



ESCUELA DE GOBIERNO DE LA PROVINCIA DEL CHACO

Maestría en Gobierno y Economía Política

TESIS DE MAESTRÍA

Título:

Percepciones de los funcionarios en torno a la implementación del nuevo sistema de planificación en la Provincia del Chaco: El caso del Ministerio de Gobierno durante los años 2009-2010.

Autor: Dr. Jorge Daniel Fornies

Director: Dr. Guillermo Alonso

Año 2018

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
Justificación.....	6
Presentación del problema.....	8
CAPÍTULO 1 ANTECEDENTES HISTORICOS Y LA POLITICA DE REFORMA DEL ESTADO	9
1.1 Las reformas del estado argentino	9
1.1.1 Transformaciones en la configuración, tamaño y papel del estado nacional en la década de los noventa.....	9
1.1.2 La Reforma Administrativa del Estado.....	12
1.2 La Reforma del Estado a partir del año 2000	13
1.2.1 El Plan de Modernización.....	13
1.2.2 La Nueva Reforma del Estado en el año 2002.....	14
1.2.3 Reforma Administrativa del Chaco.....	15
1.3 El sistema de planificación	19
1.3.1 El caso de la Provincia del Chaco.....	19
1.3.2 Marco Lógico.....	21
Características del métodos.....	25
La matriz de indicadores.....	26
CAPITULO 2. LINEAMIENTOS CONCEPTUALES PARA EL ANALISIS DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL	28
2.1 Tipos de cultura.....	32
2.2 Las representaciones sociales	33
2.2.1 Definiciones.....	33
2.2.2 Características.....	35
2.2.3 Conformación de una representación social.....	37
CAPÍTULO 3 LA INTRODUCCION DEL MARCO LOGICO, LAS PERCEPCIONES DE LOS FUNCIONARIOS Y UNA CULTURA ORGANIZACIONAL QUE RESISTE	40
3.1 La Cultura Organizacional en el Ministerio de Gobierno	40

3.2 Características del Estudio.....	43
3.2.1 Unidad de Análisis.....	43
3.2.2 La Muestra.....	43
3.2.3 Variables.....	44
3.2.4 Técnica de relevamiento de datos.....	44
3.2.5 Técnica de Análisis de datos.....	45
3.2.6 Presentación y Análisis de Datos.....	45
3.3.1 Contexto/Análisis Organizacional / Análisis de Marco Lógico.....	46
3.4. Personal /Cultura Organizacional.....	47
3.5 Percepción de los Funcionarios.....	53
CAPÍTULO 4: CONCLUSIONES.....	61
BIBLIOGRAFÍA.....	66
ANEXOS.....	71

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo busca profundizar la comprensión de los cambios producidos a partir de la reforma administrativa iniciada en el año 2007 por el entonces Sr. Gobernador de la Provincia C.P.N. Jorge Milton Capitanich.

La Provincia del Chaco no ha sido extraña al proceso que vivió América Latina y Argentina, particularmente, en referencia a la relación entre el Estado y la Sociedad.

En este sentido, el sistema administrativo, formas de gobierno, de decidir, de intervención y control del Estado que estaban asociados a ella deben ser profundamente renovados para adaptarse a los cambios que se promovían durante la primera década del siglo XXI, es decir a un estado con mayor presencia y que mejorara la calidad de su intervención. Junto a esto aparecen como crecientes los dispositivos de desviación financiera con un mayor grado de acumulación, y la proliferación de reglamentos que paralizan la capacidad de innovación. Estos cambios ponen en duda un modelo administrativo y gubernamental en lo sucesivo inadaptado. La reforma de este modelo pasa a ser el principal escollo en la adaptación de la sociedad al mundo del siglo XXI (ver entre otros a Crozier, 1992, Crozier, 1989, Aucoin, 1998, Prezeworski, 1998).

Sin dudas ante los cambios que se producen en el mercado o en los modelos productivos, resulta lógico que también cambie el modelo administrativo, a fin de que el Estado pueda adaptarse a las nuevas reglas de juego que impone el mercado, y ello le dará mayor capacidad para realizar sus objetivos.

Como primera aproximación necesitamos manejar una definición de Estado. Esmein define al Estado como la "personificación jurídica de la nación". Viscaretti Di Ruffia define al Estado como "ente social que se forma cuando en un territorio determinado se organiza jurídicamente en un pueblo que se somete a la voluntad de un gobierno" (Naranjo 2000). Estado es: "es una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él e imponer dentro de él un poder supremo de ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume la mayor fuerza

política” (Ossorio 1997). Son los cuatro elementos del Estado, población, territorio, gobierno y soberanía.

El estado es la organización que posee los elementos que le dan autoridad y el que interviene de manera activa en la organización y el desenvolvimiento de la vida de sus habitantes. El Estado contemporáneo expandió no sólo su tamaño sino también su alcance, penetrando fuertemente en la vida social y reforzando la necesidad de desarrollar la capacidad de coordinarla. En una interacción permanente con la sociedad y el mercado, el estado responde a los cambios desarrollando estrategias de adaptación, al mismo tiempo que busca inducir conductas en los actores sociales, comenzando por sus propios agentes.

El modelo administrativo–burocrático inspirado en el modelo industrial clásico, era el expuesto por Max Weber, como un modelo legalista, estandarizado, profesional, tecnocrático, formal y rígido. Un sistema apegado a un orden previamente establecido. Por su parte el modelo pos-industrial requiere justamente todo lo contrario, establece capacidades diferentes tales como: competencia, creatividad, flexibilidad, abandono de la tecnocracia, simplificación normativa y regulatoria, sensibilidad y adaptación a los cambios, con una fuerte inclinación a los servicios y a la satisfacción del ciudadano.

Este modelo sin duda debe traer aparejado la aparición de nuevas instituciones, descentralizadas, con mayor flexibilidad en su organización, con capacidad de innovar y sobre todo de dar respuestas a las expectativas del ciudadano.

Si cambia el mercado, y cambia la organización administrativa del Estado, necesariamente debe cambiar la cultura organizacional, esta última debe asumirla e internalizarla. ¿Es importante que esto ocurra?.

Estamos seguros de que así debe ser, si la cultura organizacional no logra adoptar o asumir esta reforma, la misma nunca se podría efectivizar en la práctica y quedaría solamente en una mera expectativa.

Para comenzar a indagar sobre la cultura organizacional y entender si ésta ha asumido o no la reforma en el caso de la Provincia del Chaco, intentaremos comprender a través de las percepciones que los funcionarios de carrera y políticos tuvieron en relación a la reforma, y cuál ha sido su postura en frente a la misma. **Al encuadrar nuestra perspectiva de análisis en la exploración de la cultura organizacional como factor habilitante o restrictivo en los**

procesos reformistas, y sin negar la posible incidencia de otros factores, postularemos como hipótesis de trabajo que la cultura organizacional contribuyó a obstaculizar significativamente la reforma administrativa que se promovió en Chaco en el periodo 2009-2010.

Partiendo de las percepciones, basados en las representaciones sociales y por medio de cuestionarios estandarizados y entrevistas, podremos entender como influyó en la cultura organizacional en estas reformas y si fueron asumidas o tenidas en cuenta por los recursos humanos.

Las entrevistas permitieron profundizar los datos aportados en los cuestionarios, para comprender las inquietudes, referentes a planteos que tienen el personal ante la implementación de la reforma.

Asimismo haremos una descripción de las reformas que se introdujeron en el Estado Chaqueño, las que serán analizadas a lo largo del trabajo, para comprender la magnitud de la misma y los diversos aspectos que abarco.

Si bien la reforma que se planteó desde el Estado fue amplia, tomamos como muestra en el presente trabajo el sistema de planificación basado en el marco lógico, porque creemos que la implementación de este sistema constituye un cambio de paradigma en el modo de planificar para el logro de los objetivos. Un cambio profundo en la manera de realizar las tareas y de cómo desarrollarlas. Todo lo cual exige un trabajo en equipo que implica comunicación entre las diversas áreas, la internalización de la herramienta en el conjunto de la organización y la necesidad de un alto involucramiento para el cumplimiento de los objetivos. Por ello, consideramos que la observación de la introducción de este instrumento es uno de los cambios que nos permitirá analizar si la reforma ha sido exitosa o no, y en el caso de darse esta última posibilidad analizar qué fue lo que obstruyó la misma. Solo analizamos dos años, porque fueron los dos únicos en que se aplicó el marco lógico.

El presente trabajo se estructura de la siguiente manera: Luego de la introducción realizada, analizaremos los diferentes tipos culturales existentes de acuerdo a lo establecido por los autores seleccionados para elaborar nuestro marco teórico.

Analizaremos las reformas que se dieron en el país, sobre todo en los años 90, que constituyeron reformas profundas, no solo en los procedimientos, sino también en la filosofía de Estado que se pretendía a partir de la mencionada

reforma, aunque dejando una herencia instrumental que podía aplicarse aún en otros contextos de política y de reformulación de la relación estado-sociedad. A título seguido analizaremos la reforma del Estado Chaqueño, considerando su normativa y puesta en funcionamiento.

Posteriormente detallaremos las percepciones desde la postura de Moscovici.

Luego ingresando al análisis de los datos que nos proporcionaron las encuestas y entrevistas, el estudio de los marcos lógicos 2009-2010, nos permitió llegar a la conclusión final del impacto que tuvo la reforma en el Estado Chaqueño, del cual surgirá si la organización pudo internalizar la reforma en lo relacionado al sistema de planificación, y finalmente comprender cuál ha sido el impacto de la reforma impulsada desde la conducción política del estado.

Justificación

En los últimos cincuenta años Argentina y América Latina, han vivido transformaciones en las relaciones entre el Estado y la Sociedad con su correlato en el aparato público. A nivel internacional podemos observar que la decadencia gradual del modelo predominante de producción en serie para el consumo de masas, el ascenso de actividades de servicios y la penetración cada vez mayor de la filosofía del servicio en todas las actividades económicas volvieron caducos a los modelos de organización que habían tenido vigencia durante décadas, tanto entre la tecnocracia pública como privada (Blutman, 2009).

En efecto, las Sociedades y el Estado deben adaptarse a estos cambios, lo que no resulta fácil, pues implica no sólo la modificación en la lógica del Estado, sino también en la filosofía de la administración pública. El sistema administrativo, las formas de decidir, de intervención y control del Estado, asociados al modelo industrial clásico, requieren ser renovados en función de la complejidad de los contextos actuales. Los cambios que se vienen dando cuestionan el modelo clásico administrativo y gubernamental, pues las transformaciones del modelo productivo remiten a pensar en cambios en el modelo administrativo Blutman (2009).

Así planteados los nuevos desafíos desencadenados por los cambios estructurales, la reforma administrativa del Estado requiere modificaciones en su estructura, en la cultura organizacional, en los procesos de gestión y en una

nueva orientación hacia los resultados. Así, todo proceso de Reforma Administrativa implica, poner en funcionamiento un conjunto de cambios, con injerencia no sólo en la estructura orgánica, sino también en los diferentes aspectos mencionados. Asimismo, dichas transformaciones inciden en los procesos llevados a cabo por los recursos humanos y en las actividades inherentes a sus funciones.

La revisión de los procesos de reforma en Argentina, permite inferir que, a partir de la crisis del modelo del Estado intervencionista, tomando fuerza nuevamente con la implementación de políticas neoliberales en la década de los 90, distintos gobiernos han intentado (e intentan) introducir cambios en el sector público argentino, más allá de las diferencias ideológicas. Estos procesos de Reforma Administrativa del Estado han sido concebidos desde un paradigma mecanicista, en términos de Felcman y Blutman (2001), entendiendo al paradigma mecanicista como el hecho de formular políticas públicas y pretender que su aplicación inmediata será efectiva a través acciones eficaces y alineadas con los objetivos querido por los gobiernos, dejando de lado otras cuestiones como por ejemplo la cultura organizacional, que pueden potenciar o obstruir el proceso.

La provincia del Chaco no permaneció ajena a los citados procesos y en el año 2008 – con el gobierno del C.P.N. Capitanich- se inició una reforma administrativa, en cuyo marco se sitúa un nuevo sistema de planificación. El sistema de planificación es definido como la función de articular la formulación de planes, programas y proyectos, efectuando el seguimiento y la evaluación sistemática del impacto económico y social de su ejecución, verificando su correspondencia con los lineamientos políticos y estratégicos fijados para la acción de gobierno en su formulación global sectorial y territorial (Decreto 192/10-P.E. Chaco).

En este sentido, sostenemos que la planificación es una actividad que permite proyectar, buscar un horizonte hacia el cual dirigir los objetivos, esfuerzos y recursos de una organización y que todas estas acciones las realizan el personal de la misma. A su vez, para que la reforma administrativa pueda operar de manera efectiva, se demandan cambios culturales en el personal y fundamentalmente la adhesión a éstos por parte de los funcionarios. De allí el interés por analizar las percepciones tanto de los funcionarios políticos,

como los de carrera dentro del Estado Provincial, frente a su implementación en el Ministerio de Gobierno de la Provincia del Chaco, durante el período 2009-2010.

El análisis de dichas percepciones, permitirá determinar las distintas posiciones y posturas frente al cambio en sí, y a partir de allí poder determinar los alcances del cambio, y las resistencias operados en la cultura organizacional del caso en estudio. Cambiar la forma en que una organización desarrolla sus cometidos, supone operar sobre elementos del diseño organizacional a fin de permitir nuevos desempeños sustentables.

Para el caso de los procesos de Reforma del Estado en la República Argentina, han tendido a marginar o desconocer el papel de la cultura organizacional, potente factor que promueve –en parte- el comportamiento individual y colectivo de los sujetos. Esto podría explicar- aunque parcialmente- la eficacia limitada de dichos procesos en los organismos públicos (Felcman y Blutman, 2001).

Presentación del problema

Al asumir la gestión el C.P.N. Jorge Milton Capitanich (diciembre de 2007), como Gobernador de la provincia del Chaco, impulsó un profundo proceso de Reforma Administrativa del Estado, que incorporó, entre otros, una herramienta de planificación (Marco Lógico) y por ende, una dinámica funcional con fijación de metas, evaluación y control de resultados.

La finalidad de dicha Reforma Administrativa estriba en la idea de adaptar el modelo burocrático vigente, sustentado en la concepción weberiana, de orientación legalista, apegada a procedimientos estructurados, transitando hacia un modelo orientado a los resultados y que tiende a la satisfacción del ciudadano, en el marco de los lineamientos de la Nueva Gerencia Pública con nuevos instrumentos como el que se analiza, el Marco Lógico.

La ejecución de la reforma en la totalidad de las áreas del Estado Provincial desde el año 2008, requirió (y requiere) la adaptación y capacitación, fundamentalmente, de los cuadros de gestión y administración, puesto que estos cambios requieren de organizaciones con cierta flexibilidad, apertura y culturas dispuestas a aprender.

A su vez, los agentes de la administración pública devienen de la existencia de una cultura organizacional previa, y que, de acuerdo a Felcman y Blutman (2001), presenta el predominio de ciertos rasgos: enraizamiento en lo burocrático-legalista y en el mantenimiento del statu quo vigente.

Por otra parte, las representaciones sociales como un conjunto de conceptos, proposiciones y explicaciones que construyen los individuos o los grupos en el curso de sus interrelaciones con realidades cotidianas, permiten fijar posiciones con relación a situaciones, así como su modo de comprender y sus acciones son comprendidas dentro de este marco.

Luego de lo expuesto y a través del análisis de las percepciones, podremos determinar si la cultura organizacional permitió la reforma o por el contrario fue un elemento que obstruyó la misma.

CAPÍTULO 1: ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y LA POLÍTICA DE REFORMA DEL ESTADO.

1.1 LAS REFORMAS DEL ESTADO ARGENTINO.

En este capítulo analizaremos como antecedentes distintas reformas o intentos de reforma que se han dado en el Estado Argentino durante los años 90, haciendo hincapié en los rasgos generales u objetivos de la reforma y las consecuencias que ella trajo.

1.1.1 Transformaciones en la configuración, tamaño y papel del estado nacional en la década de los noventa

Respecto a las modificaciones que ha sufrido el Estado nacional, tanto en lo que hace a su tamaño, como así también a la naturaleza de las funciones desempeñadas, Oszlak (2000) habla del “nuevo esquema de división del trabajo” entre el Estado nacional, convertido virtualmente en un aparato orientado a funciones políticas y coercitivas, y los estados subnacionales (provincias). Para ello analiza la transformación de la estructura del empleo público, la evolución y composición del gasto público, y la virtual desaparición de la presencia del Estado nacional en el ámbito subnacional, sus oficinas y delegaciones. Además,

el autor citado señala el papel del Estado central en el control de la asignación de fondos, tanto en la “mediación” de créditos externos, como en la asignación de transferencias, lo que se transformó en un fundamental mecanismo que tuvo alto impacto en el proceso de reforma estatal.

De acuerdo al mismo autor, el proceso conocido como “desguace del estado”, produjo impactos relacionados con el nuevo esquema de división del trabajo entre el estado nacional, los estados subnacionales, el mercado y la sociedad en su conjunto. Respecto del empleo público, Oszlak (2000) sostiene que es evidente que los retiros de personal, ya sean voluntarios o no, la tercerización de funciones y la privatización de empresas públicas, produjeron importantes consecuencias sobre el mercado de trabajo en el sector privado. Pero aún más relevante fue el impacto sobre el empleo público en las provincias y municipios, que vieron ampliadas sus dotaciones tanto por las transferencias desde la Nación de personal de salud, educación o vialidad como por factores endógenos que impulsaron un fuerte crecimiento del empleo durante la década del 90.

A la vez, las funciones a su cargo y la composición de las dotaciones de personal, se produjo el fenómeno de la virtual desaparición de la presencia del estado nacional en el ámbito de las provincias.

Como consecuencia los gobiernos provinciales debieron hacerse cargo de nuevas responsabilidades y administrar un aparato institucional mucho más denso y extendido, sin haber adquirido las capacidades de gestión requeridas, lo que se tradujo en altos grados de ineficiencia en el cumplimiento de los programas de gobierno. La crisis económica de las provincias en el campo productivo, unida a los magros ingresos tributarios obtenidos de fuentes locales, incrementaron la dependencia de estos estados subnacionales de la coparticipación impositiva, las transferencias y adelantos del gobierno nacional y un creciente endeudamiento (Restrepo Botero, 2000).

Por otra parte, agrega Oszlak (2000), se dieron fuertes distorsiones en la estructura salarial y bajos incentivos para asumir mayores responsabilidades o atraer al personal de mayor calificación. Los tramos salariales más bajos resultan, casi siempre, mayores a sus equivalentes en el sector privado, donde los empleos son más precarios y las condiciones de trabajo más rigurosas. Además, existen tratamientos diferenciales incomprensibles entre personal

permanente y contratado, así como elevadas ubicaciones escalafonarias de ciertos empleados, que no se corresponden ni con sus competencias ni con la reducida importancia de los puestos que ocupan. Asimismo, personas que desempeñan tareas similares cobran a veces sueldos muy diferentes, por el sólo hecho de trabajar en organismos con escalafones más o menos generosos.

Otro dato interesante que aporta Oszlak (2000) surge al analizar la evolución de la dotación durante la última década, es que el estado nacional ha pasado a convertirse, fundamentalmente, en un aparato orientado a funciones políticas y coercitivas. Por su parte Orlansky (1994) señala que, al despojarse de sus funciones sociales y empresarias, creció la incidencia numérica del personal estatal empleado en funciones políticas.

Desde el punto de vista de las modalidades de contratación del personal, Oszlak (2000) señala al respecto que creció el empleo de personal mediante contratos de trabajo suscriptos en el marco de proyectos financiados por agencias multilaterales, sea en forma directa o a través de contrataciones por organismos internacionales.

Asimismo, muchos de los servicios de apoyo (mantenimiento, logística, transporte, imprenta), que antes se realizaban con personal propio, han pasado a ser provistos por el mercado, incluyendo a las empresas constituidas por ex-empleados públicos, mediante esquemas de tercerización.

Otro dato que cabe mencionar es que, frente al aumento de la desocupación, el Gobierno Nacional puso en marcha programas de empleo transitorios, pese a haberse intentado eliminar el sobreempleo público desde comienzos de la década, “se terminó creando otro sobre empleo por la vía de los planes precarios y los subsidios” (Clarín, 1999).

Mientras que la primera reforma del estado apuntó a su desmantelamiento e involucró, en lo fundamental, procesos signados por cambios jurídicos y transacciones económicas, la segunda reforma supone transformaciones “al interior” del aparato estatal, cuya naturaleza es de carácter tecnológico y cultural, razón por la cual es mucho más compleja y resistida. Porque implica introducir nuevas modalidades de gestión, modificar conductas, inducir nuevos valores y, sobre todo, asumir compromisos políticos firmes en cuanto a sostener en los hechos las reformas programáticamente adoptadas.

Como sostiene Restrepo Botero (2000), durante los noventa el estado nacional argentino se ha transmutado, más que minimizado. Ciertamente, visto desde la perspectiva de la instancia que articula y corona un sistema de organización social, el segmento nacional del estado se ha visto reducido significativamente, sobre todo en personal y funciones bajo su responsabilidad directa. Pero el aparato institucional que ha sobrevivido a la intervención de los 90, ha pasado a tener un papel significativamente diferente. Para muchos, lo que ha ocurrido es un gradual desvanecimiento y virtual ausencia de estado.

El autor citado habla de estado mínimo al referirse a la visión y aspiración de cierta corriente político-ideológica, que considera deseable reducir su papel y el tamaño de su aparato institucional a su mínima expresión (Restrepo Botero, 2000).

De acuerdo con Vilas (1997), el mito del estado mínimo se desvanece ante el enorme desafío. Se trata de cambiar cantidad por calidad, de concebir la intervención estatal de modo menos convencional, a través de otros instrumentos y con respecto a intereses y actores diferentes. Como señala Gray (2000), “el ideal del gobierno mínimo que inspira el consenso de Washington es, en el mejor de los casos, un anacronismo.

Pertenece a una era en la que las principales amenazas a la libertad y a la prosperidad eran los Estados totalitarios. En la actualidad, el bienestar humano y social peligran, principalmente por el colapso o el debilitamiento de los Estados”.

1.1.2 La Reforma Administrativa del Estado

Un aporte importante sobre la reforma administrativa es el de Repetto (2001), que analiza la dinámica política de la reforma administrativa del Estado argentino durante los años noventa. Este autor propone un enfoque centrado en la idea de matriz política, como “espacio” en el que se interrelacionan actores e instituciones, a partir del cual explica el fracaso de la reforma argentina, debido en gran parte al fracaso de la estrategia “parasitaria” que se privilegió para lograr la reforma. El recurso a esta estrategia generó problemas de implementación, toda vez que el eje de la reforma del Estado había estado puesto en el ajuste fiscal de la emergencia económica, con lo cual, en la práctica, la reforma se limitó

a los intereses de los actores que apoyaron el ajuste fiscal. El mismo autor, sostiene que para mejorar el desempeño de la administración pública es necesario modificar la actual estructura de incentivos adversos a la reforma, y lograr coaliciones socio-políticas que apoyen tales procesos (Repetto, 2001). También coinciden con el autor mencionado Ghio y Etchemendy (1998), quienes prestan especial atención al papel del Congreso en la política de la reforma administrativa, y a los recursos decisionistas del poder ejecutivo como estrategia de reforma. En coincidencia con Repetto (2001), estos autores señalan como dato sobresaliente, que la reforma administrativa estuvo subordinada al cumplimiento de metas fiscales, lo cual atentó contra su sustentabilidad en el tiempo, y contra la consecución de instituciones públicas de calidad.

1.2. LA REFORMA DEL ESTADO A PARTIR DEL AÑO 2000

En este apartado analizaremos las diferentes reformas administrativas que se han introducido a partir del año 2000 y que pretendían tender hacia una modernización del estado, un cambio, un giro hacia la nueva gerencia pública.

1.2.1 El Plan de Modernización

A partir del año 2000, el plan de Modernización comprendió la defensa nacional, la asistencia a jubilados y pensionados, la transparencia y la política anticorrupción, el cambio del modelo de gestión para una administración pública orientada a resultados, la carta-compromiso con el ciudadano, la planificación estratégica asociada a la reingeniería de procesos, el gobierno digital y el proyecto Cristal.

Según Blutman (2005), la política de Modernización del plan se asentaba sobre dos aspectos: a) el aumento de la calidad, eficacia y eficiencia de los servicios que el Estado prestaba a la ciudadanía; y b) el aumento de las capacidades del Estado para conseguir recursos que permitieran financiar políticas orientadas a lograr una mayor equidad social. En función de ello debía reorientarse la asignación de los recursos presupuestarios a efectos de mejorar la calidad del gasto, logrando la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

A la vez se identifican los siguientes ejes rectores del plan:

- a) El establecimiento de modelos de gestión orientados a resultados, basados en sistemas de rendición de cuentas que aumentaran la transparencia de la gestión.
- b) La eliminación de superposición de funciones, responsabilidades y recursos al interior del Estado, con el objeto de producir una mejor asignación en los recursos, mejorar la producción estatal, reducir los conflictos y clarificar las áreas de competencia.
- c) El fortalecimiento de las políticas indelegables del Estado: Legislación, Justicia, Educación, Salud, Seguridad, Defensa, Previsión Social, Promoción Social y Empleo.
- d) El fortalecimiento de la capacidad regulatoria del Estado, con el fin de resguardar los intereses de los usuarios y el interés público comprometido en las prestaciones.
- e) El fortalecimiento y optimización de los organismos de recaudación, generando un aumento en la equidad tributaria que permitiera mejorar los servicios al contribuyente.
- f) El fortalecimiento de los canales de diálogo y participación con los diversos actores de la sociedad civil, de manera de garantizar que el Estado se constituyera en un efectivo prestador de servicios a la ciudadanía(Blutman, 2005).

Este conjunto de medidas se enfocaron en un lineamiento altamente vinculado al Nuevo Gerenciamiento Público (NPM), que de acuerdo al autor citado, sus resultados a la fecha han sido por demás bajos.

1.2.2 La Nueva Reforma del Estado en el año 2002

En el año 2002, en la esfera del gobierno nacional, la Jefatura de Gabinete de Ministros, creó a través de la resolución 68/2002 el Gabinete de Modernización y Reforma del Estado, con la misión de formular un plan específico para la administración pública. Su finalidad tendía a lograr un Estado simple, efectivo, eficiente y transparente, basado en los principios de equidad, participación ciudadana, calidad de servicios a la ciudadanía y profesionalización.

Conforme al análisis que realiza Blutman (2005) al respecto, el diagnóstico inicial indicaba que el Estado no funcionaba porque en general se gastaba mal e ineficientemente. A eso se sumaba la existencia de una multiplicidad de reglamentaciones, pocos incentivos en los empleados para mejorar su desempeño y una expansión de estructuras que generaba exceso de personal en algunas áreas y escasez en otras, incluyendo solapamiento de funciones, producto en parte del clientelismo político.

Entre los rasgos distintivos del plan, señalados por Blutman (2005), se encontró la ausencia de cultura y responsabilidad presupuestaria, financiera y de endeudamiento público; la burocratización, atraso tecnológico, ineficiencia y falta de transparencia en el sistema de compras y contrataciones; la falta de profesionalización de la función pública; el desorden y atraso de la administración patrimonial y de bienes del Estado; y la ausencia de políticas para los entes y empresas residuales derivados de procesos de privatización.

Pese a los objetivos y los problemas mencionados, los resultados logrados han sido prácticamente nulos, quedando la normativa instaurada como una mera declaración de necesidades y no como un plan para ser implementado.

1.2.3 Reforma Administrativa del Chaco

Antes de comenzar con el análisis de la reforma en la provincia el Chaco, y luego de abordada las diferentes reformas, no podemos dejar de lado la crisis del año 2001, que desembocó en una crisis de credibilidad en la dirigencia política, además de la ya conocida crisis económica.

Esto trajo aparejado un proceso de reforma del estado, primero en el año 2002, tal como lo mencionáramos, y principalmente desde el año 2003 cuando se vuelven a generar reformas que desembocan en un estado más activo, más intervencionista, más ágil, propenso a una mejor asignación de recursos.

Luego de lo expuesto y como ya lo habíamos mencionado, en el año 2007 al momento de iniciar la gestión del C.P.N. Jorge Milton Capitanich, se comenzó con un proceso de reforma administrativa, que en parte refleja la reforma efectuada a nivel nacional, en cuanto al rol del Estado.

Para ingresar al estudio de la mentada reforma administrativa en la Provincia del Chaco, resulta necesario hacer una reseña de los puntos en los que se basó la reforma administrativa:

- 1) La creación de las Unidades de Desarrollo Territorial (UDT): estas unidades fueron creadas en el año 2009, con la idea de integrar a las organizaciones de la sociedad civil, al diseño de estrategias de desarrollo local. La creación de estas unidades, tiende al trabajo en el territorio, como medio para planificar las acciones a desarrollar.
- 2) Expedientes electrónicos y firma digital: En una era dominada por la revolución digital. Los avances realizados en estas prácticas de Gobierno electrónico permitió (Centro de Gestión, guía de Trámites, consulta on-line del sistema de seguimientos de expedientes y otras actuaciones administrativas). Esto implica la puesta en marcha de memo electrónico, decretos electrónicos y firma digital. Esta reforma está orientada a reducir costos de insumos y tramite más ágil en beneficio del administrado.
- 3) Relevamiento de recursos: Esto incluye: a) Censo de personal, b) Censo de bienes, c) Censo de automotores: a) El objetivo es conocer con exactitud la cantidad de personal que tiene el estado, ya sea de planta o transitorio, distribución por género, por nivel de educación, por edad, por año de antigüedad en la administración, niveles de satisfacción con el lugar físico e institucional donde desarrolla sus actividades. La información obtenida va a permitir una mejor planificación en relación a las reformas administrativas, teniendo en cuenta la cultura organizacional. b) Se propicia el relevamiento, la identificación, revaluó y valuación de bienes de uso para su incorporación a la contabilidad gubernamental a los efectos de actualizar el patrimonio estatal; c) se realiza el censo de bienes automotores a efectos de verificar su universo, cantidad, clasificación y estado de mecánica general.
- 4) Reestructuración Orgánica del Estado: El cambio de gestión, que va desde una gestión basada en las normas a una gestión basada en los resultados, requiere una administración que esté sujeta a ella, para el cumplimiento de objetivos medibles en término de bienes y servicios, destinados a la sociedad. En relación a las estructuras orgánicas se pasó de una estructura piramidal a una matricial, a los fines de una interrelación funcional de cada jurisdicción y las áreas centrales de apoyo, organizando adecuadamente los

canales que permitan centralizar la administración contable, financiera, de gestión de bienes y de recursos humanos y de esta manera orientar la gestión hacia el resultado.

5) Regularización laboral: se sancionó la ley 6655 que permitió el pase a planta permanente de los agentes contratados al mes de julio de 2010. Se sancionaron las leyes 6528 y 6529 que permitió cubrir cargos profesionales en Salud Pública.

6) Negociación colectiva del sector Público: Se sancionó la ley 6421, de convenio colectivo de trabajo. Con anterioridad a la sanción de la ley, cada sector firmaba actas acuerdos sectoriales o generales, o en su caso las autoridades de los organismos negociaban en forma directa con sus empleados y asumían el compromiso respecto a mejoras de sus condiciones de trabajo. A partir de la presente ley, el Gobierno pretende la negociación colectiva, en correspondencia con la línea que se pretende seguir.

Siguiendo con la reforma planeada para la Provincia, y adentrándonos en la parte de reforma organizacional, vamos a analizar la normativa dictada a tal efecto. En el mes de diciembre de 2007, ni bien dio inicio la Gestión de Gobierno, se dictó el Decreto N° 230/07 por el cual se creaba el Comité Ejecutivo de Fortalecimiento y Modernización del Estado.

Entre los fundamentos del mencionado Decreto se establecen: "...Que nuestra Provincia ha iniciado un camino hacia la mejora de calidad de vida de los ciudadanos y crecimiento económico, que debe estar acompañado por políticas de transformación de la gestión institucional, que respalden y hagan sustentable el éxito de los esfuerzos encarados por el Gobierno; Que para ello es indispensable modernizar los organismos públicos, sobre la base de una administración más eficiente, con recursos humanos capacitados y una adecuada asignación de sus funciones, todo ello con el objetivo de lograr que la gestión pública asuma el doble rol de atender satisfactoriamente las demandas de los ciudadanos y prestar un servicio de calidad; Que la nueva visión de la Administración significa un cambio sustentable en las organizaciones y la necesidad de que todo trámite administrativo este, dirigido a satisfacer el interés público, ofreciendo servicios eficaces y eficientes; Que a tal fin, el Estado debe disponer de los instrumentos adecuados para priorizar, articular y coordinar cada una de las políticas y administrarlas de manera eficiente, incorporando nuevas

tecnologías , estructuras organizativas acordes con los planes de gobierno, y la profesionalización y dignificación de los trabajadores...”

Este comité tendrá, según el Decreto, la misión de contribuir a la mejora y a la optimización de la administración pública provincial, organismos descentralizados, autárquicos y empresas del estado, entre otras funciones posee la de reestructuración orgánico funcional de los entes del Estado Provincial, diseño y aplicación de regímenes laborales y de contratación, basados en el mérito, la transparencia, el respeto a la ética pública, la igualdad de oportunidades y el creciente fortalecimiento de las competencias laborales de los agentes.

Posteriormente, ya en el año 2008 se dicta el Decreto 2773 en el cual se diseñan las nuevas estructuras orgánicas, y entre sus fundamentos se establece: “...que la modernización y fortalecimiento del Estado implica la generación de competencias endógenas compatibles con un servicio eficaz, eficiente y transparente de la administración pública para satisfacer las demandas de la comunidad, con servicios de alta calidad. Que la nueva visión del estado significa un cambio sustentable en sus organismos dependientes requiriendo a tal efecto la reorganización de sus estructuras orgánicas, para adecuar la asignaciones de funciones, en lineamiento con programas, subprogramas y proyectos acordes a los planes de gobierno, respetando la transversalidad y horizontalidad de jerarquías funcionales y optimización de los recursos públicos, abogando el restablecimiento de la carrera administrativa, bajo un sistema integrado de presupuesto fundamentado en el cumplimiento de objetivo por programas.

En el anexo II, de dicho Decreto, entre los criterios básicos de diseño se establece que el diseño de las estructuras organizativas de las jurisdicciones y entidades de la administración pública provincial deberá ser consistente con las categorías programáticas previstas en los marcos lógicos y la ley anual de presupuesto. Las aperturas organizativas se diseñaran en consecuencia, de manera tal que sea fácilmente comprobable y medible la función de la organización como un medio destinado a la ejecución de los programas, subprogramas o proyectos, obras o actividades previstas presupuestariamente e identificables las unidades ejecutoras de los mismos...”.

Luego de analizar la normativa descripta nos queda en claro que la reforma que intentó el Chaco consistió en generar un cambio en la manera en que el Estado interviene en la sociedad y en el mercado, es decir un Estado activo,

dinámico, capaz de dar respuesta con transparencia y eficiencia en la asignación de recursos, ejerciendo también un control e intervención en la actividad económica.

Este nuevo rol que asume el Estado, de mayor intervención, requiere planificación, objetivos y evaluación, es aquí donde uno de los elementos que entra en juego es el Marco Lógico como sistema de planificación para el seguimiento de los planes, programas, proyectos, para el cumplimiento de objetivos y metas de la gestión, además de ser una herramienta para transparentar el gasto.

Para lograr lo expuesto resulta necesario reformular la organización administrativa y en ello la cultura organizacional tendrá un factor preponderante.

1.3 EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN

1.3.1 El caso de la Provincia del Chaco

Como parte de la reforma administrativa que se puso en marcha desde el año 2007, se estableció un nuevo sistema de planificación, cuya aplicación y resultado analizaremos más adelante.

Después de la crisis del año 2001, el Estado asumió un rol activo de intervención en la economía y regulación del mercado, por lo que fue necesario optimizar el funcionamiento estatal con la profesionalización de los recursos humanos, y una mejor inversión de los recursos económicos, entre otros.

En el caso de la Provincia del Chaco, esta intervención se tradujo en la implementación de la mencionada herramienta de planificación- que funciona a través del Marco Lógico(ML)- en la que la inversión presupuestaria tiene su correlato en el cumplimiento de metas, como modo de dirigir las políticas públicas.

Desde la perspectiva de Tobelem (1992), para cualquier actividad de desarrollo es necesario rediseñar los objetivos de desarrollo y diseñar el componente de desarrollo institucional y los insumos correspondientes. El autor citado, hace mención a los tipos de modalidades de desarrollo institucional disponibles para los decisores en el logro de sus ambiciones de desarrollo, que consisten en: decisiones gubernamentales/ asistencia técnica, y capacitación. Además, pueden agregarse otras medidas que aumentarán la eficiencia de las

medidas tomadas, por ejemplo: la financiación del aumento y la modificación de la capacidad física y financiera.

Considerando los recursos, productos, resultados e impactos, convergen las funciones de Planificación Estratégica, Planificación Programática, Planificación Operativa y Formulación Presupuestaria. En este marco, la Planificación Estratégica es asumida como el proceso adoptado en la administración pública chaqueña para la definición de los productos, resultados e impactos de las políticas públicas. Esta herramienta representa también la instancia donde se define el perfil de producción de los organismos públicos.

Además, la Planificación Programática es asumida como el proceso a través del cual las políticas públicas se plasman en programas de gobierno, contemplando los eslabones que componen la cadena. En esta instancia se definen también los medios de verificación utilizados en el seguimiento de los programas.

A la vez, la Planificación Programática es asumida como el nexo que vincula la Planificación Estratégica con el proceso presupuestario, donde en este último eslabón se completa la cadena de valor, considerando la vinculación entre el proceso de asignación de recursos y la producción institucional (Capitanich, 2010).

Vale recordar que las reglas de juego desde el punto de vista del arte de gobernar, son generalmente deficientes y hacen difícil implementar un proyecto de manera efectiva y económica para lograr el objetivo deseado. Es importante que el papel del estado sea reconocible y aceptado. Esto supone que una función propuesta haya sido preparada por los funcionarios responsables del sector específico en cuestión, y que haya circulado ampliamente entre la población en general, entre los partidos opositores y entre la población directamente afectada por el proyecto.

Como señala Barzelay (2002), la Nueva Gestión Pública debe entenderse como un debate “acerca de cómo enfrentarse operativamente a cuestiones que se plantean, tanto en la teoría como en casos concretos, referidas al problema de cómo estructurar, gestionar y controlar la burocracia y el sector público en su conjunto”, y que hace referencia a la noción de “buen gobierno”, entendiendo éste como un gobierno eficiente y responsable (Barzelay, 2002: 23).

De acuerdo a este autor, un gobierno eficiente implica adecuar los productos y servicios que se desean a las políticas que se supone son socialmente aceptables y sustantivamente convenientes, así como a la gestión de los servicios de un modo cada vez más efectivo y eficiente. A esto agrega Bresser Pereira (2008) que el nuevo tipo de funcionario emergente de la Nueva Gestión Pública en su papel de gestor y/o gerente público tiene que estar capacitado técnicamente para llevar un servicio eficiente a la comunidad pero a la vez tiene que estar politizado para responder directamente ante la misma de manera responsable(*accountability*).

También un gobierno eficiente implica la idea del gobierno responsable, como por ejemplo que los funcionarios y burócratas sean controlados de forma más efectiva por los centros u órganos de poder democráticamente elegidos siempre que la responsabilidad por el coste y la calidad de los servicios pueda ser imputada a esferas identificables de la jerarquía administrativa. Asimismo, para Bresser Pereira (2008) se debe terminar con esa ficción burocrática autoritaria y darle mayor autonomía de acción al nuevo gerente público que puede ser elegido directamente por su comunidad, lo que exige mayor madurez democrática y compromiso neorepublicano del ciudadano con lo público en esta región. Según expone el autor citado, los servicios públicos también pueden ser distribuidos eficientemente tanto por una colaboración funcional entre el sector público estatal(como creador de infraestructura)y el sector privado (más eficiente en la parte de administración de recursos y en la formulación y ejecución de políticas públicas) siempre y cuando las mismas sean organizaciones competitivas (por calidad y prestigio),sin fines de lucro y no dividida por intereses partidistas.

1.3.2 Marco Lógico

Para ingresar al análisis del sistema de Marco Lógico, debemos ver su aplicación e inicios del mismo a nivel internacional. El Marco Lógico (Matriz Lógica), según lo expuesto en la Guía para la Elaboración de Marco Lógico, confeccionado por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, es un método desarrollado en los años 70, para la planificación de

proyectos, orientados a objetivos y utilizados desde entonces por diferentes organismos de cooperación internacional.

Este método implica la reestructuración de los resultados de un análisis que permite presentar en forma sistemática los objetivos de un proyecto o programa. Este ejercicio debe reflejar las relaciones de causalidad entre los diferentes niveles de objetivos, indicar como se puede verificar si se han alcanzado los objetivos y definir las hipótesis fuera de control del proyecto/programa que pueden influir en su éxito. (Manual de Formulación de Proyectos de Cooperación Internacional. Junio 2012).

La Universidad Autónoma de Occidente, en su Guía para la elaboración de Marco Lógico, sostiene que el Marco Lógico (matriz lógica) es una herramienta para planificar, monitorear y evaluar proyectos en el contexto más amplio de programas, iniciativas nacionales e internacionales. Elaborado originalmente por el Departamento de Defensa de los EEUU, marco lógico fue adoptado por la Agencia Internacional para el Desarrollo de los EE.UU. (AID) a finales de los años 60. Desde entonces, ha sido también adoptado y desarrollado más a fondo por la Administración de Desarrollo de Ultramar (ODA) en el Reino Unido, por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), por la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) en Alemania, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y muchas otras agencias para el desarrollo. Actualmente, varias agencias usan modelos de planificación participativa y procedimientos de evaluación basados en el marco lógico.

El marco lógico se usa para diseñar proyectos y programas, para verificar su progreso y para comprobar si se están alcanzando los objetivos. Es particularmente útil para la planificación de las actividades, recursos e insumos que se requieren para alcanzar los objetivos del proyecto. También es útil para establecer las actividades de monitoreo y evaluación (MyE) del mismo. El marco lógico puede parecer muy sencillo, pero su uso requiere que se entiendan algunos conceptos básicos. Como es el caso con todos los marcos de planificación y evaluación, el marco lógico no se debe aplicar mecánicamente – los ejecutores de proyectos deben aprender a aprovechar los beneficios de esta metodología. El marco lógico es útil para la planificación participativa y para la revisión de un proyecto, involucrando a los equipos de trabajo así como a

posibles beneficiarios y otras partes interesadas. Una ventaja del marco lógico es que puede usarse como base para otras técnicas de planificación, monitoreo y evaluación; como análisis de la relación de costo-beneficio, listas de control o revisiones externas.

Surge de lo recomendado por estas entidades, que la aplicación de marco lógico requiere por parte de quienes lo ejecutan un trabajo en equipo, además de la internalización de la herramienta. Tal como sostiene la Universidad, no se puede aplicar mecánicamente la herramienta, sino que debe aprovecharse los beneficios que este otorga, de lo que surge que resulta necesario compenetrarse, asumir la importancia de su aplicación e internalizarla. Requiere trabajo en equipo, ello implica comunicación, compartir objetivos y trabajar en pos del cumplimiento de los mismos.

Hoy, las principales organizaciones para el desarrollo, las entidades de cooperación internacional, así como los Ministerios de Economía y Finanzas y las entidades financieras, requieren que se presenten los proyectos bajo la forma de un marco lógico.

El ML permite fijar metas, transparentar el gasto público, y realizar el seguimiento de las políticas implementadas para determinar el cumplimiento de éstas (Cotera Fretel, 2012). El logro de las diferentes metas requiere personal especializado, motivado y comprometido con el Estado. Las metas son intermedias y finales. Las últimas, generalmente traspasan el año de planificación. Los tiempos de cumplimiento de las metas, compele a los agentes responsables de la conducción (funcionarios políticos, directores y/o jefes de carrera) a arbitrar los medios posibles tendientes a su logro.

En el sistema de planificación que estamos analizando, y siguiendo lo expuesto por la Universidad Autónoma de Occidente en su Guía de Marco Lógico, encontramos un objetivo general o meta, este especifica el impacto esperado a largo plazo, una vez que una serie de proyectos ha sido llevada a cabo. Al definir la intencionalidad del proyecto, establece la razón por el cual el proyecto se ejecuta. Es decir el objetivo general o meta es la razón del proyecto, lo que se busca con el mismo, de allí que estos puedan traspasar el año y el periodo de gestión de un gobierno.

Con la idea de establecer proyectos o programas a largo plazo, esta herramienta de planificación se introduce en el poder ejecutivo provincial.

Para Cotera Fretel (2012), el ML es actualmente uno de los sistemas adoptados para conceptualizar, diseñar, ejecutar, seguir el desempeño, evaluar y comunicar información fundamental sobre proyectos en forma resumida, ya que ofrece elementos para estructurar el proceso de planificación. Según Cotera Fretel (2012), se compone de una secuencia de cinco pasos metodológicos; a saber: 1) análisis de los involucrados; 2) análisis de problemas; 3) análisis de objetivos; 4) análisis de alternativas; 5) matriz de marco lógico.

Sin lugar a dudas, la introducción de un sistema de planificación de este tipo, provocará modificaciones en la dinámica de funcionamiento e incidirá en la cultura de las organizaciones y en la actividad de los recursos humanos, aspectos que pretendemos abordar en esta investigación. Por ello, sostenemos que las transformaciones en el modelo administrativo-burocrático conllevan-entre otros- cambios culturales en las organizaciones y en los funcionarios que las lideran, dirigen y gestionan.

Las reformas administrativas han encarado cambios al interior del aparato público con escaso o nulo impacto en la cultura organizacional de la administración pública. El tema se ha restringido a diagnósticos en el ámbito privado sin profundizaciones relevantes en el ámbito público. No obstante, reconocemos que no todo cambio administrativo implica reforma administrativa (Blutman, 2009).

En este sentido, plasmar en esta investigación la incorporación de un instrumento como el marco lógico, se justifica por su impacto y la forma en que atraviesa a distintas áreas de la administración, como una “ventana” adecuada para mirar la reforma en su conjunto y como marco para el análisis concreto del factor cultura organizacional.

En materia de “planificación”, la metodología de marco lógico constituye una forma de sistematizar, de manera específica y clara la descripción de los recursos físicos, humanos y financieros necesarios para el alcance de resultados físicos esperados en tiempo y cantidad, permitiendo monitorear la optimización de tales recursos y la eficacia de las gestiones realizadas.

La Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados, bajo el rol de coordinar acciones relacionadas con la formulación de los planes, programas y proyectos del gobierno orientados a generar condiciones que favorezcan el desarrollo de la provincia, utiliza esta herramienta con el objeto de perfeccionar

la planificación de los programas por área, poniendo énfasis en la articulación de objetivos e incorporación de indicadores de evaluación durante la vigencia de los mismos (Capitanich, 2010).

La utilidad del marco lógico resulta relevante para la planificación de la gestión orientada por objetivos, considerando que desde su diseño y hasta la evaluación, pasando por la definición, valoración, ejecución y supervisión, involucra un conjunto de acontecimientos con una relación casual interna, tales como insumos, actividades, resultados, objetivos específicos y finalidad. Las incertidumbres del proceso se explican con los factores externos en cada nivel de tratamiento temático.

Consideramos a esta herramienta como un instrumento válido direccionado a la planificación y el control de gestión en la estrategia de acción, para que este proceso se gesté e implemente rápidamente y verifique resultados e impacto en un horizonte de tiempo de mediano plazo conforme al alcance de un programa de gestión de gobierno.

Características del método

Antes de preparar el marco lógico, Cruz (2008) recomienda realizar un trabajo de estimación de la iniciativa, para ello la metodología más común es el desarrollo de talleres del marco lógico, cuya aplicación prepara la información necesaria de diagnóstico, los involucrados, los modelos organizacionales, la identificación de problemas, objetivos y alternativas. Para el diseño del mismo se requiere de agentes externos que guíen procesos participativos, incentivando las condiciones para generar desde el grupo afectado las posibles soluciones a sus problemáticas.

Según el mismo autor, el marco lógico es aplicado en todo el proceso de los programas, siendo relevante en el diseño, monitoreo y evaluación. En el diseño estima previamente los factores que influyen en el cumplimiento de los objetivos y que no son controlables, en el monitoreo estima el nivel de alcance de tales objetivos y en la evaluación presenta información para tomar decisiones respecto a los resultados efectivamente alcanzados. La metodología estima los procesos a través del ámbito administrativo y los impactos a través de ámbito

sociopolítico; siempre que sean integrados en la matriz de indicadores y expresen una hipótesis de intervención con probabilidad es de ocurrencia.

La matriz de indicadores

De acuerdo con Aldunate y Córdoba (2011), la Matriz de Indicadores consta de dos partes vinculadas: (i) la Lógica Vertical y (ii) la Lógica Horizontal. La primera trata de asegurar que las acciones tengan una clara correspondencia con las razones consideradas en el diseño del programa, sin que sobren o falten acciones conducentes a la obtención de una solución. La Lógica Horizontal pretende que los responsables puedan encontrar los indicadores de referencia para determinar si en su acción, el programa sigue alineado con sus objetivos, ya sea en cuanto a resultados esperados como en el uso racional de recursos.

A su vez, la matriz de indicadores identifica cuatro objetivos: dos exógenos pertenecientes al contexto político, económico y social en el que se ejecuta: propósito y fin; y dos endógenos, relacionados con la administración del programa: actividades y componentes. La categoría exógena refleja el impacto esperado en la población y el entorno, expresando la razón por la que el programa es socialmente necesario.

La categoría endógena describe la administración a través de relaciones del tipo insumo-producto, detallando lo que el programa produce y las actividades promedio de las cuáles se produce.

La categoría exógena constituye la demanda social, a la que el diseño del programa responde con una oferta de bienes y servicios (Componentes). El éxito se obtiene sólo si lo que ofrece el diseño del programa coincide con la demanda externa.

La correcta aplicación del método implica considerar la existencia de una especie de bisagra, donde concurren dos planos: la demanda social y la oferta programática. Esa bisagra es el propósito.

Un aporte en la definición de la Matriz de Indicadores es la que indicada por Aldunate y De la Fuente(2008), como:

- Instrumento de gestión de programas y proyectos.
- Fortalece la preparación y la ejecución.
- Resume resultados previstos del programa o proyecto.
- Permite seguimiento gerencial de ejecución.

- Facilita la evaluación de resultados e impactos.

Asimismo en el Proceso de Programación Presupuestaria (2008), se establece que: “la Matriz de Indicadores es una herramienta de planeación estratégica del presupuesto basado en resultados, para entender y mejorar la lógica interna y el diseño de los programas presupuestarios. Comprendiendo la identificación de objetivos de un programa, sus relaciones causales, los indicadores, medios de verificación y supuestos o riesgos que pueden influir en el éxito o fracaso del mismo.”

Dicho esto, la idea fundamental es que a través de la Matriz de Indicadores, las entidades y dependencias capturen indicadores estratégicos y de gestión y sean la base para evaluar el desempeño de las políticas públicas y retroalimentar el proceso presupuestario en el logro de los resultados.

Según el Plan Estratégico Territorial de la Provincia del Chaco, presentado en el año 2013, y que viene diseñándose desde el año 2008 incluyendo un plan Quinquenal 2011-2015, la crisis del 2001 había significado en la Argentina la finalización de un modelo de país y el replanteamiento del rol del Estado como conductor del proceso de desarrollo nacional. En ese contexto se produce el resurgimiento de la planificación como herramienta de gestión y la revalorización de un conjunto de metodologías alternativas que, basadas en una modificación de las relaciones entre gobierno, territorio y comunidad, permiten diseñar nuevos marcos y enfoques de actuación territorial opuestos a los de la planificación tradicional. Las nuevas experiencias de planificación durante los años 2000 se presentan como la posibilidad de generar espacios de articulación más democráticos. Uno de los aspectos que diferencia este momento de la planificación es que no surge como una imposición dictada “desde arriba hacia abajo” sino que la planificación y gestión pueden ser encaradas como una decisión de política provincial y local. La decisión de llevar a cabo un permanente proceso de planificación como herramienta válida para la generación de mejores políticas por parte de la Provincia del Chaco se enmarca en este cambio paradigmático. En este marco, la definición de Planificación Estratégica integra dos conceptos claves. La planificación es un concepto que supone la exploración y la construcción de futuro a través de dos dimensiones que le son inherentes: la dirección y el control. Cuando a la noción de planificación se agrega lo estratégico, no pierde esa característica esencial, sino que amplía su significado,

para incluir las fuerzas que lo utilizan como medio para lograr sus objetivos y en ese sentido incorporar la diversidad de intereses de los actores sociales. Así, la planificación con enfoque estratégico puede ser entendida como un método sistemático de manejar el cambio y consignar el futuro y como un mecanismo opuesto a la simple reacción frente a las eventualidades. A partir de lo antedicho, es posible señalar algunos elementos que resultan esenciales en el proceso de planificación que se lleva a cabo en el Chaco:

- Que la planificación supone la existencia de un sujeto planificador (Estado y sociedad civil en forma articulada) que ha tomado la decisión política de incidir de manera voluntaria e intencional en el proceso de desarrollo.
- Que ese sujeto está interesado en definir un objetivo a lograr, que tiene un conocimiento básico del contexto en el que pretende intervenir y que dispone de ciertos (mínimos) recursos e instrumentos.
- Que la planificación es un procedimiento útil para orientar, de manera racional, todas las acciones conducentes al logro de un objetivo de transformación política social

De lo expuesto surge que la idea de planificación y la introducción del marco lógico en el sistema de planificación de la Provincia del Chaco, vino de la mano de los cambios que se dieron en el país a partir de la crisis del año 2001, y que fue pensado como una herramienta que contribuiría a pasar de un “estado ausente” a un “estado presente”, que sea capaz de intervenir activamente, siendo la planificación un sistema que permite controlar y transparentar el manejo de la finanzas.

CAPÍTULO 2. LINEAMIENTOS CONCEPTUALES PARA EL ANÁLISIS DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL.

Para ingresar al análisis de la cultura organizacional, debemos en primer lugar determinar un concepto de la misma.

Para Blutman (2009), la cultura organizacional es un sistema de símbolos compartidos y dotados de sentido- que surgen de la historia de la organización, de su contexto más amplio y de factores contingentes-, según el cual las personas interpretan sus experiencias y orientan sus acciones. Los símbolos se

expresan en valores, ideologías y principios que se traducen en fenómenos culturales como ritos, ceremonias, léxicos, metáforas, lemas, epopeyas, etc

Siguiendo las palabras de Blutman, la cultura está formada por percepciones, las que están compuestas por normas no escritas, por procedimientos, por costumbres cotidianas de los miembros de una organización, que pueden o no estar en coincidencia con los objetivos de la organización, pero que identifican a sus miembros ante otras organizaciones.

Podemos definir a las percepciones tomando un concepto proveniente de la escuela psicológica de la Gestalt. Para la cual, la percepción es un mecanismo psicológico que consiste en recibir, interpretar y comprender las señales que provienen desde el exterior, codificándolas a partir de la actividad sensitiva. Esa serie de datos, que son captados por el cuerpo a modo de información bruta, adquirirán un significado luego de un proceso cognitivo que también es parte de la propia percepción.

Estas percepciones llevadas al plano de la cultura organizacional se convierten en la interpretación de la información, de los valores, de las costumbres, que los miembros de la organización reciben de esta y que luego adoptan, permitiendo así formar parte de la comunidad. Al ser un conjunto de valores, tradiciones, creencias compartidas por los miembros de la organización es lo que permite la homogeneidad de sus prácticas.

La cultura organizacional impacta en qué valora la gente y qué tipo de comportamientos se alientan y sancionan en la organización en cuestión; qué percepción de la realidad organizacional tienen los miembros de la misma; qué actitud adoptan frente a los cambios; el tipo de conductas dentro y para con la organización; el grado de compromiso de los miembros; cómo se resuelven los problemas y cómo se buscan las soluciones; el funcionamiento mismo de la organización, entre otros (Felcman, 2002).

Complementa la idea de la cultura organizacional, el conjunto de pensamientos y prácticas que expresan un modo de ver la realidad, de percibir sus categorías y la adquisición de las convicciones de qué es prioritario, en suma, lo que estructura los comportamientos sociales dentro y fuera de la organización (Pulido, 2009).

En relación a nuestro tema en estudio, es posible que la implementación de un sistema de planificación por metas a cumplirse, sin lugar a dudas genere

cambios en las organizaciones y particularmente, en una de sus variables, la cultura, impacto que desde la perspectiva de Blutman (2009), refiere a una verdadera reforma administrativa.

Así, la cultura organizacional adoptada por los actores de la administración pública, en ocasiones, puede operar como obstáculo de la implementación de innovaciones y reformas generando actitudes de resistencia, o por el contrario, facilitar la adhesión a los cambios y transformaciones propuestas (Iacoviello, 2010).

La aceptación de la reforma por parte de los actores de la administración pública implica asumir por convicción la puesta en marcha de las nuevas herramientas de gestión. Por el contrario, la resistencia a los cambios obtura la acción. En función de esto, tomamos como objeto de estudio la percepción de los funcionarios sobre el cambio en la cultura organizacional a partir de la implementación del nuevo sistema de planificación en la Provincia del Chaco.

Cabe señalar la necesidad de analizar las percepciones de funcionarios políticos y técnicos, no sólo por las diferentes trayectorias profesionales, por el lugar de poder que revisten; los unos, de reciente inserción en la administración pública (acompañan la gestión gubernamental) y los otros, conforman el staff permanente con carrera administrativa en el organismo de pertenencia.

La perspectiva de cultura organizacional adoptada en el estudio, permitirá la exploración de los valores, creencias, ritos, procedimientos, etc. - explícitos e implícitos-, que configuran el escenario de ejecución del sistema de planificación y los efectos de éste en dichos componentes culturales de la organización.

La cultura organizacional, puede ser medida a través de los valores laborales o convicciones de los miembros de una organización en cuanto a la preferencia hacia cierto estado de cosas por encima de otros, del análisis de los tipos de cultura organizacional y de las presunciones básicas que definen los aspectos más profundos, estables e invisibles de la variable cultural en la administración pública (Felcman, 2002).

Siguiendo a Blutman, partimos del presupuesto que el conjunto de cambios conocido como Reforma Administrativas del Estado impacta en las culturas organizacionales públicas y sus subculturas. Y sostenemos también, que el modelo de cultura organizacional condiciona, en buena medida, los alcances de los procesos de reforma.

A partir del estudio de los aporte teóricos de Edgar Schein (1988), Geert Hofstede (1980) y Daniel Denison (1995) y Trompennars y Hampden – Turner (1988); entre otros, hemos diseñado un esquema de composición de la cultura organizacional a partir de estos elementos:

- a) valores laborales;
- b) tipos culturales y,
- c) Presunciones básicas (Felcman, Blutman, Méndez Parnes, 2004). (Bltuman 2008).

La identificación de estos elementos o esquema, nos permite comprender las sensaciones de la cultura y los valores que determinan los comportamientos de las personas dentro de las organizaciones.

La cultura es un modelo de presunciones básicas que permite enfrentarse a los problemas de adaptación externa e integración interna y que ejercen influencia como para ser consideradas válidas y, en consecuencia, ser enseñadas a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir esos problemas (Schein op. cit.).

Otro de los elementos que integra la cultura y que nos permite estudiarla son los valores. Los valores laborales son los cimientos de una organización pues “dan un sentido de dirección común para todos los empleados y establecen directrices para su comportamiento diario” (Deal-Kennedy 1985, p. 21).

Los valores crean un sentido de identidad en lo personal y forman el corazón de la cultura, ya que definen el éxito en términos concretos para las personas y establecen normas para la organización.

Al identificar los valores que rigen en una organización podemos comprender lo que es importante o prioritario para los integrantes de dicha organización, por ejemplo cual es el tipo de información más relevante para la toma de decisiones, cuales son las características personales más valoradas.

Los valores inspiran la razón de ser de cada institución. Si bien los valores son abstractos, siempre son formulados, enseñados y asumidos dentro de una realidad concreta de actuación. Es importante comunicar a todos los miembros de la organización cuál es exactamente el sistema de valores, especialmente en períodos de cambio (Blutman. 2008).

“La importancia del valor radica en que se convierte en un elemento motivador de las acciones y del comportamiento humano, define el carácter

fundamental y definitivo de la organización y crea un sentido de identidad del personal con la organización (Denison, 1991). Los valores son formulados, enseñados y asumidos dentro de una realidad concreta y no como entes absolutos en un contexto social, representando una opción con bases ideológicas junto con las bases sociales y culturales” (Blutman, 2009, 156).

2.1 Tipos de cultura

De acuerdo a (Felcman, Blutman, Méndez Parnes, 2004). (Blutman 2008) es posible definir algunos tipos de cultura, que podemos llamar tradicionales y tipos culturales modernos. A su vez, entre los primeros podemos encontrar al paternalista, anómico y apático, entre los modernos el exigente e integrativo.

Siguiendo a estos autores, la clasificación de tipos culturales, ha tenido en mira, según se trate de un modelo de gestión orientado al normativismo o de un modelo de gestión más moderno, tipo gerencial, orientado claramente hacia los resultados.

En la primera clasificación encontramos:

Paternalista: Es la cultura que prioriza el cuidado de las relaciones interpersonales por sobre la orientación a los resultados, objetivos y metas. Asimismo se asocia una cultura paternalista con el cuidado del bienestar de los miembros componentes de la organización, la lealtad entre la gente y la organización.

En el entendimiento de los autores mencionados, podemos decir que tanto la cultura apática como la cultura anómica, se desarrollan cuando existe una baja orientación a la gente como así también a los resultados.

Apática: la excesiva prudencia en la administración, la tendencia a escribir más que a hablar, el conservadurismo y apego a las normas y reglas, la tendencia a evitar el conflicto, la subestimación de la necesidad de innovar, la implementación de mayores controles frente a los errores, la poca comunicación entre jerarquías y diferentes sectores de la organización. La cultura apática está fuertemente alineada con los modelos de gestión burocráticos. La mayoría de las organizaciones públicas responden a este modelo de gestión.

Anómica: Se expresa como sinónimo de desinterés y falta de involucramiento, la indiferencia por el comportamiento de la gente, el estado de incertidumbre y confusión, la pérdida de entusiasmo, la ausencia de

recompensas para premiar los éxitos, la poca seguridad laboral que a su vez determina el escaso interés por el futuro y la preocupación excesiva por lo inmediato centrada principalmente en evitar el despido. Es fácil observar la existencia de culturas anómicas en aquellas organizaciones que están sujetas a cambios traumáticos.

En una visión diferente podemos encontrar a otros dos tipos.

Exigente: Es aquella cultura en la cual se hace hincapié en un vínculo laboral que podríamos calificar de demandante e inflexible, esencialmente basado en la fijación de objetivos y la exigencia de su cumplimiento. De este modo se incentiva la competencia interna y la insensibilidad frente a las necesidades de los otros. Se prioriza la eficiencia y los aportes individuales, se juzga y se premia o castiga por lo que se produce, y se colocan un especial énfasis especial en los resultados.

Integrativa: Supone una adecuada combinación entre altos niveles de orientación a la gente y altos niveles de orientación a los resultados, lo cual implica dirección estratégica, visión, compromiso, consistencia, trabajo en equipo, adaptación a los cambios, comunicación interna fluida y una alta preocupación por el desempeño tanto individual como grupal. Se trata de aprender de los errores más que de castigarlos y de sacar provecho de los conflictos.

2.2 LAS REPRESENTACIONES SOCIALES

2.2.1 Definiciones

El concepto de representaciones sociales fue creada por el Francés Serge Moscovici: por el año de 1961 y lo definió así: “Es una modalidad particular del conocimiento, cuya función es la elaboración de los comportamientos y la comunicación entre los individuos. La representación es un corpus organizado de conocimientos y una de las actividades psíquicas gracias a las cuales los hombres hacen inteligible la realidad física y social, se integran a un grupo o en una relación cotidiana de intercambios, liberan los poderes de su imaginación”(Moscovici,1979, p. 17-18). Se podría decir que la Representación social es un conocimiento de sentido común, socialmente elaborado y compartido, que se construye para la comprensión de la realidad y que tiene un

carácter práctico en la vida cotidiana, dando posibilidades de comprender al otro, saber cómo conducirnos ante él y asignarle un lugar en la sociedad, permitiendo entender el pasado, el presente y el futuro, otorgándole un significado y sentido.

En la concepción de Moscovici se plantean cuatro elementos constitutivos de la representación social. La información, que se relaciona con lo que "yo sé". La imagen que se relaciona con lo que "veo". Las opiniones con lo que "creo". Las actitudes con lo que "siento"; elementos éstos, que tomamos como guía para el análisis de la información.

En consecuencia, conocer o establecer una representación social implica determinar qué se sabe (información), qué se cree, cómo se interpreta (campo de la representación) y qué se hace o cómo se actúa (actitud).

El campo de la representación es la forma mediante la cual se organiza el contenido de una representación según los patrones de jerarquización, clasificación y coherencia que un grupo social ha construido. Esta expresión es empleada por Moscovici (1979), como equivalente de "imagen" y remite a los elementos figurativos de la representación.

Sobre el tema (Jodelet, 1986, p. 25), afirma que "las representaciones sociales se presentan como una forma de conocimiento social, un saber del sentido común constituyéndose en modalidades de pensamiento práctico orientado hacia la comunicación, la comprensión y el dominio del entorno social, material e ideal".

Tomar como objeto de estudio a las representaciones sociales implica entender lo que significa representar, y distinguir entre la capacidad del hombre para aprender y representar. La primera designa su trabajo mental, destinadas a almacenar y ordenar, por costumbre o de otra manera, los conocimientos recopilados por los sentidos, percibidos en el mundo exterior. La segunda se refiere a las actividades por medio de las que reproducen de una modalidad a otra -las palabras por imágenes, los dibujos por ideas, las emociones por conceptos y así sucesivamente- los diferentes conocimientos obtenidos a través de otra persona y de la realidad física. Pero también se refiere a la reproducción de los objetos ausentes, ficticios o extraños en forma de objetos presentes, reales o conocidos. Entonces resulta evidente que aprendamos lo que somos capaces de representar.

Funcionalmente, clasifican a los objetos sociales, los explican y evalúan sus características a partir del discurso y las creencias del sentido común, constituyen un marco de interpretación de la realidad y ayudan a construirla (Páez, 1987).

Sin embargo, no son los únicos productos mentales que cumplen estas características, ya que dentro de la misma clasificación que abarca a las Representaciones Sociales diferentes autores enmarcan también a la ciencia, los mitos y las ideologías. Así, es razonable aceptar la idea según la cual "el pensamiento social está constituido por diversas modalidades particulares que, incluso manteniendo ciertas relaciones entre ellas, poseen sin embargo una personalidad propia y deben ser estudiadas por sí mismas.

En este sentido, analizando el caso de la reforma administrativa, es importante considerar que el factor de resistencia al cambio, ya sea individual u organizacional, es un componente habitual, para asegurarse la eficacia y efectividad operacional que viene dada por percepciones o una personalidad predispuesta, o en su caso Kurt Lewin, uno de los primeros psicólogos sociales, desarrolló una forma de observar el cambio que ha demostrado su utilidad para directivos y empleados orientados hacia la acción.

Desde la perspectiva de este autor, para iniciar el cambio alguien tiene que actuar a fin de modificar el equilibrio de fuerzas vigente, que puede darse con el aumento de la fuerza a favor del cambio, con la reducción de la intensidad de las fuerzas que se resisten o la eliminación total de ellas o, directamente cambiando la dirección de una fuerza, es decir, transformando una resistencia en una presión a favor del cambio.

Analizando el caso de la reforma administrativa como un cambio que afecta en algún grado las relaciones de poder, estabilidad de roles y satisfacción individual al interior de la organización, es aquí donde las representaciones sociales se ven plasmadas en las maneras de actuar, pensar y hablar, es decir las prácticas realizadas en este caso, por los funcionarios y políticos en relación a dicho cambio.

2.2.2 Características.

La percepción de la realidad no es un proceso meramente individual e idiosincrásico, sino que existen diferentes visiones compartidas por distintos

grupos sociales que tienen interpretaciones similares sobre los acontecimientos. Esto es evidente por ejemplo ante las múltiples interpretaciones que origina una jugada determinada en un partido de fútbol, aunque generalmente unívocas entre quienes pertenecen a uno de los dos equipos contrincantes. Podemos afirmar, en función de las características de las representaciones sociales, que el pensamiento individual tiene una marcada determinación social, y de igual manera puede considerarse la incidencia del ámbito Público Administrativo.

Para los autores mencionados, la representación social tiene algunas características fundamentales:

- Siempre se constituye como la imagen, o alusión de un objeto, persona, acontecimiento, idea, etc. y por eso se la llama de este modo, ya que lo representa.

- Tiene un carácter simbólico y significante. La representación como imagen, concepto, etc. no es una mera reproducción del objeto ausente, sino que es una construcción, donde el sujeto aporta algo creativo. Por lo tanto puede afirmarse que tiene un carácter constructivo, a la vez que resulta medianamente autónomo y creativo.

Existen diversos modos de formular la manera en que se elabora esa construcción psicológica y social llamada representación social. En general se acepta que la RS surge de una simple actividad cognitiva del sujeto que la construye en función del contexto, o sea de los estímulos sociales que recibe, y en función de valores, ideologías y creencias de su grupo de pertenencia, ya que el sujeto es un sujeto social.

Como se ha dicho las Representaciones Sociales se construyen como una forma de lenguaje, de discurso, típico de cada sociedad o grupo social. Es extensa la lista que podría hacerse acerca de la diversidad de situaciones y temas que atraen la atención de las personas y que demandan su comprensión y las obligan a pronunciar una opinión al respecto. También son incontables las situaciones en las cuales se requiere en cada sociedad la interacción de las personas que allí se desenvuelven. Es en cada una de estas situaciones y comunicaciones donde se van forjando las representaciones sociales.

Simultáneamente las interacciones de los sujetos dentro del grupo de pertenencia van modificando las representaciones que los miembros tienen de sí mismos, de su grupo, de los otros grupos y de sus miembros. Es decir que, de

algún modo, las representaciones regulan las relaciones sociales, y se constituyen en un verdadero ambiente en el que se desenvuelve la vida cotidiana.

2.2.3 Conformación de una representación social

Para constituirse como tales, las representaciones sociales responden a mecanismos internos. Moscovici (1985) describió dos procesos principales que explican cómo lo social transforma un conocimiento en representación, y como esta representación transforma lo social. Ambos procesos se denominan, respectivamente:

- Mecanismos de objetivación.
- Mecanismos de anclaje.

El campo de las representaciones sociales se organiza en torno al núcleo figurativo, que constituye la parte más sólida y estable de la representación. Éste ejerce una función organizadora para el conjunto de la RS dando significado a los elementos presentes.

El núcleo se constituye a través de la objetivación por la transformación de los conceptos relacionados con un objeto en imágenes, lo que permite una visión menos abstracta del objeto representado. La objetivación puede definirse entonces como una operación formadora de imagen y a la vez estructurante.

Según refiere Jodelet (1986) fue Moscovici quien al estudiar cómo penetra en la sociedad una ciencia (el psicoanálisis) analizó los procesos principales que explican el doble camino que transforman un conocimiento en representación y a la vez parten de ésta para transformar lo social. El análisis de los dos procesos: objetivación y anclaje muestran el grado de interdependencia que poseen.

La objetivación

Suele definirse como una operación formadora de imagen y estructurante. Permite poner en imagen las nociones abstractas, dando cuerpo así a las ideas. Moscovici afirma que “objetivar es reabsorber un exceso de significados materializándolos.”

En general se acepta que la experiencia cotidiana es la que interviene al aportar datos sensibles que permiten reinterpretar conceptos abstractos

definidos científicamente. Puede resumirse diciendo que la objetivación concierne al modo en que los saberes y las ideas acerca de determinados objetos sufren una serie de transformaciones específicas para formar luego parte de las representaciones sociales de dichos objetos.

La representación permite intercambiar percepción y concepto a través de la imagen ya que las ideas abstractas se convierten en formas icónicas y este proceso se materializa en imágenes concretas. La objetivación, no obstante, es puramente conceptual. Al poner en imágenes las nociones abstractas, da una textura material a las ideas. Por ejemplo, hay estudios que muestran que el concepto de "masa" se materializa generalmente como "peso", y el concepto de "fuerza" que en mecánica es una relación de masa y aceleración, para el hombre común no es más que un "esfuerzo" análogo al esfuerzo muscular (Jodelet, 1986).

De acuerdo a esta autora, la objetivación presenta tres fases:

a) Construcción selectiva o etapa de selección y descontextualización de los elementos de la teoría. En esta etapa las informaciones son separadas del campo científico al que pertenecen y son apropiadas por el público que las proyectan como hechos de su propio universo, logrando así "dominarlas". Se dice que éste es un proceso similar a la asimilación piagetiana ya que los elementos retenidos se transforman a medida que van encajando en las estructuras cognitivas de los sujetos.

b) Esquematización estructurante. En esta fase se produce la formación de un núcleo figurativo, una estructura de imagen que reproduce una estructura conceptual. Los elementos de información ya adaptados a través del proceso de apropiación se organizan proporcionando una imagen coherente y fácilmente expresable del objeto representado. Se alcanza así un esquema figurativo, las ideas abstractas se convierten en formas icónicas, más accesibles al pensamiento concreto.

c) Naturalización. En esta etapa se coordinan cada uno de los elementos del pensamiento que se convierten en elementos de la realidad, referentes del concepto en cuestión. El esquema figurativo adquiere status ontológico como un componente más de la realidad objetiva. Se olvida el carácter artificial y simbólico del núcleo figurativo y se le atribuye existencia fáctica. Se considera que aquello de lo que se puede hablar existe efectivamente.

Finalmente, el pensamiento social separa los procesos y los productos, quedándose sólo con el resultado, ignorando el proceso de producción del producto. Según Jodelet (1986) el modelo figurativo adquiere status de evidencia, integrando una ciencia de sentido común.

El anclaje

Es otro mecanismo básico de la formación de las representaciones sociales. Permite integrar la información sobre un objeto dentro de nuestro sistema de pensamiento, afrontando las innovaciones de los objetos que no nos son familiares. Dentro de esta teoría el significado y la utilidad que le son conferidos a las representaciones sociales desde lo personal, que se traduce en la constitución de la RS, está condicionado por la pertenencia del sujeto a un determinado grupo social. Por ese motivo suele definirse el anclaje como un proceso que se refiere al enraizamiento social de la representación y su objeto.

De este modo se articulan las tres funciones básicas de la representación: función cognitiva de integración de lo novedoso, función de interpretación de la realidad y, función de orientación de las conductas y las relaciones sociales.

Para Moscovici (1979), el principal precepto que sigue una representación social es "la transformación de lo no familiar en familiar". Es decir, en la búsqueda de responder a la pregunta de por qué se crean esas representaciones, puede afirmarse que una representación social es creada cuando algo nuevo, no familiar debe ser incorporado a los universos conceptuales preexistentes. Por los procesos que operan entonces, lo novedoso se vuelve familiar, pierde la novedad, se torna socialmente conocido y "real". Eso ocurre por ejemplo cuando se dan a conocer nuevas teorías científicas, invenciones o desarrollos tecnológicos, también cuando se producen determinados hechos políticos o económicos, o cuando se introduce cualquier conocimiento que resulta nuevo a la sociedad no instruida en esos aspectos.

Se trata, en definitiva, de una forma de pensamiento social que se pone en juego en cada instancia comunicacional y que suele poseer el poder de prescribir nuestro accionar y así influye de manera significativa en nuestra vida cotidiana.

Con el estudio de las percepciones, que conforman nuestro objeto de estudio, se logró describir/comprender cuáles cambios en la cultura organizacional de los actores administrativos provocó la adopción e

implementación de la nueva herramienta de planificación desde la visión de los funcionarios públicos en el período 2009-2010.

CAPÍTULO 3: LA INTRODUCCIÓN DEL MARCO LÓGICO, LAS PERCEPCIONES DE LOS FUNCIONARIOS Y UNA CULTURA ORGANIZACIONAL QUE RESISTE.

En este capítulo presentaré y analizaré los resultados de mi trabajo de campo para sustentar mi hipótesis de trabajo respecto del papel obstaculizador que le cupo a la cultura organizacional en el proceso de incorporación del Marco Lógico como herramienta de planificación. Como primer paso, presentaré algunos rasgos generales de la cultura organizacional que caracterizaba a la organización pública que receptó y procesó el intento de cambio. Luego, describiré brevemente el método de análisis y de recolección de datos. Por último, presentaré los resultados y el análisis de las percepciones indagadas a través de encuestas y entrevistas, y las conclusiones a las que permiten arribar.

3.1 LA CULTURA ORGANIZACIONAL EN EL MINISTERIO DE GOBIERNO

Partiendo del análisis a las respuestas dadas en las encuestas y el análisis de la normativa dictada en el marco de la reforma administrativa implementada por el Gobierno de la Provincia del Chaco, podemos adelantar, que en el ámbito del Ministerio de Gobierno, existe una cultura organizacional mayormente apática con algunos rasgos de anómica.

De las encuestas realizadas surge que gran parte de los agentes manifiesta escasa existencia de incentivos al estudio y a la investigación, exponen que rara vez se comparte desde la conducción espacio para la toma de decisiones. Respecto a la motivación en el trabajo y su consideración al momento de evaluar, un gran porcentaje considera que ocasionalmente la motivación es considerada en la evaluación de situaciones. Respecto a la toma de decisiones de manera contundente se orienta hacia las tareas, poca comunicación entre dirigentes y trabajadores, es decir entre la conducción y los agentes.

Es decir, una cultura apegada a procedimientos o reglamentos, sin incentivos, orientada a las tareas, al cumplimiento de lo que reglamentariamente

le corresponde hacer sin importar los resultados u objetivos. Sin mucha participación en la toma de decisiones y sobre todo sin comunicación, lo que impide la formación o el trabajo de equipos.

Por su parte, si analizamos la normativa dictada en el proceso de reforma, tal como ya lo mencionáramos en los puntos precedentes, se dictaron una serie de decretos que regularon la reforma del estado. El decreto 230/07 que crea el Comité Ejecutivo de Fortalecimiento y Modernización del Estado, establece entre sus considerandos que la nueva visión de la administración significa un cambio sustentable en las organizaciones y la necesidad de que todo trámite administrativo este dirigido a satisfacer el interés público, ofreciendo servicios eficaces y eficientes.

Por su parte en el año 2008 se dicta el Decreto 2773 que es el que fija los lineamientos para el armado de las estructuras orgánicas, entre los fundamentos del Decreto se puede leer: “que la modernización y fortalecimiento del estado implica la generación de competencias endógenas con un servicio eficaz, eficiente y transparente de la Administración Pública para satisfacer las demandas de la comunidad, con servicios de alta calidad. Que la nueva visión del Estado, significa un cambio sustentable en sus organismos dependientes, requiriendo a tal efecto la reorganización de las estructuras, para adecuar la asignaciones de funciones, en lineamiento con programas, subprogramas y proyectos acordes a los planes de gobierno, respetando la transversalidad y horizontalidad de jerarquías funcionales y optimización de recursos públicos, abogando el restablecimiento de la carrera administrativa, bajo un sistema integrado de presupuesto fundamentado en el cumplimiento de objetivos por programas.”

Partiendo de la lectura de dicha normativa surge que lo que intenta la reforma es un cambio de paradigma, un cambio de visión, un cambio de estrategia en el funcionamiento del estado y en su relación con la sociedad. Puede leerse, que la nueva visión del estado significa un cambio sustentable en sus organismos dependientes, nuevas estructuras orgánica, lineamientos con programas, subprogramas y lineamientos, respetar transversalidad y horizontalidad de las jerarquías.

De ello surge que hasta el momento de intentarse la reforma existían estructuras orgánicas verticales, con clara orientación a las tareas de cada uno, lo que refuerza la cultura organizacional apática con rasgos de anómica.

Asimismo, si nos remitimos al Decreto 2773/08 donde se establecen las pautas para la elaboración de las nuevas estructuras orgánicas, se deroga el Decreto 1912/69 que regía hasta ese momento.

El Decreto 1912/69 de fecha 18 de agosto del mismo año, tuvo vigencia hasta el dictado del Decreto 2773/08, es decir casi cuarenta años. Esta normativa es la que creaba y regulaba las estructuras orgánicas. De la lectura del mismo se desprende la existencia de estructuras verticalistas, apegadas a tareas específicas, estandarizadas, reguladas y controladas por superiores.

El decreto que constituyó el manual de organización para la administración provincial posee una introducción donde establece un panorama de la política organizacional que implementa. En su introducción puede leerse: “corresponde al Manual de Organización, el constituirse en la herramienta imprescindible a la superación de tan relevante limitación. Dicho Manual, complementará los organigramas diseñados, fijando las funciones y objetivos de cada unidad organizativa, las relaciones entre las mismas, y los segmentos de actividad que le son inherentes. Su aplicación tenderá a significar las siguientes ventajas para la organización: Definir en forma más precisa las líneas de autoridad y obligaciones inherentes a los efectos de lograr una mejor delimitación de las responsabilidades de cada miembro y facilitar el control. Facilitar el adiestramiento del nuevo personal...”, entre otras ventajas que establece el presente manual también menciona que: “... pese a tan destacable ventajas, es conveniente el no desconocer algunas de sus limitaciones, como ser: desaliento de la cooperación informal, proporcionar una visión limitada y alienta la resistencia al cambio, desconocimiento de la oportunidad y forma en que se desarrollaran las actividades, etc. Obstáculos susceptibles de superarse a través de una efectiva flexibilidad en su elaboración, el complemento de un manual de procedimientos y constantes actualización. En el presente manual, la asignación de funciones a una determinada área implicara una delegación formal de atribuciones hacia sus dependencias, manteniendo la primera la responsabilidad por el control superior de su ejecución...”

No caben dudas que la vigencia de este Decreto y del sistema de organización que impuso, con una vigencia de casi cuarenta años ha ido influyendo en la formación de la cultura organizacional con la que hoy nos encontramos, es la misma normativa la que indica como “desventajas”, aspectos estos que van a influir negativamente en la organización, y que coincide con el trabajo realizado en la recolección de datos.

Un sistema tan estandarizado, verticalista, de poder, pudo haber desalentado el interés por la cooperación, por la profesionalización, ante la ausencia de incentivos propios de una carrera administrativa basada en los méritos.

Puede inferirse que si este tipo de organización ha persistido durante tantos años, los miembros que se han ido sumando a la misma en este periodo han percibido y asumido las prácticas, los comportamientos, como por ejemplo la inclinación a las tareas y a las funciones establecidas por los manuales para cada área. Adelantando las conclusiones, podemos decir que esto fue uno de los obstáculos que contribuyeron al fracaso del intento de reforma, sumado a ello falta de comunicación entre niveles, falta de coordinación, incluso de los funcionarios políticos para con los de línea.

3.2. Características del estudio

Es un estudio de tipo descriptivo sobre las percepciones de los gestores políticos y técnicos en relación con la incidencia del nuevo sistema de planificación- impulsado por el gobierno provincial chaqueño.

Teniendo en cuenta el enfoque de la investigación corresponde a un estudio cualitativo, donde los datos relevados son analizados e interpretados.

Las variables generales analizadas se relacionan al conocimiento y cultura (valores, creencias y prácticas) de la organización en el logro de las metas prescriptas en el período 2009-2010 con el propósito de mejorar la eficacia en la gestión.

3.2.1 Unidad de análisis

Funcionarios del Ministerio de Gobierno del Chaco.

3.2.2 La muestra

Se conformó por los Subsecretarios, Gerentes de metas, Directores y Jefes de Departamentos del Ministerio de Gobierno del Chaco.

Sobre la base de que los procesos reformistas involucran a los funcionarios públicos y afectan a la cultura de las organizaciones, se utilizaron herramientas de recolección de datos que combinan técnicas cuantitativas y cualitativas para elaborar el diagnóstico de la cultura organizacional pública del caso en estudio, a través de la medición de los índices: valores laborales, tipos culturales y presunciones básicas y describir la incidencia del marco lógico en la cultura organizacional.

3.2.3 Variables

Este trabajo de investigación analizó las representaciones sociales del personal directivo sobre la implementación del sistema según los cuatro elementos constitutivos de la representación social de Moscovici (1979) esto se relaciona:

- 1º Con la información, lo que saben los directores sobre el nuevo sistema;
- 2º La imagen que se relaciona con lo que ven los directores;
- 3º Las opiniones;
- 4º Las actitudes de los funcionarios.

Estos elementos se tomaron como guía para el análisis de la información.

- valores y comportamiento de los actores dentro de la organización;
- tipos de comportamientos que se promueven y prohíben;
- niveles de compromiso para con la organización;
- funcionamiento de la organización operando de modo invisible sobre métodos y técnicas de gestión y administración;
- modos de enfrentar los problemas y proponer soluciones;
- percepción de la realidad organizacional de funcionarios transitorios y de funcionarios permanentes;
- creencias sobre el sistema que se implementó;
- actitudes frente al cambio;
- acciones realizadas en cada etapa del proceso.

3.2.4 Técnicas de relevamiento de datos

- a) Se utilizaron cuestionarios estandarizados para evaluar las representaciones sociales.
- b) Las entrevistas permitieron profundizar algunas dimensiones y develar aquellas que desde la visión de los funcionarios resultan significativas en relación con los cambios y transformaciones provocados por la implementación de la herramienta de gestión.

3.2.5 Técnica de análisis de datos

Los datos fueron analizados según correspondía a cada técnica de relevamiento. Para el caso del cuestionario estandarizado se agruparon las respuestas de acuerdo a las categorías definidas previamente, igual que en el caso de las entrevistas. Para el análisis de los informes escritos se procedió según correspondía a datos cuantitativos o cualitativos.

3.2.6. Presentación y Análisis de Datos

La presentación y de los datos relevados y su análisis en este apartado serán expuestos en tres secciones. El primer subtítulo contiene una descripción de los datos aportados por el/los informes realizados por el Ministerio de Gobierno de la Provincia del Chaco sobre el sistema de planificación implementado, las acciones realizadas en cada etapa del proceso y las metas alcanzadas. Esta descripción permitió contextualizar nuestro objeto de estudio y los elementos que los componen: las áreas del Ministerio de Gobierno, las metas prescriptas en el período 2009-2010 y el alcance de las mismas según la implementación del nuevo sistema de Planificación con la metodología del Marco Lógico utilizada, donde se analizaron las percepciones de los funcionarios.

Bajo el segundo subtítulo se presentan los datos extraídos de las encuestas administradas a un asesor, un técnico y administrativos de las áreas de Secretaría Privada, Administración, Dirección Electoral y Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Gobierno de la Provincia del Chaco respondiendo en relación a la cultura organizacional de sus áreas de trabajo en el marco de la nueva herramienta implementada en pro del logro de las metas prescriptas en el período 2009-2010 con el propósito de mejorar la eficacia en la gestión.

Bajo este último subtítulo se presentan y analizan los datos que aportaron las entrevistas a los funcionarios de cuatro Direcciones Generales del Ministerio

de Gobierno de la Provincia del Chaco, que forman parte de nuestro muestreo, para acercarnos a la forma en que estos perciben la cultura organizacional a partir de la implementación del nuevo Sistema de Planificación.

3.3.1. Contexto/Análisis Organizacional/Análisis del Marco Lógico:

3.3.1.1. Secretaría Privada

Metas: Fin: Mejorar los tiempos de respuesta de los servicios que brinda el ministerio, en franca orientación hacia el desarrollo de estrategias de gobierno electrónico, en el marco de modernización del Estado. **Propósito:** Capacidad Institucional Fortalecida para la prestación de servicios relacionados, con el área de gobierno, justicia, seguridad, culto y trabajo. Como indicadores de estas metas, se mencionan. 1) al finalizar el 2011, se reducen un 10 por ciento los costos operativos y el 20 por ciento la duración de los trámites administrativos respecto del 2008. 2) al finalizar el 2011, la capacidad del Ministerio de Gobierno, Justicia, Seguridad y Trabajo, se incrementa al menos el 60 puntos respecto del 2008. Se encuentra dentro de lo que es la estructura programática del Marco Lógico previsto, se encuentra dentro del programa 5, Gestión de Gobierno

3.3.1.2. Administración

Metas: como órgano administrativo, participa de las mismas metas globales del el Ministerio, que fueron transcriptas en la Secretaria Privada. Es decir, dentro de lo que es la estructura programática del Marco Lógico previsto, se encuentra dentro del programa 5, Gestión de Gobierno

3.3.1.3. Dirección Electoral

Metas: La creación de la Dirección Electoral fue una meta del programa I, sub programa 1. 1, Democracia y Ciudadanía. Es decir tenía no metas establecidas, durante el periodo que se analiza en este trabajo(se crea como Dirección de Peticiones Electorales por Decreto N° 1028/13)

3.3.1.4. Dirección de Recursos Humanos

Metas: 1) Organizar y dictar cursos de capacitación informática para el personal del Ministerio. 2) Gestionar la participación en cursos de capacitación y formación, modalidad a distancia a través del portal e-leming. 3) organizar y dictar cursos de capacitación informática para personal del ministerio, en grupo de ocho personas, seleccionados por nivel de conocimiento y edad. 4) organizar y dictar cursos de capacitación informática para el personal del Ministerio en el interior provincial. 5) Contratar e incorporar recursos humanos para la adecuación de las normativas legales en función del uso de TIC, reformulación de circuitos administrativos, diseño del portal web y apoyatura de capacitación de recursos humanos. 5) solicitar la afectación de intérpretes de idiomas Wichi, Mocovi y Toba del MECCyT. Como órgano administrativo, participa de las mismas metas globales del el Ministerio. Es decir, dentro de lo que es la estructura programática del Marco Lógico previsto, se encuentra dentro del programa 5, Gestión de Gobierno

3.4.1 Personal/Cultura Organizacional

En este apartado se presentan los datos extraídos de las diez (10) encuestas administradas a un asesor, un técnico y administrativos de las áreas de Secretaría Privada, Administración, Dirección Electoral y Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Gobierno de la Provincia del Chaco que respondieron, según la percepción que poseen, en relación a la implementación del nuevo sistema de Planificación como herramienta para mejorar la gestión.

3.4.2 Cargo que desempeña

Los cargos desempeñados por los entrevistados son administrativos, técnico y asesor. Se obtuvieron 8 encuestas aplicadas a administrativos que reflejan un 80% de la muestra de personal de los sectores estudiados dentro del Ministerio de Gobierno de la Provincia del Chaco. Un asesor de la Secretaría Privada reflejaría conformaría un 10% y el 10% restante estaría representado por un cargo técnico.

3.4.3 Opinión acerca de la nueva herramienta de planificación

Acerca del Marco Lógico como la nueva herramienta de planificación instrumentada en el Ministerio de Gobierno de la Provincia del Chaco 2 administrativos que se desempeñan en las Direcciones Generales estudiadas opinaron que es muy buena. Estas respuestas representan el 20 % de los encuestados, mientras que el 80% restante, entre los que se encuentran el personal con cargo de asesor y el personal técnico junto a 6 administrativos, la consideran buena sin que se registre valoración negativa de la misma entre los encuestados.

3.4.4 Principales desafíos, oportunidades de la reforma administrativa

Sobre los principales desafíos y oportunidades que emergen de la aplicación de nuevas herramientas para reformar la administración del sector estatal donde desempeñan sus tareas el 80 % considera que permitirían mejorar el funcionamiento administrativo. Acordarían sobre esto el técnico y 7 administrativos. Solo para un administrativo, la reforma administrativa se percibe como una posibilidad de mejorar el funcionamiento del estado, hacerlo más dinámico y con capacidad de respuesta. Sin embargo, para el asesor de la Secretaria Privada del Ministerio de Gobierno, la implementación de nuevas tecnologías serán de gran utilidad para volver más eficiente el sistema.

3.4.5 Existencia de limitaciones y/o restricciones en la aplicación de un programa

A pesar de la falta de valoración negativa sobre la herramienta de reforma administrativa y que un 60% del personal encuestado percibe que no existieron limitaciones y/o restricciones en la aplicación de un programa se releva que un 40% de las encuestas indican una opinión contraria describiendo que se deberían a la poca información que transmitirían las autoridades y a la falta de difusión sobre las capacitaciones. El técnico acordó con estas opiniones y agregó la incidencia del déficit en el seguimiento o revisión de la implementación

3.4.6 Reconocimiento de los problemas por parte de los máximos dirigentes

El 40% del personal encuestado considera que los máximos dirigentes reconocen muy frecuentemente los problemas, un 20% cree que los reconocen

siempre y otro 20% que ocasionalmente. Solo un administrativo consideró que los máximos dirigentes muy raramente reconocen los problemas y el técnico opinó que nunca lo reconocen.

3.4.7 Existencia de incentivos al estudio y la investigación en el organismo de gobierno

La mitad del personal que respondió las encuestas señala que ocasionalmente existen incentivos al estudio y la investigación dentro del organismo de gobierno donde se desempeñan, un 20% opina que muy frecuentemente este tipo de incentivos y otro 20% que siempre. Solo un administrativo entiende que muy raramente existieron incentivos al estudio y la investigación y no se relevan datos que indiquen que nunca, en este Ministerio, se incentivó al personal para que realicen estudios e investigaciones.

3.4.8 Existencia de un ambiente de apertura y confianza para manifestar insatisfacciones y frustraciones

Sobre el ambiente de apertura y confianza para manifestar insatisfacciones y frustraciones en el trabajo, el 50% de los encuestados, consideró que estos espacios se dan siempre y un administrativo (10%) cree que existe muy frecuentemente.

Que ocasionalmente existe un ambiente de apertura y confianza para manifestar insatisfacciones y frustraciones en el trabajo opinó el 30% de los encuestados. Solo un administrativo (10%) manifestó que muy raramente se presentan estas oportunidades en este ambiente laboral.

3.4.9 Posibilidades de participación y consulta en torno al diseño y planeación de proyectos

Mientras la mitad de los encuestados, incluyendo el personal técnico consideró que los directivos siempre comparten espacios para tomar decisiones en el diseño y planeación de proyectos y/o programas, el otro 50% (donde se encuentra el asesor de la secretaria Privada) opina que los directivos rara vez comparten los espacios para formar decisiones importantes en el diseño y planeación de proyectos y/o programas.

3.4.10. Aceptación de sugerencias innovadoras en torno al trabajo por parte del personal de dirección

En el trabajo debemos actuar en función de nuestras propias sugerencias. 70%. En el trabajo deberíamos de actuar en función de nuestras propias sugerencias. 30%

3.4.11 Actitud del personal dirigente ante la implementación de innovaciones y reformas

El 60% del personal encuestado señala que ante la implementación de innovaciones y reformas los directores generales facilitan la adhesión a los cambios y transformaciones propuestas entre los empleados, mientras que el 40% restante manifiesta que el personal dirigente genera actitudes de resistencia al cambio entre los trabajadores.

3.4.12 Actitud de los trabajadores ante la implementación de innovaciones y reformas

También opinan, mayoritariamente (el 70%), que las actitudes de los trabajadores ante la implementación de innovaciones y reformas facilitan la adhesión a los cambios y transformaciones propuestas.

Solo el 30%, entre los que se encuentra el asesor, generan actitudes de resistencia al cambio ante la implementación de innovaciones y reformas.

3.4.13. En cuanto a las actitudes de los empleados para aceptar y recibir nuevos métodos y nuevas soluciones en las formas de trabajo

De la carga de datos emerge que, según las respuestas de las encuestas aplicadas, el personal del Ministerio de Gobierno de la Provincia del Chaco muy frecuentemente acepta y son bien recibidos nuevos métodos y nuevas soluciones en las formas de trabajo. Esta respuesta corresponde al 70% de los encuestados.

El 30% de los encuestados, entre los que se encuentra el asesor de Secretaría Privada, considera que solo ocasional mente existen actitudes positivas por parte de los empleados para aceptar y recibir bien nuevos métodos y nuevas soluciones en las formas de trabajo de este organismo público.

3.4.14. Existencia de rigidez o formalismo en la modificación de normas y reglas escritas

Se encuentra una polarización de respuestas sobre la existencia de rigidez o formalismo en la modificación de normas y reglas escritas. Mientras que el 50% del personal entrevistado, entre los que se encuentra el asesor de secretaría Privada, opina que existe; el otro 50% niega la existencia de rigidez o formalismo a la hora de modificar normas y reglas escritas dentro del Ministerio de Gobierno.

3.4.15 Predominio de espíritu de colaboración entre los miembros de su área

La mitad de los encuestados considera que muy frecuentemente predomina un espíritu de colaboración entre los miembros de su área y un 30% opina que este espíritu predomina siempre. Solo el 20% manifiesta que el espíritu de colaboración predomina ocasionalmente.

3.4.16. Frecuencia con que se presentan los conflictos en su área de trabajo

El 70% de los encuestados manifiesta que ocasionalmente se presentan conflictos en su área de trabajo. Un 20% consideró que los conflictos en su área de trabajo muy raramente se presentan mientras que, un administrativo (10%) consideró que los conflictos en su área de trabajo se dan muy frecuentemente.

3.4.17 Acerca del abordaje de conflictos de forma abierta y constructiva.

Que los conflictos que se presentan ocasionalmente se afrontan en forma abierta y constructiva coincidieron el 60% del personal encuestado y que esta es la forma que siempre se afrontan argumentan el 20%, un administrativo y el personal técnico. También señaló un administrativo que esto resulta muy frecuentemente de esta manera (10%).

Solo un 10% de la muestra, lo que equivale a un administrativo encuestado, opinó que muy raramente se afrontan abiertamente y de forma constructiva los conflictos en su área de trabajo.

3.4.18 Reconocimiento de los sentimientos y emociones como datos importantes dentro de la organización

El 60% del personal encuestado cree que los sentimientos y emociones son reconocidos como moderadamente importantes dentro del área de trabajo del Ministerio de Gobierno de la Provincia del Chaco y otro 30% señaló que se reconocen como datos muy importantes.

Solo un administrativo opinó que se reconocen como poco importantes los sentimientos o emociones dentro de la organización.

3.4.19 La motivación de las personas en el trabajo es considerada en la evaluación de situaciones

Mientras que el 40% del personal encuestado señaló que la motivación de las personas en el trabajo ocasionalmente es considerada en la evaluación de las situaciones y el técnico más un administrativo opinó que siempre, representando un 20% de la muestra, otro administrativo (10%) señaló que es muy frecuentemente evaluada; el asesor de la Secretaría Privada opinó que muy raramente se considera en la evaluación de situaciones la motivación de las personas en el trabajo y dos administrativos que nunca es considerada.

3.4.20 Orientación de la toma de decisiones en su área de trabajo

Sobre la toma de decisiones en su área de trabajo, el 90% del personal del Ministerio de Gobierno, consideró que se orienta hacia las tareas. Mientras que el personal técnico señala que para él la toma de decisiones se orienta hacia las personas(10%).

3.4.21. Frecuencia de reuniones entre los dirigentes y los trabajadores

El 50% de los empleados del Ministerio de Gobierno que fueron encuestados señalan que muy raramente se realizan reuniones entre los directivos y los trabajadores. Sin embargo, un 20% opina que se reúnen ocasionalmente; el técnico y el asesor de la secretaria privada consideran que estas reuniones se realizan muy frecuentemente (20%) y otro administrativo manifiesta que siempre (10%).

3.4.22 Aspectos del trabajo en que afecta la nueva herramienta de planificación

La nueva herramienta de planificación no ha producido efectos en el trabajo para el 90% del personal del Ministerio de Gobierno de la Provincia del Chaco que aplicó la encuesta de este trabajo de investigación y solo un administrativo consideró que la aplicación de la nueva herramienta afectó a la estabilidad de roles en el trabajo. Ninguna persona encuestada señala que la aplicación del Marco Lógico afecte aspectos del trabajo relacionados con las relaciones de poder o con la satisfacción individual de los trabajadores dentro de la organización.

3.4.23. Posibilidad de búsqueda de alternativas para resolver problemas en su lugar de trabajo

Sobre la posibilidad de búsqueda de alternativas para resolver problemas en su lugar de trabajo, el 60% de los encuestados consideró que tenía la opción de decidir y actuar en relación a dicha búsqueda; mientras, el 40% restante señaló tener limitaciones en búsqueda de alternativas para resolver problemas en su lugar de trabajo.

3.4.24 Postura de los empleados acerca de los planes y/o programas de mejoramiento

Según los datos registrados en esta investigación, el total de los encuestados (100%) consideran que los empleados del Ministerio de Gobierno de la Provincia del Chaco apoyan los planes y/o programas de mejoramiento implementados y ninguno considera que él o sus compañeros los cuestionen.

Analizado los datos que surgen de las encuestas a los agentes del Ministerio de Gobierno, nos permite ir haciendo un pequeño análisis de la cultura organizacional que impera en el ámbito de dicha repartición. Del análisis global a las respuestas dada, podemos detectar falta de trabajo en equipo, falta de inclinación a los resultados, lo que a su vez nos lleva a concluir de manera anticipada que existe entre los agentes una clara orientación hacia las tareas asignadas a cada uno, más allá de los resultados que se obtienen.

3.5.1 Percepción de funcionarios

Bajo este último subtítulo se presentan y analizan los datos que aportaron cuatro entrevistas a los funcionarios de cuatro Direcciones Generales del Ministerio de Gobierno de la Provincia del Chaco que forman parte de la muestra, la Secretaría Privada, la Dirección de Administración, la Dirección Electoral y la Dirección de Recursos Humanos; para acercarnos a la forma en que estos perciben la implementación del nuevo Sistema de Planificación.

Sobre el conocimiento y la aplicación del Marco Lógico los funcionarios del Ministerio de Gobierno de la Provincia del Chaco respondieron según sus percepciones sobre: la utilidad de la herramienta y el nivel de aplicación que se logró en las áreas que dirigen, las dificultades que surgieron durante la implementación del Marco Lógico, las ventajas y desventajas de utilizar el mismo, los problemas comunes que visualizaron durante el proceso y el cumplimiento de las metas planteadas.

A lo largo de las entrevistas realizadas en el marco de este trabajo de investigación, los directivos de las áreas del Ministerio que forman parte de nuestra muestra expresaron su opinión sobre la Matriz de Indicadores del Marco Lógico; profundizando sobre los criterios a tener en cuenta para la matriz de indicadores, los aspectos a mejorar en el diseño y operación de los programas, sobre la utilidad de los talleres o reuniones de coordinación y sobre diagnósticos para definir la pertinencia de los proyectos en relación a costo-beneficio, costo-efectividad, diagnóstico, viabilidad política.

Además, siempre en relación a la construcción realizada en torno a la Matriz de Indicadores del Marco Lógico se indagó sobre los indicadores de impacto para evaluar el avance de los proyectos y programas; las herramientas para integrar información generada por la operación de cada programa; el control de uso de información y resultados; la expresión de impactos en el Desarrollo Local en el Marco Lógico, producto de la implementación de los programas y los criterios para identificar resultados en la matriz de indicadores, en un programa con múltiples objetivos, e intereses.

Por último, los funcionarios emitieron opinión sobre el proceso de evaluación implementado en el Marco Lógico, herramienta utilizada para el nuevo sistema de Planificación en el Ministerio de Gobierno de la Provincia del Chaco en relación a los aspectos que dificultan o dificultaron el proceso de evaluación; las ventajas de la metodología de evaluación basada en resultados;

los elementos que adicionaría para elevar la calidad de la evaluación basada en resultados y la consideración sobre indicadores que midan el capital social, la capacidad de coordinación y las responsabilidades.

En relación al proceso de evaluación implementado en el Marco Lógico también se indagó sobre la suficiencia de recursos humanos, técnicos y administrativos para la correcta construcción de indicadores; las ventajas y desventajas de la metodología del Marco Lógico para evaluar los programas y la consideración de propuestas para mejorar el proceso de evaluación basada en la matriz del marco lógico, específicamente en programas y proyectos locales.

Presentación de datos relevados de las entrevistas a funcionarios de distintas direcciones, en relación al conocimiento sobre el Marco Lógico como herramienta de Planificación para la reforma administrativa del Ministerio de Gobierno de la Provincia del Chaco:

3.5.2. Utilidad de la herramienta y aplicación de la misma.

Mientras dos funcionarios coinciden en la utilidad de la herramienta como muy útil o muy buena, los otros no emitieron comentarios.

Sin embargo, los cuatro directivos realizaron señalamientos sobre el nivel de aplicación logrado en sus áreas: dos señalaron que su instrumentación se logró medianamente, otro que fue muy escasa y un tercero que *“en una escala de 0 a 5, el nivel real de aplicación práctica que tiene el marco lógico es 0”*.

3. 5.3. Dificultades en el proceso de implementación.

Los funcionarios señalan algunas coincidencias en cuanto a las dificultades en el proceso de implementación de la herramienta en relación a la falta de aplicación por parte de los funcionarios. Sobre los motivos de esa dificultad o falta de aplicación mencionan: *“falta de metodología o por falta de colaboración de áreas de dirección”, “capacitación y acompañamiento de la herramienta”* o el más crítico que, *“En realidad la dificultad no está en el proceso de la formulación, evaluación o gestión de los proyectos; la definición del nivel de objetivo, indicadores, medios de verificación, etc. u otros mecanismos propios de la metodología, sino en la inexistencia total de una demanda metodológica para abordar los proyectos. La planificación no tuvo un espacio donde desarrollarse, y la alta dirección nunca fue permeable a la incorporación de estos modelos de*

gestión". A fines de este análisis, la última respuesta mencionada es la que más demuestra conocimiento y también la que más denota resistencia.

3.5.4. Principales ventajas/fortalezas del marco lógico.

Permite transparentar el gasto y planificar acciones de gobierno.

Las principales ventajas que observo en la aplicación de este mecanismo es la de permitir llevar a cabo una proyección de acciones en la gestión de gobierno, previendo sus implicancias presupuestarias. La principal ventaja es que permite conocer el real cumplimiento y avance de los objetivos

3.5.5. Problemas comunes para la implementación.

Para uno de los directivos entrevistados la imposibilidad de seguir el cumplimiento de objetivos por falta de información y acompañamiento.

Otro de los funcionarios consideró que el principal problema que se presenta a la hora de aplicar el marco lógico, está dado por la falta de internalización de la herramienta por parte de los funcionarios involucrados quienes son, en definitiva, los encargados de programar y ejecutar las acciones de gobierno planificadas en la herramienta.

Por último un Director General opinó que el problema más común fue el seguimiento en la aplicación de la herramienta debido a la falta de acompañamiento de la UPS de la jurisdicción.

Uno de los funcionarios, unidad de análisis de esta muestra, no respondió.

3.5.6. En relación al cumplimiento de metas del Marco Lógico.

Solo tres funcionarios respondieron sobre el alcance de cumplimiento de las metas planteadas en la construcción del Marco Lógico coincidiendo en que se obtuvo un logro medio.

Análisis global sobre el conocimiento de la herramienta según los enunciados de los funcionarios entrevistados

Presentación de los datos sobre la percepción de los funcionarios entrevistados en relación a la Matriz de Indicadores del Marco Lógico:

3.5.7. Sobre los criterios a tener en cuenta para la matriz de indicadores.

Solo un Director General respondió en la entrevista y consideró que los principales criterios a tener en cuenta en la construcción de la matriz de indicadores, es que las acciones y metas plasmadas en la misma sean de posible cumplimiento.

3.5.8 Aspectos a mejorar en el diseño y operación de los programas

Ningún director General de las Áreas de Secretaría Privada, Administración, Dirección Electoral y Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Gobierno de la Provincia del Chaco respondió sobre qué aspectos considerarían para el diseño y operación de los programas contemplados en el Marco Lógico.

3.5.9 Sobre la realización de talleres y/o reuniones de coordinación

La utilidad que le asignan a la realización de talleres y/o reuniones de coordinación los Directores Generales que respondieron a este indicador en las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación, fueron muy buena y buena. Solo contestó el 50% de los entrevistados.

Los entrevistados justificaron su respuesta contestando que estas permitirían identificar y analizar los problemas desde distintas alternativas o visiones y, porque se pueden pulir los inconvenientes que se presentan en la aplicación del sistema respectivamente

3.5.10. Diagnósticos para definir la pertinencia de los proyectos(costo-beneficio, costo-efectividad, diagnóstico, viabilidad política).

Un solo funcionario respondió en la entrevista que no siempre se realizaron diagnósticos para definir la pertinencia de los proyectos implementados en el marco de la nueva herramienta de planificación. Los otros tres entrevistados no emitieron opinión ante esta pregunta.

3.5.11 Indicadores de impacto útiles para evaluar el avance de los proyectos y programas

Ninguno de los Directores Generales del Ministerio de Gobierno de la Provincia del Chaco respondió sobre si los indicadores identificados coinciden con la herramienta del marco lógico ni sobre que indicadores deberían modificarse.

3.5.12. Herramientas para integrar información generada por la operación de cada programa

Ningún Director General contestó sobre cuáles considera, son las herramientas para integrar información generada por la operación de cada programa, ni sobre cómo se actualizan o cómo se delinear responsabilidades.

3.5.13. Control de uso de información y resultados

Un director general respondió que existe poca información, cuando se le solicitó que comente el control y uso que se hace de la información y de los resultados obtenidos por la implementación del Marco Lógico como herramienta de Planificación dentro del Ministerio de Gobierno.

3.5.14. Sobre la expresión impactos en el Desarrollo Local en el Marco Lógico, producto de la implementación de los programas

Uno de los funcionarios del Ministerio de Gobierno entrevistado consideró que la implementación del Marco Lógico produjo impactos en el Desarrollo Local, que estos quedaron expresados y que fueron incluidos los supuestos e indicadores relevantes para determinar el éxito del programa/proyecto.

3.5.15. Criterios identificación de resultados en la matriz de indicadores, en un programa con múltiples objetivos, e intereses.

Ningún funcionario formuló respuestas sobre los criterios de identificación de resultados en la matriz de indicadores, en un programa con múltiples objetivos e intereses.

Análisis global sobre la percepción de los funcionarios en relación a la Matriz de Indicadores del Marco Lógico.

Presentación de los datos relevados según la opinión que los funcionarios emitieron en relación al proceso de evaluación implementado en el Marco Lógico, utilizado para el nuevo sistema de Planificación en el Ministerio de Gobierno de la Provincia del Chaco:

3.5.16. Aspectos que dificultan el proceso de evaluación.

El único funcionario que respondió sobre los aspectos que dificultan el proceso de evaluación consideró que se debían al seguimiento, entendiéndose falta de seguimiento adecuado, y el control de estos.

3.5.17. Ventajas de la metodología de evaluación basada en resultados.

Para uno de los Directivos entrevistados las ventajas de la implementación de metodología basada en resultados es que permitiría planificar las acciones de gobierno en las diferentes áreas, previendo el presupuesto destinado para cada una de ellas, así como los recursos necesarios.

Para el otro funcionario que respondió sobre esta cuestión en la entrevista las ventajas se centrarían en la posibilidad de conocer el cumplimiento de objetivos. Dos Directores Generales no respondieron.

3.5.18. Elementos que adicionaría para elevar la calidad de la evaluación basada en resultados.

Un mecanismo que obligue a los funcionarios a la aplicación efectiva de la herramienta es el elemento que adicionaría para elevar la calidad de la evaluación basada en resultados uno de los funcionarios que respondió sobre este interrogante durante la entrevista.

Un segundo directivo entrevistado consideró que una mejor coordinación y circulación de información son elementos que adicionaría para elevar la calidad de la evaluación basada en resultados.

3.5.19. Consideración sobre indicadores que midan el capital social, capacidad de coordinación y responsabilidades.

Ningún entrevistado realizó consideraciones sobre indicadores que midan el capital social, capacidad de coordinación y responsabilidades.

3.5.20. Suficiencia de recursos humanos, técnicos y administrativos para la correcta construcción de indicadores.

El único funcionario que contestó sobre la disposición de recursos humanos, técnicos y administrativos para la correcta construcción de indicadores consideró que no fueron suficientes.

De la lectura a las respuestas obtenidas en las entrevistas, nos permite inferir que no ha existido por parte de los funcionarios un involucramiento en el proceso de reforma, específicamente con la herramienta de planificación que se analiza, observándose falta de colaboración, de información; todo lo cual remite a una situación de falta de internalización de la herramienta.

CAPITULO 4: CONCLUSIONES

En este capítulo, luego de expuesto el marco teórico, relevado los datos en campo y analizado éstos, desarrollaremos la conclusión para determinar si se corrobora nuestra hipótesis expuesta al inicio del trabajo, esto es, que la cultura organizacional contribuyo a obstaculizar significativamente la reforma administrativa que se promovió en el Chaco.

La presente tesis fue elaborada en el contexto de las reformas administrativas impulsadas por el Gobierno de la Provincia del Chaco entre los años 2007 – 2015, pero centrando el objeto de estudio a los años 2009-2010. Entre los distintos cambios que se introdujeron se destacó la introducción de una herramienta de planificación consistente en el marco lógico, lo cual implicaba pasar a un sistema de asignación específica de recursos y de metas establecidas. Ello, al implicar la introducción de un nuevo sistema, requería necesariamente la adaptación o la internalización de los cambios, por parte de los agentes, para que pudieran producirse efectivamente.

Al inicio de la investigación se había propuesto analizar las percepciones de los funcionarios públicos respecto de la incidencia de la implementación de la nueva herramienta de planificación en los recursos humanos del Ministerio de Gobierno del Chaco y describir los cambios que los actores de la conducción perciben como significativos en las diferentes etapas del proceso y en relación con el cumplimiento de las metas previstas en el marco lógico en el período y sector en estudio, y así poder concluir si se ha dado o no la reforma buscada.

En este sentido se concluye que en la percepción de la mayoría de los encuestados y entrevistados no se evidencia efectos en el desarrollo del trabajo a partir de la aplicación de Marco Lógico, o que haya afectado aspectos del trabajo relacionados con las relaciones de poder o con la satisfacción individual de los trabajadores dentro de la organización.

Al momento de analizar el marco teórico y algunas de las clasificaciones en las que la doctrina se divide a la cultura organizacional, podemos luego del relevamiento entre los agentes hacer una breve reseña sobre qué tipo de cultura organizacional impera en el Ministerio de Gobierno. Podemos sostener que la

cultura organizacional que impera en dicho organismo es la cultura apática, con algunos rasgos de anómica.

De los relevamientos efectuados se desprenden: 1) a la pregunta - principales desafíos oportunidades de la reforma administrativa, el 80 % consideran que permitiría mejorar el funcionamiento administrativo. 2) Por su parte respecto a la consigna existencia de limitaciones y/o restricciones a la aplicación de un programa, a pesar de que el 60% del personal percibe que no existieron limitaciones y/o restricciones en la aplicación, un gran porcentaje describe que falto comunicación entre los agentes y las autoridades, falto difusión en las capacitaciones, 3) por su parte en la consigna actitud del personal dirigente ante la implementación de innovaciones y reformas, el 40% manifiesta que el personal dirigente genera actitudes de resistencia al cambio entre los trabajadores. 4) A la consigna en cuanto a las actitudes de los empleados para aceptar y recibir nuevos métodos y nuevas soluciones en las formas de trabajo, un 30% considera que solo ocasionalmente existen actitudes positivas por parte de los empleados para aceptar y recibir nuevos métodos y nueva soluciones de trabajo. Haciendo el análisis de las respuestas a una consigna clave, 5) sobre la rigidez o formalismos en la modificación de normas y reglas escritas, el 50% del personal entrevistado dice que existe rigidez o formalismos en la modificación de normas y reglas escritas. 6) A la consigna predominio del espíritu de colaboración entre los miembros de su área, la mitad de los encuestados considera que muy frecuentemente predomina un espíritu de colaboración y respecto a la consigna con qué frecuencia se presentan los conflictos en su área de trabajo, el setenta por ciento manifiesta que ocasionalmente se presentan conflicto.

Analizada las muestras efectuadas entre el personal queda demostrado que el tipo cultural existente en al Ministerio de Gobierno, tomando como parámetros los tipos llamados tradicionales, siguiendo a Felcman, Blutman, etc., es una mezcla de tipo anomica y apática. Respecto a las limitaciones o restricciones a la aplicación de la herramienta, un alto porcentaje habla de falta de comunicación entre los niveles, entre los sectores, y denota una cultura apegada a sus funciones individuales, a sus tareas, falta de trabajo en equipo, entendiendo a equipo como un grupo de personas que tienen una meta en común, que piensan y trabajan por un objetivo en común, que empujan juntas

hacia ese objetivo, ello en contraposición a la mera colaboración, aclaración que resulta necesario a los fines de no resultar contradictorio, ya que en uno de los ítems de las encuestas, la mitad de los evaluados habla de que predomina un espíritu de colaboración, que reiteramos no es lo mismo que equipo a los fines de la consecución de objetivos. . Se deduce de la consigna evaluada, una clara distancia entre los sectores de toma de decisión y el resto del personal, lo que constituiría una obstrucción a la aplicación de la herramienta.

En el relevamiento ante la consigna orientación de la toma de decisiones en su área de trabajo, un altísimo porcentaje considero que las decisiones se orientan hacia las tareas, esto refuerza la conclusión sobre la cultura organizacional imperante.

Yendo al análisis de las percepciones de los funcionarios, en relación a la aplicación de la herramienta, entendiendo a la percepción como la comprensión de la herramienta, no solo que casi todos coincidieron en su nula aplicación, sino que en la consigna dificultades en el proceso de implementación refieren a la falta de metodología, falta de colaboración, inexistencia total de comunicación e información, incluyendo a su vez en una de las respuesta que la alta dirección nunca fue permeable a este tipo de cambios. A la consigna aspectos a mejorar en el diseño y operación de los programas, ninguno de los directores respondieron a la consigna, lo que demuestra claramente que no existió interés, motivación, compromiso, ni mucho menos internalización de los cambios que la reforma intentaba establecer.

Esto demuestra que la vieja organización que data del año 1969, con una estructura apegada a procedimientos, verticalista creó una cultura tal que generó una fuerte resistencia al cambio. Esto no solo es imputable a la cultura organizacional cristalizada en los empleados sino también a los funcionarios, quienes, conforme se expresa en el trabajo de campo, no potenciaron la circulación de la información, que constituye un primer paso indispensable para el involucramiento de los agentes.

Por otra parte, con relación a la utilidad de la herramienta de gestión existe una creencia dispar por parte de los funcionarios pues algunos coinciden en su utilidad, mientras el resto no emitió comentarios.

En cuanto al señalamiento del nivel de aplicación logrado en sus áreas, en general se concluye que su instrumentación se logró de manera muy escasa.

Reiterando lo ya expuesto y en relación a las dificultades que se encontró para la aplicación de la herramienta, entre las más importantes figuran una falta de metodología en su aplicación, también por falta de colaboración de áreas de dirección”, “capacitación y acompañamiento de la herramienta” o el más crítico señalado por ellos se debía a que la planificación no tuvo un espacio donde desarrollarse. De allí surge el principal problema que se presenta a la hora de aplicar el marco lógico, ante la falta de internalización de la herramienta por parte de los funcionarios involucrados quienes son, en definitiva, los encargados de programar y ejecutar las acciones de gobierno. En este sentido se desprende de las entrevistas que la alta dirección nunca fue permeable a la incorporación de estos modelos de gestión.

La cultura organizacional que impera en el Ministerio de Gobierno, ya descripta más arriba, se da tanto en los agentes como en los niveles de dirección, ambos niveles no han sido permeables a la reforma.

Claramente la cultura ha operado como obstrucción para la aplicación de la herramienta de planificación, lo que se traduce en la imposibilidad de una reforma administrativa. El cambio que proponía esta nueva herramienta, era pasar de una orientación hacia las tareas, a una orientación hacia los resultados, lograr esto último implica necesariamente una relación, comunicación entre diversas áreas y niveles, algo que la cultura vigente en esa área impide, y que como consecuencia trae aparejado un fracaso al intento de reforma.

Tampoco se ha evidenciado la existencia de incentivos que permitan instalar o internalizar el cambio en la cultura, la existencia de tales incentivos, económicos, de carrera administrativa, podría haber mejorado la posibilidad.

En el marco de las representaciones sociales, siguiendo a Moscovici y al concepto elaborado por este, podemos sostener que los miembros del Ministerio de Gobierno han elaborado comportamientos, consistentes con una actividad dirigida a las tareas, al individualismo a partir del conocimiento de la cultura existente. Esto nos lleva a determinar que aun las nuevas o recientes incorporaciones a la planta de los agentes del Ministerio, continuaran en el mismo camino y con los mismos resultados.

Es decir que una de las causas del fracaso del programa ha sido la cultura que impera en el ámbito donde fue aplicado el Marco Lógico, el cual no tuvo un desarrollo decisivo. Cultura organizacional que se ha venido forjando por casi

cuarenta años, a través de una organización establecida en el año 1969, con orientaciones y criterios diferentes a la nueva visión de estado que proponía la reforma.

Como propuesta para superar la situación planteada, habría que proponer un esquema de trabajo que sea capaz de asociar al estado-nivel de conducción tanto política como de planta permanente (quienes planifican la reforma) y los recursos humanos para lograr una elaboración de la reforma en conjunto, que implique un involucramiento desde el principio por parte de quienes posteriormente deben aplicarla en forma diaria.

Lograr un compromiso e internalización de la reforma, primero en el nivel de conducción, quienes deben ser permeables a la circulación de la información, a la participación y la generación de equipos de trabajo.

Tomando en cuenta que uno de los factores que obstruyó la aplicación de la herramienta o la instauración de la reforma fue una cuestión de cultura organizacional, elaborada durante mucho tiempo por sus miembros, considero que además de trabajar en forma conjunta la elaboración de reformas administrativas, estas deben ser lentas, con pequeños cambios que sean permeables a la cultura, traduciéndose ello en la aplicación de los nuevos métodos, sistemas, procedimientos que no impliquen giros tan bruscos en los sistemas.

Se podría empezar con tareas que formen conciencia de equipo, en primer lugar dentro de las unidades administrativas, departamentos, direcciones, y de allí hacia el organismo. La visión de equipo, de trabajo y objetivo común resulta necesaria, conforme lo establecen los propios organismos internacionales para la aplicación de la herramienta de planificación. También implica que los niveles de dirección abandonen la vieja idea de jerarquías de mando para sumarse a la idea de equipo. Esta tarea, que desde mi punto de vista, puede resultar difícil es el primer paso.

Si bien no va a producir en forma inmediata un cambio en la cultura, va a permitir que los cambios o reformas se produzcan en forma efectiva, aunque con mayor lentitud. Seguramente estos cambios que en su conjunto lleven a una verdadera reforma, tras pasara una o varias gestiones de gobierno, lo que a su vez conlleva una estabilidad en las decisiones que llevaron a esos cambios.

BIBLIOGRAFÍA

- ✓ Aldunate, E. y Córdoba, J. (2011). Formulación de programas con la metodología de marco lógico. CEPAL, Serie Manuales N° 68, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile.
- ✓ Aldunate, E. y De la Fuente, J. (2008). Metodología del Marco Lógico. Una Herramienta para la Gestión de Programas Públicos con Base en Resultados. SAGARPA – Puebla.
- ✓ Andrieu, Pedro (2002). Sociedad, Economía y Estado. Selección de textos 1998-2001 CECE UBA, Buenos Aires.
- ✓ Barzelay, Michael (2002). La Nueva Gestión Pública. Una invitación al diálogo globalizado, Revista Chilena de Administración Pública. 2: 22-28
- ✓ Bresser Pereira, Luiz (1998). La reforma del Estado en los años noventa. Lógica y mecanismos de control, Desarrollo Económico, N° 150, Buenos Aires, Ides.
- ✓ Bresser Pereira, Luiz Carlos; Cunill Grau, Nuria; Garnier, Leonardo; Oszlak, Oscar; Przeworski, Adam (2008). Política y Gestión Pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Fondo de Cultura Económica.
- ✓ Blutman, Gustavo (1998). Aproximaciones a la Reforma del Estado: cambios en Argentina entre 1989-1992. Eudeba, Buenos Aires.
- ✓ Blutman, Gustavo (2005). Impacto de la Reforma del Estado y las Reformas Administrativas en Argentina. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones en Administración Pública.
- ✓ Blutman, Gustavo (2009). La reforma y modernización del estado en argentina: el papel de la cultura organizacional. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires.
- ✓ Bozzo, C.; López, B.; Zapata, A. (1999). La segunda Reforma del Estado, Crónica de un fracaso anunciado, en serie de Investigaciones en Administración Pública Gustavo Blutman (comp.) CIAP - FCE – UBA, Buenos Aires.
- ✓ Capitanich, Jorge Milton (Comp.) (2010). Más Estado mejor Estado. Gobierno de la Provincia del Chaco.

- ✓ Cotera Fretel, Alfonso (2012). Manual: elaboración de proyectos de desarrollo. Comunicaciones Aliadas, Lima, Perú. Recuperado el 5 de junio de 2013, de <http://www.noticiasaliadas.org/manuales/manual-de-elaboracion-de-proyectos.pdf>
- ✓ Cruz, M. (2009). Análisis del marco lógico en la evaluación de programas sociales. Caso: Programa 3x1 para migrantes. Tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- ✓ Dalbosco, H.L. (2002). Estado, Sociedad y Cultura Democrática en la Reforma del Estado Argentino. Reforma y organización estatal en los '60 y los '90. Universidad Católica Argentina "Santa María de los Buenos Aires", Departamento de Investigación Institucional, Buenos Aires.
- ✓ Esping Andersen, Gosta (1996). El futuro del Estado Benefactor en el nuevo orden mundial. En: Desarrollo Económico, vol. 36 N° 142.
- ✓ Felcman, Isidoro (2002). Construcción de un marco teórico para el análisis de la cultura organizacional. Doc. Trabajo N 1. UBA-FCE-CIAP, Buenos Aires.
- ✓ Felcman; I; Blutman, G.; Méndez Parnes, S. (2001). Modelos de Cultura Organizacional en la Administración Pública Argentina, en Centro de Investigación en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires.
- ✓ Ghio, José María y Sebastián Etchemendy (1998). "Fugindo do perigo: a política de reforma administrativa na Argentina de Menem", en Revista do Serviço Público, Ano 49, N° 2, Brasília.
- ✓ Gray, John (2000) Falso Amanecer. Los engaños del capitalismo global, Ed. Paidós.
- ✓ Iacoviello, M. (2010). Políticas de Recursos Humanos Para la Gestión. Asociación de Administradores Gubernamentales, Trabajo, R.H. y Empleo Público, Buenos Aires. Recuperado el 10 de mayo de 2013, de <http://www.asociacionag.org.ar/documentos/recursos-humanos/>
- ✓ Isuani, Ernesto; Lo Vuolo, Rubén; Tenti Fanfani, Emilio (1991). El Estado Benefactor: un paradigma en crisis. Miño y Dávila, Buenos Aires.
- ✓ Jodelet, Denise (1986). La Representación Social: fenómenos, concepto y teoría, en Moscovici, Serge, Psicología Social, Barcelona, Paidós.

- ✓ Kostenbaum, Silvana (1988). Algunas notas sobre la segunda Reforma del Estado en Argentina. Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBACyT AS18, Buenos Aires.
- ✓ Lo Vuolo, Rubén y Barbeito, Alberto (1998). La Nueva Oscuridad de la Política Social. Miño y Dávila/Ciepp, Buenos Aires.
- ✓ Moscovici, Serge. (1979). Introducción a la Psicología social. Barcelona, Planeta.
- ✓ Orlansky, Dora (1994) "Crisis y Transformación del Estado en la Argentina (1960-1993)", en Revista Ciclos, Año IV, N° 7.
- ✓ Oszlak, Oscar (2000). "El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina", ponencia presentada al V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo.
- ✓ Oyhanarte, Julio (1970). Poder político y cambio estructural en la Argentina. Paidós. Buenos Aires.
- ✓ Páez, D. (1987). Pensamiento, Individuo y Sociedad. Cognición y Representación Social. Fundamentos.
- ✓ Repetto, Fabián (2001). "La política de las reformas administrativas en la Argentina", trabajo presentado al Congreso 2001 del LASA (Latin American Studies Association), Washington DC.
- ✓ Restrepo Botero, Darío (2000). "El mito de Sísifo o veinte años de pujanza descentralizadora en Colombia", Reforma y Democracia N° 17, CLAD.
- ✓ Therbon, Goran (1989). Los retos del Estado de Bienestar, en Muñoz de Castillo, Rafael (comp.). Crisis y futuro del Estado de Bienestar. Alianza Universidad, Madrid.
- ✓ Tobelem, Alain (1992). Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI). Manual de Procedimientos. Buenos Aires: Mimeo.
- ✓ Vilas, Carlos (1997) "La Reforma del Estado como cuestión política", en Revista Taller, Vol. 2 N° 4.
- ✓ NARANJO Mesa Vladimiro, Teoría Constitucional E Instituciones Políticas, Bogotá, Colombia: Ed. Temis S.A., 2000.
- ✓ (OSSORIO, Manuel, Diccionario de ciencias jurídicas y políticas, Buenos, Aires, Argentina, Heliasta, 24va, 1997).

- ✓ <http://www.mincit.gov.co/loader.php?IServicio=Documentos&IFuncion=verPdf&id=76858&name=Manual de Formulacion de Proyectos de CI.pdf&preferido=file>
- ✓ http://www.uao.edu.co/sites/default/files/GUIA_MARCO_LO.pdf

ANEXOS:

I.- Organigrama (Decreto 292/10)

II.- Matriz de Marco Lógico

III.- Guía de encuestas sobre Cultura Organizacional

IV.- Guía entrevistas para Funcionarios

ANEXO I

Cuestionario sobre cultura organizacional

Lugar..... fecha.....

Area.

Cargo que desempeña actualmente.....

Marque con una X la respuesta que según usted, sea la opinión tenga al respecto.

¿Cómo considera a la nueva herramienta de planificación (marco lógico) implementada por el gobierno?

Muy buena

Buena

Regular

Mala

2. ¿Cuáles considera que son los principales desafíos, oportunidades de la reforma administrativa implementada por el gobierno?

.....
.....

3. ¿Considera que existen limitaciones y/o restricciones en la aplicación de un programa de gestión de gobierno?

Si

No

¿Cuáles?

.....
.....

4. Dichos los problemas, ¿son reconocidos por los máximos dirigentes?

Siempre

Casi siempre

Algunas veces

Casi nunca

Nunca

5. ¿Se estimula el estudio y la investigación con el objeto de perfeccionar la planificación de los programas y/o proyectos por área?

Siempre

Casi siempre

Algunas veces

Casi nunca

Nunca

6. ¿Existe en su área de trabajo un ambiente de apertura y confianza para manifestar insatisfacciones y frustraciones?

Siempre

Casi siempre

Algunas veces

Casi nunca

Nunca

7. ¿Qué posibilidades tiene de participación y consulta en el proceso de toma de decisiones en torno al diseño y planeación de proyectos y/o programas?

Los directivos siempre comparten espacios para tomar decisiones en el diseño y planeación de proyectos y/o programas.

Los directivos rara vez comparten los espacios para formar decisiones importantes en el diseño y planeación de proyectos y/o programas.

8. ¿Existe en el personal de dirección el sentido de aceptación a sugerencias innovadoras en torno al trabajo?

En el trabajo debemos actuar en función de nuestras propias sugerencias.

En el trabajo deberíamos de actuar en función de nuestras propias sugerencias.

9. A partir de la implementación de innovaciones y reformas en el Ministerio de Gobierno ¿Cuál es la actitud del personal dirigente ante este cambio?

Generan actitudes de resistencia al cambio.

Facilitan la adhesión a los cambios y transformaciones propuestas.

¿Y de los trabajadores?

Generan actitudes de resistencia al cambio.

Facilitan la adhesión a los cambios y transformaciones propuestas.

10. ¿Considera que los nuevos métodos y nuevas soluciones en las formas de trabajo son bien recibidas?

Siempre

Casi siempre

Algunas veces

Casi nunca

Nunca

11. En el Ministerio de Gobierno, ¿Existe rigidez en la modificación de normas y reglas escritas? ¿Predomina el formalismo?

.....
.....

12. ¿Existe predominio de espíritu de colaboración entre los miembros de su área?

Siempre

Casi siempre

Algunas veces

Casi nunca

Nunca

13. ¿Con qué frecuencia se presentan los conflictos en su área de trabajo?

Siempre

Casi siempre

Algunas veces

Casi nunca

Nunca

Cuando existen ¿se afrontan abiertamente y de forma constructiva?

- Siempre
- Casi siempre
- Algunas veces
- Casi nunca
- Nunca

14. ¿Considera que los sentimientos y emociones son reconocidos como datos importantes dentro de la organización?

- Siempre
- Casi siempre
- Algunas veces
- Casi nunca
- Nunca

15. ¿La motivación de las personas en el trabajo es considerada en la evaluación de situaciones?

- Siempre
- Casi siempre
- Algunas veces
- Casi nunca
- Nunca

16. En su lugar de trabajo ¿Cuál es la orientación en cuanto a la toma de decisiones?

La toma de decisiones se orienta hacia las tareas.

La toma de decisiones se orienta hacia las personas.

17. ¿Existen reuniones que aseguren el intercambio de información entre los dirigentes, entre estos y los trabajadores?

- Siempre
- Casi siempre
- Algunas veces
- Casi nunca

Nunca

18. ¿En qué aspectos del trabajo considera que afecta la nueva herramienta de planificación (marco lógico) implementada por el gobierno?

Afecta a las relaciones de poder.

Afecta a la estabilidad de roles.

Afecta a la satisfacción individual al interior de la organización.

19. ¿Qué posibilidad tiene en la búsqueda de alternativas para resolver problemas en su lugar de trabajo?

Tengo la opción de poder decidir y actuar en la búsqueda de alternativas para resolver problemas.

Tengo limitaciones en poder decidir y actuar en la búsqueda de alternativas para resolver problemas.

20. ¿Qué postura mantienen los empleados acerca de los planes y/o programas de mejoramiento implementado desde la gestión de gobierno?

Los empleados apoyamos los planes de mejoramiento.

Los empleados cuestionamos los planes de mejoramiento.

ANEXO II

Guía de entrevista para los funcionarios del Ministerio de Gobierno del Chaco

- Grado de conocimiento/aplicación del marco lógico

1. ¿según su perspectiva, Qué nivel real de aplicación/utilidad práctica tiene el marco lógico en su organización para la gestión de proyectos?

.....
.....
.....

2. ¿Cuáles son los procesos que mayores dificultades presenta el marco lógico? Puede enumerar algunas?

.....
.....
.....

3. Señale brevemente cuales considera que son las principales ventajas/fortalezas del marco lógico, según su experiencia.

.....
.....
.....

4. ¿Cuáles fueron los problemas comunes que se han detectado a la hora de aplicar el marco lógico?

5. ¿según su opinión, se cumplieron las metas previstas en el marco lógico?

.....
.....
.....

- Matriz de Indicadores del marco lógico

6. En la construcción de la Matriz de Indicadores, según usted , cuales son los criterios más importantes que se debe tener en cuenta para guiar la implementación de los proyectos,

.....
.....
.....
.....
.....
.....

7. ¿Qué aspectos podrían mejorar el diseño y operación de los programas?

.....
.....
.....

8. en caso de desarrollarse talleres / reuniones de coordinación entre actores para identificar problemas y alternativas de solución, cual es el grado de utilidad que usted le asigna, y por que?

.....
.....
.....

9. ¿Se realizan diagnósticos particulares de las comunidades para definir la pertinencia de los proyectos? (costo-beneficio, costo-efectividad, diagnóstico, viabilidad política)

.....
.....
.....

10. ¿Qué indicadores de impacto considerar útiles para evaluar el avance de los proyectos y programas?, ¿Coinciden con los indicadores identificados con la herramienta del marco lógico? Cuales si, y que indicadores deberían modificarse

.....
.....
.....

11. ¿Cuáles son las herramientas para integrar información generada por la operación de cada programa? ¿Cómo se actualizan?, ¿Quiénes son los responsables de ello?

.....
.....
.....

12. ¿Cómo son controlados el uso de información y resultados generados por la implementación de cada uno de los programas?

.....
.....
.....

13. ¿La matriz de indicadores según usted, expresa los impactos en el desarrollo local, producto de la implementación de los programas? ¿Incluye los supuestos e indicadores relevantes para determinar el éxito del programa/proyecto?

.....
.....
.....

14 ¿Bajo qué criterios se identifican resultados en la matriz de indicadores, en un programa con múltiples objetivos, e intereses?

.....
.....
.....

- Proceso de Evaluación

15 ¿Qué aspectos de los programas y/o proyectos dificulta el proceso de evaluación?

.....
.....
.....

16 A su parecer ¿Qué ventajas ofrece la metodología de evaluación basada en resultados?

.....
.....

17. ¿Qué elementos añadiría para elevar la calidad de la evaluación basada en resultados para un programa en particular?

.....
.....

18. ¿Se consideraron indicadores que midan el capital social, capacidad de coordinación y responsabilidades? ¿Cuál es su importancia para el éxito de los proyectos?

.....
.....

19. ¿Fueron suficientes los recursos humanos, técnicos y administrativos para la correcta construcción de indicadores de impacto de los programas y/o proyectos en la comunidad?

.....
.....
.....

20. ¿Cuáles son las ventajas/desventajas de la metodología del marco lógico para evaluar los programas?

.....
.....

21. ¿Tiene alguna propuesta para mejorar el proceso de evaluación basada en la matriz del marco lógico, específicamente en programas y proyectos locales?

.....
.....