en el momento actual y lo futuro, dentro de la gran tarea de modernización y cambio estructural, a saber:

PRIMERA

El CAMBIO por azar, "decreto", o impuesto por circunstancias fortuitas y agentes externos en las instituciones de la Administración Pública es posible sustituirlo por un ESFUERZO CONSCIENTE e INTENCIONAL y una ACTITUD PROSPECTIVA, ANTICIPATORIA y PROACTIVA, que permita a sus directivos VISUALIZAR y MATERIALIZAR el FUTURO deseable y RESPONDER, en forma dinámica, creativa e innovadora, a las OPORTUNIDADES y DESAFIOS del ENTORNO nacional e internacional.

SEGUNDA

Conducir el cambio en la Administración Pública en forma planificada, y facilitado por la Investigación-Acción, implica el INVOLUCRAMIENTO DE LA ALTA DIRECCION, y la gerencia, actuando en equipo, y en diálogo con su entorno, para la AUTOEVALUACION de RESULTADOS y el AUTODIAGNOSTICO de las fuerzas organizacionales y de gestión, así como las exógenas, que obstaculizan y favorecen un MEJOR DESEMPENO institucional. Acto seguido, por sí mismos, idear ESTRATEGIAS de reforma y modernización, llevadas a la práctica mediante PROGRAMAS que fijan metas y compromisos individuales y colectivos.

TERCERA

Los PRINCIPALES ACTORES de un proceso de COP e I/A cuya meta es elevar la CALIDAD y EFICIENCIA de los servicios y bienes que se proveen al PUBLICO USUARIO, son este último y los FUNCIONARIOS, de nivel directivo y operativo, responsables inmediatos de suministrarlos. Esas personas se constituyen en UN SOLO EQUIPO, abocado deliberadamente a la identificación de necesidades sentidas de mejoramiento y la búsqueda de soluciones. Con tal propósito, las autoridades de las áreas sustantivas convocan a sus respectivas clientelas y TRABAJAN CONJUNTAMENTE en reuniones destinadas a generar información válida, que les permita llegar a una "PERCEPCION UNITARIA" de los problemas para concluir, desde esa misma perspectiva, en la CONCERTACION de nuevas expectativas y especificaciones de bienes o servicios. Esa labor implica describir el estado actual de los mismos y la visualización de escenarios preferidos, analizar su factibilidad y llegar a compromisos, los cuales darán contenido a los programas institucionales de modernización y simplificación administrativas. De inmediato se organizan CIRCULOS para el mejoramiento de la CALIDAD y la EFICIENCIA, integrados por los prestadores directos del servicio o productores de bienes. Ellos enriquecen con su experiencia las metas anteriores, analizan restricciones organizacionales y de gestión para darles cumplimiento, y sus causas, proponiendo en seguida los cambios que habrán de cerrar las "brechas" de calidad y eficiencia, e implantan los aprobados en los ámbitos de competencia correspondientes.

CUARTA

En el Cambio Organizacional Planificado (COP) de un ente público juega un PAPEL PROTAGONICO el TITULAR del mismo, tanto en su primer impulso al igual que durante todo el proceso. Su LIDERAZGO permanente, directo y sostenido es el sine qua non de toda empresa de renovamiento institucional. En las experiencias más exitosas con grupos de encuentro a nivel directivo, la presencia constante y activa de la cabeza del organismo es ejemplo para el involucramiento abierto de los participantes en ese ejercicio de I/A. Esto es así por cuanto la AUTENTICIDAD de la conducta de quien asume la primera responsabilidad por transformar y guiar hacia el futuro su sistema, es antídoto del ritualismo, y genera APERTURA y CONFIANZA para conformar un empeño que se va tornando de todos.

QUINTA

Obviamente, lo anterior no exime la concurrencia de ACTITUDES REFRACTARIAS al proyecto modernizador en el seno mismo del cuerpo de dirección, y de otros niveles de la jerarquía. Lo anterior es un hecho, por cuanto los cambios para el mejoramiento institucional pueden significar, para algunos, alteraciones que afectan posiciones y status, o aún el mismo ambiente psico-socio-cultural. En tal sentido, un destacado estudioso ha dicho que una reforma no es obra exclusiva de la ciencia de la administración, sino "una lucha política y un drama humano". Por consiguiente, las estrategias de

cambio deben ocuparse de esos comportamientos restrictivos, traduciéndolos en favorables, o modificandolos. De cualquier modo, debe asociarse en la conducción y promoción de la idea de renovación a personas con ascendiente, formal o real, dentro de la empresa u organismo, que actuan como AGENTES INNOVADORES naturales.

SEXTA

En los esfuerzos de OP encaminados a mejorar el desempeno institucional, al igual que la calidad y la eficiencia, interviene en RELACION DE AYUDA Y COLABORACION un FACILITADOR profesional del PROCESO DE CAMBIO E I/A. El ROL PRIMARIO de este agente no debe sustituir a los servidores públicos en sus responsabilidades directas para cambiar el statu quo, así como en determinar los caminos que lleven a ello, intentando inducirlo, formular prescripciones o imponerlo. Por el contrario, como "CONSULTOR DE PROCESOS" le corresponde ayudarlos a "repensar" grupalmente sobre la naturaleza y misión de sus cometidos; generar y realimentarles información válida respecto a los comportamientos institucional e individual; autoanalizar y reflexionar acerca de sus actuaciones y logros; "co-pensar" y decidir, de forma holística, creativa, innovadora y libre, opciones para pasar de la situación actual al escenario del futuro preferido; materializar esas imagenes de estados deseables en realidades; e institucionalizar la capacidad interna del ente publico para revitalizar la organización, desarrollando al efecto habilidades de agente de cambio en los cuadros de gestión y niveles operativos. Cuando el consultor o analista procede con actitud directiva, no centrada en la persona que busca ayuda, usualmente emergen resistencias y las "recomendaciones" del "experto" quedan en palabras, documentos, que no se traducen en acciones y logros percibidos comportamentalmente.

SEPTIMA

Las INTERVENCIONES diseñadas con objeto de que los funcionarios de las entidades participen en TALLERES para OPTIMIZAR el DESEMPEÑO INSTITUCIONAL, apoyados en procesos, modelos y técnicas de diagnóstico organizacional, que facilitan los consultores que ayudan en esa dinámica grupal, han permitido que los altos directores o gerentes identifiquen y analicen en el ámbito empresarial publico fuerzas restrictivas en su actuación presente y futura, tales como:

1. A NIVEL DE ENTORNO

Necesidad de concertacion política entre instancias superiores normativas y sectoriales, para mayor congruencia en los objetivos de las entidades; insuficiente marco legal u observancia de las competencias de los organos rectores y de gobierno de las empresas, respecto a la gestión interna de estas. Políticas de gobierno favorecedoras de la empresa privada en detrimento de la publica. Entidades paraestatales obligadas a obtener insumos nacionales sin capacidad de res-

puesta de los proveedores locales. Mercado concentrado en clientela del sector público con restricciones financieras afecta los programas de operación. Imposibilidad de entrar a mercados internacionales por altos costos de producción (tarifas eléctricas, subsidios a competencia, etc.). Intermediación de la cabeza sectorial en canales de comunicación. Restricciones en programas, presupuestos y créditos.

2. A NIVEL INSTITUCIONAL

a) PLANIFICACION CORPORATIVA: Indefinición de estrategias para fijar el rumbo a seguir, los objetivos, prioridades y la asignación de recursos. Concurrencia no clara entre objetivos socioeconómicos macro y los empresariales. Inestabilidad en las políticas por cambios frecuentes de autoridades superiores . Incomprensión o falta de identificación con los fines institucionales. Objetivos incongruentes con las particularidades regionales y de la clientela. No siempre se participa a nivel gerencial en la programación-presupuestación. Evaluaciones no referida a objetivos y metas. Necesidad de sistemas de evaluación del desempeno institucional y control de gestión. Actividad planificadora no considerada responsabilidad de áreas sustantivas y de apoyo, sino de una especializada en esa función.

b) ESTRUCTURA DE ORGANIZACION: Centralización de las decisiones a nivel superior. Distribución de funciones imprecisa. Interferencia en las líneas de mando. Descoordinación interdepartamental. Feudos. Deficiente desconcentración. Estructuras informales. Comunicación no permeable, nebulosa, insuficiente e inoportuna.

c) TECNOLOGIA: i) FISICA: Deficiente apoyo logístico, carencia de inventarios y deficiente control de activos. Insuficiencia y obsolecencia de bienes. Demoras y altos costos en mantenimiento y reparación. ii) SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS: Deficiente manejo de información para las decisiones. Ineficacia en los sistemas de cómputo. Falta de manuales administrativos sobre políticas y procedimientos, o su adecuación a necesidades locales y de usuarios.

d) FACTOR HUMANO: Deficiente planificación de recursos humanos. Inadecuado reclutamiento, selección y contratación de personal o inexistencia de una sana política al respecto. Insuficiente capacitación. Falta compenetración y conscientización en el trabajo y el servicio público. Frecuente rotación. Desniveles salariales. Dilación o inequidad en los incentivos económicos y sociales, y necesidad de fijarlos en base a desempeno y productividad. Deficiente divulgación y comprensión de los conceptos de productividad y calidad. Faltan sistemas de evaluación del desempeno individual por resultados. Ambiente laboral de incertidumbre, tensión e inconformidad.

e) ESTRUCTURA DE PODER: Lucha y desgaste político. Nichos de poder. Presión de grupos diversos en vez de unidad en torno a la dirección general. Diferencia de ideas en lugar de prevalecer la razón de ser institucional.

OCTAVA

En base a sus autodiagnósticos organizacionales, los propios funcionarios pueden idear ESTRATEGIAS DE CAMBIO, tanto para remover las fuerzas restrictivas de orden organizacional enunciadas en el punto anterior, como por ejemplo las de gestión de producción, comercialización o finanzas, y para fortalecer las de naturaleza impulsora. Esto, en seguida lo traducen ellos mismos en PROGRAMAS DE ACCION encaminados al mejoramiento del desempeno y la calidad, mediante sesiones grupales para la solución de problemas. Acciones similares generan e instrumentan los servidores públicos a nivel operativo, en los CIRCULOS organizados con tales propósitos, respecto a sus respectivas áreas y procesos de trabajo. Esas medidas se recogen en el apartado de casos de este documento.

NOVENA

La I/A es el fundamento del APRENDIZAJE Y DESARROLLO DE HABILIDADES EN GESTION EMPRESARIAL PUBLICA orientado al quehacer práctico y cuyo substrato es la PRAXIS. Esto ocurre mediante el aprendizaje experiencial de la realidad, y el ejercitar tecnologías de gerencia y para el cambio planificado, a medida que aquella es transformada. De esta suerte, "se aprende haciendo y para hacer", a través de un proceso que conduce al descubrimiento, por sí y para uno mismo, de conceptos ofrecidos en una vivencia estructurada con tal fin. Este ciclo de aprendizaje incluye el incorporarse en una experiencia que es compartida y procesada con otros grupalmente. A partir de esto, se desarrollan principios o se extraen generalizaciones que en seguida se aplican y prueban comportamentalmente.

DECIMA

El dispositivo de intervención grupal que sirve de vehículo y catalizador esencial en los procesos de autodiagnóstico y planificación del cambio, al igual que para el desarrollo directivo y operativo, lo es el TALLER. Mediante estos encuentros se trabaja y reflexiona grupalmente, llevándose a cabo un proceso de aprendizaje vivencial en equipo. En el TALLER la práctica se transforma en conocimiento y la teoría en acción, al mismo tiempo que los participantes modifican su posición de receptores pasivos, convirtiéndose en sujetos creadores de su futuro al indagar, autoanalizar, reflexionar, criticar, aportar, crea, y actuar sobre la realidad, para alterarla o reinventarla por sí mismos. El TALLER es por consecuencia el crisol donde se materializan la I/A y el COP, substrato éstos de una modernización del Estado y de la Administración Pública centrada en el HOMBRE SOCIAL como agente primario de su propia y plena realización en la PRAXIS.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMSON, ROBERT. "Behavioural Science Applications in the Management of Public Enterprises: An East African Case Illustration". En Improving the Performance of Public Enterprises in Developing Countries. Report of the International Conference held at the East African Community Management Institute. Arusha, Tanzania. 1975.

- An Integrated Approach to Organization Development and Performance Improvement Planning. Connecticut. Kumarian Press. 1978.

- "Planning for Improved Performance and Organization Development in East African Public Corporations". En Public Enterprise, vol. 1, No. 1. 1980. Ljubljana, Yugoslavia. International Center for Public Enterprises in Developing Countries. 1980.

- y HALSET, WALTER. Programación para la Mejora del Rendimiento en las Empresas. Guía para Gerentes y Consultores. Ginebra, Suiza. Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Serie Desarrollo Gerencial, núm. 15. 1983.

ACOSTA SUAREZ, RICARDO. "Towards Management of Interlinkages". En Acosta Suárez, Ricardo, Editor. The Management of Interlinkages". Ljubljana, Yugoslavia. International Center for Public Enterprises in Developing Countries. 1985.

ALI, SHAUKAT and JONES, GARTH N. "Learning, Development and Change: An Annotated Bibliography on Developmental Administration. Lahore, Pakistan. Department of Public Administration. University of Lanjab. 1969.

ALMEIDA, EDUARDO A. "La Psicología Social Como Practica Social". En Asociación Mexicana de Psicología Social. La Psicología Social en México. Vol. II. Mexico. 1988.

ANDER-EGG, EZEQUIEL. Investigación y Diagnóstico para el Trabajo Social. Buenos Aires. Editorial Humanitas. 1987.

ANDER-EGG, EZEQUIEL. Hacia una Pedagogía Autogestionaria. Buenos Aires. Editorial Humanitas. 1986.

ANDERSON, BRUCE. "Selection, Orientation, Preparation". En Smart, Lyman, Editor. Proceedings of the Regional Conference on Institution Building. Logan, Utah. Utah State University/AID. 1970. Citado en Blase, Melvin G. Institution Building: A Source Book. East Lansing, Michigan. Michigan State University/AID. 1973.

ARDOINO, J. Information et communications dans les entreprises et les groupes de travail. éd. d'Organisation, Paris, 1984.

ARGYRIS, CHRIS. Intervention Theory and Method. Reading Massachusetts. Addison-Wesley Publising Company. 1970.

ARIZPE, Lourdes, "Comentario a Himmelstrand". En Comité Organizador del Seminario Mundial de Cartagena. Ver ficha en esta bibliografia.

ARISTOTELES. Gran Etica. Madrid. SARPE. Colección Grandes Pensadores núm. 20. 1984.

- Metafisica. Madrid. SARPE. Colección Grandes Pensadores, núm. 69. 1985.

ARMSTRONG, AUBREY. Organizational Change and Performance Improvement in the Public Sector of the Commonwealth Caribbean. Barbados. Caribbean Centre for Development Administration (CARICAD). 1981.

BACON, FRANCIS. Novum Organum. Buenos Aires. Editorial Lozada. 1961.

BAKER, RODNEY R. and PARIS, NORMAN M. Manual for Force Field Analysis: A Problem-Solving System. Houston, Texas. Training & Measurement Systems Corporation. 1975.

BARNES, LOUIS B. "Organizational Change and Field Experiment Methods". En Thompson, James D. and Vroom, Victor H., Editors. Organizational Design and Research. USA. The University of Pittsburgh Press. 1971.

BARROS, NIDIA A. et al. El Taller. Integración de Teoria y Práctica. Buenos Aires. Editorial Humanitas. 1977.

BARTLETT, ALTON C. and KAYSER, THOMAS A., Editors. Changing Organizational Behavior. Englewood. Cliff, New Jersey. Prentice-Hall. Inc. 1973.

- "Organizational Change. A Final Synthesis". En Bartlett, A. C. and Kayser, T. A., Editors. Changing Organizational Behavior. Englewood, Cliffs, New Jersey. Prentice-Hall, Inc. 1973.

BASIL, DOUGLAS C. and COOK, CURTIS W. Administración del Cambio. Mexico. Editorial Diana. 1979.

BECKHARD, RICHARD. "The Confrontation Meeting". Harvard Businnes Review. Vol. 45 (March-April 1967). 1967. En French, W. L., Bell. C. H. and Zawacki, R. A. Dallas, Texas. Business Publications, Inc. 1978.

- Organizational Development: Strategies and Models. Reading, Massachusetts. Addison-Wesley Publising Co. 1969.

- and HARRIS, REUBEN T. Organizational Transitions: Managing Complex Change. Reading, Massachusetts. Addison-Wesley Publishing Co. 1977.

- "The Confrontation Meeting". En French, Wendell L. et. al., Editors. Organization Development. Theory, practice, and research. Dallas, Texas. Business Publications, Inc. 1978.

- y HARRIS, REUBEN T. Transiciones Organizacionales. Administración del Cambio. Mexico. SITESA. 2a. Edicion. 1988.

BEER, STAFFORD. Plataform for Change. London. John Wiley & Sons. 1975.

- "Prólogo". En Etkin, J. y Schvarstein. Identidad de las Organizaciones. Buenos Aires. Editorial PAIDOS. Colección Grupos e Instituciones. Vol. 24. 1989.

BELL, CHIP R. & NADLER, LEONARD. Eds. The Client Consultant Handbook. Houston. Gulf Publishing Co. 1979.

BENNE, KENNETH D. and BIRNBAUM, MAX. "Principles of Changing". En Bennis, Warren G., Benne, Kenneth D. and Chin Robert, Editors. The Planning of Change. New York. Holt, Rinehart and Winston, Inc. 1969.

- y BRADFORD, LELAND. P. y GIBB, JACK R. Psicodinamica del Grupo T. Buenos Aires. Editorial PAIDOS. Biblioteca de Psiquiatría, Psicopatología y Psicosomatica. Vol. 62. 1975.

BENNIS, WARREN G. "Theory and Method in Applying Behavioral Science to Planned Organizational Change". En Bennis, Warren G., Benne, Kenneth D. y Chin, Robert, Editors. The Planning of Change. New York. Holt, Rinehart and Winston, Inc. 1969.

- "Changing Organizations". En Bennis, W.G., Benne, Kenneth D. and Chin, Robert. Editors. The Planning of Change. Second Edition. Holt, Rinehart and Winston, Inc. 1969.

- and BENNE, K. D., and CHIN, R., Editors. The Planning of Change. New York. Holt, Rinehart and Winston, Inc. 1969, 1976, 1985.

- and BENNE, K. D. and CHIN, R., Editors. "Introduction". En The Planning of Change. New York. Holt, Rinehart and Winston, Inc. 1969.

- Estructuras Tradicionales, Transformación y Cambio. Buenos Aires. Editorial Troquel, S. A. 1969.

- Desarrollo Organizacional: su naturaleza, sus orígenes y perspectivas. Mexico. Fondo Educativo Interamericano. 1973.

- "Organizational Use of the Behavioral Sciences: The Improbable Task". En Pfeiffer, J. W. and Goodstein, L. D. The 1984 Annual: Developing Human Resources. San Diego. California. University Associates, Inc. 1984.

- y NANUS, BURT. Líderes. Las cuatro claves del liderazgo eficaz. Bogotá. Editorial Norma. 1985.

- B.E.N.N.I.S on Leadership. Discussion Guide. San Diego, California. University Associates, Inc. and Wilson Learning Corporation. 1989.

BLASE, MELVIN G. Institution Building: A Source Book. East Lansing, Michigan. Michigan State University/AID. 1973.

BOSEMAN, GLENN and PHATAK, ARVIND. Strategic Management. New York. John Wiley & Sons. 1989.

BOSHEAR, WALTON and ALBRECHT, KARL G. Understanding People. Models and Concepts. La Jolla, California. University Associates, Inc. 1977.

BOSKOFF, ALVIN. "Cambio Social: principales problemas en la emergencia de focos teóricos y de investigación". En Modern Sociological Theory in Continuity Change. New York. The Free Press. 1957. Citado por Puigbó, Raúl; ver referencia en esta bibliografía.

BOULDING, KENNETH E. "General Systems theory-The Skeleton of Science". En Schoderbek, Peter P. Management Systems. New York. John Wiley & Sons, Inc. 1968.

BOWERS, DAVID G. and FRANKLIN, JEROME, L. Survey-Guided Development I: Data-Based Organizational Change. La Jolla, California. University Associates, Inc. 1977.

BRADFORD, LELAND P., BENNE, KENNETH D. y GIBB, JACK R. El Laboratorio Psicoterapéutico. Buenos Aires. Editorial PAIDOS. Biblioteca de Psiquiatría, Psicopatología y Psicosómatica. Vol. 20. 1975.

BUCHANAN, PAUL C. "Crucial Issues in Organizational Development". En Hornstein, H.A., Bunker, B. B., Burke, W. W., Indes, M. and Lewicki, Social Intervention. New York. The Free Press. 1971.

BUCKLEY, WALTER. La sociología y la teoría moderna de los sistemas. Buenos Aires. Amorrortu editores. 1970.

BURKE, W. WARNER and SCHMIDT, WARREN H. "Primary Target for Change: The Manager or the Organization". En Hornstein H. A., Bunker, B. B., Burke, W. W., Gindes, M. and Lewicki, R. J. Ver ficha respectiva en esta bibliografía.

- and HORNSTEIN, HARVEY A. The Social Technology of Organization Development. Fairfax, Virginia. NTL Learning Resources Corp. Inc. 1972.

- (editor) The Cutting Edge: Current Theory and Practice in Organization Development. La Jolla, California. University. Associates, Inc. 1978.

- "Técnicas para el Cambio Organizacional Orientadas Hacia la Organización". En Stephen, R., Luthans, F., Odiorne, G. S. y Burke, W. W. Tecnicas para el Cambio Organizacional. México. McGraw-Hill. 1983.

- Desarrollo Organizacional. Punto de Vista Normativo. México. SITESA. 1988.

BURLEY-ALLEN, MADELYN. "Communication Response Style: Interpretation". En The OD Kit. Princeton, N.J. Training House, Inc. 1988.

CAIDEN, GERALD. Administrative Reform. Chicago. Aldine Publishing Co. 1969.

- "Impact and Implications of Administrative Reform for Administrative Behaviour and Performance". En United Nations. Interregional Seminar on Major Administrative Reforms in Developing Countries. Vol.II. Technical Papers (part one). Palmer, Brighton, Great Britain. 1971. New York. United Nations. ST/TAO M/61/Add. 1. Sales No. E.F/S.72.II.H.6. 1973.

CAMPERO CARDENAS, GILDARDO HECTOR y LOMBARDO CECI. "Ensayo sobre la Modernización de la Administración Pública". En Revista de Política y Administración Núm. 5. La Teoría Poli-Administrativa Contemporánea sobre los Países en Vías de Desarrollo. Mayo-Agosto de 1976. México. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Sociales. 1976.

CAMPERO CARDENAS, GILDARDO HECTOR. "Modelos de Sistemas Organicos para un Programa de Reforma Administrativa". En Revista de Administración Pública. Num. 31-32. Julio-Diciembre de 1977. México. INAP. 1977.

- "El Concepto de Tipo Ideal y la Construcción de Modelos para el Cambio Organizacional". En Revista de Administración Pública. Num. 40. Octubre-Diciembre. 1979. México. INAP. 1979

- "El Cambio Organizacional Planificado". En Boletín Informativo. Num. 5. México. SAHOP. Dirección General de Organización y Métodos. [illegible]

- La Reforma Administrativa en América Latina. México. INAP. Serie PRAXIS. Num. 54. 1987.

- Ensayo de una Estrategia Humanista para el Cambio Planificado en la Administración Pública. México/Guatemala. INAP/México. INAP/Guatemala. USAC. 1988.

- "La Investigación Acción: Una Estrategia para Facilitar la Modernización y Simplificación Administrativa". Curso Internacional de Administración de Empresas Publicas Estratégicas. UAM-Iztapalapa/SRE/Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). México. Departamento de Economía. 1989

- "Mejoramiento del Desempeno Institucional Mediante Cambio Organizacional Planificado.- Experiencia Estructurada".

- Curso Internacional de Administración de Empresas Públicas Estratégicas. UAM-Iztapalapa/ SRE/ Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). México. Departamento de Economía. 1989.

CAMPOS ALFREDO. La Psicoterapia No Directiva. Barcelona. Editorial Herder. Biblioteca de Psicología. Num. 109.

- Orientación No Directiva. Barcelona. Editorial Herder. Biblioteca de Psicología. Núm. 123.

CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. Metodología para el Estudio del Funcionamiento y Reforma de la Administración Pública (Una Propuesta). Tésis Doctoral. México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. 1981.

- Administración Pública. Marco Internacional (1967-1987). Tomos I y II. México. Miguel Angel Porrúa. 1982.

CARTWRIGHT, DORWIN. "Prefacio". En Lewin, Kurt. La Teoría del Campo en las Ciencias Sociales. Ver ficha en esta bibliografía.

CICERON, MARCO TULIO. Citado por Lobkowicz, Nikolaus. En "Teoría y Marxismo". Marxismo y Democracia. Filosofía 5. Enciclopedia de Conceptos Básicos, dirigida por C.D. Kering. Madrid. Ediciones Rioduero. 1975.

CLARK, PETER A. Action Research & Organizational Change. London. Harper & Row, Publishers. 1972.

COLLERETTE, PIERRE y DELISLE, GILLES. La Planificación del Cambio. México. Editorial Trillas. Colección Desarrollo de Recursos Humanos. 1988.

COLMEIRO, MANUEL. "De la Ciencia Administrativa". Capítulo primero de la obra del autor Derecho Administrativo Espanol. Madrid. Librería de Don Angel Calleja. 1850. En Revista de Administración Pública. Edición Especial a Gabino Fraga: La Concepción de la Administración Pública a través del Derecho Administrativo Mexicano. Pasado y Presente. México. INAP. Noviembre de 1982.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA (CEPAL). Problemas de Administración Pública en los Países en Desarrollo en la América Latina. Informe de la Secretaría de la CEPAL. San José, Costa Rica. ICAP. Serie: Ciencia de la Administración No. 23. 1967.

COMITE ORGANIZADOR DEL SIMPOSIO MUNDIAL DE CARTAGENA SOBRE "INVESTIGACION ACTIVA Y ANALISIS CIENTIFICO". Abril 18-24 1977. Tomo I. Teoría y Política en la Investigación-Acción. Bogotá, Colombia. Punta Lanza. 1978.

CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Mexico. Diario Oficial. 14.V.1986.

COREY, STEPHEN M. Action Research to Improve School Practices. New York. Bureau of Publications. Teachers College. Columbia University. 1953. Citado por Sashkin y por Havelock; ver ficha en esta bibliografia.

COSER, LEWIS. Nuevos Aportes a la Teoria del Conflicto Social. Buenos Aires. Amorrortu editores. 1970.

CRAIG, DOROTHY P. Hip Pocket Guide To Planning & Evaluation. Austin, Texas. Learning Concepts. 1978.

CROCKER, O. L., CHARNEY, S., and SIK LEUNG CHIU, J. Quality Circles. A Guide to Participation and Productivity. New York. Mentor Book. 1986.

CROSBY, PHILIP B. Quality is Free. New York. Mentor Book. 1980.

CHANES NIETO, JOSE. "Conceptualizacion y Alcance de la Reforma Administrativa". En Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas. México. Ediciones INAP. Coleccion Administración Publica Contemporánea. 1975.

CHAPEL, YVES. "Presentation Generale"/"Introduction". En Strategies et Tactiques de la Modernisation de l'Administration Publique dans les Pays en Development. Bruxelles. Institut International de Sciences Administratives. 1972.

CHEIN, I., COOK, S. and HARDING, J. "The Field of Action Research". En American Psychologist. Vol. 3 (1948).

CHIN, ROBERT and BENNE, KENNETH D. "General Strategies for Effecting Changes in Human Systems". En Bennis, Warren G., Benne, Kenneth D. and Chin, Robert, Editors. The Planning of Change. New York. Holt, Rinehart and Winston, Inc. 1969.

DAHRENDORF, RALPH. Las Clases Sociales y el Conflicto de Clases en la Sociedad Industrial. Madrid. RIALP. 1957. Citado por Puigbo, Radi; ver bibliografia en el presente trabajo.

- " Hacia una Teoria del Conflicto Social". En The Journal of Conflict Resolution, XI (1958), num. 4. Compilado en Etzioni, A. y Etzioni, E.; ver bibliografia en el presente trabajo.

DAYAL, ISHWAR. "Management Practices in Government for the Coming Decade". En The Indian Journal of Public Administration. Vol. XXVI. No. 3. July-September. 1980. New Delhi. The Indian Institute of Public Administration. 1980.

DE BOARD, ROBERT. El Psicoanalisis de las Organizaciones. Buenos Aires. Editorial PAIDOS. 1980.

DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. Pensamiento Político I. Agosto de 1976-Septiembre de 1981. México. PRI. Coordinación General de Documentación y Análisis. 1982.

DE SOUZA WAHRLICH, BEATRIZ M. "La Reforma Administrativa Federal Brasileira". En Instituto Nacional de Administración Pública. Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas. México. Ediciones INAP. Vol. 6. 1975.

DEVERAUX, GEORGE. De la ansiedad al metodo en las ciencias del comportamiento. México. Siglo XXI editores. 1989.

DEUTSCH, KARL. Política y Gobierno. México. Fondo de Cultura Económica. 1976.

- Los Nervios del Gobierno. Buenos Aires. PAIDOS. 1969.

DEWAR, DONALD L. The Quality Circle Handbook. Red Bluff, California. Quality Circle Institute. 1980.

DEWEY, JOHN. Philosophy, Psychology and Social Practice. Joseph Ratner, Editor. Capricorn Books. 1967. Citado por Chin y Benne; ver ficha en esta bibliografia.

DIEZ, NICOLAS J. "Cambio Social". Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales. Vol. I. Barcelona. Planeta-Agostini.1987

DOWNS, ANTHONY. Inside Bureaucracy. Boston. Little, Brown and Co. 1967.

DREVER, JAMES. A Dictionary of Psychology. Great Britain. Penguin Books 1974.

DREYFUS, CATHERINE. Los Grupos de Encuentro. Bilbao. Ediciones Mensajero. 1977.

DRUCKER, PETER F. Management. Task. Responsabilities. Practices. New York. Harper & Row, Publishers. 1974.

- Management. London. Pan Books. 1979.

EASTON, DAVID. Esquema para el Analisis Político. Buenos Aires. Amorrortu Editores. 1969.

EATON, JOSEPH W. Editor. Institution Building and Development. Beverly Hills. SAGE Publications. 1972.

EGAN, GERARD. The Skilled Helper. A Model for Systematic Helping and Interpersonal Relating. Monterey, California. Brooks/Cole Publising Co. 1975.

- "Model A: The Logic of Systems as OD Instrument". En Burke, Warner, Editor. The Cutting Edge: Current Theory and Practice in Organization Development. La Jolla, California. University Associates, Inc. 1976.

- and COWAN, MICHAEL A. People Systems: A Model for Develop-

ment in the Human-Service Proffesions and Education. Monterey, California. Brooks/Cole Publishing Co. 1979.

- Change-Agent Skills A: Assessing & Designing Excellence. San Diego, California. University Associates, Inc. 1988.

- Change-Agent Skills B: Managing Innovation & Change. San Diego, California. University Associates, Inc. 1979.

- "Managing the Arational in Organizations and Institutions". En Goodstein, Leonard D. and Pfeiffer, J. William, Editors. The 1985 Annual: Developing Human Resources. San Diego, California. University Associates, Inc. 1985.

- "Model A: A Design, Assessment, and Facilitation Template in the Pursuit of Excellence". Pfeiffer, J. William, Editor. The 1989 Annual: Developing Human Resources. San Diego, California. 1989.

ELIAS, DEAN and DAVID, PAUL. "A Guide to Problem Solving" En Goodstein, L.D. and Pfeiffer, J.W. The 1983 Annual for Facilitators,, Trainers, and Consultants. San Diego, California. University Associates. 1983.

ENERGIN, D.D. "Managing by Objectives and Programming for Improved Performance". En Improving the Performance on Public Enterprises in Developing Countries. Report of the International Conference held at the East African Community Management Institute. Arusha, Tanzania. 1975.

ESMAN, MILTON. "Institution Building as a Guide to Action". En Woods Thomas and Fender, Judith G., Co Editors. Proceedings. Conference on Institution Building and Technical Assistance. Washington, D.C. AID 1969.

- "Some Issues in Institution Building Theory". En Thomas D. Woods et. al. Institution Building. A model for applied social Change. Cambridge, Massachusetts. Schenkman Publishing Co. 1972.

ESPOSITO, JOSE. "Antecedentes Panico". En Johnson, H.M. et. al. El Cambio Social. Buenos Aires. Editorial PAIDOS. 1967.

ESPY, SIRI N. Handbook of Strategic Planning for Nonprofit Organizations. New York. Praeger Publications. 1986.

ETKIN, JORGE y SCHVARSTEIN, LEONARDO. Identidad de las Organizaciones. Invariantes y Cambio. Buenos Aires. Editorial PAIDOS. 1989

ETZIONI, AMITAI. Organizaciones Modernas. México. UTEHA. 1965

FABISIEWICZ, GLORIA, LOUREIRO PINTO, N., FLETCHER S., S. y Daunis V., S. "Indicadores de modernizacao administrativa". En RAP. Rio de Janeiro. 13 (3). Jul./set. 1979.

FALS BORDA, ORLANDO. "El Problema de Cómo Investigar la Realidad para Transformarla". En Comité Organizador del Seminario Mundial de Cartagena. Ver ficha en esta bibliografía.

FELDMAN, GONZALEZ RUBEN. El Nuevo Paradigma en Psicología. Buenos Aires. Editorial PAIDOS. 1982.

- La Percepción Unitaria. México. Editorial ORION. 1989.

FERNANDES, PRAXY. An Integrated Package of Instruments Designed for Performmance Improvement of Public Enterprises in Developing Countries. Ljubljana, Yugoslavia. 1981.

- "'OPTIMA' -un Enfoque del CIEP a la Autogestión de Empresas Públicas". En Empresa Pública. Revista Trimestral. Vol.1.No. 1, 1984. Centro Internacional para Empresas Públicas para Países en Desarrollo. Publicada por la ALAP. México. 1984.

- and KREACIC VLADIMIR, Editors. A Casebook of Public Enterprise Studies. Ljubljana, Yugoslavia. International Center for Public Enterprises in Developing Countries. 1982.

FITZGERALD, LAURIE and MURPHY, JOSEPH. Installing Quality Circle: A Strategic Approach. San Diego, California. University Associate, Inc. 1982.

FOLTS, J. A., HARVEY, J. B. and McLAUGHLIN. "Organization Development: A Line Management Function". En Adams, John D., Editor. New Technologies in Organization Development: 2. La Jolla, California. University Associates, Inc. 1975.

FOX, R. F., LIPPITT, R. & SCHINDLER-RAINMAN, E. The Humanized Future: Some new images. La Jolla, CA. University Associates. 1973. En Weisbord, Marvin R. "Future Search. Towards Strategic Integration". Sikes, W. Drexler, A. B. and Gant, J. Ver ficha en esta bibliografía.

FRAME, ROBERT, M., NELSON, RANDY K. and NIELSEN, WARREN R. The OD Source Book: A Practitioner's Guide. San Diego, California. University Associates, Inc. 1982.

FRANKL, VIKTOR E. Psicoanálisis y Existencialismo. De la psicoterapia a la logoterapia. México. Fondo de Cultura Económica. Breviarios num. 27. 1987.

FRENCH, WENDELL L. and BELL, CECIL H. Organization Development. Englewood Cliffs, Prentice-Hall Inc. 1973.

- and BELL, CECIL H., and Zawacki, Robert A. Organization Development Theory, practice, and research. Dallas, Texas. Business Publications, Inc. 1978.

FRIEIRO, MARIO. Administración para el Desarrollo. San José. Costa Rica. Escuela Superior de Administración Pública América Central (ESAPAC). ESAPAC/CAP/CR/029/500/64. 1964.

FROHMAN, MARK. A., SASHKIN, MARSHAL and KAVANAGH, MICHAEL. J. "Action Research as Applied to Organization Development" En French, Wendell L., Bell, Cecil H., and Zawacki, Robert A., Editors. Organization Development. Theory, practice, and research. Dallas, Texas. Business Publications, Inc. 1978.

FROMM, ERICH. Etica y Psicoanálisis. Mexico. Fondo de Cultura Económica. Breviarios Num. 74. 1982.

- La Revolución de la Esperanza. México. Fondo de Cultura Económica. 1974.

FURR, RICHARD M. "Surviving as a Messenger: The Client-Consultant Relationship During Diagnosis". En Bell, Chip R. and Nadler, Leonard, Editors. The Client-Consultant Handbook. Houston Gulf Publishing Company. 1979.

GALBRAITH, J. R. Organization Design. Reading, MA. Addison-Wesley. 1977. Citado por Egan, Gerard en "Model A: The Logic of Systems as OD Instiument". Ver ficha respectiva en esta bibliografía.

GALVAN ESCOBEDO. Significado e Importancia de la Prognosis Administrativa. San José, Costa Rica. ESAPAC. Serie: Ciencia de la Administración No. 226. 1964.

GAMBLE, WILLIAM R. "An OD Flow Chart". En Pfeiffer, J. W. and Goodstein, L. D. The 1982 Annual for Facilitators, Trainers, and Consultants. San Diego, California. University Associates, Inc. 1982.

GARDNER, NEELY. "Action Training and Research: Something Old and Something New". En Public Administration Review. Vol. 34. No. 2. March/April. 1974. Washington, D.C. American Society for Public Administration. 1974.

- Guidelines for the Trainning of Professional and Technical Personnel in the Administration and Management of Development Functions. New York. Public Administration Division Departament of Economic and Social Affairs. 1970.

GAWTHROP, LOUIS C. "The Environment, Bureaucracy, and Social Change: A Political Prognosis". En Environmental Settings in Organizational Functioning. Kent, Ohio. Editado por Anant R. Negandhi. Comparative Administration Research Institute of the Center for Business and Economic Research. 1970. Compilado por Bartlett y Kayser; ver ficha en esta bibliografía.

GERLACH, LUTHER P. and HINE, VIRGINIA H. Lifeway Leap: The Dynamics of Change in America. Minneapolis. University of Minnesota Press. 1973. Citado por Zaltman y Duncan; ver ficha en esta bibliografía.

GILBERT, T.F. "Praxeonomy: A scientific approach to identifying training needs". En Management of Personnel Quarterly.

1967. Citado por Ross, Paul C. "Training: Behavior Change and the Improvement of Business Performance". Compilado por Frederiksen, Lee W. Handbook of Organizational Behavior Management. New York. John Wiley and Sons. 1982.

GILBREATH, ROBERT D. La Estrategia del Cambio. México. McGraw-Hill. 1989.

GILLEY, JERRY W. and EGGLAND STEVEN A. Principles of Human Resource Development. Reading, Massachusetts/San Diego, California. Addison-Wesley Publishing Co./University Associates, Inc. 1989.

GILLIN, J.L. y GILLIN, J.P. Sociología Cultural. Madrid. Instituto de Estudios Políticos. 1961. Citado Por Puigbó, Raúl; ver ficha en esta bibliografía.

GLEICHER, DAVID. Citado por Beckhard, R. y Harris, R. T. 1977. Ver ficha respectiva en esta bibliografía.

GOLEMBIEWSKI, ROBERT T. Approaches to Planned Change. Parts 1 & 2. New York. Marcel Dekker, Inc. 1979.

GONDRA REZOLA, JOSE M. La Psicoterapia de Carl Rogers. Bilbao. Editorial Desclee de Brouwer. Biblioteca de Psicología. 1981.

GONZALEZ SARABIA, ANTONIO. La Administración Pública. Guatemala. Establecimiento Tipográfico de la "Unión". 1888.

GOODSTEIN, LEONARD D. and COOKE, PHYLISS. "An Organizational Development (OD) Primer". En Pfeiffer, J. W.and Goodstein, L. D. The 1984 Annual: Developing Human Resources. San Diego, California. University Associates, Inc. 1984.

GORBACHEV, MIKHAIL. Perestroika. New Thinking for Our Country and the World. Cambridge. Harper & Row, Publishers. 1987.

GREINER, LARRY E. "Patterns of Organization Change". En Harvard Business Review. 45. No. 3, (May-June, 1967). Compilado por Bartlett, Alton C. and Kayser, Thomas A., Editors. Changing Organizational Behavior. Englewood, Cliffs. Prentice-Hall, Inc. 1973.

GROSS, BERTRAM. "The State of the Nation: Social System Accounting". En Bauer, Raymond A. Social Indicators. Cambridge Mass. M.I.T. Press. 1966.

- The Administration of Economic Development Planning: Principles and Fallacies. New York. Public Administration Division Departament of Economic and Social Affairs. United Nations. 1966.

GUERRERO, OMAR. La Administración Pública del Estado Capitalista. México. Editorial Fontamara. 1981.

Teoría Administrativa de la Ciencia Política. México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. Serie Estudios, núm. 67. 1982.

- El Estado y la Administración Pública en México. México. INAP. 1989.

GURVITCH, G. Tratado de Sociología. Buenos Aires. Editorial Kapeluz. 1962. Citado por Puigbó, Raúl; ver ficha en esta bibliografía.

GUTHRIE, EILEN and MILLER, WARREN S. Making Change. A Guide to Effectiveness in Groups. Minneapolis, MN. Interpersonal Communication Programs, Inc. 1978.

HAGE, JERALD and AIKEN, MICHAEL. Social Change in Complex Organizations. New York. Random House. 1970.

HALL, BRANDON L. "Strategic Planning for Employee Productivity Improvement". En Frederiksen, Lee W., Editor. Handbook of Organizational Behavior Management. New York. John Wiley and Sons. 1982.

HALL, JAY. "Models for Management: An Alternative to Technocentric Atheoretical OD Intervention". En Burke, W. Warren, Editor. New Technologies in Organizational Development: 1. La Jolla, California. University Associates, Inc. 1975.

HARDY, JAMES M. Corporate Planning for Nonprofit Organizations. New York. Association Press. 1972.

HARRINGTON, H. JAMES. Cómo Incrementar la Calidad-Productividad en su Empresa. México. McGraw-Hill. 1988.

HAUSSER, D. L., PECORELLA, P.A. and WISSLER, A. L. Survey Guided Development II: A Manual for Consultants. La Jolla, California. University Associates. 1977.

HAVELOCK, RONALD. G. and HAVELOCK, MARY C. Training for Change Agents. Ann Arbor. Michigan. Institute of Social Research. The University of Michigan. 1973.

HAVELOCK, RONALD G. The Change Agent's Guide to Innovation in Education. Englewood Cliffs N.J. Educational Technology Publications. 1978.

- Planning for Innovation. Ann Arbor. Michigan. Institute of Social Research. 1973.

HENDRIX, JOHN. Constituyendose en Grupo. s/l. Casa Bautista de Publicaciones. 1972.

HERACLITO. "Fragmentos" y "Testimonios". En Heraclito, Parménides, Empedocles. La sabiduría presocrática. Madrid. SARPE. Colección Grandes Pensadores. Vol.75. 1985.

HERSEY, PAUL and BLANCHARD, KENNETH H. Management of Organizational Behavior. Englewood Cliffs, New Jersey. Prentice-Hall. Inc. 1977.

HETMAN, FRANCOIS. EVALUACION TECNOLOGICA Y SOCIEDAD. Madrid. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Ministerio de Asuntos Exteriores de Espana. 1975.

HIMMELSTRAND, ULF. "Investigación-Acción y Ciencia Social Aplicada: Valor Científico, beneficios Prácticos y Abusos". En Comité Organizador del Simposio Mundial de Cartagena. Ver ficha en esta bibliografía.

HONORABLE CONGRESO NACIONAL. Ley de Administración y Control Gubernamental. P.L. No. 450/88-89. La Paz, Bolivia. 25 de enero de 1989.

HORNSTEIN, ARVEY A., BUNKER, BARBARA B., BURKE, W. WARNER, GINDES, MARION and LEWICKI, ROY J. Social Intervention. A Behavioral Science Approach. New York. The Free Press. 1971

HUSE, EDGAR F. Organization Development and Change. St. Paul. West Publishing Co. 1975, 1980.

- and BOWDITCH, JAMES L. Behavior in Organizations. A Systems Approach to Managing. Reading, Massachusetts. Addison-Wesley Publishing Co. 1977.

IAQC. Employee Involvement through Quality Circles. s/l. International Association of Quality Circle (IAQC) Press. s/f.

I CHING. El Libro de las Mutaciones. Versión de Richard Wilhelm. México. Editorial Hermes. 1984.

IEPAL. Lexico de Economía. Barcelona. Instituto de Estudios Políticos para la América Latina (IEPAL). Editorial ESTELA, S.A. 1964.

INGLE, SUD. Quality Circles Master Guide. Englewood Cliffs, new Jersey. Prentice-Hall, Inc. 1982.

- and INGLE, NIMA. Quality Circles in Service Industries. Englewood Cliffs, New Jersey. Prentice-Hall, Inc. 1983.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. Estudio de la Administración Pública. Conceptos, Realidades, Propuestas. Lima, Perú. Editorial del I.N.A.P. 1974

ICPE. Draft Guidelines for the Execution of OPTIMA Programmes. Ljubljana. Jugoslavia. International Center for Public Enterprises in Developing Countries (CIEP). s/f.

JACOB, ANDRE. Metodología de la Investigación Acción. Buenos Aires. Editorial Humanitas 1985.

JAGUARIBE, HELIO. Sociedad, Cambio y Sistema Político. Buenos Aires. Editorial PAIDOS. 1972.

- Desarrollo Político: sentido y condiciones. Buenos Aires. Editorial PAIDOS. 1972.

JAHODA, MARIE. Current Concepts of Positive Mental Health. New York. Basic Books. 1958. Citada por Bennis (1969); ver ficha en esta bibliografía.

JAMES. ROGER. G. and ELKINS, AARON J. How to Train and Lead a Quality Circle. San Diego, California. University Associates. 1983.

JAQUES, ELLIOT. The Changing Culture of a Factory. New York. Holt, Rinehart and Winston. Inc. 1952. En Chin, Robert and Benne, Kenneth D. "General Strategies for Effecting Changes in Human Systems". Compilado por Bennis, Benne y Chin. Ver ficha en esta bibliografía.

- "Social-Analysis and the Glacier Project". Human Relations 17. November. 1964.

JIMENEZ CASTRO, WILBURG. "Sistemas Prioritarios para la Administración del desarrollo". En Naciones Unidas. Aspectos Administrativos de la Planificación. Documentos de un Seminario. S.69.II.G.2. 1968.

JOHNSON, HARRY M. Sociología. Una Introducción Sistemática. Buenos Aires. Editorial PAIDOS. 1965.

JONES, GARTH N. and ASLAM NIAZ. "Strategies and Tactics of Planned Organizational Change: A Scheme of Working Concepts". En Philippine Journal of Public Administration. Vol. VII, No. 4. Oct. 1963. Manila. 1963.

- "Preventive Medicine at Work: A Hypothetical Case of Managed Organizational Change". En Philippine Journal of Public Administration. Manila.

- Planned Organizational Change. A Study in Change Dynamics. London. Routledge & Kegan Paul. 1969.

KAST, FREMONT E. and ROSENZWEIG, JAMES E. Organization and Management. A Systems Approach. New York. MacGraw-Hill Co. Second Edition. 1974.

KATZ, DANIEL and KAHN, ROBERT L. The Social Psychology of Organizations. New York. John Wiley & Sons, Inc. 1966.

KATZ, SAUL M. "Administración de la Planificación para el Desarrollo Nacional". En OEA. Programa Administración para el Desarrollo. Departamento de Asuntos Económicos. Unión Panamericana. Washington, D.C. UP/G.16/5. 1964. Reimpreso por ESAPAC. San José, Costa Rica. 1964.

- "Guía para Modernizar la Administración para el Desarrollo Nacional". En Progreso de la Administración para el Desarrollo en América Latina. Washington, D.C. Unión Panamericana. Secretaría General, OEA. 1967.

- "Exploring a Systems Approach to Development Administration". En Riggs, Fred W., Editor. Frontiers of Development Administration. Durham, North Carolina. Duke University Press. 1970.

KIRSTEN, RAINER E. y MULLER-SCHWARZ, JOACHIM. Entrenamiento de Grupos. Bilbao. Ediciones Mensajero. 1976.

KLIKSBERG, BERNANRDO. Nuevas Fronteras Tecnológicas en Materia de Gerencia en América Latina. Buenos Aires. Primer Encuentro Latinoamericano sobre Planificación Económica y Gestión Pública. 23-26 Setiembre de 1987.

- "Hacia un Nuevo Paradigma en Gestión Pública". En La Reforma del Estado. Aspectos Técnicos y Experiencias. Caracas. CLAD. Selección de Documentos Claves. Vol. 7. No.1. Junio 1990.

KNUDSON, HARRY R., WOODWORTH, ROBERT T. and BELL, CECIL H. Management. An Experiential Approach. New York. McGraw-Hill Book Co. 1979.

KOLB, DAVID A. and FROHMAN, ALAN L. "An Organization Development Approach to Consulting". Sloan Management Review, 12. 1970. En KOLB, DAVID. A., RUBIN, IRWIN M. and McINTYRE, JAMES M. Organizational Psychology: An Experiential Approach. Englewood Cliffs, New Jersey. Prentice-Hall, Inc. 1974.

KOTTER, JOHN P. Organizational Dynamics: Diagnosis and Intervention. Reading, Mass. Addison-Wesley Publishing Co. 1978.

KRAMER, D., KRAMER, H., LEHMANN,S. y ORNAVER. H. "Investigación-Acción: investigación social y realidad social". En Comité Organizador del Seminario Mundial de Cartagena. Ver ficha en esta bibliografía.

KREACIC, VLADIMIR. "Parameters of Public Enterprise Management". En Report of the Proceedings of the National Workshop for Public Enterprises in Jamaica on Optimum Performance Through Internal Management Action. Kingston, Jamaica. August 16-28, 1982. Administrative Staff College. Ministry of The Public Service.

KRISHNAMURTI, J. Más Allá de la Violencia. México. Editorial ORION.1977

KRUPP, STEVEN. "Quality Circles Viewed as an Action Research Model for Problem Solving and Planned Organizational Change. En 1985 IAQC Annual Conference Transactions. Cincinnati, Ohio. International Association of Quality Circles. 1985.

KUBR, M. La Consultoria de Empresas. Guia de la profesión. Ginebra. Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 1980.

LABOVITZ, SANFORD y HAGEDORN, ROBERT. La Investigación Social y sus Aplicaciones. Buenos Aires. Editorial el Ateneo. 1971.

LAMAS, ERNESTO R. "La Reforma Administrativa en Brasil y Uruguay. ICAP. Reforma Administrativa. Documentos de Un Seminario. San Jose, Costa Rica. Instituto Centroamericano de Administración Publica (ICAP). Serie: Informes de Seminarios No. 626. 1971.

LAPASSADE, GEORGE. Grupos, Organizaciones e Instituciones. La Transformacion de la Burocracia. Barcelona. Granica. 1974.

- El Analista y el Analizador. Barcelona.GEDISA,S.A. 1979.

- Socioanalisis y Potencial Humano. Barcelona. GEDISA. 1980.

LAWRENCE, PAUL R. and LORSCH JAY W. Developing Organizations: Diagnosis and Action. Reading. Massachusetts. Addison-Wesley Publishing Co. 1969.

LEAVITT, HAROLD J. "Applied Organization change in Industry: Structural, Technical, and Human Approaches" (1964). En Bartlett, Alton C. and Kayser, Thomas A., Editors. Changing Organizational Behavior. Englewood Cliffs. New Jersey. Prentice-Hall, Inc. 1974.

LEEMANS, ARNE F. "A Conceptual Framework for the Study of Reform of Central Government". En Leemans, Arne F. The Management of Change in Government, Editor. The Hague. Martinus Nijhoff. 1976.

LERNER, DANIEL. "The Transformation of Institutions". En Hamilton William H. (Ed.) The Transfer of Institutions. Durham, N. C. Duke University Press. 1964. Citado en "Modernización. Aspectos Sociales". Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Vol. 7. dirigida por Sills, David L. Madrid. Aguilar S. A. de Ediciones. 1975.

LEVINSON, HARRY. Organizational Diagnosis. Cambridge, Massachusetts. Harvard University Press. 1972.

LEWIN, KURT. Principles of Topological Psychology. New York. MacGraw Hill Book Co. 1936. Citado por Burke, W. W. 1988. Ver referencia en esta bibliografia.

- "Psychology and the process of group living". J. Social Psychol., 1943. Compilado en Lewin, Kurt. La Teoria del Campo en las Ciencias Sociales. Ver referencia en esta bibliografia.

- "Constructs in Psychology and psychological ecology". Univ. Iowa Stud. Child. Welf 1944. Compilado en Lewin, Kurt. La

Teoria del Campo en las Ciencias Sociales. Ver referencia en esta bibliografía.

- "Action research and minority problems". En Journal of Social Issues, 1946, 2. Citado por Dreyfus Catharine. Ver referencia en esta bibliografía.

- "Frontiers in Group Dynamics" , Human Relations. 1. (1). 1947. Citado por De Board, Robert. Ver referencia en esta bibliografía. Compilado en Lewin, Kurt. La Teoría del Campo en las Ciencias Sociales. Ver referencia en esta bibliografía.

- "Group Decision and Social Change". (1947). Readings in Social Psychology. Editado por Maccoby, E.E., Newcomb. T.M. y Hartley, E.L. New York. Holt, Rinehart, and Winston, Inc. 1958. Compilado en Etzioni, Amitai y Etzioni, Eva. Los Cambios Sociales. México. Fondo de Cultura Económica. 1968.

- Resolving Social Conflicts. New York. Harper & Brothers. 1948. Citado por Burke, W. W. 1988. Ver referencia en esta bibliografía.

- La Teoría del Campo en la Ciencia Social. Buenos Aires. Editorial PAIDOS. Biblioteca Psicologías del Siglo XX. Serie Mayor. Vol. 35. 1978. Edicion en inglés bajo el título de Field Theory in Social Change. New York. Harper Brothers. 1951.

LEWIS, JOHN C. "OD With a Management Perspective". En Pfeiffer, J. W. and Goodstein. The 1984 Annual: Developing Human Resources. San Diego, California. University Associates, Inc. 1984.

LINDAMAN, E., & LIPPITT, R.. Choosing the future you prefer. Washington, D. C. Development Publications. 1979. En Weisbord, Marvin R. "Future Search: Toward Strategic Integration". Sikes, W., Drexler, A. & and Gant, J. Ver ficha en esta bibliografía.

LIPPITT, RONALD. WATSON, JEANNE and WESTLEY, BRUCE. La Dinamica del Cambio Planificado. Buenos Aires. Amorrortu editores. 1970 (primera edición en inglés en 1958, por Harcourt, Brace & World, Inc).

- "Dimensions of the Consultant's Job". En Bennis, W. G., Benne, K. D. and Chin, R., Editors. The Planning of Change. New York Holt, Rinehart & Winston. 1961. Citado por French, W. L., Bell, C. H. and Zawacki, R. A. Ver ficha en esta bibliografía.

- and HOOYMAN, GENE, SASHKIN, MARSHALL and KAPLAN, JUDITH. Resource Book for Planned Change. Ann Arbor, Michigan. Human Resource Development Associates of Ann Arbor, Incorporated. 1978.

LIPPITT, GORDON L. "Model Building: An Organization Development Technology. En Adams, John D., Editor. New Technologies in Organization Development: 2. La Jolla, California. University Associates, Inc. 1975.

- Visualizing Change: Model Building and The Change Process. Fairfax, Va. NTL Learning Resources Corp. 1973.

- and RONALD LIPPITT. The Consulting Process in Action. La Jolla, California. University Associates, Inc. 1978.

LOBKOWICZ, NIKOLAUS. "Teoria y Praxis". En Marxismo y Democracia. Filosofia S. Enciclopedia de Conceptos Básicos. Dirigida por [illegible] Kernig. Madrid. Ediciones Rioduero. 1975.

LOURAU, RENE. El Analisis Institucional. Buenos Aires. Amorrortu Editores. 19[illegible].

LORSCH, JAY W. and LAWRENCE, PAUL. "The Diagnosis of Organizational Problems". En Bennis, Warren. Benne, Kenneth D. and Chin, Robert, Editors. New York. Holt, Rinehart and Winston. 1969.

LYNCH, MICHAEL E. "Planned Organizational Change: An Analytical Model". En Philippine Journal of Public Administration. Manila.

M.A./SEPLAN. Programa de Sofisticação do Ministerio da Agricultura. Documento de Trabalho No. 1. s/l . Ministerio da Agricultura (M.A.)/SEPLAN-SEMUR. s/f.

MacIVER. R.M. y PAGE, CH. Sociologia. Madrid. Tecnos. 1958. Citado por Pulgado, Raul: ver ficha en esta bibliografia.

McCURDY, HOWARD E. Public Administration: A Synthesis. Menlo Park, California. Cummings Publishing Co. 1977.

MANN, FLOYD C. "Studying and Creating Change: A Means to Understanding Social Organization". En Bartlett, Alton C. and Kayser Thomas A. Editors. Changing Organizational Behavior. Englewood Cliffs. New Jersey. Prentice Hall, Inc. 1973.

MAQUIAVELO. El Principe. Madrid. Revista de Occidente. Ediciones de la Universidad de Puerto Rico. 1955.

MARGULIES, NEWTON and WALLACE, John. Organizational Change: techniques and applications. Glenview, Illinois. Scott, Foresman and Co. 1973.

- and RAIA, ANTHONY P. Conceptual Foundations of Organizational Development. New York. McGraw-Hill Book Co. 1978.

MASSE, PIERRE. el plan o el antiazar. Barcelona. Editorial Labor. 1968.

MAYO-SMITH, IAN. Planning a Performance Improvement Project. West Hartford, Connecticut. KUMARIAN PRESS. 1981.

MEIGNANT, A. L'intervention sociopédagogique dans les organisations industrielles. Paris-La Haya. Mouton. 1972. Citado por Petit, Francois. Ver ficha en esta bibliografía.

MERRY, URI and ALLERHAND, MELVIN E. Developing Teams and Organizations. Reading, Massachusetts. Addison-Wesley Publishing Co. 1977.

MIDEPLAN. Programas de la Dirección de Racionalozación del Estado. San José, Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Dirección de Racionalización del Estado. 1987.

MILLER, E. J. & RICE, A. K. Systems of Organization. London. Tavistock Publications. 1970.

MINK, OSCAR G., SHULTZ, JAMES M., and MINK, BARBARA P. Developing and Managing Open Organizations. Austin, Texas. Learning Concepts. 1979.

MOHRMAN, S.A., CUMMINGS, T.G., & LAWLER, E.E. Creating useful research with organizations: Relationships and process issues. Paper delivered at conference held at the University of Pittsburg. School of Business Administration, Fall. 1982. En Bennis, 1984. Ver ficha en esta bibliografía.

MOLANO, ALFREDO. "Introducción". En Comité Organizador del Simposio Mundial de Cartagena. Ver ficha en esta bibliografía.

MOORE, WILBERT E. "Cambio Social" En Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales. Vol. 2. Dirigida por Sills, David L. Madrid. Aguilar, S.A. de Ediciones. 1979.

MORALES, MANUEL A. Administración Pública. Gobierno y Teoría de la Organización. Puerto Rico. Master Typesetting & Word Processing. 1982.

MOSER, HEINZ. "La Investigación-Acción Como Nuevo Paradigma en las Ciencias Sociales". En Comité Organizador del Simposio Mundial de Cartagena. Ver ficha en esta bibliografía.

NACIONES UNIDAS. Programa de las Naciones Unidas en Materia de Adminstración Pública. Informe de la Reunión de Expertos. Nueva York. Naciones Unidas. ST/TAO/M/38. 1967.

- La Administración Pública en el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe de la Segunda Reunión de Expertos. 16-26 de enero de 1971. Nueva York. Naciones Unidas. ST/TAO/M/57. No. venta: S.71.II.H.3. 1971.

- Medidas a Mejorar el Rendimiento de la Empresa Pública en los Países en Desarrollo. Preparado por Sheriff Fouad. Nueva York. Departamento de Asuntos Económicos. Naciones Uni-

das. ST/TAO/M/58. No. de Venta: S.73.II.H.2. 1974.

Elementos de "Creación de Instituciones" para Institutos de Administración y Gestión Públicas. Nueva York. Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo. Naciones Unidas. ST/ESA/SER. E/25. 1984.

- y la ESAPAC. Informe de la Conferencia para la Determinación de Prioridades en la Acción Administrativa Estatal para el Desarrollo. 29, 30 y 31 de octubre de 1964. San José, Costa Rica. ESAPAC. Informes de Seminarios No. 615. 1964.

NACIMENTO, MEBER. "Reflexiones sobre la Estrategia de la Reforma Administrativa: la experiencia Federal Brasileña". En Naciones Unidas. Reunión de Expertos sobre Capacidad Administrativa para el Desarrollo. Santiago de Chile. 16-21 de Noviembre de 1970. Doc. ST/ECLA/Conf. 88/L.4.

NADLER, DAVID A. Feedback and Organization Development: Using Data-Based Methods. Reading Massachusetts. Addison-Wesley Publishing Co. 1977

- "Organizational Analysis, Design, and Implementation: An Approach for Improving Effectiveness". En Goodstein, L. D. and Pfeiffer, J. W., Editors. The 1983 Annual for Facilitators, Trainers and Consultants. San Diego, California. University Associates, Inc. 1983.

NAISBITT, JOHN. Megatrends. Ten New Directions Transforming Our Lives. New York. Warner Books. 1984.

- and ABURDENE, PATRICIA. Re Inventing the Corporation. New York. Warner Books. 1985.

- and ABURDENE, PATRICIA. Megatrends 2000. Ten New Directions for The 1990's. New York. Avon Books. 1990.

NEHNEVAJSA, JIRI. "Methodological Issues in Institution-Building Research". En Eaton, Joseph W. Institution Building and Development. Beverly Hills. SAGE Publications. 1972.

NOVIK, ILIA B. Sociología. Filosofía y Cibernética. Buenos Aires. Editorial Platina. 196 .

NYLEN, J. ROBERT, MITCHEL, ROBERT J. and STOUT, ANTHONY. Handbook of Staff Development and Human Relations Training: Materials Developed for Use in Africa. Washington, D.C. National Training Laboratories (NTL) Institute for Applied Behavioral Science. 1967.

OCHS, SMIL y LOUREIRO PINTO, ALUZIO. "Modernización y Reforma Administrativa del Gobierno Federal Brasileño". En Instituto Nacional de Administración Pública. Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas. Primer Seminario Latinoamericano de Reforma Administrativa. México. Edicio-

nes INAP. 1975. Versión en espanol del original en portugués preparado para ese Seminario por SEMOR (Secretaría de Modernizacao e Reforma Administrativa, del Brasil).

OLMOSK, KURT E. "Seven Pure Strategies of Change". En Pfeiffer, J. W. and Jones, J.E., Editors. The 1972 Annual Handbook for Group Facilitators. La Jolla, California. University Associates, Inc. 1972.

ONRAP. Plan de Acción para Reforma de la Administración Pública Peruana". Oficina Nacional de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública (ONRAP). En Aspectos Administrativos de la Planificación. Documentos de un Seminario. Nueva York. Naciones Unidas. E/CN.12/611. No. de venta: S69.II.G.2. 1968.

OQUIST, PAUL. "Epistemología de la Investigación-Acción". Comité Organizador del Seminario Mundial de Cartagena. Ver ficha en esta bibliografía.

ORTEGA y GASSET, JOSE. Tríptico. Mirabeau o el Político. Kant. Goethe desde Dentro. Madrid. ESPASA-CALPE. Colección Austral. Vol. 181. 1972.

- Historia Como Sistema. Madrid. SARPE. Colección Los Grandes Pensadores. Vol. 37. 1984.

PABLO. "Epístola a los Romanos" (12, 2). En El Nuevo Testamento de Nuestro Senor Jesucristo. Philadelphia, Pennsylvania. Los Gedeones Internacionales. 1985. "Carta a los Romanos. (12, 2). En Sagrada Biblia. Madrid. Editorial Apostolado de la Prensa, S.A. 1961.

PAGES, MAX. Psicoterapia Rogeriana y Psicología Social No Directivas. Buenos Aires. Editorial PAIDOS. Biblioteca de Psiquiatría, Psicopatología y Psicisomática. Serie Mayor. Vol. 65. 1976.

PAJESTKA, JOSEF. Dimensiones Sociales del Desarrollo. Nueva York. Centro de Información Económica y Social de las Naciones Unidas 1970.

PAPP, PEGGY. El Proceso de Cambio. Buenos Aires. Editorial PAIDOS. Colección Grupos e Instituciones. 1988.

PARSONS, TALCOTT. El Sistema Social. Madrid. Revista de Occidente. Biblioteca de Política y Sociología. 1966.

- Estructura y Proceso en las Ciencias Modernas. Madrid. Instituto de Estudios Políticos. 1966.

PATTEN, THOMAS H. "Organization Development: The Evolution to 'Excellence' and Corporate 'Culture". En Pfeiffer, J. William, Editor. The 1986 Annual: Developing Human Resources. San Diego, California. University Associates, Inc. 1988.

PERRY, BERNARD. The Dynamics of Quality Circles. ORIENTATION. Red Bluff, California. Quality Circle Institute. 1983.

PETERS, THOMAS J. and WATERMAN, ROBERT H. In Search of Excellence. Warner Communications Company. 1984.

PETIT, FRANCOIS. Psicosociología de las Organizaciones. Barcelona. Herder. Biblioteca de Psicosociología. No.13. 1984.

PFEIFFER, J. WILLIAM, et. al. Annuals Series 1972-1990. San Diego. California. University Associates, Inc.

- Strategic Planning. Selected Readings. San Diego, California. University Associates, Inc. 1986.

- and GOODSTEIN, L. D., and NOLAN, T. D. Applied Strategic Planning: A How to Do It Guide. San Diego, California. University Associates, Inc. 1986.

- and GOODSTEIN, L. D., and NULAN, T. M. Shaping Strategic Planning. San Diego, California. University Associates, Inc. 1989.

PFIFFNER, JOHN M. "Why Not Make Social Science Operational". En Public Administration Review. Vol. XXII. No. 3. September. 1962. Washington, D.C. American Society for Public Administration. 1962.

- "Foreword", en Jones, Garth N. The Planning of Change. Ver referencia bibliografica en este trabajo.

PICHON-RIVIERE, ENRIQUE. El Proceso Grupal. Del Psicoanálisis a la Psicología Social (I). Buenos Aires. Ediciones Nueva Visión. 1985.

PICO DELLA MIRANDOLA. Citado por Lobkowicz, Nikolaus. En "Teoría y Praxis". Marxismo y Democracia. Filosofía 5. Enciclopedia de Conceptos Básicos. Dirigida por C.D. Kernig. Madrid. Ediciones Rioduero. 1975.

PIQUET CARNEIRO, JOAO GERALDO. National Debureaucratization Program. s/l. National Debureaucratization Program. s/f.

PLATON. Dialogos. La Republica o el Estado. Madrid. E.D.A.F. 1962.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994. Mexico. Secretaria de Programación y Presupuesto. 1989.

- Acuerdo de Simplificación Administrativa. México. D.O. 8.VIII.1984.

- Acuerdo de Bases del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal. 6 febrero 1989.

- Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. México. D.O. 26.I.1990.

POWELL, VICTOR. Improving Public Enterprise Performance. Geneva. International Labour Office. Management Development Series No. 22. 1987.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Decreto Supremo Núm. 22185 sobre Control Gubernamental. La Paz, Bolivia. 5 abril. 1989

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. La Administración Pública del Estado Federal Mexicano. Libro Primero. Marco Global Administrativo del Gobierno Federal. México. Coordinación General de Estudios Administrativos. Colección Lineamientos. Núm. 6. 1982.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. La Reforma Administrativa en Venezuela (1969-1971). Caracas, Venezuela. CAP. 1971.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Decreto Núm. 42. Por el cual se dispone la elaboración y ejecución del Plan General de Modernización y Simplificación de la Administración Pública. Panamá, Panamá. 21 de Agosto de 1986.

PREZIOSI, ROBERT. "Organizational Diagnosis Questionnaire (ODQ)". En Pfeiffer, J. W. and Jones, J. E. The 1980 Annual Handbook for Group Facilitators. San Diego, California. University Associates, Inc. 1980.

PROKOPENKO, J. La Gestión de la Productividad. Manual Práctico. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo. 1989.

PUGH, D.S., HICSON, D.J. and Hinings, C.R. Writers on Organizations. Great Britain. Penguin Books. 1971.

PUIGBO, RAUL. Cambio y Desorganización Sociales. Buenos Aires. Editorial PLEAMAR. 1966.

QUINTERO, MARIA TERESA SCARAN DE y GENISANS DE GUIDOBONO, NELIDA. El Diagnóstico Social. Buenos Aires. Edit. Humanitas. 1985.

RAIA, ANTHONY P. Managing by Objectives. Glenview, Illinois. Scott, Foresman and Co. 1974.

RAMOS, GUERREIRO. Administracao e Estrategia do Desenvolvimento. Elmentos de uma Sociologia Especial da Administracao. Rio de Janeiro. Fundacao Getulio Vargas. Biblioteca de Administracao Pública. Vol. 12. 1966.

RAPOPORT, R. N. "Three Dilemmas in action research". Mimeo. Dictado en la Social Science Research Council Conference. York, England. 1970. Citado por Clark, Peter A.; ver ficha en esta bibliografía.

RIGAL, LUIS. "Sobre el Sentido y Uso de la Investigación-Acción". En Comité Organizador del Seminario Mundial

de Cartagena. Ver ficha en esta bibliografía.

RODRIGUEZ C.,C., GARCIA D., M., LARA, T. y DIAZ I., J. Hágalo bien desde el principio. Círculos de Calidad. México. Editorial Diana. 1988.

ROGERS, CARL. Grupos de Encuentro. Buenos Aires, Amorrortu editores. Biblioteca de Psiquiatría, Psicopatología y Psicosomática. 1978.

- El Proceso de Convertirse en Persona. España. Ediciones PAIDOS. Biblioteca de Psiquiatría, Psicopatología y Psicosómatica. Serie Mayor. Vol. 48. 1981.

- Psicoterapia Centrada en el Cliente. España. Ediciones PAIDOS. Biblioteca de Psiquiatría, Psicopatología y Psicosomática. Serie Mayor. Vol. 26. 1981

ROGERS, EVERETT M. et. al. Social Change in Rural Societies. Englewood Cliffs. New Jersey. 1988.

- and SHOEMAKER, F. FLOYD. Communication of Innovations: A Cross-Cultural Approach. New York. The Free Press. 1971. Citado por Zaltman y Duncan; ver ficha en esta bibliografía.

ROJAS, FERNANDO. "El Aporte de las Ciencias a lo Real". En Comité Organizador del Congreso Mundial de Cartagena. Ver ficha en esta bibliografía.

ROMAN, MANUEL. Burocracia y Cambio Social. Madrid Ediciones José Porrúa Turanzas, S. A. 1976.

ROSS, JOEL and KRISHNA, MOHAN V. "Making Quality a Fundamental Part of Strategy" en Pfeiffer, J. W. 1986. Ver ficha en esta bibliografía.

RUSSELL, BERTRAND. Historia de la Filosofía Moderna Occidental. Tomos I y II. Madrid. Espasa Calpe. 1971.

SAGAN, CARL. Los Dragones del Edén. México. Grijalbo. Serie Mayor. Biología y Ecología de Hoy. 1986.

SALINAS DE GORTARI, CARLOS. "Primer Informe de Gobierno". 1 de Noviembre de 1989. En El Universal. Primera Sección. México. Jueves 2 de noviembre de 1989. pp. 12-16.

Segundo Informe de Gobierno. México. 1 de Noviembre de 1990. En El Nacional. Suplemento Especial. México. Viernes 2 de noviembre de 1990. pp. 1-15.

SALINAS, ALBERTO. Desarrollo Organizacional: Una estrategia educacional para el desarrollo combinado de recursos humanos y organizacionales en el sector público ecuatoriano. San José, Costa Rica. Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). 1975.

- Observaciones acerca de las Jornadas de Desarrollo Organizacional realizadas con la Comisión Especial de Poza Honda. Ecuador. San José, Costa Rica. Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). 1976.

SANTOS PEQUENO, IGLE. "Demanda Organizacional: Uma Estrategia de Modernizacao Administrativa". En Modernizacao Administrativa. Coletanea de Monografias. Brasilia. Instituto de Planejamento Economico e Social. Secretaria de Modernizacao e Reforma Administrativa (SEMOR). 1978.

SAYLES, LEONARD R. The Change Process in Organizations: An Applyed Anthropology Approach". Human Organizations. XXI. No. 2. 1962. Citado por Bartlett y Hayser; ver ficha en esta bibliografía.

SASHKIN, MARSHALL "Models and Roles of Change Agents". En Pfeiffer, J. W. and Jones, J. E. The 1974 Annual Handbook for Group Facilitators. La Jolla, California. University Associates, Inc. 1974.

- "A Brief Glossary of Frecuently Used Terms in Organization Development and Planned Change". En Pfeiffer J. W. and Jones, J. E. The 1980 Annual Handbook for Group Facilitators. San Diego, California. University Associates, Inc. 1980.

SCHEIN, EDGAR H. Consultoria de Procesos: Su Papel en el Desarrollo Organizacional. México. Fondo Educativo Interamericano, S.A. 1973.

- Consultoria de Procesos. Recomendaciones para Gerentes y Consultores. Vol 2. México. SITESA. 1988.

- y BENNIS, WARREN G. El Cambio Personal y Organizacional a Través de Métodos Grupales. Barcelona. Editorial Herder. Biblioteca de Psicosociologia. Vol. 4. 1980.

SCHLEMENSON, ALDO. Analisis Organizacional y Empresa Unipersonal. Crisis y Conflicto en Contextos Turbulentos. Buenos Aires. Editorial PAIDOS. Grupos e Instituciones. 1988.

SCHMUCK, RICHARD A. and MILES, MATTHEW. Organizational Development in Schools. La Jolla, California. University Associates.1971.

- and RUNKEL, P. J. ARENDS, F. H., and ARENDS, R. I. The Second Handbook of Organization Development in Schools. Palo Alto, California. Mayfield Publishing Co. 1977.

SCHOENING, ARTURO. La Fabrica de Ideas. México. Comunicación Escrita, S.A. 1982.

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION. Programa Nacional de Modernizacion de la Empresa Pública 1990-1994. México. 1990. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Diario Oficial. 16.IV.1990. México. 1990.

SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL. Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994. Diario Oficial. 24.I.1990. México.

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. Bases para el Programa de reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1977-1976. México. Dirección de Estudios Administrativos. 1977.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica 1990-1994. México. 1990. Diario Oficial. 8.III.1990. México.

SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACION ECONOMICA. Lineamientos de Programación Colectiva. Guatemala. Programa de Desarrollo Administrativo del Sector Publico (PRODASP). PRODASP D 78-32. 1978.

SFEZ, LUCIEN, L'Administration Prospective. Paris. Librairie Armand Colin. 1970.

SHERWOOD, JOHN. "An Introduction to Organization Development". En Pfeiffer, J. W. and Jones, J. E. The 1972 Annual Handbook for Group Facilitators. La Jolla, California. University Associates. 1972.

SENECA, LUCIO ANNEO. Citado por Lobkowicz, Nikolaus. En "Teoria y Praxis". Marxismo y Democracia 5. Enciclopedia de Conceptos Básicos. Dirigida por C.D. Kernig. Madrid. Ediciones Rioduero. 1975.

SHARKANSKY, IRA. Public Administration. Policy-Making in Government Agencies. Chicago. Markham Publishing Co. 1972.

SIEGEL, GILBERT B. "Making Major Administrative Reform Acceptable an Operational". En United Nations. Interregional Seminar on Major Administrative Reforms in Developing Countries. Vol. III. Technical Papers (part two). Palmer Brighton, Great Britain. 25 october-2 november 1971. New York. United Nations. ST/TAO/M/62/Add2. Sales No. E/F/S.72.II.H.7. 1973

SIFFIN, WILLIAM J. "Institution Building as a Vision and Venture: A Critique". En Eaton, J. W.; ver ficha en esta bibliografia.

SIKES, WALTER. DREXLER, ALLAN B. and GANT, JACK. The Emerging Practice of Organization Development. Alexandria, Virginia. NTL Institute for Applied Behavioral Science/San Diego, California. University Associates, Inc. 1983.

SMART, LYMAN F., Editor. Proceedings of the Regional Conference on Institutional Building. Logan Utah. Utah International Education Cosortium. Utah Stare University and AID. 1970. En Blase, Melvin G. Ver ficha en esta bibliografia.

STEVEN, KRUPP. "Quality Circles Viewed as an Action Research Model for Problem Solving and Planned Organizatic-

nal Change". En 1985 IAQC Annual Conference Transactions. Cincinnati, Ohio. International Association of Quality Circles. 1985.

SOROKIN, PITRIM A. Dinámica Social y Cultural. Madrid. Instituto de Estudios Políticos. 1962.

TAYLOR, JAMES C. and BOWERS, DAVID G. Survey of Organizations. Ann Arbor, Michigan. CRUSK. Institute for Social Research. The University of Michigan. 1974.

TECLA J., ALBERTO y GARZA R. A. Teoría, Métodos y Técnicas de Investigación Social. México. Ediciones del Taller Abierto. 1981.

THELEN, HERBERT A. "Concepts for Collaborative Action-Inquiry". En Watson, Goodwin, Editor. Concepts for Social Change. Washington, D.C. NTL Institute for Applied Behavioral Science. 1969.

THOMAS, D.W., POTTER, H. R., MILLER, W. L. and AVENI, A. F. Institution Building. A Model for Applied Social Change. Cambridge, Massachusetts. Schenkman Publishing Co. 1972.

THOMPSON, PHILIP C. Círculos de Calidad. Cómo hacer que funcionen. Colombia. Editorial Norma. 1984.

TICHY, NOEL and BECKHARD. RICHARD. "Managing Behavioral Factors in Human Service Organizations". En Shutherland, John W., Editor. Management Handbook for Public Administrators. New York. Van Nostrand Reinhold Co. 1978.

TOFFLER, ALVIN. La tercera Ola. Barcelona. Plaza & Janes, S.A., Editores. 1981.

TOUCHE ROSS & CO. Administración de Sistemas. s/l. Touche Ross & Co. s/f.

TRIST, E. L. and BAMFORTH, K. W. "Some social and psychological consequences of the longwall method of coal getting". Hum. Rel. 1951. Vol. 4, no. 1. Compilado por Pugh, D. S., Editor. Organization Theory. Selected Readings. London. Penguin Books. 1977.

ULCU, DICLE. "Action Research and Administrative Leadership". Doctoral Dissertation. University of Southern California. January 1969. Citado por Gardner, Neely. 1979. Ver ficha en esta bibliografía.

UNITED NATIONS. Measures for Improving the Performance of Public Enterprises in Developing Countries. Herceg-Novi. Yugoslavia. 13-24 October. 1969. New York. Public Administration Division. Departament of Economic and Social Affairs. 1970. ST/TAO/M/49. Sales No. E.70.II.1.

- A Practical Guide to Performance Improvement Programming in Public Organizations. New York. Departament of Economic and Social Affairs. ST/ESA/SER.E/9. Sales No. E.77.II.H.5. 1977.

- "Planned and Managed Organizational Change: Recent Research Findings and their Relevance to Technical Cooperation". En Public Administration News Letter. No. 51. May June. 1973. Public Administration Division. Departament of Economic and Social Affairs. United Nations. 1973.

- "A Practical Approach for Public Organizations Performance Improvement (Derived from P.I.P. Experience)". En Public Administration News Letter. New York. Public Administration Division. Departament of Economic and Social Affairs. United Nations.

- "Use of Institution Building Perspectives in Technical Co-Operation in Public Administration". En Public Administration News Letter. New York. Public Administration División. Departament of Economic and Social Affairs. United Nations.

- Economic Performance of Public Enterprises: Major Issues and Strategies for Action. New York. Departament of Technical Co-operation for Development. United Nations. ST/TCD/SER.E/2. 1966.

- Appraising Administrative Capability for Development. Prepared by INTERPLAN. New York. United Nations. ST/TAO/M/46. Sales No. E.69 II.H.2. 1969.

VAHCIC, ALES. "Jowhat Sugar Factory". En Fernandes, Praxy and Kreacic, Vladimir, Editors. Ver ficha en esta bibliografía.

VAIL, PETER B. "An Informal Glossary of Terms and Phrases in Organization Development". En Jones, J. E. and Pfeiffer, J. W., Editors. The 1973 Annual Handbook for Group Facilitators. San Diego. California. University Associates, Inc. 1973.

VARNEY, GLENN H. "Strategies for Designing an Intervention". En Pfeiffer, J. W. and Jones, J. E. The 1978 Annual Handbook for Group Facilitators. La Jolla, California, 1978.

VIROUX, ALAIN. Lexico de Sociologia. Barcelona. Instituto de Estudios Políticos para la América Latina (IEPAL). Editorial Estela, S.A. 1964.

VOGELMANN, D.J. "Presentacion". I Ching. El Libro de las Mutaciones. Versión de Richard Wilhelm. México. Editorial Hermes, S.A. 1976.

von BERTALANFFY, LUDWIG. General System Theory. New York. George Braziller. 1968.

WATZLAWICK, PAUL, WEAKLAND, JOHN H. y FISCH, RICHARD. Cambio. Formación y Solución de Problemas Humanos. Barcelona. Editorial Herder. Biblioteca de Psicología Vol.35. 1982.

WEBER, MAX. Basic Concepts in Sociology. London. Peter Owen. 1978.

WEBER, MAX. Ensayos sobre Metodología Sociológica. Buenos Aires. Amorrortu editores. 1973.

WEISBORD, MARVIN R. Organizational Diagnosis: A Workbook of Theory and Practice. Reading, Massachusetts. Addison-Wesley Publishing Co. 1978.

- "Future Search: Toward Strategic Intervention". En Sikes, W., Drexler, A. B. and Gant, J., Editors; ver ficha en esta bibliografía.

WEISS, MOSHE. "Towards A Comprehensive Approach to Government Reorganization". En Phillipine Journal of Public Administration. Manila. January. 1967. Vol. XI. No. 1.

WIENER, NORBERT. The Human Use of Human Beings. Cybernetics and Society. New York. Avon Books. 1967.

WILHELM, RICHARD. "Introducción". En I Ching. El Libro de las Mutaciones. Mexico. Editorial Hermes. 1984.

ZALTMAN, GERALD and DUNCAN, ROBERT. Strategies for Planned Change. New York. John Wiley & Sons. 1977.

ZAMAGNI, JIM. Building Successful Quality Circles. A Corporate Facilitator's Guide to Perfectly Operating Quality Circles. U.S.A. Jim Zamagni. 1985.

ZIMBARDO, PHILIP G. Psychology and Life. Glenview, Illinois. Scott, Foresman and Co. 1979.

INDICE ONOMASTICO