

TEORIA Y TECNICAS DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL

VOLUMEN 1

Contenido
Presentación

- Módulo I: Teoría de la Organización de las Instituciones de Salud
- Módulo II: Modelo para el Análisis de la Organización: Introducción
- Unidad I: Areas Críticas y Variables de Análisis del Ambiente de la Organización

PROYECTO SUBREGIONAL
DE DESARROLLO
DE LA CAPACIDAD GERENCIAL
DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

NUMERO PSDCG-T.10



OPS



OMS



PNUD

ESTE DOCUMENTO FUE ELABORADO POR:

- * Lic. José María Marín
- * Lic. Armando Melgar
- * Ing. Carlos Castaño

LA REVISION EDITORIAL FUE REALIZADA POR:

- * Dr. Luis Asdrubal Arcila, OPS/OMS
- * Lic. Omer Robles, OPS/OMS

Ejemplares de esta Publicación puede obtenerse en:

- * Organización Panamericana de la Salud
Aten. Proyecto Subregional de Desarrollo de
la Capacidad Gerencial de los Servicios Salud
Apartado Postal 383
Guatemala, Guatemala, C.A.
- * Pan American Health Organization - Att. HSD
525 Twenty-Third Street, N.W.
Washington, D.C. 20037
U. S. A.

TEORIA Y TECNICAS DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL
PSDCG-T.10

VOLUMEN 1

INDICE

	PAGINA
CONTENIDO	
PRESENTACION	1
MODULO I: TEORIA DE LA ORGANIZACION DE LAS INSTITUCIONES DE SALUD	
1. Introducción	1
2. Teoría de la Organización	3
3. Aplicación Metodológica	14
MODULO II: MODELO PARA EL ANALISIS DE LA ORGANIZACION	
INTRODUCCION	1
UNIDAD I AREAS CRITICAS Y VARIABLES DE ANALISIS DEL AMBIENTE DE LA ORGANIZACION	
1. Introducción	1
2. El Rol de la Planificación	2
3. Consideraciones para el Análisis del Ambiente en las Instituciones del Sector Salud	4
3.1 Evolución de las Insituciones Públicas	4
3.2 Complejidad del Ambiente	6
4. Ambito de Análisis del Ambiente de las Organizaciones Públicas de Salud	9
4.1 La Misión Social	10
4.2 Los Usuarios	12
4.3 El Marco Politico	18
4.4 Marco Jurídico	20
4.5 La Autonomia	22
4.6 El Poder	24
4.7 Relaciones Interorganizacionales e Intersectoriales	26
4.8 Tecnologia	29
4.9 Los Proveedores	32
4.10 Los Grupos de Presión	33
5. Conclusiones	35

CONTENIDO

PRESENTACION

- MODULO I: TEORIA DE LA ORGANIZACION DE LAS INSTITUCIONES DE SALUD**
1. Introducción
 2. Teoría de la Organización
 3. Aplicación Metodológica
- MODULO II: MODELO PARA EL ANALISIS DE LA ORGANIZACION**
- INTRODUCCION
- UNIDAD I AREAS CRITICAS Y VARIABLES DE ANALISIS DEL AMBIENTE DE LA ORGANIZACION**
1. Introducción
 2. El Rol de la Planificación
 3. Consideraciones para el Análisis del Ambiente en las Instituciones del Sector Salud
 4. Ambito de Análisis del Ambiente de las Organizaciones Públicas de Salud
 5. Conclusiones
- UNIDAD II AREAS CRITICAS E INDICADORES DE PROBLEMAS DE LA ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACION**
- UNIDAD III AREAS CRITICAS E INDICADORES DE PROBLEMAS DEL FUNCIONAMIENTO DE LA ORGANIZACION**
- UNIDAD IV METODOLOGIA E INSTRUMENTOS PARA EL ANALISIS DE ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO**
1. Componentes de la Metodología
 2. Pasos para la Aplicación de los Instrumentos de Estructura y Funcionamiento
 3. Análisis de la Información
- UNIDAD V AREAS CRITICAS DE ANALISIS DEL CLIMA ORGANIZACIONAL**
1. Introducción
 2. Parámetros de Análisis del Clima Organizacional
- UNIDAD VI METODOLOGIA E INSTRUMENTOS PARA EL ANALISIS DEL CLIMA ORGANIZACIONAL**
1. Introducción
 2. Composición del Instrumento
 3. Guía Práctica para Identificar los Perfiles Reales del Clima Organizacional a Partir de Reflexiones Comunes
 4. Instructivo para la Aplicación del Instrumento de Clima Organizacional

MODULO III: REORGANIZACION

INTRODUCCION

UNIDAD I CONDICIONES Y FASES PARA DESARROLLAR PROCESOS DE REORGANIZACION

1. Características del Proceso
2. Fases del Proceso

UNIDAD II DISEÑO ORGANIZACIONAL

1. Concepto
2. Definición del Ambito del Diseño Organizacional
3. Enfoques Convencionales del Diseño Organizacional
4. Enfoque Sistémico - Situacional del Diseño Organizacional
5. Aplicando los Conceptos de Diferenciación e Integración al Diseño Organizacional
6. Diseñar Dispositivos Integradores
7. Definir Criterios de Funcionamiento

UNIDAD III METODOLOGIA PARA LA ELABORACION DE MANUALES DE ORGANIZACION

1. Introducción
2. Proceso Participativo de Elaboración de Manuales de Organización
3. Revisión y Compatibilización de Propuestas
4. Terminología y ejemplos

MODULO IV: DESARROLLO ORGANIZACIONAL: TECNICAS DE INTERVENCION

1. Introducción
2. Identificación de Posibles Soluciones por Areas de Problemas
3. Algunas Técnicas de Intervención para el Desarrollo Organizacional

APENDICES

1. Síntesis de las Teorías Organizacionales
2. Bibliografía
3. Metodología de Pre Definición del Problema (PDP)
4. Otras Técnicas para el Desarrollo Organizacional.
5. Material Didáctico

PRESENTACION

El presente material es un resultado y es una muestra más de la función potenciadora del Proyecto Subregional de Desarrollo de la Capacidad Gerencial de los Servicios de Salud de Centroamerica, que recogió metodologías, experiencias e instrumentos, y que fueron integrados para la conformación de un modelo de análisis y desarrollo organizacional. Ahora, el Proyecto devuelve esas experiencias y conocimientos técnicos, que representan las aportaciones iniciales, sistematizados y enriquecidos para apoyar los procesos nacionales de desarrollo institucional.

La elaboración y validación del instrumental que se ofrece en este documento, ha sido posible gracias a la colaboración de los mismos países, que han aportado sus experiencias y materiales, así como críticas y proposiciones a partir de las realidades nacionales. Este bagaje de experiencias ha sido procesado y fortalecido con sólidos conocimientos teóricos e instrumentos prácticos para completar el modelo global de desarrollo organizacional. Por ello, se puede afirmar que ha sido objeto de una validación académica, pues sus conceptos teóricos, sintetizados a partir de una profunda revisión bibliográfica, fueron discutidos y analizados con instituciones docentes; y también se puede afirmar que posee una validación práctica, pues ha sido probado por las instituciones de salud de los países, en diferentes aplicaciones del mismo, en procesos de desarrollo institucional.

Contrariamente a la reducción tradicional de la práctica del análisis organizacional al solo diagnóstico; el tema del documento abarca, además, una metodología de diseño organizacional y formas de intervención para la readecuación de la organización bajo estudio, para darle una proyección de desarrollo.

La trascendencia de este aporte subregional recae en la concepción integradora de la organización. Es decir, se supera la idea parcial que reduce "Organización" a sinónimo de "Estructura", y que solo ésta debe estudiarse dejando de lado otras dimensiones importantes del organismo, hacia las cuales este trabajo también dirige sus intenciones, para abarcar el concepto integral de la organización. Es decir: 1) su **Ambiente**, en donde se desenvuelve y en donde encontrará la razón de su existencia y todos los factores que la apoyan para cumplir su función principal, como también aquellos elementos de trastorno y resistencia al cumplimiento y desarrollo de su misión; 2) su **Estructura**, como esquema estático que ordena las posiciones y funciones sobre el cual se apoyarán todos los procesos internos; 3) su **Funcionamiento**, enfocado a la dinámica interna, conducida esencialmente por los procesos de Toma de Decisiones, de Información y de Producción como elementos

resaltantes; 4) el Clima Organizacional, que apunta a las características y condiciones de las relaciones interpersonales -tanto a nivel formal como informal- entre los trabajadores de la institución, constituyéndose este aspecto en uno de los factores críticos del análisis y desarrollo organizacional.

La metodología y los instrumentos ofrecidos están fundamentados en una síntesis de las teorías clásicas y actuales de la organización y del comportamiento humano, vertidas en el contexto de las Ciencias Sociales y Administrativas a través del tiempo, las cuales se han venido elaborando para dar respuesta a las interrogantes relevantes de la organización en cada época. De ellas se ha rescatado los aspectos más valiosos para construir una síntesis que en conjunto da sustento e integralidad al modelo de análisis e intervención diseñado.

El hecho mismo de la síntesis y metodología producidas, en el contexto de la dinámica subregional del Proyecto, representa la superación de una idea rígida del desarrollo tecnológico. Es así como se evidencia que la verdadera brecha tecnológica es la que separa a los países de sus propias necesidades nacionales, y no la que los distancia del último modelo recién sacado de un laboratorio de desarrollo organizacional o de la teoría de moda en otros contextos culturales. Este esfuerzo subregional de generación y transferencia crítica de tecnología organizacional es un ejercicio autónomo de integración de teorías e instrumentos relevantes para las necesidades y aplicables a la cultura de la administración pública de los países del área.

El desarrollo organizacional -análisis diagnóstico y acciones correctivas- se concibe en el contexto del Desarrollo Institucional de los Sistemas de Salud, adoptado por cada uno de los países, para reforzarse teórica y prácticamente. En el marco del desarrollo de la capacidad gerencial, la metodología que se ofrece visualiza a la organización como un recurso que puede ser bien o mal aprovechado, y por lo tanto estimula que, en el contexto de las funciones y habilidades gerenciales, se desarrolle la capacidad de toda jefatura para mantener y mejorar la organización bajo su responsabilidad.

Las metodologías adoptadas son suficientemente flexibles, de modo que pueden adaptarse a las características de las instituciones y de los procesos de los países en donde se apliquen. De hecho, el modelo no es un producto rígido y acabado que no permita modificaciones; por el contrario, su construcción modular facilita la posibilidad de modificarlo y adaptarlo en forma constante, pues va a la par de las transformaciones que se dan en el medio en que se aplica.

Asimismo, la metodología es simple y no requiere de especialistas en Desarrollo Organizacional para su aplicación en la mayoría de los casos, de forma que puede ser considerada como un "manual de cuidados primarios de la organización". Así como los

profesionales en las ciencias de la salud transfieren instrumentos simples, pero eficaces, a otras personas para la atención tecnificada y segura en la mayoría de sus problemas de salud, así en la administración observamos que la mayoría de los problemas que afectan a la organización son manejables con tecnología simple, que puede ser aplicada por cualquier persona responsable con criterio preventivo para hacer el autocuidado de la organización, y puede ser consultada constantemente para actuar sobre la marcha para la corrección de algunos problemas sorpresivos.

El modelo que se ofrece en esta ocasión parte de una teoría sintética de la organización aplicada a las instituciones públicas de salud; en primer lugar, contiene los parámetros y la metodología para el análisis participativo, para efecto de diagnóstico, de las cuatro dimensiones de la organización: ambiente interno, estructura, funcionamiento, y clima organizacional interno; seguidamente, aporta criterios y lineamientos metodológicos para la reorganización, como el grado máximo de corrección de los problemas más profundos; después incluye orientaciones y técnicas para las intervenciones de desarrollo organizacional sobre los problemas más comunes; y, al final, unos apéndices ofrecen síntesis de las teorías organizacionales y metodologías complementarias de desarrollo organizacional -que se irán incrementando progresivamente-.

Finalmente, para efectos de facilitar su utilización, la presentación se ha hecho en forma modular, en fascículos removibles, que permita utilizar partes del material, separando el fragmento que interesa y reemplazarlo al final de su uso; así como también, para facilitar su reproducción. Algunas partes van dirigidas a los conductores o facilitadores de los procesos, otras son los instrumentos de análisis, en tanto que otras constituyen material de referencia, de uso general aunque coyuntural. Esta forma de presentación permite, además, la actualización constante del documento, adicionando o modificando sus contenidos. También, se acompaña en la parte final una bibliografía sobre los temas tratados para facilitar y ampliar la comprensión de los conceptos utilizados.

El Proyecto Subregional de Desarrollo de la Capacidad Gerencial de los Servicios de Salud continuará recabando, seleccionando y difundiendo otros materiales adicionales que puedan servir de ayuda a los países, especialmente relacionados con técnicas complementarias de intervención sobre los problemas comúnmente diagnosticados.

TEORIA DE LA ORGANIZACION DE LAS INSTITUCIONES DE SALUD

1. INTRODUCCION

Las instituciones públicas de salud definen y adoptan su estructura y funcionamiento organizacionales, mediante los instrumentos de planificación, administrativos y legales, para responder a las necesidades sanitarias de la comunidad y ejecutar las políticas de desarrollo del sector; pero, la dinámica de éstas, así como el normal deterioro organizacional, demandan la revisión y adecuación de dichas disposiciones formales, a fin de que continúen sustentando la capacidad operativa para los procesos de extensión de cobertura y resuelvan los problemas estructurales y operativos, que de alguna manera obstaculizan la eficaz, eficiente y equitativa producción de los servicios de salud.

Entropía Organizacional

Esta problemática se acumula como efecto del natural proceso de desgaste de la organización y se manifiesta en problemas como: conflictos de autoridad, niveles inferiores con responsabilidades equiparables a los niveles superiores, violaciones del ámbito de competencia, unidades que actúan en áreas de especialidad de otras unidades paralelas, duplicidad de funciones, atomización de las operaciones, congestión administrativo, deficiencia de los procesos de decisión-información, desmotivación, entre otros, y producen la ineficiencia en la actuación y el desajuste en el ambiente.

Ante esta realidad de recurrente deterioro organizacional se ha de oponer una acción permanente, que mediante la teoría y técnicas de Desarrollo Institucional, procure una adecuación armónica y progresiva de la organización, buscando fortalecer la capacidad operativa y la imagen de la institución en su ambiente. Tal desarrollo puede contemplar la redefinición de las unidades organizacionales y de sus objetivos, así como los contenidos de sus funciones diferenciadas y jerarquizadas, los campos de relación en todas las direcciones, los procesos de gestión, y las condiciones sicosociales que favorezcan una participación gratificante de las personas en el quehacer de la organización.

Enfoques del Proceso de Organización

En general se reconoce que el proceso de organización se compone de los siguientes pasos: 1) Definición de objetivos, 2) Identificación de funciones, 3) División o especialización del trabajo, 4) Jerarquización de la autoridad, 5) Departamentalización, y 6) Participación, coordinación y control. Los elementos básicos de este proceso responden a principios de administración surgidos en los diferentes contextos culturales y sistematizados por diferentes teorías o escuelas administrativas, desde la perspectiva de los métodos de la administración científica hasta la flexibilidad del enfoque contingencial, pasando por la teoría burocrática, el Estructuralismo, el Funcionalismo, y los enfoques de las Relaciones Humanas, el Matricial, y el de Sistemas (1).

Intento de Síntesis

En este trabajo se presenta la Teoría de la Organización en un intento de síntesis de los abordajes básicos, aunque con prevalencia de la dimensión burocrática funcional y con enfoque sistémico, dado que la organización de los servicios públicos de salud de la Subregión, por su contexto y sus posibilidades de evolución, están desarrollándose dentro de esos parámetros.

La Administración Pública en el contexto centroamericano responde generalmente a un esquema funcional; y el enfoque de sistemas es útil, además de estar siendo progresivamente asimilado en la organización del Sector Salud, por dos razones básicamente: En primer lugar, ha recalcado que los diversos aspectos sociales y técnicos de la organización están relacionados entre sí, y que el cambio en un factor afecta a otras partes de la organización. En segundo lugar, ha destacado la interdependencia entre la organización y su ambiente, y entre las dimensiones estructural y dinámica de la organización.

(1) Síntesis de las diferentes teorías y enfoques de la organización se encuentran en el Apéndice 1.

2. TEORIA DE LA ORGANIZACION

Definición

A partir de las premisas anteriores, podemos definir la organización como "un conjunto socio-técnico, con límites relativamente identificables, de procesos interrelacionados de entradas, transformaciones y salidas, actuando diferenciada e interdependientemente en función de objetivos explícitos y regidos por un orden normativo válido, tanto por el total del conjunto como para sus miembros componentes y su relación con el ambiente".

En este sentido, el concepto de organización posee las propiedades sistémicas básicas como son:

- a. Propósito fundamental, que orienta el comportamiento de la organización.
- b. Unidad, que significa la capacidad de comportamiento como un todo integrado, y no como simple agregación de sus componentes.
- c. Apertura, que determina la interacción de la organización y el ambiente en donde está ubicada.
- d. Estructura, que racionaliza la división del trabajo y la jerarquización de la autoridad.
- e. Transformación, que conside a la dinámica procesadora de los insumos que recibe para producir los servicios, que révierte hacia el ambiente.
- f. Interacción, que significa la relación de complementación entre los diferentes componentes de la organización.
- g. Control, que asegura que el comportamiento de las partes sea en función del objetivo de la organización, y éste último en relación al medio ambiente.

El concepto básico que subyace en la definición propuesta es el de **sistema de coordinación de los esfuerzos**. Los modelos de organización social se deben entender como expresión del trabajo organizado. Las personas se organizan o se incorporan a una organización precisamente porque tratan de alcanzar objetivos que les son comunes, que aceptan compartir, y mediante los cuales promueven la coordinación de sus propias actividades, intencionando su acción.

Las personas coordinan sus actividades, y de ello resulta no una estructura estática, sino un sistema dinámico que comprende varios subsistemas en mutua interacción. Un sistema que es abierto porque se halla en relación constante con el ambiente en el que está insertado.

Finalidad

Un primer elemento constitutivo de la organización es su finalidad. Cualquier modelo de organización se identifica como un intento de respuesta a necesidades comunitarias, más o menos identificadas y reconocidas.

Toda institución racionalmente organizada persigue resultados específicos que suponen la satisfacción de objetivos predeterminados, explícitos y realistas, en sus dimensiones cualitativa y cuantitativa. La organización recibe del ambiente los recursos en solución desintegrada -energía- para transformarlos eficazmente en servicios -producto- que se proyectan hacia la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

Cuando se crea un organismo, se parte del supuesto de que existe una necesidad que le da origen, una necesidad que se percibe en el medio en el que habrá de operar. Una necesidad social -en permanente cambio- que determinará y condicionará el objetivo fundamental de la organización misma y, a partir de ello, su estructura y funcionamiento.

El organismo nace así como un conjunto de recursos y esfuerzos que habrán de integrarse adecuadamente, con una intención fundamental, precisa y explícita. Esta intencionalidad vendrá a constituirse en la formación de los objetivos institucionales, los cuales deberán explicitar por tanto los valores -a conquistarse- rectores de la organización.

Los objetivos institucionales deben establecerse a partir del reconocimiento y clara identificación de las necesidades de la comunidad, para responder a ellas, mediante la estructura y el funcionamiento más adecuados para utilizar los mejores recursos disponibles, y alcanzar los óptimos resultados a los menores costos posibles y con los mayores niveles factibles de satisfacción personal.

En síntesis, cada organización necesita objetivos, como un estado deseable que intenta convertir en realidad. Los objetivos de la organización deben ser, en primer lugar, los que clarifiquen y orienten su acción, resolviendo necesidades del medio -comunidad, sociedad- en forma adecuada; y también, los que determinen la aportación de cada persona en un área y un nivel específicos dentro de una estrategia de integración de recursos.

Estructura

Cualquier modelo organizacional está subordinado a los requisitos que deriven de la consecución de los objetivos institucionales, los cuales dan origen a su existencia.

La organización como es un sistema dinámico y flexible se sujeta a previsiones estructurales de necesaria y relativa rigidez. La coordinación de las actividades se realiza mediante la **división de funciones** y por medio de una **jerarquización de la autoridad**. La organización se estructura con base en áreas de especialidad y niveles de autoridad.

Esto implica un proceso de división del trabajo en tareas y deberes complementarios, determinando las diferentes áreas de especialidad, las cuales varían de acuerdo al quehacer de cada organismo o unidad. Las áreas representan la división del trabajo total por especialidades y, consiguientemente, en partes complementarias.

La idea de la división del trabajo da origen a la necesidad de la coordinación entre las diferentes áreas de especialidad complementarias, a fin de garantizar su unidad de acción; surgiendo con ello la noción de jerarquización de la autoridad. Los niveles representan la jerarquización de la autoridad, para efectos de gobernar una racional participación y así garantizar la integración.

Esta diferenciación horizontal de funciones y categorización vertical de jerarquías se ha llegado a reconocer como un principio elemental para la sistemantización de la estructura organizacional, representada gráficamente como sigue:

N
I
V
A R E A S
L
E
S

El siguiente paso sería identificar cuántas y cuáles son las áreas de una organización.

Areas

La división por especialidad varía de organismo a organismo, dependiendo del quehacer de cada uno. Dentro de las instituciones de salud, las áreas en que generalmente se puede agrupar las funciones diferenciadas que componen la totalidad del servicio del sector salud son tres: 1) la de atención a las personas, 2) la de atención al ambiente, y 3) la de servicios internos, entendidos como la infraestructura de planificación, administración y logística, que sustenta a las dos de servicio externo.

Los objetivos de las instituciones de salud normalmente prescriben la prestación de un servicio de salud integrado, con acciones sobre los individuos y sobre algunos factores del ambiente que representan riesgos o tienen algún efecto en la salud de la población; pero que, además, supone el mantenimiento o perfeccionamiento del organismo mismo, para lo cual demandan acciones destinadas a ampliar y mejorar su infraestructura y capacidad operativa.

Niveles

Paralelamente, se necesita identificar cuáles y cuántos son los niveles de una organización. En este punto, la dificultad ha sido tradicionalmente mayor; y esto debido a la ausencia de un criterio consistente y de valor general. Los niveles se habían venido determinando por razones circunstanciales, como el número de subordinados a supervisar, la necesidad de conceder diferentes categorías a

diferentes personas por motivos ajenos al contenido mismo del trabajo; éstas y otras circunstancias de similar trascendencia no constituyen suficiente criterio para la diferenciación de los niveles. Un criterio válido surgiría, más bien, de la estratificación que se pueda hacer del contenido de normatividad y coordinación que la línea de autoridad aportara natural y lógicamente.

La caracterización de contenidos de autoridad pretende tan solo enfatizar el rasgo fundamental de las responsabilidades de cada nivel; a sabiendas de que, en la realidad muchas veces, cada uno de los niveles jerárquicos participa en la realización de múltiples funciones en diferentes instancias en el proceso operativo total de la organización. No obstante esta relatividad operativa de la diferenciación adoptada, proponemos una estructura de niveles como principio válido para racionalizar el ejercicio de la autoridad, en la medida que establece para cada nivel el ámbito de sus respectivas atribuciones y la jerarquización de sus aportaciones predominantes, en organizaciones complejas.

Así, después de una amplia investigación, se ha llegado a una identificación de cuatro niveles básicos, intrínsecamente diferenciables por aportaciones características de integración y normatividad, y que se expresan en la forma siguiente:

NIVEL	CONTENIDO DE AUTORIDAD
1	DIRECCION
2	SISTEMATIZACION
3	PROGRAMACION
4	EJECUCION

El contenido del aporte del nivel máximo de autoridad se describiría como la **dirección integradora** que se proporciona mediante la proposición de los objetivos, estrategias y metas globales, dentro de políticas y teorías generales, **que orienten a la organización como un todo integrado** que manera que sea una respuesta adecuada a las necesidades reales que dan origen al organismo.

La aportación característica de un segundo nivel de jerarquía se concreta a una **sistematización táctica de los recursos y las acciones** que promueva la transformación de los lineamientos propuestos por la dirección en soluciones

operativas, lo cual implicaría el diseño de planes específicos por áreas y sistemas de organización y de operación, **que instrumentando a las estrategias garanticen el cumplimiento de los objetivos.**

El tercer nivel de autoridad proporciona la **programación detallada de la acción** que ubique en el tiempo y en el espacio la implantación de los planes y sistemas diseñados para el cumplimiento de las orientaciones establecidas, mediante una organización racional de las actividades **distribuyéndolas por funciones en una secuencia lógica dentro de estándares y normas de calidad y cantidad.**

El cuarto nivel de jerarquización de autoridad, y las responsabilidades consecuentes, se identifica como una **ejecución de las funciones específicas**, activando el proceso de acción determinado por los programas.

Este contenido de **actuación** como un **servicio responsable** que tipificaría a cada uno de los niveles de autoridad es un resultado de la interacción de dos procesos fundamentales: el de **planeación** para la elaboración de decisiones, y el de **control** para la adquisición de informaciones; ambos mecanismos, actuando en forma abierta y retroalimentándose mutuamente.

La **actuación responsable** característica de cada nivel, como producción de servicios específicos, es resultante de una **conciencia -información o control-** y de una **voluntad -decisión, planeación-**; siempre implica el decidir qué hacer mediante un ejercicio de planeación que orienta la operación de los servicios que, al manifestarse en resultados, es evaluada mediante un ejercicio de control para obtener las informaciones necesarias sobre la realidad con qué planear de nuevo. (Gráfica 1).

NIVEL	ACTUACION RESPONSABLE	MECANISMO DE PLANEACION	MECANISMO DE CONTROL
1	DIRECCION	Orientación Integradora de políticas, teorías, objetivos, estrategias y metas generales.	Interpretación de la realidad global, y reorientación de la misión Institucional.
2	SISTEMATIZACION	Transformación promotora por diseño táctico de planes y sistemas por cada área de servicio.	Diagnóstico y pronóstico de problemas organizacionales y operativos, y rediseño de modelos.
3	PROGRAMACION	Organización adaptadora por distribución de la actividad en programas.	Análisis de causas y variaciones en la actividad y en sus resultados, y ajuste de programas.
4	EJECUCION	Operación activadora de secuencias de acción ejecutando funciones asignadas.	Detección de variaciones en la operación y la realidad afectada, y reporte de resultados.
	SERVICIO	DECISION	INFORMACION

GRAFICA 1

A partir de esta estructura de análisis se puede identificar los grados de planeación y control que condicionan los contenidos de la actuación responsable propia de cada nivel de autoridad (2).

Esto plantea implícitamente que en todos los niveles de autoridad se tiene responsabilidad por dar un servicio con base en una actividad de planeación y una actividad de control, pero se diferencian por la complejidad del contenido del servicio, y por la magnitud de las decisiones elaboradas y de las informaciones manejadas, para un grado específico de responsabilidad que es lo que distingue intrínsecamente a los niveles de autoridad entre sí mismos.

La estructura de cuatro niveles que proponemos ofrece además vías de solución a los ya tradicionales problemas de coordinación que no son estructuralmente enfrentados por la clásica jerarquización piramidal de tres niveles; el nivel de sistematización juega un papel crítico para la coordinación, similar al del tejido intersticial en la integración del organismo humano.

La estructura organizacional establece así la plataforma para que el funcionamiento organizacional ocurra en la forma más eficiente posible.

Funcionamiento Organizacional

El funcionamiento de la organización se puede resumir en un proceso de transformación de insumos en productos que revierte al ambiente. El organismo en su funcionamiento está interactuando continuamente con el entorno exterior. Una institución de salud es un sistema abierto porque existe en un ambiente más amplio de muchas otras organizaciones o sistemas con las que interactúa. Por consiguiente, dado que la organización de salud es en sí misma un subsistema en interacción con otros subsistemas del ambiente, no se puede comprender su funcionamiento sin tomar en consideración la influencia de los otros subsistemas y del ambiente en general.

Uno de los conceptos más importantes en el funcionamiento de un sistema es el **proceso productivo**, que parte del insumo que entra al sistema, procedente del entorno, para lograr productos o servicios que se revierten al ambiente. Una vez que el insumo entra en el sistema, sufre una transformación, a través de los mecanismos de su estructura, para convertirlo en productos. Ya transformados, el sistema entrega a su ambiente el resultado del proceso de

transformación en términos de servicios. En este proceso de transformación hay que hacer alusión especial a la tecnología y a la participación de las personas como determinantes del proceso productivo. Las capacidades de los integrantes de la organización aplicando la tecnología disponible en el funcionamiento institucional determinan los tipos y calidades de productos o servicios resultantes.

El funcionamiento organizacional se concreta en su sistema operativo, como una regulación de la dinámica del organismo en cuanto al conocimiento, la decisión y aplicación de los recursos necesarios y disponibles, en referencia a necesidades y posibilidades del contexto.

Según la forma como se interprete la realidad, se decida los cursos de acción y se administre los recursos organizados y disponibles para instrumentar a la acción, se tendrán más o menos posibilidades de lograr la eficiencia en el servicio y la productividad del organismo. En suma, el cumplimiento del objetivo dentro de condiciones óptimas a partir de un buen esquema de funcionamiento organizacional.

En el proceso productivo de cualquier organización se puede tipificar múltiples y variadas funciones, pues ellas son un elemento variable de organismo a organismo en su naturaleza y complejidad. Pero tratando de simplificar los conceptos, para efectos de universalización, el funcionamiento organizacional lo podemos sintetizar en las funciones siguientes:

a) **Planeación** (decisiones) y b) **Control** (informaciones) que en mutua interacción, mediante la actuación (el esfuerzo para alcanzar la transformación de los objetivos en resultados), se proyectan naturalmente en el c) **Servicio**, como ejercicio de una responsabilidad consciente y voluntariamente asumida por la organización en su totalidad y por cada uno de sus componentes en particular. Las relaciones entre dichas funciones se realiza a través de procesos de d) **Comunicación** en todos los niveles y áreas de la estructura organizacional.

-
- (2) Para una profundización complementaria sobre la estructura de niveles de este tema, puede consultarse el Documento Técnico PSDCG-T.9, "Marco de Referencia para el Desarrollo de la Capacidad Gerencial".

Clima Organizacional

La organización no sólo está configurada por la relación con su ambiente externo, por su estructura y por su funcionamiento; sino también, y principalmente, se compone de individuos, que tienen y transfieren sus motivaciones.

El trabajador lleva a la organización, aparte de sus habilidades y conocimientos, ideas preconcebidas sobre sí mismo: quién es, qué merece y qué es capaz de realizar. Estos juicios reaccionan con diversos factores relacionados con la organización del trabajo, tales como el estilo de dirección, la rigidez de la estructura organizacional, la posición en el funcionamiento y la reacción del grupo humano que lo rodea. Todo ello forma el **Clima Organizacional**, que se constituye en el vínculo entre los aspectos objetivos de la organización y el comportamiento de los trabajadores. Este es el cuarto aspecto que resalta la teoría de la organización adoptada.

El enfoque más reciente sobre el clima organizacional lo define como los efectos subjetivos percibidos, el sistema formal, del sistema informal y de otros factores ambientales importantes sobre las actitudes, valores y motivaciones de las personas que trabajan en la institución.

El clima organizacional es la cualidad o propiedad del ambiente interno de la organización que es **percibido** experimentado por sus miembros y que **influye** en su comportamiento. El término "clima organizacional" se refiere a las propiedades motivacionales del ambiente interno; en otras palabras, aquellos aspectos internos que conducen al estímulo de diferentes tipos de motivación.

El hombre individual adquiere sentido y posibilidades de autorrealización únicamente en un contexto de trabajo organizado; directa o indirectamente se beneficia de una extensa variedad de retribuciones comunitarias a cambio de la propia aportación. Cualquier acción humana sólo es comprensible en la medida en que sea posible situarla en relación a un contexto comunitario, a un sistema de organización.

Las teorías administrativas vigentes plantean la exigencia de una acción participativa que involucre a todos los hombres que integran una organización, independientemente de las áreas en que se encuentren ubicados y de los niveles que ocupen en la escala jerárquica. Dicha participación se da solamente mediante la acción colaborativa; y se requiere que la acción sea intencionada y, por ello mismo, sujeta a una previsión organizacional. El hombre debe ajustarse, en primera instancia, al sistema de organización, si se pretende, en última instancia, que el sistema pueda ajustarse al hombre, servirlo. De no ser así, el clima organizacional se vuelve conflictivo e incontrolado.

Es menester recordar que, uno de los puntos más significativos de la definición de la organización es señalar que la coordinación tiene como objeto principal a las actividades, no a las personas; la integración de éstas es un efecto de la participación. Las actividades se llevan a cabo porque las personas saben qué deben hacer y cómo deben hacerlo; pero además, porque quieren realizarlas.

Cuanto mayor es la posibilidad del flujo de las aportaciones en un contexto comunitario, mayor se verá retribuido el hombre y enriquecida la organización. De ahí, la conveniencia de optimizar las posibilidades de las aportaciones individuales y de retribución en un marco de motivación personal.

Organización informal

Finalmente, se hace una alusión a la organización informal; ésta es un factor importante en la gestación del clima organizacional, que debido a su naturaleza subjetiva resulta bastante difícil controlar. En el contexto sistémico de la organización formal, la organización informal constituye un subsistema de bastante relevancia, especialmente al establecer y mantener la dirección institucional y de relacionar lo relativo al clima organizacional con la productividad.

Por su propia naturaleza, la organización informal puede llegar a convertirse en un recurso importante para la orientación de las actitudes, buscando la mayor comprensión e identificación de los objetivos individuales y de grupos, con los objetivos de la institución. Sin embargo, su descuido origina serios problemas en el desarrollo de la organización.

3. APLICACION METODOLOGICA

Existen dos proyecciones importantes de esta teoría de la organización de los servicios de salud. La primera se refiere al proceso de desarrollo institucional, el cual debe ser impulsado con base en una teorización sólida y adecuada de la organización; porque cualquier intervención para la introducción de los cambios sustanciales, apuntando al desarrollo de la institución y consecuentemente de los servicios, ha de estar sustentada en el conocimiento científico disponible sobre organización, entre otras disciplinas. El segundo valor reside en la importancia de la teoría organizacional para la función y la capacidad gerencial de tomar decisiones en la introducción de cambios institucionales.

A partir de la teoría de la organización de los servicios de salud aludida se puede configurar los parámetros y los mecanismos de diagnóstico e intervención de los organismos, como parte del quehacer gerencial y con enfoque de desarrollo institucional.

Los contenidos de dicha teoría permiten diseñar un modelo analítico de la organización que sirva para identificar y controlar la proliferación de problemas que acumulativamente van afectando a la organización, produciendo una progresiva desadecuación institucional. El modelo analítico de revisión y adecuación organizacional deberá cubrir las cuatro dimensiones o áreas críticas siguientes:

1. El Ambiente
2. La Estructura
3. El Funcionamiento
4. El Clima Organizacional

1. El Ambiente

La organización tiene que llegar a ser adecuada para poder hacer frente a las demandas de su ambiente y revertirle, transformados en servicios, los recursos que recibe de él. La complejidad, la dinámica y la incertidumbre inherentes al ambiente son condicionantes fundamentales de la adecuación organizacional; proceso que se manifiesta principalmente en evolución de los objetivos institucionales. La relación entre la organización y su ambiente está en gran parte regulada por una serie de instrumentos de orden político y legal

nacionales, que ubican el rol de la organización en su contexto social y norman los procesos internos de la institución.

Todo esto representa la dimensión Ecológica de organización, la cual a grandes rasgos contiene lo siguiente:

- Definición de la misión y de los objetivos institucionales en función de las necesidades del ambiente que le rodea.
- Identificación de las condicionantes provenientes del ambiente a la estructuración y funcionamiento de la organización.
- Identificación de las necesidades y de los insumos que el ambiente proporciona como demandas y como recursos disponibles.

2. La Estructura

La forma como está dividido y asignado el trabajo de la organización entre las posiciones, el grado de especialización y departamentalización, así como las reglas para asegurar la coherencia y la coordinación, necesarias para alcanzar los objetivos organizacionales, totales y parciales de los departamentos, conforman la definición de la estructura organizacional. Las previsiones estructurales que permiten lograr una buena ubicación de todas las personas en la organización se recogen y dan a conocer generalmente en organigramas y manuales de organización. Esta es la dimensión Anatómica de la organización.

La estructura puede estudiarse mediante las siguientes variables:

- Definición de la ubicación y de la dependencia de las diferentes reparticiones que integran una institución en referencia a sus objetivos.
- Definición del contenido funcional de las unidades, mediante la delimitación de las funciones que les corresponde desempeñar y su adecuada difusión, para lograr un conocimiento explícito por parte del personal de la organización.

- Establecimiento de la conveniente proporción y correspondencia entre los niveles de autoridad, a partir de la definición de éstos, de acuerdo a la complejidad de las informaciones y decisiones manejadas para determinar el campo de actuación de cada repartición.
- Establecimiento del equilibrio entre las áreas de competencia, de acuerdo a la división total del quehacer por especialidad técnica, para asegurar la complementariedad entre cada repartición.
- Desagregación del quehacer de las unidades, agrupando las actividades afines y asignándolas a determinadas reparticiones de nivel inferior, mediante el proceso de departamentalización que condiciona la delegación y las relaciones.

3. El Funcionamiento

El diseño estructural básico se dinamiza mediante la regulación de los mecanismos operativos entre los que se incluyen factores tales como: parámetros para la toma de decisiones, sistemas de información, procedimientos estandarizados de producción y preceptos sobre los flujos de comunicación. Estas variables se definen para indicar a los miembros de la organización cómo han de realizar el trabajo que le ha sido asignado.

Esta dimensión **Fisiológica** de la organización, a grandes rasgos, se puede estudiar analizando las siguientes variables:

- Definición de los procesos de decisión, que exprese la orientación y la voluntad de la actividad institucional.
- Definición de los procesos de información, que permita el conocimiento de los problemas, de las posibilidades de solución y de los resultados de la acción.
- Definición y estandarización de los procesos de producción de los servicios, tanto internos como externos.

- Definición de los contenidos y flujos de comunicación que genera y reporta acción.
- Definición de los mecanismos de coordinación intra e interinstitucional para organizar las participaciones múltiples y complementarias.

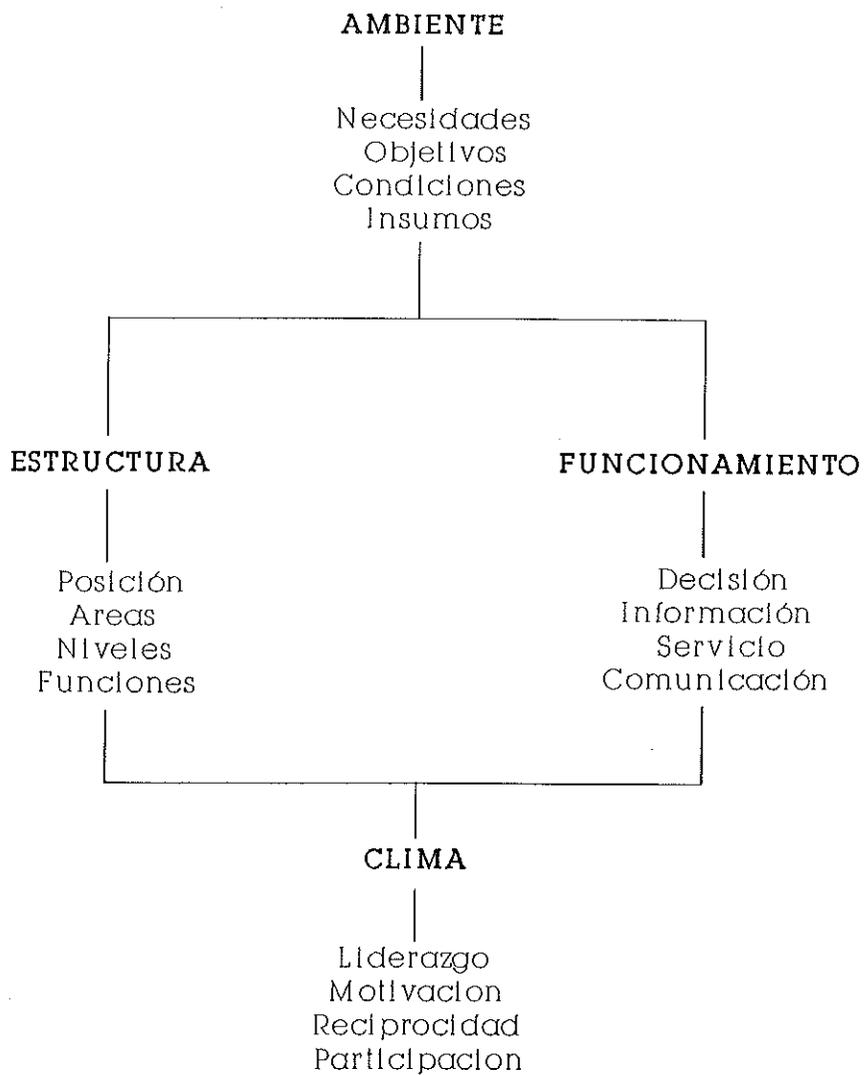
4. Clima Organizacional

La estructura organizacional y su funcionamiento influyen en el clima sicosocial de la organización. Este ha de ser permanentemente comprendido para poder crear condiciones que satisfagan las expectativas de los miembros y, al mismo tiempo, para canalizar su comportamiento motivado hacia los objetivos institucionales. Los motivos se expresan por medio del comportamiento y las interacciones de los patrones que los miembros de una organización desarrollan en función de la persona y su ambiente.

Esta es la dimensión **Sicosociológica** de la organización, que se interpreta a grandes rasgos al estudiar los siguientes aspectos:

- Identificación de los estilos y medición de la capacidad de liderazgo e influencia.
- Interpretación de los factores y niveles de motivación y satisfacción personal.
- Calificación de los esquemas de reciprocidad entre organización e individuo en términos de pertenencia y retribución.
- Identificación de los mecanismos de participación en los procesos grupales.

Estas cuatro áreas del análisis organizacional cubren la totalidad de los factores que condicionan la adecuación organizacional y componen el modelo analítico que se ofrece. (Gráfica 2).



GRAFICA 2

MODELO PARA EL ANALISIS CRITICO DE LA ORGANIZACION

INTRODUCCION

En forma muy simple y para los efectos de introducir este modelo analítico, podemos definir a la organización como un conjunto de actividades de un grupo de personas que persiguen el logro de unos objetivos explícitos, mediante una sistematización -estructura y dinámica- que divide el trabajo en áreas funcionales y jerarquiza la coordinación en niveles de autoridad, para mantener las relaciones entre sus componentes como un todo integrado, que procese los insumos para convertirlos en servicios que revierte al ambiente en que operan (1).

Todo organismo está constituido por un conjunto de elementos diferenciados entre sí y relacionados recíprocamente que, operando en un **ambiente** específico, busca el logro de objetivos preestablecidos.

La interacción de estos elementos diferenciados y sus relaciones con el ambiente constituyen el **funcionamiento** de la organización; pero el funcionamiento en gran medida está condicionado por la **estructura** que establece la disposición y coordinación de los componentes de la organización; asimismo, las percepciones que de la misión organizacional, de su estructura y funcionamiento tengan las personas, generan las motivaciones que conforman el **clima organizacional**.

En estas cuatro dimensiones de la organización se generan diversos problemas institucionales, que se potencian mutuamente; en la medida que los problemas de estructura y funcionamiento son factores condicionantes del logro de objetivos y, por ende, del cumplimiento de la misión institucional; ésta, a su vez, debe revisarse en función de la dinámica social en que está involucrada la organización, para no caer en obsolescencia. Asimismo, de las personas que conforman la organización depende la adecuación de los objetivos, la estructura, y el funcionamiento de la organización.

(1) La teoría organizacional que sustenta el presente modelo de análisis se encuentra desarrollada en el Módulo I, de esta publicación: Teoría de la Organización de las Instituciones de Salud.

Esto hace necesario mantener la capacidad gerencial de diagnosticar las situaciones organizacionales y de plantear soluciones, con base en instrumentos de revisión orientada y participativa, que canalice la mejor actitud y capacidad de crítica constructiva de los empleados.

El modelo de análisis crítico que se presenta tiene potencial tanto para identificar y explicar como para intervenir y resolver los problemas básicos y más frecuentes en los cuatro aspectos mencionados. Por tal razón, la metodología que aquí se ofrece permite realizar un diagnóstico de problemas, tanto ambientales como en la estructura, en el funcionamiento y en el clima organizacional.

Con el propósito de facilitar dicho diagnóstico y por las características diferentes de tratamiento de estas cuatro dimensiones, se plantea en primera instancia un enfoque para el análisis de las relaciones de la organización con su ambiente externo, después se utilizará un mismo patrón para analizar la estructura y el funcionamiento; y, finalmente, un método para analizar el comportamiento humano; pero en el entendido de que el análisis de los cuatro aspectos tiene sentido solamente dentro de un enfoque integral de la organización e inmerso en la praxis gerencial, aunque puede aplicarse coyunturalmente y estratégicamente por separado.

La metodología para el análisis de estas áreas se diferencia de la forma siguiente: **El Ambiente** se estudia mediante instrumentos de análisis estratégico de situación, aplicados sobre el origen y la transformación de la organización en el tiempo, la justificación de la misión social que le toca jugar; todos los factores externos que de una u otra forma afectan la racionalidad en el proceso decisorio; y su capacidad de respuesta a los cambios sociales. La **Estructura** y el **Funcionamiento**, se estudia mediante metodología de análisis semiológico de indicadores de problemas en áreas críticas preestablecidas por consenso, a partir de las diferentes experiencias de los individuos que participan en el diagnóstico. Y finalmente, el **Clima Organizacional** se analiza mediante la utilización de una prueba de tipo proyectivo, que contiene diferentes impresiones comunes sobre la vida normal de la organizaciones, para que los participantes proyecten sus percepciones del comportamiento de la repartición o de la institución.

El diagnóstico se define como un proceso mediante el cual se determina y califica la situación existente en una realidad específica, por una evaluación de la misma al ser

comparada con un modelo teórico de referencia, con el fin de identificar, ponderar e interpretar las deficiencias existentes frente al parámetro de normalidad asumido.

A partir de la determinación de las deficiencias de la realidad existente y de la cuantificación de la magnitud de los problemas, es posible emprender el rediseño de la organización o las intervenciones menores pertinentes, conforme a los criterios de normalidad establecidos en el modelo deseable. El proceso consiste en eliminar las deficiencias detectadas para evolucionar, de un modelo real no deseable, a un modelo deseable de organización que permita una administración eficiente de los recursos, con la cual se pueda lograr un funcionamiento más productivo y eficaz en la prestación de los servicios de salud.

Los procesos de desarrollo organizacional, en los cuales se aplicaría el modelo y los instrumentos de análisis crítico que se ofrece, deberán estar insertos en planes o procesos de desarrollo institucional, de donde reciben la direccionalidad, la voluntad y la continuidad, que son necesarias para que sean una genuina actuación gerencial y no un mero ejercicio esporádico e improductivo.

Los procesos de revisión organizacional deben contar, además del sustento de la decisión de los niveles directivos, con el apoyo de los empleados en los diferentes niveles, que se propicia y logra mediante la participación, tanto en el diagnóstico -toma de conciencia de la necesidad del cambio- como en el rediseño o las intervenciones de desarrollo -involucramiento en las soluciones-.

Dichos procesos deberán ser planificados con criterio estratégico y controlados permanentemente, para cuidar su adecuación a las cambiantes situaciones y los requerimientos del desarrollo institucional.

A continuación se presenta el enfoque, el ámbito y la metodología de análisis para las cuatro dimensiones o áreas de la organización conforme a la teoría propuesta.

AREAS CRITICAS Y VARIABLES DE ANALISIS DEL AMBIENTE DE LA ORGANIZACION

1. INTRODUCCION

Las instituciones nacen y se desarrollan para responder a una serie de requerimientos sociales, que son el producto de las situaciones cambiantes, inciertas y agitadas, que experimentan las sociedades de hoy. Los modelos de estructura y funcionamiento organizacionales se diseñan para responder razonablemente a esos requerimientos. Según la forma de organizar sus recursos y operaciones, así serán las posibilidades de la institución para subsistir y tener éxito en el ambiente.

Los objetivos generales de la institución deben ser, en primer lugar, los que clarifiquen y orienten su acción, atendiendo los requerimientos que le vienen del ambiente. Los objetivos de cada unidad deberán también tener tal orientación dentro de una estrategia integrada de acción institucional. Puesto que la organización tiene su origen en las necesidades sociales, los objetivos deben establecerse a partir del reconocimiento de éstas para responder a ellas, naturalmente, mediante una estructura y un funcionamiento organizacionales adecuados.

Cuando se produce una desconexión entre el modelo de organización y su finalidad objetiva de servicio, la organización entonces se va invalidando, y se cuestiona su existencia.

El acierto de la respuesta a necesidades de la población, depende de dos factores: la capacidad de interpretación histórica de las realidades sociales y el acierto en la proyección a futuro del modelo de organización -con sus implicaciones de estructura básica y de capacidad de autoajuste ante procesos de cambio relativamente predeterminables-. La deficiencia tradicional que ha venido diagnosticándose se refiere a la historicidad de los modelos de organización. De todas formas es necesario reconocer que, por la naturaleza social de la institución de salud, los problemas que justifican su existencia son complejos y difíciles de identificar, y en consecuencia suelen ser mal definidos y mal estructurados; por lo que el error más frecuente no consiste en abarcar mal el problema, sino el de orientarse hacia el problema equivocado.

En muchas ocasiones se oye decir a los especialistas en análisis organizacional, e incluso a funcionarios de todos los niveles, que la organización bajo estudio no tiene clara su misión institucional para la cual fue creada. Y es que muchas veces, la forma como se estudiaron las necesidades para fundamentar su creación no fue la más apropiada, o la organización no ha tenido la capacidad de autoajuste ante las condiciones variantes que la afectan y dentro de las cuales opera sin garantizar un proceso de adecuación constante.

En otras palabras, la organización de las instituciones se efectúa en función de propósitos definidos política y técnicamente; y por esta razón, el análisis organizacional debe estar precedido por un análisis situacional que fundamenta un enfoque estratégico adecuado a las circunstancias en que se desempeña la institución.

2. EL ROL DE LA PLANIFICACION

Es evidente que a la planificación corresponde, utilizando los enfoques apropiados, proporcionar los parámetros básicos para estructurar a la organización, en el momento del análisis del contexto de los organismos sociales.

El análisis y el desarrollo organizacionales de las instituciones públicas deben ser consecuencia de análisis y formulación estratégicos, en lugar de que el modelo organizacional sea un dato normativo para la planificación, por la vinculación de la organización con su ambiente, en función de su "misión". Así, las propuestas sobre formulación de objetivos, como también sobre estructura y funcionamiento organizacionales, derivan de la interpretación de las necesidades, relaciones de poder, influencia, posibilidades de sobrevivencia, y equilibrio en las transacciones, en un ambiente de incertidumbre, conflicto y dependencia.

El abordaje interdisciplinario del análisis estratégico es necesario para su aplicación en el análisis organizacional. Este enfoque, que es una respuesta a las características de complejidad, fragmentación e incertidumbre de las realidades sociales, se basa en la identificación, definición y estructuración de las "situaciones problema" que van surgiendo de la práctica, y que se considera son relevantes. El tratamiento de esas situaciones complejas requiere elaborar una explicación, que para ser considerada

pertinente debe apelar a los diversos cuerpos teóricos y desarrollos metodológicos de las distintas disciplinas en que se compartamentaliza el conocimiento social en la actualidad. Este abordaje es diferente y opuesto a la práctica generalizada de tratar de explicar todo el problema desde la perspectiva exclusiva de una disciplina determinada, o de entender la interdisciplinariedad como la mera sumatoria de explicaciones y ópticas.

Por supuesto, siempre se parte de la existencia en el ambiente de una serie bastante compleja de necesidades de diferente naturaleza; es decir, necesidades de educación, de salud, de vivienda, culturales, etc., que compiten por la capacidad de solución y los recursos disponibles. Con base en el estudio de estas necesidades, el grupo planificador está en capacidad de visualizar la naturaleza y objetivos de la organización a crearse; y aún más, es posible proponer las características estructurales y funcionales de ese organismo.

En el análisis de las necesidades, el grupo planificador debe ver el problema desde varios puntos de vista, y no circunscrito únicamente a lo aparente. Es decir, si tomamos como ejemplo el caso de las necesidades de salud en una población, como producto de un número determinado de muertes originadas por diferentes enfermedades, es evidente la necesidad de combatirlas; sin embargo también es cierto que alrededor de estas enfermedades existe otra serie de fenómenos sociales, subyacentes en el ambiente, los cuales inciden en ellas, haciendo su estudio un tanto más complejo de lo aparente.

En otras palabras, crear o adecuar una organización con base en los hechos evidentes significa otorgarle un limitado campo de acción sobre el cual actuará, y que lamentablemente dejará de lado aquellos complementos que en el futuro podrían permitir a la organización cambiar sus cursos de acción, haciéndola más flexible para enfrentar otro tipo de problemas, como son por ejemplo: los problemas económicos, sociales, educativos y otros más, que condicionan el enfrentamiento del problema salud.

El propósito de este capítulo es facilitar la labor de los interesados en el análisis de las organizaciones en su ambiente; y aunque no se propone una metodología particular, sí se identifica algunas categorías útiles para fundamentar el estudio del ambiente de la organización en cada caso particular.

No se pretende en esta ocasión aportar metodologías ni un instrumento específico para el análisis del ambiente de la organización, pues éstos pertenecen y están disponibles en el campo científico y técnico de la Planificación Estratégica. En el desarrollo de este tema se ha adoptado y utilizado el enfoque y el material aportado por los doctores J.J. Barrenechea y E. Trujillo sobre el análisis de las instituciones públicas de salud (2).

3. CONSIDERACIONES PARA EL ANALISIS DEL AMBIENTE DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR SALUD

3.1 Evolución de las instituciones públicas

Previo al análisis del ambiente de las instituciones públicas de hoy, parece oportuno proporcionar un pequeño resumen, de carácter general, de su evolución en el tiempo.

Aproximadamente hasta la mitad del presente siglo, en la mayoría de los países, era posible considerar a las instituciones como organizaciones estables, o cuando más, reactivas. La mayoría de las instituciones desempeñaban funciones correspondientes a la concepción de un "Estado Gendarme". Es decir, se proporcionaban servicios residuales, a través del otorgamiento de recursos marginales.

El centro de interés de las instituciones lo constituía el cumplimiento de normas procedimentales y la observación más escrupulosa posible de las reglamentaciones para la administración de los fondos recibidos. Estas reglamentaciones eran, por lo general, uniformes para todas las instituciones, cualquiera fuese el fin o misión social de éstas, y el papel y el producto que se suponía deberían desempeñar y producir. Obviamente, esta situación no sólo desalentaba la innovación y la preocupación por la eficacia y la eficiencia, sino además, incentivaba activamente a las instituciones y a sus actores a

(2) Barrenechea, J.J. y Trujillo, E. **Salud para todos en el Año 2000: Implicaciones para la Planificación de los Sistemas de Salud.** Universidad de Antioquía. OPS/OMS 1987.

buscar su seguridad en el cumplimiento de la norma, cuya expresión concreta era el trámite o el procedimiento.

Este panorama, considerado como una generalización grosera y parcial, aunque válida, de las características de las instituciones públicas en el periodo mencionado, cambia explosivamente alrededor de la segunda mitad del siglo. En algunos países se desarrolla, aceleradamente, la concepción del "Estado del Bienestar", y paralelamente culmina en los países la preocupación por el crecimiento y desarrollo hacia adentro y la industrialización nacional. La afluencia económica viabiliza la sociedad de consumo en los países de más desarrollo y su efecto de demostración se derrama, prácticamente, en forma universal. Las sociedades comienzan a cuestionar el crecimiento económico como objetivo y valor central social. Entre la explosión y diversificación de aspiraciones, surgen las demandas por servicios sociales en forma vigorosa. Los Gobiernos crecen y el sector público se diversifica en cuanto a su función de proveedor de bienes y servicios, ya sea como productor directo o como subsidiador de éstos. Los presupuestos públicos de inversión y funcionamiento reflejan naturalmente eso: crecimiento y diversificación.

Asimismo, y debido al incremento de recursos asignados casi súbitamente a las instituciones públicas, surge la necesidad, también súbita, de asegurar la mayor eficiencia en su uso. Al mismo tiempo, las demandas de la sociedad continúan multiplicándose, diversificándose y variando con relativa velocidad, dando como resultado un ambiente turbulento para las instituciones públicas.

Por su parte, la innovación tecnológica sigue un proceso similar de aceleración y diversificación, con notorias diferencias entre las diversas áreas. El período entre la aparición de la innovación y su aplicación comercial se acorta significativamente.

Este fenómeno afectó, crucialmente, a las empresas privadas y a las instituciones públicas, y constituyó un componente substantivo del incremento de la turbulencia de sus ambientes. El sector salud, en

particular, ha sido enfrentado a una acelerada innovación tecnológica en procedimientos de diagnóstico y tratamiento, medicamentos, drogas y equipos, la cual ha producido cambios profundos y súbitos en términos de normas técnicas, de aspiraciones de la clientela y de los proveedores.

Todos estos factores mencionados incidieron en el ambiente de las instituciones públicas, cualquiera que fuere su actividad. Su complejidad y cambios constantes, con cierta propensión a aumentar, evidenciaron la incapacidad de éstas para reaccionar.

Hubo entonces la necesidad de pensar en cómo ir creando estrategias prácticas para ayudar a las organizaciones, no sólo a adaptarse a los cambios repentinos del ambiente, sino a tratar de modificarlo a su favor para cumplir mejor su misión institucional.

Debido a esta perspectiva del desarrollo de las instituciones surgen nuevas teorizaciones del desarrollo organizacional, buscando abordar los problemas del cambio en el ambiente, y dan como resultado a la concepción moderna de la organización, enriquecida con el enfoque gerencial y con un carácter eminentemente dinámico y prospectivo.

3.2 Complejidad del ambiente.

Se ha mencionado hasta aquí las dificultades presentadas por los cambios del ambiente en el desarrollo de las instituciones públicas. Es conveniente, antes de continuar con las variables de análisis del ambiente externo organizacional, la identificación y dimensionamiento de su complejidad, y considerar necesario y posible aproximarse sucesivamente a su comprensión y dominio.

En primer lugar, el ambiente se caracteriza por su "turbulencia" entendida como el cambio súbito, fragmentado y poco predecible. La intensidad de la turbulencia está dada por la trascendencia de los cambios, la velocidad de la transformación y el grado de aumento de la cantidad de energía que este cambio exige consumir a una institución para anticiparse y adaptarse a él.

Los cambios constantes no constituyen novedad alguna en la historia de las organizaciones; son una de sus características. La novedad no está pues en la realidad del cambio mismo, sino en la rapidez con que ocurren esos cambios; porque en la aceleración de las transformaciones se intensifican los contenidos de cambio.

Con respecto a la trascendencia de los cambios, ésta tiene un efecto desarticulador de la institución con su pasado. Todos estos elementos, según sea su grado de intensidad, producen un dislocamiento en la cultura y capacidad gerencial de la institución. En esas circunstancias, el éxito institucional depende de la forma en que su cultura, su capacidad y sus respuestas, sean congruentes con el ambiente en que actúa.

Conviene destacar algunos de los rasgos sobresalientes de ese ambiente en turbulencia. Por ejemplo, en cuanto a la producción y clientela: el aumento bruto de la población, el fenómeno de "envejecimiento", "urbanización" y "marginación" de la misma; los cambios cuantitativo y cualitativo de las poblaciones del habitat rural y urbano, así como de las interrelaciones de éstos; el incremento y diversificación de necesidades y aspiraciones y la intensificación de la presión de la demanda por sectores de la población, sin casi o nula capacidad de pago; la necesidad de articularse con otros sectores del quehacer nacional para poder demandar o participar en acciones fuera de su dominio técnico y administrativo, pero que son imprescindibles para controlar los factores determinantes del perfil salud-enfermedad. Estos factores hacen que el ambiente de las instituciones sea más complejos, pues se están dando cambios bruscos de consideración en muchos escenarios concurrentes.

Con respecto a la innovación tecnológica, a la diversificación y velocidad como se conduce, se suma el incremento de la velocidad como se adopta y generaliza el uso de las innovaciones. Este fenómeno está siendo materia de progresiva preocupación de las organizaciones por su impacto en los costos reales y monetarios de los servicios, sin ninguna evidencia clara de su eficacia, pero con grandes dudas sobre la equidad en su distribución y utilización.

La complejidad y dimensión del mosaico institucional que integra el sector salud, en la mayoría de los países, constituye, por sí solo, un importante componente del ambiente de la organización. En éste concurren instituciones y empresas de carácter privado, con y sin fines de lucro, públicas descentralizadas y centralizadas del ámbito nacional, provincial, municipal, etc., con historias y culturas administrativas diferentes, funciones, productos y clientela en ocasiones diferentes, y competitivas en otras, y con intereses y percepciones de su fin o misión social también diferentes. Si a este espectro institucional, se agrega el importante sector industrial y comercial como productores de equipos, drogas y medicamentos, sobre el cual la institución ejercerá una función de dependencia y regulación, la complejidad del ambiente de esa institución resulta, de hecho, de bastante consideración.

Esta realidad social global se fracciona en diversas realidades parciales, y a esta diversidad de la realidad social se superpone la apreciación diferencial de las fuerzas sociales en conflicto y con aproximaciones sesgadas por su concepción particular de la dinámica social y su comprensión de las leyes que eventualmente las rigen. A la complejidad propia de todo proceso social se agrega la complejidad inherente a la necesidad de tratar con el futuro. Es decir, tratar de prever y calcular un futuro deseable y derivar las propuestas de organización posibles tendientes hacia ese futuro y evaluar sus consecuencias. Este proceso es emprendido por fuerzas sociales en conflicto y en alianzas transitorias y también complejas.

Este apretado resumen de los rasgos más sobresalientes del ambiente al que se enfrentan las instituciones públicas del sector salud, avala el supuesto inicial de la complejidad y exigencia del análisis transdisciplinario del ambiente de estas organizaciones. La conclusión es que cualquier proceso de desarrollo organizacional inevitablemente tendrá que analizar el ambiente "vis a vis" con las características estructurales y funcionales de la organización en estudio.

4. AMBITO DE ANALISIS DEL AMBIENTE DE LAS ORGANIZACIONES PUBLICAS DE SALUD

Partiendo de las consideraciones anteriores se propone, como primera aproximación para la caracterización de las instituciones públicas del sector salud, el ámbito de análisis del ambiente bajo ciertos criterios, a saber:

- a. Permitir y facilitar la evaluación de las instituciones públicas de salud, a partir del análisis de su capacidad actual o potencial para responder a los requisitos de los escenarios más probables en donde se desarrollará la demanda por servicios de salud.
- b. Permitir y facilitar la definición del papel institucional que a la organización de salud corresponde desempeñar en el ambiente externo, y el análisis de relacionamiento con las instituciones afines, sus áreas de conflicto, de potenciación y complementariedad, como condicionantes del desarrollo organizacional.

El propósito de esta categorización es presentar algunos elementos que faciliten la necesaria sistematización del análisis del ambiente externo de las organizaciones, en sociedades concretas en un momento dado de su historia.

Se sugiere organizar el análisis del ambiente, estudiando las siguientes variables:

1. La Misión Social
2. Los Usuarios
3. El Marco Político
4. El Marco Jurídico
5. La Autonomía
6. El Poder
7. Las Relaciones Interorganizacionales e Intersectoriales
8. La Tecnología
9. Los Proveedores
10. Los Grupos de Presión

4.1 La Misión Social

El proceso de creación de la organización tiene su fundamento en un conjunto de valores que representan los satisfactores a las demandas de la población. La misión o fin de una organización es la satisfacción de necesidades reconocidas de la comunidad; el conocimiento de estas necesidades constituye un elemento importante para el análisis del ambiente que la rodea. Le sirve además, como una fuente de orientación en cuanto a estrategias de aplicación e inversión de los recursos asignados.

Es de gran utilidad para una organización, el conocer la forma como está respondiendo a las expectativas de la población, pues le permite evaluar la legitimidad de sus servicios en el ambiente. Para las organizaciones que están por iniciar sus operaciones, los valores sociales que constituyen su misión condicionan su posición político-administrativa en el sector donde va a funcionar.

La posibilidad de consecución de apoyo político y operativo, y de recursos reales y monetarios por las organizaciones de salud para cumplir con las acciones encomendadas, está determinada por el valor relativo que la sociedad le adjudica a la salud con respecto a otros valores que conforman el perfil cultural de esa sociedad.

El análisis de la misión está orientado al estudio de las siguientes áreas críticas:

4.1.1 El origen y la transformación de la misión institucional

El conocimiento de la evolución y de la historia de cada institución es una necesidad para comprender su funcionamiento presente, y la eventual corrección de su rol.

En general las instituciones del sector salud, mantienen las atribuciones que les fueron otorgadas en el momento de su creación, más las que se fueron yuxtaponiendo en el curso de los

años, por factores epidemiológicos, técnico-administrativos y por demandas coyunturales. Las funciones asignadas en el origen de estas instituciones pueden analizarse en los instrumentos legales sancionados para su creación, a los que habrá que complementar con los aspectos de funcionamiento informal, y que por sí mismos constituyen material de investigación para explicar fenómenos de estructura y funcionamiento que no surgen del estudio documental.

Pero, también es frecuente que a medida que una organización se desenvuelve en su contexto, sus propósitos y objetivos originales hayan sufrido transformaciones, sea ésto porque su campo de acción ha cambiado o porque las necesidades y demandas del ambiente han evolucionado. En muchas ocasiones estas transformaciones no son asumidas conscientemente por la organización.

El desconocimiento de estas transformaciones, tanto por parte de los componentes de la organización como por aquellos que deben apoyarla, dificulta la evaluación de su adecuación al ambiente.

Una buena reflexión y divulgación sobre las diferentes etapas de transformación de la vida institucional sirve a la organización para definir estrategias que favorezcan su legitimidad y su desarrollo.

4.1.2 La percepción de los valores de la misión institucional por los diferentes actores que conforman el contexto de la organización.

Los actores que conforman el contexto institucional, como podrían ser: los usuarios de los servicios, las instituciones de apoyo gubernamental y no gubernamental, los poderes superiores del Estado, los competidores y otros organismos que en la historia de la organización se consideren trascendentes, tienen una opinión de la misión institucional y le asignan un significado específico en referencia a la escala de valores que caracteriza culturalmente a la sociedad.

La importancia del análisis de esta área crítica radica en determinar cuál es el concepto que de la misión institucional bajo estudio se tiene por parte de los grupos mencionados. El reconocimiento a la validez de esa misión permite a la institución, no sólo afirmar su prestigio, sino concertar y negociar con éstos actores que siempre serán aliados, en tanto consideren legítima su posición en el sector al que pertenece.

4.1.3 La estimación de la eficiencia y eficacia de la organización, en relación con el cumplimiento de su misión, por los actores de su contexto.

La evaluación de la legitimación de la organización se ha de hacer no solo en términos de la resolución de las necesidades latentes de la sociedad, sino también por la satisfacción de las expectativas que los miembros de la sociedad tienen sobre la institución, en cuanto a los servicios que ésta deba ofrecerle, a la forma de hacerlo y al impacto que éstos servicios producen en la situación objeto de la actividad institucional.

Es necesario conocer si los servicios de la organización están llegando y siendo recibidos adecuadamente en el ambiente. Por otro lado, si la producción de esos servicios, en términos cualitativos y cuantitativos, se considera que es suficiente frente a las demandas que se le plantean, y si los resultados provocan cambio en las condiciones consideradas como negativas en el contexto al cual sirve.

4.2 Los Usuarios

Los usuarios están definidos como los actores principales del ambiente hacia los cuales se dirigen los esfuerzos organizacionales. Sin clientela la organización no tiene razón de ser.

La relación de dependencia entre la organización y los usuarios varía en la medida que la primera va institucionalizándose en el ambiente. Wesley Bjour,

sostiene que la organización en el inicio de sus operaciones depende en gran parte de la voluntad de los usuarios para mantenerla en su contexto. Pasado este período de iniciación, en donde la organización da todo lo que tenga a su alcance para satisfacer las necesidades y las demandas de los usuarios (regularmente 8 años), comienza un período de madurez institucional en donde esa relación de dependencia se equilibra. Desafortunadamente, otra tercera fase presenta la relación en forma desequilibrada, pues la organización comienza a dejar de cumplir eficientemente con su labor, debido a la rutinización de su funcionamiento y servicios (3).

Precisamente en este riesgo de ruptura con la población a servir radica la importancia del estudio de esta variable, tanto para las organizaciones que están por iniciarse en un ambiente, como para aquellas ya establecidas.

Los distintos grupos humanos que conforman una sociedad tienen distintas oportunidades para satisfacer sus necesidades y aspiraciones, y por sus condiciones de vida están expuestos a distintos conjuntos de riesgos que afectan con distintos grados de intensidad sus niveles de salud y de bienestar.

Esas distintas posibilidades que tienen los diferentes grupos humanos para acceder a mejores niveles de salud y de bienestar están condicionadas por: los valores y el estilo de desarrollo de la sociedad de la cual forman parte, y por su distinta capacidad para participar tanto en la determinación de los valores que fundamentan dicho estilo de desarrollo como en la definición de las políticas que lo instrumentan.

-
- (3) Bjur, Wesley. **"Beyond Success: The Dangers of Unintended Institutionalization"**. Los Angeles, CA. The University of Southern California (USC). Publicación restringida de documentos de trabajo. 1977.

Las aspiraciones de estos grupos, por otra parte, están condicionadas por su historia y cultura particular y por el efecto de demostración implícito en el estilo de desarrollo de la sociedad a que pertenecen y al cual están vinculados con distinta intensidad, percepción, participación y funciones.

Tanto las necesidades y expectativas como las posibilidades de satisfacerlas cambian; y la organización debe mantener un conocimiento actualizado de ello para poder adaptarse a las características y condiciones de su clientela.

Para efectos del análisis organizacional que nos ocupa, las áreas principales de estudio que interesan sobre los usuarios, son: el análisis de la población, según algunas características que permitan identificar su condición económico-social y su exposición a factores de riesgo que configuran y explican el perfil de problemas y necesidades en salud, la eficacia de las estrategias de ataque a los problemas de salud de los distintos grupos humanos y espacios-población que integran una sociedad concreta; y las desigualdades en cuanto a accesibilidad a los servicios que la organización brinda en cumplimiento de su fin social.

Todos estos elementos son importantes de conocer por la organización, no sólo para determinar su legitimidad en su ambiente, sino para saber la evolución de las condiciones del área de destino de su producción y de su clientela asignada, y adecuar a ellas su estructura y funcionamiento.

Se sugiere analizar esta variable atendiendo a las siguientes áreas críticas:

4.2.1 Los problemas de salud y los factores de riesgo que afectan a la población bajo responsabilidad institucional.

Aceptando la existencia de grupos humanos distinguibles y considerando el área particular de las necesidades de salud, se postula que un elemento característico importante a ser considerado para el análisis de los usuarios son los problemas de salud que los aquejan y los factores de riesgo que los condicionan. Existen diferencias substanciales, en términos de problemas de salud

y de los factores de riesgo condicionantes, como consecuencia de factores políticos, económicos, sociales, geográficos y poblacionales, entre otros, de comunidad a comunidad y de tiempo en tiempo.

Por ello, es preciso identificar los grupos humanos según su particular exposición a los diversos y diferentes factores de riesgos a que están siendo sometidos en función del nivel de satisfacción de sus necesidades básicas, inclusive las de salud.

Cabe advertir que el nivel en que se presupone se aplican los análisis comentados, es el de una aproximación global, de utilidad para la elaboración de una opción estratégica institucional en su proceso de organización. En ese sentido conviene recordar que el nivel útil de agregación-desagregación estará definido por el entendimiento que se tenga, en una dada circunstancia, de la complejidad organizacional y ámbito de responsabilidad institucional.

También, es importante señalar que el análisis de los factores de riesgo se refiere a la identificación del "mosaico" de condicionantes sociales-culturales-económicos y ambientales que determinan el "mosaico" de problemas de salud de un grupo humano dado, que pueda orientar la selección de las acciones institucionales más eficaces y eficientes.

A partir del conocimiento de todas estas características de la población, es posible definir tipo, cantidad, distribución de los servicios, las estrategias de acción, y cuáles deberán ser los recursos y los esfuerzos necesarios para la extensión de cobertura institucional.

La consideración de los problemas de salud y de los factores de riesgo a que están expuestos los distintos grupos humanos no puede limitarse al análisis de la situación observada ni a la extrapolación de series cronológicas. Es necesario inferir prospectivamente la configuración más probable de los escenarios donde el proceso de organización deberá desarrollarse o evaluar, en correspondencia, las posibles

alteraciones que pueden procesarse en los distintos elementos considerados (grupos humanos, grado de postergación, problemas de salud, factores de riesgo, etc.).

Los perfiles de problema cambian y, consecuentemente, la organización debe estar preparada para absorber esos cambios y adoptar las medidas pertinentes para responder con acierto a las transformaciones de la clientela.

4.2.2 Evaluación de la eficacia de las estrategias institucionales de ataque a los problemas objeto de la actividad de la organización.

Si se acepta el supuesto de que siempre existe en una organización algún grado de definición estratégica de actuación frente a los problemas que le compete, resulta imprescindible identificar y caracterizar las formas explícitas o implícitas de esa definición, para analizar su grado de aplicación y los efectos de la aplicación de las estrategias informal o formalmente establecidas.

Uno de los instrumentos más importantes de que dispone el proceso de organización es la elaboración de estrategias de ataque, las que en el caso particular del sector salud tendrán como punto de referencia el abordaje de las soluciones para los problemas de salud de la población.

La elaboración de una estrategia de ataque implica la selección de una serie de actividades interrelacionadas o interdependientes, considerando las prioridades establecidas para los diversos grupos humanos y la importancia relativa de los problemas de salud y factores de riesgo identificados. En particular se trata de determinar cuáles son las acciones a ser realizadas, así como cuáles de éstas corresponden al dominio institucional y cuáles no. Para ello es necesario evaluar la eficacia de las estrategias utilizadas.

4.2.3 Accesibilidad de la población a los servicios institucionales.

Toda vez que el propósito principal de la definición de las estrategias institucionales es

asegurar la accesibilidad de los individuos a la oferta de servicios para la atención de sus necesidades en salud; el análisis de la accesibilidad constituye una de las preocupaciones claves del análisis del ambiente organizacional.

La variable accesibilidad debe ser tratada en este análisis no sólo por el lado de la oferta, sino también por el lado de la demanda (utilización de los servicios por la población).

El concepto "accesibilidad a servicios de salud" es una noción compleja integrada por categorías tales como distancia-tiempo entre la población (demandante actual o potencial) y las unidades productoras de servicios (oferta); oportunidad, o sea que la acción de prestar el servicio solicitado tenga una sincronía aceptable con "la demanda" por el servicio; funcionalidad, es decir que la atención sea atinente al tipo específico de necesidad por la cual se demanda (capacidad de la atención para resolver el problema que la origina: eficacia de la atención); costo del servicio, que incluye no sólo el eventual precio directo de la atención sino también los costos derivados de ésta como son los medicamentos, el transporte hasta el lugar de la atención, el salario perdido, etc.; aceptación por parte del demandante del modo o características con que se produce la atención.

Es importante reconocer que la "aceptación" depende de la percepción de la "oferta de servicios" por parte del demandante y que por lo tanto incluye todas las categorías que integran la noción de accesibilidad (distancia-tiempo, oportunidad, funcionalidad y costo) y que esa percepción depende de pautas culturales y psicológicas, "corregidas" por el efecto de demostración del ambiente y por lo tanto no estáticas ni inmutables.

Es necesario conocer las características físicas, sociales y culturales de la clientela, como determinantes de la aceptación de los servicios y de la participación social en la actividad de la organización; asimismo, saber hasta dónde una organización está adecuándose al relacionar los valores culturales comunitarios y los servicios que ofrece; y en ese sentido, es pertinente

analizar cuáles son los mecanismos que se tienen para resolver esta adecuación. Los servicios de la organización son útiles siempre y cuando éstos respondan a las características y necesidades de los usuarios y estén a su alcance.

4.3 El Marco Político

Todo gobierno representa una forma de pensar y de actuar de acuerdo a una ideología sobre el hombre y la sociedad. Es esta ideología la que marca la orientación política de un país, en un periodo de gobierno determinado.

Las políticas globales y de desarrollo de gobierno son una orientación ineludible para la organización. Si la política de salud ha sido formulada, y ésta es coherente con las globales, este examen de coherencia permite orientar la atención a la consistencia de la organización, como instrumentadora de las políticas nacionales. En este contexto es necesario analizar los objetivos políticos del periodo de gobierno y sus transformaciones en el transcurso del ejercicio del Poder Ejecutivo Nacional, con las correspondientes negociaciones y compromisos con otros grupos de poder.

La organización de salud, como parte e instrumento de las políticas de gobierno, es urgida para que oriente su estructura, funcionamiento y producción en apoyo a esa ideología, y deberá asumir un rol específico en el conjunto de planes y proyectos que el gobierno formule en el marco político general.

Se sugiere entonces analizar las siguientes áreas críticas en esta variable:

4.3.1 Planes nacionales de desarrollo y otros lineamientos políticos que establecen el modelo de desarrollo global de la nación.

La organización de una institución pública de salud debiera ser la manifestación instrumental de la ideología de gobierno; y la expresión de la administración pública para el cumplimiento de la finalidad social para la que fue creada la institución.

La institución de salud, como un instrumento público, tiene que responder y apoyar con sus programas y actividades específicas a los propósitos que el gobierno se ha trazado en su política general de desarrollo.

La contradicción que se da entre políticas institucionales y políticas de gobierno provoca la falta del apoyo necesario para operar; en cuanto al gobierno, éste se verá obligado a introducir cambios radicales en la institución en relación a su reestructuración total, o la desaparición del servicio que presta.

Esto justifica el esfuerzo de la organización por analizar "el proyecto nacional" formulado por las actuales autoridades, o por el partido político que alcanzó el Gobierno, los planes y políticas de desarrollo nacional.

4.3.2 Identificación del rol de la organización en el marco de referencia político nacional.

La existencia y el quehacer de la organización se justifican en la medida que encajan en las políticas y planes nacionales con la ejecución de ciertos programas o proyectos que el gobierno le asigna, sea para un programa formal de largo plazo, o para que directamente le apoye en el tratamiento de un problema coyuntural.

La dinámica de los intereses políticos, en función de demandas o problemas coyunturales, también genera presión sobre la organización para que atienda las prioridades que se van estableciendo.

4.3.3 Identificación de compromisos institucionales en el marco de políticas internacionales.

Al igual que las políticas nacionales, en el contexto de salud, las definiciones de metas sociales, prioridades, estrategias y acciones internacionales establecen compromisos operacionales que la institución debe considerar en el proceso de análisis y diseño organizacionales, en la medida que han sido adoptados y contraídos colegiadamente por los países en beneficio mutuo.

4.4 Marco Jurídico

El marco jurídico es el contexto de legislación en donde los diferentes actores sociales funcionan. Su conocimiento y respeto constituye una de las más grandes obligaciones de las organizaciones, sean éstas públicas o privadas.

El análisis se inicia considerando las prescripciones constitucionales y cómo se ha cumplido la instrumentación de las mismas, expresadas por la legislación vigente y sus reglamentaciones. La organización del

Poder Ejecutivo en cuanto a misión y funciones de los ministerios y, por consiguiente, la Ley de Ministerios.

Dentro de este marco jurídico se encuentra la ley constitutiva de la organización bajo estudio, que le otorga una posición en la administración general del Estado, así como la autorización para funcionar en su ámbito específico de competencia. También existe otra gama de leyes y normas que establecen la dependencia con la administración general nacional; estas leyes -usualmente de observancia general- norman y orientan el accionar de la organización, y dentro de ella, el proceso de toma de decisiones. Por ejemplo, existen leyes de compras públicas, leyes de presupuesto y contabilidad, servicio civil, etc., cuyas orientaciones y prescripciones son vinculantes para todas las organizaciones del sector público.

Al margen de los diferentes enfoques que existen para analizar el marco jurídico, se sugiere el estudio de las siguientes áreas críticas:

4.4.1 La organización administrativa del Estado.

Generalmente, la organización del Estado obedece al estilo clásico liberal de los tres poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Esta forma de organización le da una posición político-administrativa a las organizaciones públicas y un entorno, más allá del cual no podrá actuar.

El conocimiento y el manejo de ese entorno sirve para establecer el ámbito de competencia institucional y las estrategias de utilización de los mecanismos de poder en la introducción de modificaciones en el ambiente donde opera.

La organización debe tener siempre una correspondencia con los estilos de administración pública nacional, y en lo que corresponda a la especificidad sectorial; con la organización de otras instituciones del sector público, y con las prescripciones que se hayan formulado cuando está en curso una reforma total de la administración del Estado. No obstante, deben tenerse en cuenta las peculiaridades críticas, que diferencian la administración de salud de las de otros sectores.

4.4.2 Las disposiciones legales que constituyen la institución y le asigna un rol determinado.

La estructura jurídica de la organización está dada por su ley constitutiva, en donde se especifica la clase de organización que es y refleja su campo de acción, relacionado con el funcionamiento general del sector público.

Adicionalmente a la función principal asignada a la organización por su ley constitutiva, otras leyes o acuerdos asignan roles y participaciones de la organización en el contexto de otras organizaciones o sectores; la organización estará obligada a asumir dichos roles, siguiendo los lineamientos explicitados en las disposiciones legales.

4.4.3 Los preceptos de derecho administrativo de observancia general.

Se consideran aquí toda aquella legislación emitida por organismos competentes y que son de acatamiento general, ya sea para todo el aparato público o para un sector en particular, para regular los procesos generales de la administración pública.

Algunas de éstas son: las leyes de compras, leyes de contrataciones públicas, leyes de servicio civil, leyes de salarios mínimos, leyes de presupuesto del Estado, leyes de fomento de actividades económicas y sociales, leyes de jubilación, leyes de tributación, etc., que es necesario analizar para identificar los espacios de decisión y actuación que asignan a cada organización y los condicionantes procedimentales que establecen.

4.5 La Autonomía

Se trata de conocer el grado relativo de independencia administrativa y financiera que tiene la institución, respecto a otros organismos de mayor jerarquía en el aparato público.

La autonomía puede ser: Formal, o sea: el grado de discrecionalidad para tomar decisiones, para generar políticas y preceptos legales que normen y promuevan la actividad principal para la cual fue creada la organización, y para incrementar su patrimonio, basada en la personería jurídica propia. Financiera, o sea; los montos presupuestarios y la mecánica de adquisición y generación de fondos a través de la ejecución de sus actividades. Real, o sea: la capacidad de negociación de las autoridades de la organización, con otras autoridades de otras instituciones de mayor o igual jerarquía en el aparato público.

Todas las organizaciones, en un proceso natural de desarrollo, buscan sobrevivir en el contexto asignado.

Para ello, tratan de hacer valer las razones por las cuales fueron creadas, y se apegan a los preceptos legales que las amparan. Pero se da en el ambiente una serie de circunstancias que colocan a ciertas instituciones en un papel preponderante sobre otras, aunque no sean del mismo sector. Las fuentes de financiamiento, por ejemplo, son un caso típico de relación de dependencia entre la organización que posee los fondos y la que los necesita para poder funcionar.

Para la mayoría de las instituciones públicas, en la medida en que éstas amplíen sus posibilidades de subsistir y desarrollarse por sus propios medios, su autonomía relativa será mayor y, por lo tanto, su capacidad para introducir modificaciones en su ambiente también será mayor.

Se proponen las siguientes áreas críticas para analizar la autonomía de una organización:

- 4.5.1 La capacidad de la organización para crear preceptos legales que normen las actividades que realiza y en las que también participan otras instituciones de su contexto.

Para conocer la autonomía relativa es necesario, en primer lugar, analizar la capacidad de las organizaciones gubernamentales para normar, no sólo su propio funcionamiento sino también el surgimiento de otras organizaciones, públicas o privadas, que prestan los mismos servicios, y la forma como éstos se otorgan a la población.

- 4.5.2 La capacidad de financiamiento y discrecionalidad en la aplicación de los recursos financieros asignados, así como aquellos que genera como producto de su actividad.

La autonomía institucional está relacionada con la capacidad legal y real de constituir un patrimonio y la congruencia entre el presupuesto asignado y ejecutado y la producción requerida para atender la demanda de servicios.

En muchas ocasiones las instituciones se enfrentan a situaciones donde se atenta contra la función para la cual fueron creadas, porque no tienen la posibilidad de generar o conseguir los recursos reales y financieros que razonablemente necesita para el desarrollo de sus planes, o porque la inversión y aplicación de los recursos conseguidos por su propia cuenta o asignados están restringidos o distorsionados por otros actores externos.

Esto implica la necesidad de analizar la información sobre el origen y la suficiencia de los fondos que se asignan a la institución, asimismo su flujo y destino programático; dicha información es esencial para la revisión a fondo de la organización.

4.5.3 La capacidad de la organización para ejecutar sus programas sin demasiada dependencia legal u operacional.

Es necesario conocer si la institución tiene personería jurídica propia y si los instrumentos jurídicos que norman su operación son suficientemente amplios y flexibles para darle la posibilidad de adecuarse para atender con agilidad las demandas sociales.

También, es determinante de la autonomía institucional la capacidad de compatibilización entre las racionalidades política, administrativa y técnica, tanto al interior de la organización, como en referencia a los valores perseguidos por otros actores de la administración general.

4.6 El Poder

El estudio del poder es importante para determinar no solo ante cuáles exigencias debe ceder la organización para accionar, sobrevivir y desarrollarse, sino también para explicitar cuál es el potencial de desarrollo que posee y cómo puede fortalecerlo. El poder representa no sólo el grado de independencia para decidir sobre el destino de sus actividades, sino el grado de influencia sobre el funcionamiento de otras. Emerson dice que el poder reside "ímplicitamente en la dependencia del otro; en realidad, las partes en una relación de poder están ligadas unas a otras por mutua dependencia" (4).

El poder es cada vez más crítico por las características turbulentas que se dan en el ambiente; es decir, los cambios bruscos que allí suceden y la interdependencia de las instituciones. Por ejemplo, el avance constante de la tecnología; los cambios, a veces abruptos en el contexto político que afectan y modifican el destino de los objetivos de la institución; la constante carencia de recursos

(4) Hall, Richard H. **Organizaciones. Estructura y Proceso.** México. Prentice Hall Hispanoamericana, S.A. 1980. Pag. 129

necesarios para subsistir, aparejado a los movimientos desleales de captación y especulación; el surgimiento de enfermedades que azotan la salud de la población, especialmente la de escasos recursos, etc. Todos estos fenómenos sociales hacen que las instituciones operen en un ambiente de incertidumbre y deban esforzarse para estar en condiciones de controlar el impacto de esa turbulencia.

En ese ambiente incierto, si la organización logra obtener una posición ventajosa dentro del área de actuación que le compete, podrá introducir cambios importantes y beneficiosos para facilitar su actuación frente a las demandas de la población. El poder tiene sentido, en la medida que se ejerce.

Las áreas críticas a analizar en esta variable son:

4.6.1 Posesión de recursos vitales

Para una organización es imperioso conocer quién, en el contexto donde opera, posee recursos importantes de influencia en las relaciones con otras organizaciones, y cuáles son las estrategias que utiliza para la posesión de los mismos. Ante esta situación, es preciso ubicarse y establecer el potencial que se tiene frente a otras instituciones. En ese sentido, elaborar un inventario de recursos como son: la excelencia o prestigio institucional, la calidad y monto de información técnica específica, el marco legal que le proporciona autoridad y poder formal, los servicios y bienes que produce susceptibles de canjearse por otros bienes útiles a la institución, etc., ayudará a conocer el potencial de poder que se tiene.

4.6.2 Autoridad legítima para normar las actividades de su contexto.

Tal autoridad se tiene cuando la organización está en capacidad legal y técnica de regular y controlar las actividades de otras organizaciones públicas o privadas, en beneficio de su clientela.

Es necesario conocer quienes son los depositarios de la autoridad formal y técnica para influenciar las actividades, y el reconocimiento que a ellos se le preste, en el contexto en que opera la organización, a partir de la cual se podrá ejercer el liderazgo que condicione la actuación de las instituciones.

4.6.3 Capacidad legítima y habilidad institucional para negociar con organismos superiores en jerarquía.

En el ambiente de competencia interinstitucional que rodea a las organizaciones, es preciso analizar los créditos de negociación con organismos superiores en jerarquía administrativa y política que se le concede a la organización, para crear condiciones que le permitan subsistir, desarrollarse y reducir las presiones de que es objeto cada institución.

Entre los aspectos más críticos en la capacidad de negociación con organismos superiores conviene resaltar las posibilidades reales de conciliar objetivos intra, inter y extrasectoriales, en función de las relaciones de poder; de lograr la consistencia de las políticas y los planes que instrumentan y dan apoyo a los objetivos nacionales; y la posibilidad de captar y asegurar recursos de acuerdo a las consideraciones técnicas de optimización del impacto en los principales problemas de salud que afectan a las poblaciones.

4.7 Relaciones Interorganizacionales e Intersectoriales

Si bien la mayoría de los problemas de salud son modificables por los servicios de salud, la causa y el efecto de los mismos están frecuentemente condicionados por una diversidad de factores no modificables por las acciones en el área de salud. Por eso el cumplimiento de la misión institucional es altamente dependiente de variables que están fuera del dominio de la organización, por carecer de la capacidad de transformar esas condiciones con los medios o instrumentos de que dispone y puede realmente manejar; esta dependencia obliga a la organización a revisar las interacciones en un contexto mayor.

Así, todas las organizaciones tienen, en mayor o menor intensidad, relaciones que podrían ser armoniosas o conflictivas con otras de su sector, o con otras de diferentes sectores. En cualquiera de los casos, esas relaciones siempre dependerán de las características formales y coyunturales del ambiente que en éste se presentan. Un ambiente heterogéneo proporciona un rango amplio de interacciones entre las instituciones, tanto para ejecutar sus operaciones como para sobrevivir, aún cuando tengan propósitos y objetivos diferentes.

La relación entre las organizaciones podrían clasificarse así:

- a. **Relaciones de Cooperación**, o sea, cuando las organizaciones persiguen sus propios objetivos y mantienen su autonomía, pero orientan sus acciones y recursos en forma concertada hacia el logro de resultados que las benefician y complementan recíprocamente.
- b. **Relaciones de Conflicto**, o sea, cuando compiten en términos de propósitos, clientela o recursos, en menoscabo de los intereses de las mismas instituciones.

En todo caso, el enfoque y rol que las organizaciones asuman en esa interacción son determinantes, tanto para el desarrollo y legitimación de sus actividades, como para la satisfacción de las necesidades de la clientela que recibirá los efectos de dichas relaciones.

Las áreas críticas a analizar en esta variable son:

4.7.1 Las relaciones formales y funcionales con instituciones que integran el mismo sector.

El sector puede considerarse convencionalmente como el conjunto de instituciones y actores públicos que emplean recursos y producen servicios conexos con el propósito de promover, mantener y restaurar la salud, y prevenir y controlar la ocurrencia de la enfermedad en una sociedad concreta. Estas instituciones y estos actores están relacionados entre sí por una serie de articulaciones de tipo formal y funcional que condicionan la organización al interior de cada componente.

Conocer las relaciones que están previstas para el logro de los objetivos sectoriales y el rol que a la organización le corresponde dentro del sector, y evaluar si la organización está armonizando sus actividades con otras de su mismo sector, que persigen los mismos objetivos sociales y, por lo tanto, son complementarias, es obviamente necesario para crear y desarrollar soluciones que optimicen la eficacia y eficiencia social de los recursos y acciones sectoriales.

Además, si se acepta que alguna institución pública debe asumir el liderazgo estratégico del sector salud, la complejidad y dimensión del mosaico institucional que integra el sector, constituye por sí un importante componente del ambiente externo que es necesario analizar para identificar a la institución a que se le atribuya ese liderazgo, y las aportaciones específicas de la organización en el proceso de conducción sectorial.

4.7.2 Las relaciones formales e informales con instituciones de otros sectores de la administración general nacional.

En la medida que el enfrentamiento de los problemas de salud no puede ser considerado en términos intrasectoriales, es importante revisar las relaciones con instituciones de los diferentes sectores que concurren al desarrollo social para mantener un enfoque integrado, lograr el efecto redistributivo de los beneficios del desarrollo nacional con base en vínculos de cooperación y coordinación, y asegurar la contribución específica de las organizaciones de salud.

4.7.3 La participación de la organización en grupos de instituciones del sector público, del sector privado y de la comunidad.

En la solución de los problemas de salud concurren múltiples instituciones y empresas de carácter privado con y sin fines de lucro, y públicas descentralizadas y centralizadas, con desarrollos diferentes, funciones, productos y clientelas

diferentes, y con intereses, percepciones de su fin o misión social y sobrevivencia, también diferentes; por ello, la organización tendrá que ejercer con ellas alguna función de análisis, regulación o colaboración, y eventualmente subsidiadora o de liderazgo.

Se requiere analizar la aptitud y capacidad de la organización para concurrir y adquirir compromisos formales en el seno de estos grupos y, eventualmente, para asumir el liderazgo en la medida que el tratamiento y la conducción del problema así lo exijan.

4.8 Tecnología

En sus estudios sobre tecnología Pffefer comienza definiéndola sencillamente como "el proceso de la organización para transformar los insumos en productos"; sin embargo, reconoce su incidencia en todos los procesos internos de la organización (5). Se parte de la concepción de tecnología como una **determinada combinación de factores de producción para realizar un servicio específico.**

El estudio de la tecnología en el análisis del ambiente efectivamente debe enfocar el problema de la innovación tecnológica en procedimientos, medicamentos y equipos, para conocer cómo ésta afecta el comportamiento de las organizaciones, de la clientela y de los proveedores.

Stoner, por su lado, mantiene que en toda sociedad, la **tecnología desempeña un papel significativo para determinar qué bienes y servicios se producirán, qué equipo se utilizará y cómo serán administradas las operaciones** (6).

-
- (5) Traducción libre de la obra de Jeffrey Pfeffer: **Organizational Design.** Arlington Heights, Illinois. AHM Publishing Corporations. 198. Pag.94.
- (6) Stoner, James. **Administración.** México. Segunda Edición. Prentice Hall Hispanoamericana, 1984. Pag 63.

Es obvio que la tecnología, como parte del ambiente, es una fuente de influencia sobre la vida de las organizaciones, sea en forma positiva o negativa; dependiendo de cómo la organización esté preparada para asimilarla, ya que produce transformaciones en las funciones de producción, en los costos y en las demandas de servicios.

Cuando se pretende analizar el fenómeno tecnológico en el contexto de una organización social, es aconsejable comenzar por discernir cuáles son las tecnologías directamente relacionadas con sus características y modalidades de acción sustantiva, para centrar en ellas la atención.

En resumen, la evaluación de la tecnología en uso y de la tecnología por ser incorporada, permitirá a la institución determinar si es apropiada o no, en la medida que esté respaldada científicamente, que su costo sea soportable con los recursos institucionales, y que sea cultural y económicamente aceptable por la comunidad.

Tomando en cuenta los conceptos vertidos y su relevancia en la vida organizacional, se propone que para el análisis de la tecnología se consideren las siguientes áreas críticas:

4.8.1 Adecuación de la tecnología disponible a las características de las actividades y de la clientela de la organización.

Dependiendo de la actividad de la organización, así será el requerimiento de la tecnología a utilizar. La adopción de tecnologías apropiadas a las actividades de la organización de salud tiene que realizarse atendiendo, en primera instancia, a los problemas de salud que se detectan en la sociedad a la que sirve.

Las posibilidades de introducción de tecnología también va a depender de las características culturales de la población. No es posible utilizar medios técnicos que la población no puede asociar a sus valores y creencias. Las organizaciones fracasan por la insistencia equivocada de incorporar tecnología inadecuada a esos rasgos culturales.

Este enfoque presupone la necesidad de un análisis crítico para determinar si la tecnología, disponible en el ambiente, es apropiada para la actividad que va a desarrollar, y si tiene la aceptación de aquellos que van a recibir los beneficios de su actuación.

4.8.2 Relación de la tecnología con los recursos provenientes del ambiente.

Adicional a los aspectos del contenido técnico en el estudio de la tecnología, es necesario analizar el efecto que ésta produce en los demás recursos institucionales, especialmente, en los recursos humanos y financieros, para evaluar la conveniencia de introducir nuevas tecnologías y establecer en qué direcciones deben orientarse los esfuerzos correspondientes.

Para cada uno de los procesos productivos, la organización evaluará si la tecnología que vaya a adoptar es sustentable en la infraestructura y por los recursos financieros disponibles, y si es objeto de los procesos de formación del recurso humano y si es dominada por el personal disponible en el mercado de trabajo.

La formación y reclutamiento de elemento humano idóneo, para la aplicación de las nuevas tecnologías, es un factor condicionante proveniente del ambiente que no siempre controla la institución de salud, sino que es del dominio del sector educativo.

4.8.3 Los cambios tecnológicos en el ambiente.

Los avances tecnológicos han tenido un impacto grande en las organizaciones y en el proceso gerencial de toma de decisiones. La innovación tecnológica en salud y su acelerada aplicación comercial produce una intensa turbulencia en términos de normas técnicas y de aspiraciones de la clientela, que se traduce en un caos en las funciones de producción y un crecimiento incontrolable de los costos, en el contexto del esquema competitivo donde el que tiene más conocimientos, recursos, equipo especial y otras ventajas tecnológicas, adquiere más poder en el ambiente.

Se hace necesario saber cuál es la presión de los cambios tecnológicos en la organización para determinar si la capacidad de crítica y asimilación de la organización frente a ésta, es adecuada.

Es claro que el cambio tecnológico se debe dar cuando las exigencias de las funciones de producción así lo requieran, bajo criterios de equidad, eficiencia y eficacia.

4.9 Los Proveedores

Se considera como proveedores a las instituciones que poseen y aportan insumos importantes para la organización, sean éstos físicos, humanos, materiales, o científicos. Toda organización de salud como productora de servicios necesita de estos insumos para funcionar.

Por ello, estos proveedores constituyen un factor importante a considerar en el análisis del ambiente organizacional. La ejecución de las políticas de la organización en algunas ocasiones llega a estar condicionada por las actividades de las instituciones proveedoras de insumos, por lo que en algún momento necesitan compatibilizar su planificación e intereses.

En el sector salud es típica la problemática de relación entre la organización prestadora de servicios y las instituciones formadoras en ciencias de la salud; como también lo es la relación con el sector productor de información científica y de insumos médicos.

Se propone en esta variable analizar las siguientes áreas críticas:

4.9.1 La oferta de las instituciones formadoras de recursos humanos.

Los recursos humanos constituyen el recurso más importante en la organización, funcionamiento y desarrollo de las instituciones. Es por ello, que su formación se vuelve tema crítico, especialmente por los cambios constantes en los perfiles ocupacionales y en las funciones de producción. Las

posibilidades de entrega de nuevos conocimientos e instrumentos de análisis para el mejoramiento de los servicios, y de inducción de nuevos valores, apuntando al cambio de actitudes para la promoción y aceptación de nuevos roles que tiendan al logro de los propósitos institucionales, son elementos cruciales que deben ser considerados en las relaciones de la organización con las diferentes instituciones formadoras, para que los problemas de salud sean enfrentados con mayor vocación de servicio e idoneidad.

4.9.2 Las características y condiciones de la oferta de las instituciones proveedoras de insumos críticos.

Una organización de salud para poder prestar sus servicios necesita asegurar la adquisición de algunos insumos que son críticos para las acciones que ejecuta, y que éstos sean adaptados a las características de los problemas de la comunidad y de las actividades institucionales.

La producción y mercadeo de estos recursos (medicamentos, instrumental médico, vacunas, etc.) no siempre están bajo el dominio de la institución del sector salud; por lo que se da una franca dependencia de proveedores externos, sobre los cuales es necesario conocer sus características, estrategias y condiciones de operación y de entrega de dichos recursos.

4.9.3 La disponibilidad de información científica y demográfica.

La información científica y demográfica, esencial para planificar y normar el funcionamiento de la organización y su producción de servicios, usualmente tampoco está bajo el dominio de la organización de salud, por lo que es necesario conocer quién la tiene y en qué condiciones se accede a ella.

4.10 Los Grupos de Presión

Los grupos de presión son todas las agrupaciones formales o informales que tienen como función principal la protección de los intereses de sus asociados y la de promoción de una ideología, una actividad o servicio en particular.

Se contemplan aquí a las asociaciones pro-bienestar, las ligas de defensa, las agrupaciones religiosas, los sindicatos, los colegios de profesionales, los gremios, los partidos políticos, etc.

La creciente democratización de los procesos sociales, fomenta los mecanismos de representación y participación social en los procesos decisorios de los gobiernos y sus instituciones; de allí que, el surgimiento de muchas de estas organizaciones se ha incrementado; y, consecuentemente, los conflictos sociales que provoca su actuación también han aumentado. (La calificación de conflicto a dicha dinámica no implica una valoración negativa).

En este sentido, las organizaciones de hoy deben estar preparadas, no sólo para entender el significado de tal dinámica democrática y sus implicaciones, sino para negociar los puntos de beneficio mutuo y concertar la compatibilización de intereses divergentes.

Es importante tomar en cuenta que, aún cuando estas organizaciones tienen propósitos concretos, éstos muchas veces no son explícitos, por lo que se dificulta la relación y comunicación con esas organizaciones.

Entendida la organización de salud como un ente social y político, no puede aislarse de la influencia de estas agrupaciones, y por lo tanto su deber es conocer esta dinámica de transacción.

Se propone que se analicen en esta variable las siguientes áreas críticas:

4.10.1 Las organizaciones voluntarias y grupos religiosos y políticos.

La salud como valor es asumido como área de interés y acción de múltiples grupos de asociación voluntaria, ya sea de tipo político, religioso, o de beneficencia, que ejercen una presión y un control social, dando o retirando el apoyo, sobre las instituciones públicas de salud.

La buena disposición para conocer y tener acercamiento con estas instituciones, para negociar prioridades y para coordinar actividades de interés común, genera credibilidad y confianza en la organización, lo cual redundará en beneficio de su legitimidad y su capacidad de respuesta a los problemas sociales que enfrenta.

4.10.2 Las organizaciones colegiadas pertinentes

Los colegios de profesionales y los gremios ocupacionales pueden constituirse en un gran aliado o un fuerte enemigo de la organización, especialmente en momentos de crisis. La organización debe estar en capacidad de conocer los diferentes intereses y potencialidades que tales organizaciones tienen y el apoyo que pueden aportar para el mejor desenvolvimiento de sus actividades.

4.10.3 Los Sindicatos

Las relaciones adecuadas con los sindicatos de la organización, así como con aquellos que en el ambiente protegen los intereses de personal relacionado con la institución, constituyen el fortalecimiento de los procesos de democracia y de legitimización institucional. En tal sentido, es importante conocer sus puntos de vista, para que en forma conjunta siempre se busque el favorecimiento de las necesidades de las personas y grupos afiliados.

5. CONCLUSIONES

Con esta presentación, se intentó compatibilizar los procesos de análisis organizacional con el acontecer socio-político y los fundamentos técnicos de la planificación estratégica; con el fin de buscar formas organizacionales que puedan afrontar el desafío futuro de actuar en sociedades más complejas; en problemas y soluciones más difíciles de resolver y ejecutar; dentro de un marco socio-económico dominado por la crisis, que obliga a dar prioridades a la prestación de servicios con recursos limitados al máximo; y reta a la capacidad para absorber coyunturas, sin que ello signifique ineficiencia o desprestigio.

El estudio de las variables del ambiente se debe llevar a cabo con miras a la obtención de resultados concretos, teniendo cuidado de guardar cierta intencionalidad en cuanto a la cobertura y profundidad del análisis sobre los aspectos fundamentales relativos con el ambiente de la organización. Intencionalidad que se relaciona con los propósitos que motivan el análisis; sin necesidad de ser exhaustivos, sino selectivos de la información requerida con criterio estratégico, y sin pretensiones de obtener conclusiones definitivas, ya que este tipo de estudios necesariamente se debe hacer por aproximaciones sucesivas.

Es pertinente aclarar que el propósito de este listado de variables para la sistematización del análisis de las características del ambiente de las organizaciones públicas es exclusivamente el de ofrecer una ilustración del tipo y perfil de dicho análisis, cuando se efectúa con el objeto de identificar y evaluar las exigencias y condiciones, las amenazas y oportunidades, para adaptar la organización al rol o papel que le tocaría desempeñar en un proceso social; y de esa evaluación derivar una estrategia de desarrollo organizacional. Es obvio que para un análisis de las características institucionales con otros propósitos, las categorías serán diferentes. Además, es preciso hacer explícito que el listado presentado no es completo ni absoluto; significa simplemente un elemento orientador que pretende facilitar la construcción de un modelo de análisis que necesariamente tendrá que ser específico para la situación y para los propósitos concretos que lo motivan. Reiteramos que en este tema no se aporta metodología alguna.

Uno de los principales problemas de analizar las variables ambientales es la gran cantidad de información que ha de ser rastreada. Por tanto, se impone un proceso de selección efectiva para identificar significativa y económicamente los acontecimientos claves en ese ambiente que tienen relevancia, en términos de amenazas y oportunidades, para la organización. En este enfoque, los cambios ambientales son relevantes si impactan positiva o negativamente en la postura estratégica de la institución; concentrando tal postura estratégica, en los siguientes componentes: objetivos y funciones de la institución, sus políticas y estrategias de acción, su estructura y sus sistemas de funcionamiento.

El postulado, antes enunciado, presupone que los objetivos, como respuestas al ambiente externo, preceden y orientan la estructura organizacional; es decir que son los objetivos, y no la estructura organizacional, los que orientan y califican las principales acciones internas y externas de la organización, y que es a través del proceso de definición de estrategias para el logro de esos objetivos como se llega al diseño del modelo organizacional.

Finalmente, es necesario aclarar que, hablar del "ambiente externo" en el sentido de algo "ajeno", que circunda al objeto del análisis y con el cual el objeto se relaciona a partir de su periferia, es un error que tiene importantes consecuencias conceptuales y operacionales. En un proceso social, el objeto y su ambiente se sobreponen e interactúan en una intrincada malla de relaciones, determinaciones y condicionamientos que no reconoce fronteras. Un ejemplo de esta interdependencia de organización-ambiente lo constituye el caso de una institución pública con respecto a la variable "política de gobierno". En la entidad pública esa variable actúa no solo "hacia" la institución sino "desde dentro", toda vez que por definición la institución es instrumento de la acción política, a la vez que instrumentadora de políticas gubernamentales. Sin embargo, utilizamos la expresión de "ambiente externo" al solo efecto de facilitar la sistematización y tratamiento del ámbito que no es dominio pleno de la institución objeto del análisis y con el cual ésta tiene relaciones históricas de conflicto y de complementariedad, o que de alguna manera constituyen restricciones y oportunidades para el logro de sus objetivos.