



# SISTEMAS DE CONTROL EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA EMPRESA PUBLICA

\*Dr. Francisco Sánchez Guzmán  
*RESUMEN*

## *Las fuentes de Decisión en el Sector Público*

Una de las funciones más complejas y extensas de la administración en el sector público, es la toma de decisiones y para que un organismo o una dependencia puedan lograr sus fines, es necesario que cuente en forma efectiva con programas para actuar. Esto requiere un análisis muy cuidadoso y completo de los problemas que enfrenta la dependencia y la estructura de los planes de acción más amplios por los cuales pretende llegar a sus metas. Para ello es necesario valorar sus políticas y sus programas.

## *Las Empresas del Sector Paraestatal*

La Administración Pública constituye la manifestación dinámica de un Gobierno y más concretamente, del Poder Ejecutivo, en el logro de los fines que en beneficio de la sociedad corresponden al Estado, los cuales tiene que realizar mediante una adecuada organización y un

\* Doctor en Ciencias Administrativas, egresado de ESCA y actualmente Jefe del Departamento de Maestrías en Sección de Graduados de dicha Institución Académica.

mediante el desarrollo de medidas de largo alcance para lograr determinados objetivos; los segundos requieren la aplicación de tácticas y el uso de recursos para lograr objetivos que son parte integrante de los planes estratégicos. La planificación entonces, tiene como fin principal programar la ejecución y el control de los trabajos que envuelve cada operación y de ella depende el éxito o el fracaso en el desempeño de los servicios públicos.

En los países altamente desarrollados es común ya la orientación y la aplicación de las más refinadas técnicas de la planificación y la administración de los programas en el sector público y se ha vuelto sistemático el análisis aún de las operaciones rutinarias.

Aunque el análisis, como método de investigación, no es privativo de la administración, puesto que se aplica en todas las ramas científicas, merece que los mencionemos desde el punto de vista de su aplicación en el funcionamiento de las entidades del sector público, considerados como sistemas independientes, es decir, como conjunto de elementos dinámicamente relacionados entre sí, cuya interacción va encaminada hacia un objetivo común.

Sabemos que el análisis es la descomposición de un todo en sus partes para investigar la naturaleza de las mismas, sus funciones y sus relaciones recíprocas. El método analítico, aplicado al estudio de un sistema, requiere, entonces, separar el sistema en sus partes componentes, o subsistemas, para estudiar las relaciones recíprocas entre ellas y las que las mismas guardan con todo el conjunto.

Conviene señalar que cuando se trata de aplicar el análisis dentro del sector público es necesario distinguir lo que es la administración pública centralizada y lo que es la administración pública paraestatal, ya que tanto los objetivos como la forma de operación son distintos en uno y en otra. En la primera se encuentran dependencias cuya finalidad es la administración y la prestación de servicios a la comunidad en general en tanto que en la segunda se encuentran organismos o entidades que producen satisfactores que van al mercado o prestan servicios que a veces se destinan sólo a ciertos sectores de la comunidad y su estructura y su forma de operación suelen ser similares a las de los organismos del sector privado.

Aun cuando las técnicas del análisis son de aplicación universal, el criterio para juzgar los resultados son distintos en uno y en otro campo.

Los elementos fundamentales en el análisis de sistemas deben manifestarse siempre con claridad y son los siguientes:

- a) Los objetivos del organismo. El primer interés del analista es determinar cuáles son los fines que debe alcanzar la entidad sujeta al estudio y que constituyen la responsabilidad de quien toma las decisiones en el más alto nivel o en los niveles secundarios.
  - b) Las políticas. Es decir las alternativas de que se dispone para alcanzar los objetivos. A este respecto podemos mencionar la diferencia substancial entre el sector privado y el sector público. En el primero, las políticas pueden estar sujetas a cambios, de acuerdo con el criterio de los cuerpos directivos, en vista de la presencia o la influencia de factores tanto endógenos como exógenos, siendo estos últimos los de carácter social, económico político, fiscal, etc.; en el sector público las políticas son dictadas por el jefe del Poder Ejecutivo y generalmente sirven para orientar la actuación durante todo un período de gobierno, o bien pueden estar consignadas en ordenamientos de carácter legal, sin que los responsables de su aplicación puedan modificarlas.
  - c) Los rendimientos. Estos se miden también con distinto criterio; aunque tanto en el sector público como en el sector privado tiene que hacerse el cómputo de los costos, en el último, el criterio que se aplica es el de rentabilidad financiera, en tanto que en el sector público lo que se busca es la rentabilidad social y los recursos asignados a una función generalmente no pueden destinarse a fines distintos.
- Aunque en las grandes organizaciones del sector privado es común y corriente la formulación de modelos para pronosticar los resultados, en el sector público existen también funciones a las que se pueden aplicar las técnicas de



la investigación de operaciones, que permiten hacer abstracción de las relaciones de causa a efecto ante diversas alternativas de actuación. Sin embargo, hay quienes opinan, con razón, que la operación y los problemas que se estudian en la administración pública son demasiado complejos y a veces a tan largo plazo, que no permiten la aplicación de las técnicas que emplean los modelos matemáticos. También es importante considerar que en el sector público suelen ponerse en marcha proyectos en los que no se puede encontrar rentabilidad financiera ni social, sino que obedecen a decisiones meramente de orden político o cuyos resultados no son susceptibles de cuantificación, como es el caso en la Secretaría de Gobernación o en la de Relaciones Exteriores.

Antes de proceder a un análisis y para evitar errores de juicio, es indispensable cerciorarse de quién dicta las políticas y quién toma las decisiones en el sector público. Aquí encontramos gran diferencia entre los usos y los procedimientos de los países democráticos y los de países de régimen totalitario. Y aún dentro de los países de cualquiera de estas categorías existen diferencias en su estructuración gubernamental.

Antes de introducirnos en el contexto de las características que presenta el caso de nuestro país, consideramos pertinente detenernos un poco para espiar en el campo de la doctrina.

Hay quienes piensan que dentro de la administración pública resulta poco menos que imposible prever en su totalidad el conjunto de circunstancias que obligan a tomar decisiones a futuro.

Sin embargo, aunque la naturaleza y la forma de las decisiones públicas, es cierto que no pueden pronosticarse con la misma exactitud que en otras esferas, la esencia de ellas, con la ayuda de las técnicas de que en la actualidad se dispone puede pronosticarse si se emplea una programación adecuada. Si bien es cierto que las decisiones corresponden a los funcionarios de alto nivel, con frecuen-

cia sufren la influencia de otros órganos o de otros funcionarios que situados en niveles inferiores, dictan las políticas. Es frecuente que las decisiones importantes, como consecuencia de ciertas políticas, no siempre se tomen en los niveles más elevados, sino que sean el resultado de un conjunto de otras decisiones secundarias. Esto nos lleva a considerar la opinión de algunos autores, en el sentido de que existe una división de funciones entre

quienes toman las decisiones y quienes administran las políticas y que las decisiones públicas se dictan a través de un proceso de adaptaciones y ajustes.

Quienes se refieren a la dicotomía política-administración, opinan que durante mucho tiempo el proceso de planificación en el sector público y el ejercicio de la administración han estado relativamente en pugna y que en esta última hay más inclinación a resolver problemas concretos que a la planificación a largo plazo.

Los estudiosos de la administración pública señalan algunas características básicas de las decisiones públicas, como son:

- a) El grado de provenir que ofrezca una decisión o sea el lapso dentro del cual una dependencia debe tomar la decisión real, o bien, el mínimo de tiempo en el que puede revocarla.
- b) El impacto que cauce la decisión en otras funciones o en otras dependencias. El efecto de una decisión no debe incidir negativamente en el desempeño de otras funciones.
- c) Los factores cualitativos que involucre la decisión real, como los valores éticos, sus efectos sociales, económicos o políticos, en cuyo caso el elemento central es el hombre.
- d) Determinar si la decisión se refiere a funciones repetitivas o extraordinarias, ya que las primeras pueden quedar sujetas a normas de carácter general y permanente, si acaso con pequeñas adaptaciones, en tanto que las segundas requieren estudios específicos y adopción de cursos de acción fuera de rutina.

#### **LAS EMPRESAS DE EL SECTOR PARAESTATAL**

La administración pública constituye la



manifestación dinámica del Gobierno y más concretamente, del Poder Ejecutivo, en el logro de los fines que en beneficio de la sociedad corresponden al Estado, los cuales tiene que realizar mediante una adecuada organización y un conjunto de sistemas operativos que correspondan a las necesidades particulares de cada entidad.

En la actualidad la administración pública ha adquirido una gran complejidad, originada en gran parte por los cambios en la filosofía social del Estado y por su intervención cada vez mayor en la economía, que a su vez lo obliga a una constante reorganización y adaptación y a una revisión continua de los métodos y los sistemas que han de emplearse en el logro de los objetivos de interés social. En efecto, en la actualidad se observa una tendencia cada vez mayor hacia la intervención del Estado en la vida económica, que trae como consecuencia mayores atribuciones para la administración pública.

Todavía hasta principios de este siglo se venía realizando la administración pública en forma centralizada, pero en estos momentos las manifestaciones de la intervención del Estado se han multiplicado y diversificado, abarcando diversos aspectos de la vida humana. Nuestro país no podía escapar a este fenómeno y esto ha convertido al Estado en el principal impulsor del desarrollo socioeconómico de la nación. Es por eso que la acción promotora del Estado lo haya obligado a adoptar la administración descentralizada mediante la creación de organismos descentralizados y empresas de participación estatal que por su número actual y la naturaleza de sus actividades, ejercen gran influencia en la actividad económica.

“Son organismos descentralizados las personas morales creadas por ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos: I—Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico; II—Que su objeto o fines sea la prestación de un servicio público o social,

la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica o tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social”.

Se dice que la descentralización administrativa es una forma de organización que consiste en atribuir a ciertas entidades autonomía orgánica y que ésta supone la existencia de un ente público con atribuciones propias que ejercen actividades diversas de las centrales y pueden oponer a éstas su esfera de competencia y que estos organismos tienen elementos propios que están sujetos al control del poder central.

La administración pública, para resolver el problema de la distribución de sus funciones, recurre a la organización funcional, que opera mediante dos sistemas; el llamado de unidad funcional, constituido por la administración central y el llamado de división funcional constituido por la administración descentralizada. En la organización central existe una relación jerárquica mediante la que un órgano superior tiene poder sobre otros inferiores para reglamentar su actividad y para imponer, revisar o anular sus decisiones. En lo que se refiere al sector descentralizado, la administración central ejerce un control no jerárquico, cuya índole impide que los órganos del sector central interfieran en las actividades o en las decisiones de los entes descentralizados.

En el caso particular de México, el acuerdo publicado el 17 de enero de 1977, dispone que “las entidades de la administración pública paraestatal . . . se agrupen por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina”. Con esto se busca que se distribuya en forma más equitativa y equilibrada la coordinación y el control que el Ejecutivo debe realizar sobre la organización de las actividades de la Administración Pública Federal, con el fin de que haya una mayor coherencia operativa y se eviten duplicaciones o contradicciones. Es decir, que las entidades paraestatales se agrupan por sectores para que sus relaciones con el sector central se realicen a través de la Secretaría o Departamento que el acuerdo señala. En cada uno de las depen-

dencias del sector central, el titular de la misma ejerce las funciones de coordinador del sector respectivo y tiene bajo su responsabilidad: planear, coordinar y evaluar la operación; orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto; presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los proyectos y programas de actividades que requieran financiamiento; vigilar la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados; vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas de operación; someter a la consideración del Ejecutivo las medidas administrativas que se requieran para instrumentar la coordinación. Todo esto dentro de cada una de las entidades del sector que corresponde a su dependencia.

Por supuesto que todas esas labores tiene que realizarlas el titular de cada Dependencia, mediante la participación de un conjunto de colaboradores en quienes tiene que delegar determinadas facultades y atribuciones, de acuerdo con la naturaleza de cada operación y la especialidad de quienes la toman a su cargo. Esto nos lleva a considerar que para los fines del análisis, es muy importante, antes de juzgar sobre los resultados de una operación, distinguir las diversas categorías dentro del personal que interviene en la administración pública. L. Reissman afirma que el personal que integra la burocracia, se divide en cuatro como sigue:

- 1—El funcionalista, orientado hacia un grupo profesional fuera del organismo.
- 2—El especialista, orientado tanto hacia un grupo profesional, como al logro de ascensos en su línea jerárquica.
- 3—El burócrata en servicio, orientado a la estructura jerárquica.
- 4—El burócrata en puestos inferiores, que actúa en función de su interés propio.

Para los fines de la evaluación y el control, debemos tener en cuenta que cada una de estas categorías tiene un punto de vista y un interés distintos, respecto a las funciones que tiene a su cargo.

Por otra parte, dentro de la administración pública suelen surgir problemas cuando se presenta algún conflicto entre el burócrata

propriadamente dicho y el profesional que ocupa un puesto en el gobierno, cuya misión consiste en ayudar a la toma de decisiones, mediante la aplicación de las técnicas que constituyen su especialidad. Esto se complica todavía más en la práctica y en nuestro medio, si recordamos lo que hemos dicho antes, de que las decisiones en el sector público muchas veces se toman por razones de orden puramente político.

Dada la diversidad de funciones y de responsabilidades que conforme el decreto antes citado, corresponden, en su carácter coordinador, a cada uno de los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado, tiene que pensarse en que, si bien la autoridad y la responsabilidad quedan centralizadas con respecto al logro de metas, la operación tiene que ser descentralizada en atención a la naturaleza de las actividades de cada uno de los organismos que ahora pertenecen a los disintos sectores.

#### *ELEMENTOS BASICOS DEL ANALISIS ORIENTADO HACIA EL CONTROL*

El analista, para el desarrollo de su trabajo, necesita ciertos puntos de apoyo para poder trazar convenientemente su plan de acción.

Objetivos del organismo y sus fuentes de decisión.

Ya se ha hecho mención, pero conviene recalcarlo, que la identificación de los objetivos es el punto de partida para la realización del estudio, pero conviene agregar que no solamente es indispensable que esa identificación la haga el analista, sino que lo importante es que se cerciore de que, en los principales niveles de autoridad, los funcionarios los conozcan y los entiendan con toda claridad, pues de ello dependerá el que las políticas se adopten y las decisiones se tomen con la mayor precisión. En relación con esto será necesario observar si las decisiones emanan de las fuentes idóneas previstas para ello, porque puede darse el caso de que, algún elemento no calificado se tome, en forma intencional o por ignorancia, atribuciones que no le corresponden y dicte instrucciones que lleven al grupo de trabajo a actuar en sentido distinto, o tal vez contrario, al que debería seguirse.



Aquí nuevamente se requiere que exista una plena identificación entre los fines de la entidad y los elementos de su estructura organizativa, principalmente en los niveles de dirección.

Alternativas para el logro de los objetivos.

En todo plan de acción existe siempre la posibilidad de elegir entre varias alternativas. El número de ellas depende de la naturaleza del organismo, de su magnitud y de la complejidad de sus actividades, pero también de las técnicas e instrumentos que se empleen para plantearlas. Por ejemplo, si el problema no es muy complejo, pueden emplearse procedimientos manuales que sólo requieran el uso de computadores de bolsillo; pero a medida que los problemas crecen en complejidad van exigiendo el uso de equipo más sofisticado, hasta llegar a los computadores electrónicos. Por otra parte, existen técnicas que pueden llevar directamente a la solución óptima, como el llamado Método Húngaro, pero hay otras cuyo resultado ofrece toda una serie de posibilidades, en cuyo caso la decisión dependerá del criterio y el buen juicio de las personas con autoridad para dictar los cursos de acción, o bien de las restricciones para adoptar la solución óptima a la vista de los cálculos realizados. En todo caso, sin embargo, habrá que distinguir cuando se trata de planes de acción de carácter político o estratégico, para cuya realización se cuenta con la ayuda del tiempo que permite proveerse de la información, los instrumentos y otros elementos necesarios con lo cual se pueden prever a plazo más o menos largo los posibles resultados. Por otra parte se tienen las medidas de carácter táctico que son las que se adoptan ya sobre la marcha ante la presencia de problemas casi siempre imprevistos, como el ausentismo del personal por casos fortuitos, la interrupción de energía eléctrica, la descomposición del equipo, la interrupción del servicio de agua, la declaración de huelga en los centros de abastecimiento de material o calamidades ocasionadas por inundaciones, terremotos, etc., en cuyo caso depende de la habilidad de los responsables de la operación lo atinado o no del curso de acción que se adopte.

Los Recursos y los Costos.

En relación con los fines que pretende lograr la unidad sometida a estudio, es importante tomar nota de los recursos con que cuen-

ta el organismo, desde el punto de vista financiero, ya que en el sector público existen organismos cuya misión es la prestación de servicios que están encaminados a la atención de necesidades de carácter eminentemente social como la educación, la salubridad, la seguridad y la administración del aparato gubernamental, que obedecen a funciones asignadas al Estado, cuyo costo no es autofinanciable y por tanto está limitado por la capacidad económica del erario; todos esos servicios no producen utilidad monetaria, sino utilidad social y muchas veces ni siquiera de resultados inmediatos, sino a largo plazo, como ocurre con la educación. Pero existen organismos que tienen a su cargo servicios cuyo costo es en todo o en parte autofinanciable, es decir, en los que los beneficiarios pagan parte o la totalidad del mismo. Como ejemplo podría citarse un sistema de riego construido por el gobierno, en el que a los usuarios se les cobre una cuota ya sea con base en los metros cúbicos de agua que consuman o en el número de hectáreas de terreno que reciben el servicio. La distinción de un caso y otro es importante, porque permite determinar si en el supuesto de que no se estén logrando cabalmente las metas señaladas a una dependencia, pudiera suceder que ello se deba a un deficiente financiamiento, ya sea por insuficiencia de las partidas asignadas o por la extemporaneidad con que se hace la provisión de los fondos, o bien, por un error en el cálculo de los costos.

Con respecto a los costos es necesario investigar cuáles son los factores de influencia a que están expuestos. Entre estos factores podemos citar los siguientes: Amplitud y calidad de los servicios. Habrá que hacer primero una distinción entre dos casos diferentes: si la misión del organismo es la producción de artículos de consumo inmediato (alimentos, ropa, medicamentos); si es la producción de artículos duraderos (muebles para escuelas y otras dependencias similares); si es la construcción de obras de infraestructura (carreteras, presas, sistemas de riego). O bien si se trata de servicios de carácter intangible (educación, atención médica, campaña de salubridad). En ambos casos la amplitud estará determinada por la extensión territorial o por el número de beneficiarios. La calidad dependerá de las especificaciones técnicas o científicas, según el producto o el servicio de que

se trate, pero en esto el analista, aunque debe serciorarse de que existan los estándares adecuados, debe proceder con cautela y estar consciente de sus limitaciones para juzgar de los mismos; lo que si debe investigar es si los costos relativos son razonables y están de acuerdo con los patrones establecidos, con los niveles de precios aplicables y con el volumen de los servicios.

Magnitud del trabajo requerido para el desempeño. Esto se refiere principalmente al costo de la mano de obra, o lo que en sector público se denomina servicios personales, y comprende el número de individuos necesario para el desempeño, medido en jornadas de trabajo si el sueldo es por día de labor, o en unidades producidas si el salario es a destajo: todo esto, en relación con el costo, dependerá de la calidad y el tipo de la mano de obra requerida.

Métodos, Instalaciones y Organización. Es bien sabido que la organización y los métodos de trabajo influyen decisivamente en el costo de un servicio o de un producto, porque de lo adecuado que sean dichos métodos depende el volumen y la calidad. Pero muchas veces los procedimientos están condicionados por las características del equipo y de las instalaciones, por lo que el analista deberá investigar cuál de estos tres factores determina el mayor o menor grado de eficiencia en el trabajo.

#### Construcción de Modelos.

En la actualidad, la administración se vale de una herramienta sumamente valiosa para plantear la solución de problemas de decisión en los sistemas organizados: la Investigación de Operaciones, que permite aplicar el método matemático para hacer abstracciones y representar en forma simplificada las relaciones de causas a efecto entre los factores que determinan un problema. Ya hemos dicho antes que la toma de decisiones en el sector público resulta complicada debido a la gran cantidad de objetivos y funciones que tienen los organismos y a la enorme cantidad de elementos, tanto humanos como materiales que intervienen en la operación. Las diversas técnicas de la investigación de operaciones, permiten la construcción de modelos mediante los cuales se puede visualizar por anticipado la combinación más adecuada de los elementos y los probables resultados de un determinado curso de acción.

Criterio de Selección. Cuando se ha hecho uso de alguna de las técnicas de la investigación de operaciones y se tienen a la vista los diversos cursos de acción que arrojen los modelos matemáticos, es necesario contar con criterios definidos para optar por alguna de las posibles alternativas, es decir, se necesita disponer de normas definidas para poder clasificar las opciones que se tienen a la vista. Esto resulta muy delicado porque del criterio que se adopte para esa elección dependerá la decisión que se tome. Un criterio inadecuado llevará siempre a una decisión equivocada.

#### Sistemas de Registro e Información.

La operación de todo sistema y en particular, la operación de todo organismo social, para poder ser objeto de un adecuado control, debe contar con un sistema de registro y de información que permita verificar en cualquier momento o en fechas previstas, la efectividad y la eficiencia del desempeño de sus funciones; en consecuencia, este será uno de los aspectos que deban conocerse para poder proceder al análisis de la ejecución. De acuerdo con esto, tomando como punto de partida los objetivos de la unidad y la descripción de las labores que tiene a su cargo, deberá investigarse de qué instrumento dispone para captar los datos de operación y por qué medios los da a conocer a aquellas otras dependencias o secciones con las que tiene relación lo que se hace en el sitio en que va a realizarse el estudio, ya que estos elementos constituyen una de las principales fuentes de información para apoyar el plan de trabajo del analista. En relación con esto es necesario formular una relación de los medidores de desempeño que sirvan de puntos de referencia o de patrones contra los cuales comparar el producto que se considere como resultado de cada una de las operaciones y muy especialmente el momento y el sitio en que deben captarse los datos.

### EL PROCESO ANALITICO

El analista tiene que partir de la idea de que el estudio que realiza debe conducir a descubrir la deficiencia en la actividad administrativa de un organismo, con el fin de mejorar sus sistemas y procedimientos de trabajo y lograr el mejor aprovechamiento de los recursos, tanto humanos, como materiales de que dispone para lograr sus objetivos.



De acuerdo con esto, es necesario adoptar una metodología que, como en todos los estudios de los problemas dentro de las ciencias sociales, y en particular de la administración, no puede estar sujeta a patrones rígidos ni uniformes que representen un estándar aplicable a todos los casos, sino que habrá de trazar de acuerdo con las circunstancias, pero que sí puede someterse a un marco general que comprenda las siguientes etapas:

#### Etapas de Investigación:

Consiste en la aplicación de la estrategia en el plan de trabajo y su objeto es la recopilación de datos mediante el uso de los instrumentos previstos para ese fin (entrevistas, cuestionarios, observación directa, etc., y las técnicas así como la conducta que se adopten estarán en función de los objetivos que se persiguen y la naturaleza del problema.

Los principales aspectos que debe cubrir pueden clasificarse en dos grandes grupos:

a) **Situación actual.** Es necesario el uso de papeles de trabajo en los que para cada fase de la operación se tome nota de lo que real y efectivamente ocurre en el sitio sujeto a observación, con la mayor objetividad que sea posible y despojándose de todo prejuicio a que pudiera dar lugar el ambiente en que se trabaja, o la simpatía o antipatía de las personas que intervienen en la operación, a fin de llegar a lo siguiente:

- conocimiento y descripción exacta del hecho que se observa o de la situación que prevalece.
- Análisis del hecho o de la situación para conocer todos sus detalles.
- Comprensión y crítica de cada uno de los detalles.
- Ordenación y clasificación de los detalles, de acuerdo con un criterio establecido, con objeto de descubrir sus relaciones y su interacción.

Todo esto conducirá a descubrir las deficiencias y a la localización de las causas, lo que a su vez permitirá formular un diagnóstico que sirva de apoyo para la proposición de soluciones. Los modos de actuar optativos dependerán de las variables que se establezcan con vista de los datos que arroje el diagnóstico.

b) **Problemas a que da origen la situación actual.** El diagnóstico debe proporcionar:

- 1) a qué problemas da origen la situación actual.
  - 2) Cuáles son las causas de esa situación. Distinción entre los síntomas y la etiología del problema. Por ejemplo, un síntoma de deficiencia puede ser una fuerte rotación del personal, pero las causas las podemos encontrar en una defectuosa tabulación de salarios; en un nivel de salarios inferior al que existe en otros centros de trabajo, para la misma categoría de empleos; en un ambiente insalubre o inadecuado de trabajo; en un comportamiento inadecuado de los supervisores, etc.
  - 3) Cuál es el obstáculo más fuerte para encontrar una solución; es decir, cuál es el problema clave: el personal, el equipo, la ubicación, la falta de dinero, etc.
  - 4) Dentro de qué límites o condiciones podemos encontrar una solución satisfactoria.
  - 5) Descubrir los posibles cursos de acción opuestos a las soluciones propuestas y analizar el comportamiento que puede adoptarse ante ellos.
- En la administración, como en las demás ciencias sociales y aún en las ciencias naturales, con frecuencia el investigador, al proponer cambios en una situación determinada ya existente, se encuentra ante un proceso dialéctico; es decir, propone una solución a un problema o un curso de acción determinado y de inmediato se ve ante la presencia de una reacción de los elementos, que actúa en sentido contrario; no se trata de algún factor que en forma estática obstaculice y obligue sólo al vencimiento de la inercia, sino de una corriente contraria a la que se pretende seguir. En estos casos será necesario imponer la fuerza de la razón, apoyada en argumentos de carácter técnico o científico; o bien adoptar determinadas estrategias para sortear los embates de los elementos que se oponen a la implantación de un nuevo modo de actuar.

#### Etapas de Valoración:

Una vez que se ha cubierto a satisfacción la etapa anterior y que se está en posesión de los datos que permitan tener una visión

completa de la situación que prevalece en cada uno de los centros de trabajo sometidos a estudio, se considera llegado el momento de iniciar el examen crítico de la información recabada.

Las técnicas y los instrumentos de análisis a emplear, dependerán del criterio, de la capacidad técnica y de la experiencia del analista, pero en todo caso, el juicio que se forme deberá tener como puntos de apoyo los siguientes elementos:

- Un conocimiento cabal del hecho o de la situación sometidos a estudio.
- La posibilidad de descomponer ese hecho para conocer cada una de sus partes o de sus detalles.
- La posibilidad de comprender y examinar críticamente cada una de esas partes.
- La posibilidad de ordenar todo el conjunto de partes o detalles, conforme al criterio de clasificación que se considera más adecuado.

Todo esto deberá conducir a la localización de las deficiencias y de sus causas y a la proposición de opciones para encontrar la solución satisfactoria, mediante una evaluación de las ventajas y los inconvenientes, a la luz de las circunstancias prevalecientes en cada caso.

### RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS

Una vez terminado el proceso del análisis y hecha la evaluación de las alternativas para los diversos cursos de acción, debe trazarse un esquema para la formulación de un dictamen, que constituye la expresión de lo que, a juicio del analista, a) es la situación actual; b) qué problemas trae acompañados esa situación; c) qué medidas deben adoptarse para corregir esa situación.

El dictamen debe dividirse en tantos capítulos como dependencias o centros de trabajo integren el organismo sometido a estudio y se compondrá de las siguientes partes:

- Será dirigido al funcionario o al órgano administrativo que solicitó el estudio.
- Una introducción, precisando cuál fue el propósito del estudio, el enfoque que se le dio, de acuerdo con instrucciones recibidas; si es el caso y de acuerdo con ello, cuál fue la extensión del trabajo realizado, las limitaciones establecidas o las restricciones encontradas.
- El contenido propiamente dicho, dividido

en capítulos como se indicó más arriba, señalando hechos, problemas y recomendaciones, e incluyendo en cada capítulo los formatos o los cuadros que se sugieren para cada propuesta.

Para la formulación de recomendaciones debe tenerse presente que el análisis tiene por objeto desarrollar medidas que tiendan al mejoramiento de los sistemas administrativos del organismo y requiere las siguientes consideraciones:

- En ningún momento apartarse de los propósitos del estudio.
- Considerar cada problema dentro del marco del sistema o área a que pertenece.
- Que las recomendaciones sean prácticas y concuerden con la realidad, para poder ser aplicadas, eliminando aquellas que pudieran aumentar la complejidad del sistema.
- Que las sugerencias seleccionadas se acompañen con una descripción de los elementos humanos y materiales necesarios para su aplicación y una estimación de su costo probable.

Las recomendaciones pueden referirse a un puesto, a un método de operación, a un sistema de registro o de información, a un sistema de almacenamiento y distribución, a la utilización de ciertos equipos mecánicos o a todo el funcionamiento de un centro de trabajo, y pueden consistir en lo siguiente:

- Modificar la forma de desempeñar una labor, cuando se tiene la seguridad de que existe una mejor manera de hacerla, buscando siempre una simplificación que evite movimientos innecesarios y reduzca la fatiga mental o física del personal, o el desperdicio de tiempo y de materiales.
- Eliminar aquellos elementos o aquellas operaciones en los que se descubra duplicidad o que se consideren superfluos para el cumplimiento de una función que puede realizarse cabalmente prescindiendo de ellos.
- Adicionar elementos u operaciones, a los ya existentes, si se comprueba la necesidad o la inminencia de un aumento de volumen o bien la conveniencia de que el producto o el servicio resulten de mejor calidad.
- Combinar dos o más de las medidas anteriores si con ello se preve un mejoramiento en la estructura y en la marcha de la dependencia, o cuando ésta tiene que adaptarse para una nueva forma de operación en vista de cambios en la organización.

