

# El análisis de las organizaciones estatales. Un recorrido por distintos enfoques teóricos y metodológicos

*María Laura Pagani y María Eray Arce*

## Introducción

En este capítulo se busca reflexionar acerca de distintas teorías, enfoques y metodologías para el análisis de las organizaciones públicas como objeto de estudio de las ciencias sociales, preguntándonos acerca de las formas de aproximación y conocimiento a los múltiples fenómenos que atraviesan actualmente a este tipo de organizaciones. Así, y a partir de la definición de análisis organizacional que realiza Schlemenson (1990), concebimos a estas teorías como un objeto de conocimiento, un conjunto de métodos de investigación y un sistema de valores que atraviesan una práctica profesional.

En este trabajo se presenta por un lado, un breve recorrido por las diferentes teorías y enfoques sobre las organizaciones públicas, y por otro lado, se reflexiona acerca del uso de metodologías y técnicas a partir de una serie de recomendaciones –en función de la experiencia de las autoras–, para su utilización en estudios en las organizaciones de la administración pública<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> En el artículo nos referiremos a las organizaciones estatales en general, sin embargo es necesario que el analista tenga en cuenta la variedad que existe en torno a las mismas, y reconozca sus diferencias ya sea por sus características jurisdiccionales (organizaciones nacionales, provinciales o locales), sectoriales (salud, educación, justicia, seguridad, etc.), su relación con la ciudadanía (organizaciones que brindan servicios o aquellas orientadas a brindar productos internos al aparato estatal (áreas de personal, legales, etc.), según su composición (públicas, mixtas), el tipo de organización administrativa (centralizada, descentralizada, entes autárquicos, organismos de la Constitución, etc.), el poder del que dependen (Ejecutivo, Legislativo, Judicial), entre otras.

reflexionando sobre el rol que ocupa el analista<sup>2</sup> en el proceso de estudio de las mismas.

En esta introducción quisiéramos partir de la dificultad que reconocen distintos autores acerca del marco teórico sobre los estudios organizacionales, entendido este como un ámbito de conocimiento de límites borrosos que trasciende a una conformación disciplinaria. Se trata de un espacio multidisciplinario, diverso y fragmentado, que ha sido comparado a una “jungla” (Ibarra Colado, 2006a) o campo de conocimientos que se asimila a un “matorral”, más que a un “jardín ordenado” (Pfeffer, 2000). Como campo de estudio multidisciplinario es en consecuencia, multiparadigmático, heterogéneo en los métodos que emplea y en los focos de abordaje. Para Gorrochategui puede ser caracterizado como “anárquico, fragmentado e inconcluyente, encontrándose en un estado de desarrollo evolutivo por cambios incrementales y constantes, cuyos hallazgos son discontinuos, inconexos y no integrados” (2007, p. 59). En un sentido similar, Medina (2010) se refiere a un “anarquismo epistemológico”, donde no existe un cuerpo teórico monolítico para el estudio y comprensión de estos fenómenos, sino una visión parcelaria y simplificadora de los hechos organizacionales que no permite la aprehensión integral de los mismos. Para este autor, ello reside principalmente en la predominancia de un nexo hereditario entre la administración y la teoría de la organización como puntales principales de los estudios organizacionales, donde la administración como campo disciplinar se ha caracterizado por su sesgo “tecnicista” y de “pragmatismo empresarial”, que ha relegado la reflexión teórica (2010, p. 93). Esta tendencia se relaciona a su vez con el hecho que los estudios iniciales desde fines del siglo XIX se centraron en las organizaciones industriales (Ibarra Colado, 2006a), siendo funcionales al servicio de intereses de las empresas y teniendo como propósito el incremento de la productividad.

De esta forma, hasta mediados del siglo XX las organizaciones públicas no se constituyeron como objeto de investigación específico en el ámbito de los estudios organizacionales, siendo asimiladas a las entidades privadas. Esta situación cambia con la difusión de los estudios de la burocracia, basado en el cumplimiento de las normas y la centralidad de la estructura organizativa. Sin embargo es la consolidación de los Estados de Bienestar y la

---

<sup>2</sup> A lo largo del trabajo nos referiremos indistintamente al analista como rol, teniendo en cuenta que los estudios organizacionales pueden ser llevados a cabo por grupos de analistas, conformados por personas con diferentes pertenencias institucionales y disciplinares.

ampliación de sus funciones lo que marca el inicio de estudios propios sobre las organizaciones estatales y la administración pública. No obstante ello, la centralidad de la visión empresarial volverá con fuerza en la década del setenta, acompañada por la Reforma del Estado y la Nueva Gestión Pública (NGP) como paradigma de organización.

Dentro de las características de este tipo de estudios, se asiste al predominio de los análisis anglosajones que presentan dificultades para interpretar los fenómenos organizacionales de las “orillas” (Ibarra Colado, 2006b, p. 142), dada por su incapacidad para adaptarse a las realidades locales, propias de América Latina, pese a su pretensión de validez universal. En este marco, el autor señala los problemas que se produjeron en la estructura social a partir del desmantelamiento de los Estados de Bienestar como consecuencia de la implementación de una racionalidad neoliberal en un contexto que denomina como de “modernidad híbrida”, caracterizada por la inequidad y la exclusión, enfatizando en la necesidad de investigar dificultades e implicaciones propias del desarrollo de la región. En esta línea, Blanco y Carro señalan “la importancia de comprender las propuestas teóricas en el marco de los antecedentes personales y de la época a los cuales corresponden, atendiendo al contexto histórico-social en el que la teoría es producida” (2014, p. 3).

De acuerdo con Medina (2010), los viejos esquemas conceptuales han demostrado su agotamiento ante realidades cada vez más complejas, en las que la racionalidad instrumental se desdibuja para adquirir múltiples significados. La búsqueda de nuevos caminos se vincula con el reconocimiento de la organización como relación entre orden y desorden, ciclos de complejidad y bifurcación y la comprensión de la administración como saber y poder. Entre estas nuevas tendencias Medina (2010) identifica: a) el crecimiento acelerado del trabajo de gestión y de sus aparatos burocráticos, donde sitúa como una constante el problema de las estructuras organizativas y la exigencia en su diseño eficiente; b) las nuevas modalidades de operaciones, como las realizadas por internet, que da pie a organizaciones carentes de un referente físico o de activos tangibles, asistiendo a la conformación de organizaciones virtuales; c) el estudio de las emociones y su dinámica como elemento fundamental en el proceso laboral, que implican en la arena organizacional una ventana de oportunidad para incorporar nuevos paradigmas. En esta línea, coincidimos con el autor en que dicha multiplicidad de enfoques podría constituir una fortaleza para abordar de la complejidad que actualmente atraviesan las organizaciones.

En la primera parte del capítulo, identificamos algunos hitos sobre los enfoques y las corrientes teóricas que, a lo largo de los años, construyeron diferentes miradas sobre el Estado y la administración pública.

En la segunda parte, analizamos un conjunto de dimensiones para el estudio de las organizaciones que plantean distintos autores, retomando las variables trazadas por los principales enfoques teóricos, realizando una adaptación a las especificidades de las organizaciones estatales. En esta línea, reunimos una perspectiva multinivel de estos fenómenos complejos, indagando en las vinculaciones intraorganizacionales, la relación entre la organización y sus integrantes, la vinculación entre estos. las relaciones entre organizaciones y entre ellas y los destinatarios de sus acciones. Asimismo, se plantean algunas reflexiones sobre el rol del analista en una institución estatal, delimitando una serie de recomendaciones para su ingreso y el desarrollo de su estudio según los propósitos que movilizan su investigación.

En el tercer apartado, abordamos las distintas técnicas de producción de la información aplicadas al ámbito de la administración pública, haciendo hincapié en las posibilidades de combinación según el momento del estudio y sus objetivos. Aquí, proponemos algunas reflexiones para su efectiva implementación, teniendo en cuenta el ámbito específico de análisis y los actores involucrados.

Por último, recopilamos los aspectos destacados del artículo, enfatizando en una serie de desafíos en el estudio de este tipo de organizaciones.

## Los estudios sobre el Estado y la administración pública

Como se mencionó en el apartado anterior, las organizaciones públicas se constituyeron como objeto de estudio posteriormente a las entidades industriales, donde se concentraron los primeros análisis organizacionales.<sup>3</sup> Así, el taylorismo basó su estudio en el empirismo científico y en la instrumentalidad del conocimiento para el análisis de tiempos y movimientos dentro de la fábrica, a partir del relevamiento sobre el comportamiento humano para el diseño de teorías explicativas, buscando obtener eficiencia mediante la estandarización de las tareas (Neffa, 1990). Más tarde, la denominada Escuela de Relaciones Humanas desarrolló los experimentos de *Hawthorne* para analizar el comportamiento social de los trabajadores, concluyendo que el mismo

---

<sup>3</sup> Según Bañón (1997) los primeros estudios sobre las organizaciones públicas se definen por su perspectiva jurídica.

está influenciado por las normas y los valores de los grupos sociales en que se desarrollan.<sup>4</sup>

Es recién en la etapa de institucionalización de la teoría organizacional (Ibarra Colado, 2006a) a mediados de los años cincuenta, que se amplía el análisis a otro tipo de organizaciones (religiosas, escuelas, prisiones, hospitales, ejército, administración pública, sindicatos, partidos políticos). Harmon y Meyer (1999) señalan que, en los inicios se consolida una “teoría genérica” de las organizaciones donde no existe distinción entre organizaciones públicas y privadas, y donde asimismo, no se consideran en el análisis las variables de tiempo, lugar, contexto social y político donde se desarrollan las acciones. Esto se debió especialmente a la búsqueda de principios universales y de explicaciones científicas libres de valores. El carácter de lo público se asociaba a lo político –entendido en un sentido negativo– y se consideraba que la administración debía mantenerse separada de la misma, por lo que la ciencia debía incluir como objetos de estudio otro tipo de organizaciones o abordar la administración dejando por fuera del análisis su constitución política. Bajo esta perspectiva, “las cuestiones de valor político podían y debían excluirse de tal empresa y una vez excluidas, el análisis científico descubriría toda conducta organizacional que fuera constante en todos los medios organizacionales, fuesen públicos o privados” (Harmon y Meyer, 1999, p. 51). Es en los años cuarenta cuando comienza a romperse esta visión con los trabajos de Appleby, Dahl y Waldo, y la administración pública empieza a ser concebida desde el diseño de políticas, donde lo político es considerado como inherente a este tipo de organizaciones. El gobierno, entonces, es considerado como algo distinto de los negocios, ya que el énfasis está puesto en los servicios y no en las ganancias, y donde la responsabilidad presenta un carácter eminentemente político más que racional.

---

<sup>4</sup> Como se observa, este es un ejemplo del colonialismo de los estudios organizacionales que señalamos en la Introducción del capítulo, donde la mayoría de los autores locales se refiere a estas corrientes organizacionales sin mayor referencia a los procesos propios de América Latina. En este sentido, se recomienda la lectura de Novick (2006) que caracteriza una llegada del taylorismo a América Latina con particularidades distintivas en un proceso de sustitución de importaciones y con un rol central de los sindicatos y la re taylorización, en el aspecto del control durante la dictadura (1976-1983). Luego, durante los años ochenta, señala la coexistencia de sistemas preindustrializados con formas de organización fordista y fábricas que aplican la flexibilización.

Un hito fundamental en los estudios sobre la administración pública lo constituyen los escritos de Weber sobre la burocracia.<sup>5</sup> Según el autor, las organizaciones más eficientes y eficaces tienen una estructura jerárquica en la cual las acciones de los miembros de la organización son guiadas por un sentimiento de obligación a la organización, y por una serie de reglas racionales que hacen previsible sus comportamientos. La norma, de validez universal, condiciona el funcionamiento del aparato administrativo y el apego a la misma garantiza la imposibilidad del funcionario para negociar, acordar e intervenir en general bajo su propio criterio. Por ello, los resultados de la producción del sistema son evaluados mediante el cumplimiento normativo, es decir, a partir del respeto por los procesos y los procedimientos. La estructura, de forma piramidal y jerárquica, plantea un esquema interno para la relación entre las funciones, bajo una marcada tendencia hacia la centralización de la autoridad formal y el poder estratégico alrededor de la cúpula (Etkin y Schverstein, 1989). En este enfoque se destaca: la existencia de reglas y una cadena de mando clara para la toma de decisiones; la promoción de las personas con base en la capacidad y la experiencia; la centralidad en la autoridad y la responsabilidad, lo que facilita la evaluación de los resultados y su recompensa, y la previsibilidad para las acciones, que vuelve al sistema eficiente y confiable, entre otras características.

Sin embargo, algunos autores señalan las limitaciones o debilidades para analizar las organizaciones públicas desde este enfoque, ya que han considerado que deja de lado la capacidad de los sujetos; no reconoce la incidencia de la conducta, y por lo tanto no tiene en cuenta las relaciones humanas, afectivas y emocionales que se desarrollan al interior de las organizaciones, entre otras. Asimismo, han criticado el exceso de burocratización<sup>6</sup>, ya que enfatiza

---

<sup>5</sup> Los estudios sobre la burocracia se abordan desde diversas perspectivas. En los trabajos de Oszlak (1977) y Barestein (1981) se menciona la corriente administrativo-organizacional, frente al enfoque histórico-estructural. La primera concebida como instrumental, basada en la eficiencia, y la otra, como análisis político, que reconoce el juego de intereses y conflictos, donde la burocracia no es neutral ni tan solo intermediaria entre gobernados y gobernantes. Autores como Olsen (2005) la enfatizan como institución, basada en las normas y la cultura, mencionando una tercera vertiente desde una visión más antropológica (Etkin, 1986).

<sup>6</sup> Por ejemplo Barestein (1981) se refiere a la sobre-organización cuando es excesivo el apego a las rutinas burocráticas y se generan disfunciones o desviaciones, que impactan a nivel de resultados organizacionales a partir de un desplazamiento de objetivos, donde la burocracia se convierte en un fin en sí misma.

la importancia de los procedimientos y apego a la norma, perdiendo de vista el logro de los objetivos de la organización. Finalmente, han señalado que implica un choque de lógicas dado por la presencia de mecanismos que separan las decisiones de administración respecto de las definiciones de política y, en este sentido, provoca el distanciamiento de la organización respecto a las necesidades y expectativas de la comunidad (Etkin y Schverstein, 1989).

Otro hito lo constituye la emergencia de la administración pública como área de estudio que se consolida con el Estado de Bienestar, marcando un nuevo rol del Estado y una ampliación de sus funciones (Bulcourn, Cardozo y Jolias, 2010; Bañón, 1997). Esta transformación vuelve necesario el desarrollo de nuevas capacidades técnicas y políticas para planificar, implementar y evaluar políticas públicas. Es en este momento donde los estudios de la administración se enriquecieron con distintos enfoques: la economía, la sociología, pero, especialmente, la ciencia política.

A partir de los años setenta, las ciencias sociales desarrollaron estudios sobre las instituciones y las estructuras de gobierno, los procesos y los comportamientos políticos y electorales, y las políticas públicas. Sobre estas últimas, nos interesa enfatizar la difusión de la idea de ciclo de la política pública<sup>7</sup>, como proceso que se desenvuelve en distintas etapas (Aguilar Villanueva, 1993; Tamayo Sáez, 1997). Este enfoque de proceso fue criticado por su perspectiva legalista, que orienta el análisis de arriba hacia abajo, así como por la exclusión de la posibilidad de superposición entre etapas o desvíos de las mismas.

Como se observa, este enfoque centra el interés por el estudio de las políticas públicas exclusivamente en el Estado, así como en el desarrollo de la administración pública (Vilas, 2011). Son las teorías pluralistas del sistema político las que introducen al mismo una multiplicidad de actores con intereses que influyen en las decisiones tomadas por los funcionarios y los políticos. Estas teorías, sin embargo, suponen que en su intervención todos los actores poseen la misma eficacia en el despliegue de sus acciones y en la consecución de sus objetivos, invisibilizando que el poder y la capacidad para actuar en la sociedad tienen una distribución desigual, y la misma moldea el contexto en el que actúan los planificadores y los administradores públicos.

---

<sup>7</sup> Los momentos de una política pública difieren según los autores, sin embargo, podemos encontrar algunas etapas comunes (Aguilar Villanueva, 1993): 1) definición del problema/conformación de la agenda, 2) formulación de alternativas, 3) toma de decisiones, 4) implementación, 5) evaluación.

Ya en la década del setenta predominaron los enfoques de la microeconomía, con la irrupción de la perspectiva de la Nueva Gerencia Pública (NGP), introducida con mayor fuerza de la mano de las reformas del Estado en los noventa. Así, a continuación de las primeras reformas tendientes a minimizar su rol en diferentes esferas de la actividad económica y social, tuvo lugar la nueva generación de reformas que priorizaron una serie de transformaciones hacia adentro del Estado (Oszlak, 1999). Este enfoque se apuntaló en las ideas provenientes de las ciencias de gestión o del *management*<sup>8</sup>, cuya legitimidad como fuente de propuestas para mejorar el desempeño del sector público encontró sustento en la experiencia entendida como exitosa en el sector privado. Como señala Aguilar Villanueva (2006), la NPG se presentó como una propuesta confiable basada en teoremas procedentes del neoinstitucionalismo económico y del gerencialismo, orientándose a argumentar en detrimento de la administración pública e instrumentar su reducción. En esta etapa predominaron dos tipos de estudios: el análisis racional de las políticas públicas que enfatizó en la eficiencia y eficacia, y por otra parte, los trabajos centrados en los problemas de la implementación de políticas (Díaz, Galano y Curti, 2014).

La NGP fue ampliamente criticada especialmente por la incorporación de herramientas de gestión del sector privado que desconocieron la cultura propia de las organizaciones estatales (Blutman y Menéndez, 2003). Al mismo tiempo, se señaló la sobrevaloración de la satisfacción del consumidor, tendiente a convertir al gobierno en un instrumento de consumo de servicios que generaba una negación de la ciudadanía en términos de legitimidad, igualdad y acceso (López, 2005). También se enfatizó que este enfoque impuso un modelo de Estado entendido como ideal y válido para todo tiempo y lugar, situación concebida como un “remedio tecnocrático” (Thwaites Rey, 2005). En esta misma línea, Abal Medina (2010) sostiene que en nuestro país este paradigma presentó algunas falencias vinculadas en gran medida con la adopción de un modelo de gestión que había sido concebido para una realidad diferente a la de nuestra región. En efecto, en Estados Unidos y en Europa la NGP fue una respuesta a las rigideces ocasionadas por el modelo weberiano, que sin embargo en América Latina no había llegado a desarrollarse plenamente.

---

<sup>8</sup> Para profundizar los postulados de la Nueva Gestión Pública se recomienda la lectura de Osborne y Gaebler (1994).



A estas perspectivas dominantes llamadas “vieja gobernanza” (Aguilar Villanueva, 2006) se opuso un nuevo enfoque del “buen gobierno” o “buena gobernanza”<sup>9</sup>, introducido en 1989 por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, donde se refuerza la orientación hacia la participación y la transparencia (Oszlak, 2013).<sup>10</sup> Para Abal Medina (2010), esta perspectiva enfatiza en la coordinación social para involucrar una amplia gama de actores (estatales y de la sociedad civil) en la satisfacción de necesidades ciudadanas. Se destaca así la mayor capacidad de decisión de estos actores no gubernamentales en la definición, la orientación y la instrumentación de las políticas y los servicios públicos, dando cuenta del surgimiento de nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales (Aguilar Villanueva, 2006). Ello implica el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado, complementario e interdependiente entre organismos estatales, organizaciones privadas y sociales; la gestión a partir de redes y la coordinación inter e intrajurisdiccional. Como señala este autor, esta tendencia emergida de un horizonte de crisis de gobernabilidad de las democracias, supuso la recuperación del ciudadano, atendiendo a nuevas estructuras y estilos orientados a la atención de la ciudadanía, y abiertos a formas de asociación y coproducción con los organismos públicos y sociales para atender las necesidades públicas.

Específicamente, el desarrollo de una serie de estudios que aborda a los actores en redes y coaliciones promotoras (Díaz, Galano y Curti, 2014; Cruz y Petrizzo, 2008) se vuelve predominante en los últimos años, redefiniendo el concepto de lo público. Asimismo, y retomando a Abal Medina (2010), han avanzado también en el ámbito estatal los estudios de las emociones y su dinámica en la arena organizacional. El abordaje de los mismos introduce una mirada subjetivista sobre las implicaciones de aquellos que implementan la política pública (Perelmiter, 2010;

---

<sup>9</sup> El de gobernanza es un concepto bifronte: surge por un lado como consecuencia de la crisis del Estado Social, en la que se evidencia que no alcanza solo con el Estado para dirigir la vida social y, por el otro lado, como consecuencia de la creciente diferenciación interna de los ámbitos de la esfera de acción de la sociedad contemporánea. “El concepto de Gobernanza es un concepto poscrisis, en tanto que la crisis y sus secuelas hicieron posible distinguir entre la acción del gobierno y la gobernación de la sociedad o dirección efectiva de la sociedad” (Villanueva, 2006, p. 80).

<sup>10</sup> Los conceptos de participación, colaboración y transparencia constituyen los tres ejes de lo que se conoce más recientemente como el paradigma del Gobierno Abierto (Calderón y Lorenzo, 2010).

D'Amico, 2013), sobre las experiencias de los trabajadores estatales (Gil García, 2014; Diana Menéndez, 2009), colocando la mirada en los destinatarios de los distintos programas (Raggio, 2003; Hoop, 2015). Estos estudios, basados en metodologías cualitativas, introducen el enfoque de la perspectiva del actor (Guber, 2005) como pilar para la construcción del conocimiento social, recuperando las prácticas, las acciones y las experiencias tal como son sentidas, vividas y significadas por los propios actores, y que operan como marcos para comprender la acción social. Como resultado de estas etapas, y como señala Felcman,

está en duda lo que años atrás fue predominante: el paradigma neoliberal individualista, instrumentado mediante las tecnologías de gestión pública del *New Public Management* (NPM) “estalló” y sus diferentes fragmentos están ahora girando en un espacio interparadigmático (acéptese el *big bang* como metáfora) (2016, p. 118).

Posteriormente, durante la primera década del siglo XXI e impulsados por el creciente rol adoptado por los Estados en la política económica y social, se multiplicaron los programas públicos que generaron mayor interés por conocer de modo riguroso el funcionamiento efectivo de las intervenciones estatales y se potenciaron los estudios dirigidos a las políticas públicas, diferenciándose de aquellos abordajes tradicionalmente asentados en los aspectos jurídicos o técnicos del Estado. En este nuevo marco, se vuelve central la política concebida como construcción y ejercicio de poder con sus propias leyes y técnicas referidas a su objeto específico (Vilas, 2011). Así, se vuelve importante la dimensión política en tanto estructura de poder, donde se pone en juego quién decide y para quién se decide, es decir que lo que el Estado puede o debe hacer depende de los objetivos y estrategias que se fijan para la organización económica de la sociedad, su proceso de desarrollo así como de la capacidad diferencial de los actores económicos y sociales para negociar y competir entre sí por esos recursos.

Finalmente, y tras los recientes cambios políticos en la región, se asiste a importantes modificaciones en materia de gestión estatal donde, si bien resultan muy recientes para un análisis detallado, se percibe una tendencia hacia la revalorización de la técnica sobre la política así como de la lógica del sector privado, que plantean la posibilidad de equiparar a las organizaciones del sector estatal y privado. Consideramos así que existe un regreso del debate que coloca en tensión el rol que ocupan las instituciones estatales, la mirada sobre sus políticas y, en definitiva, sobre el rol del Estado.

## El análisis de las organizaciones públicas.

### *¿Qué estudiar en las instituciones estatales?*

Como explicitamos, el fenómeno organizacional no puede estudiarse desde una única disciplina y, en este sentido, la mirada interdisciplinar facilita el abordaje de distintas dimensiones y diversos niveles de análisis. Una primera forma de definir qué analizar está dada por la propuesta de Schlemenson (1990), quien plantea abordar:

- *El proyecto que sustenta la organización:* es el soporte fundacional básico que se traduce en planes de acción, dando origen a la organización para satisfacer necesidades. En las instituciones públicas las acciones son aprobadas mediante normativa pertinente que delimita el alcance de la misma, estableciendo sus misiones y funciones. Asimismo, estos objetivos institucionales pueden sufrir cambios a lo largo del tiempo, ya que la organización es interpelada por las transformaciones en el contexto en el cual desarrolla sus acciones. Es así que, dentro de sus competencias originales, algunas instituciones han adoptado nuevas miradas y enfoques, en vinculación por ejemplo a la incorporación de la promoción y protección de los derechos humanos, el cuidado y protección del medioambiente, entre otros.
- *El contexto histórico:* las organizaciones se desarrollan en un contexto político, socioeconómico y cultural caracterizado por la existencia de actores sociales que articulan y establecen mecanismos de cooperación, alianzas, confrontación y negociación. Por un lado, las organizaciones son influidas por un determinado contexto (Mayntz, 1980), pero a su vez, influyen sobre el mismo (Perrow, 1992). El análisis del contexto histórico da cuenta del desenvolvimiento de la organización, los cambios, momentos o hitos que ha atravesado hasta llegar a la situación actual. Por ello, durante el relevamiento es importante vincular el material documental (la normativa), con su contexto de elaboración, así como referenciar las apreciaciones sobre el pasado de la organización respecto a diversos hitos, por ejemplo, el momento de creación de un organismo, los cambios de gestión y/o en la estructura, la identificación y reorientación de objetivos o formas de intervención, entre otros. Finalmente, se observa que, en los últimos años, muchos organismos han atravesado transformaciones importantes, influenciados por nuevas demandas del contexto (en materia de salud, medioambiente, discapacidad, seguridad,

- etc.), que han producido cambios en sus objetivos y sus funciones.
- *La estructura organizativa*: refiere al conjunto de roles o posiciones que forman parte del sistema y se expresa en un organigrama donde se definen las jerarquías, las funciones y acciones asignadas a cada una de las partes que componen la organización. En el análisis de la estructura organizativa, resulta relevante estudiar continuidades y transformaciones<sup>11</sup> –incluyendo aquellos proyectos modificatorios que no han llegado a prosperar en el tiempo, pero que brindan pistas sobre el horizonte de la organización–, y sus implicancias en el contexto – cambios respecto de los organismos de pertenencia, jerarquizaciones o desjerarquizaciones, entre otros.
  - *Procesos de trabajo*: las organizaciones estatales están compuestas por un conjunto de procesos que permiten el desarrollo de actividades (acciones) que incluyen información y decisión, para el logro de los objetivos institucionales. A los mismos se puede acceder mediante manuales de procedimiento, perfiles de puestos de trabajo, guías y/o protocolos de acción y observaciones en los propios lugares de trabajo. El análisis de esta dimensión requiere a su vez del estudio de las tecnologías necesarias para su desarrollo. En este sentido, se recomienda tener en cuenta tanto los procesos de trabajo formales como los informales<sup>12</sup>, que se constituyen en muchos casos como estrategias de los propios actores para mantener procesos organizacionales y cumplir así con objetivos institucionales.

---

<sup>11</sup> En este punto, recomendamos la lectura del artículo de Camou y Mateo, donde se analizan las transformaciones en la provincia de Buenos Aires del área social frente a la estabilidad del Ministerio de Economía, identificando un contrapunto analítico y empírico con un área institucional consolidada. Respecto del primero se afirma: “sucede que en las poco más de dos décadas de recuperada vida democrática los organismos encargados de la política social provincial cambiaron una decena de veces de denominación, sus estructuras orgánicas y sus programas de acción se dispersaron, unificaron, o redefinieron al compás de los más diversos vientos, y sus distintas oficinas deambularon por la simétrica geografía platense sin orden ni concierto” (2007, p. 129).

<sup>12</sup> Por ejemplo Mintzberg (1992) se refiere específicamente a las relaciones de poder y de comunicaciones no escritas, identificando la existencia de un sistema de comunicación informal. Más recientemente, los trabajos referidos a la implementación de políticas públicas señalan las adaptaciones que los trabajadores realizan durante la etapa de ejecución de programas. En esta línea, por ejemplo, Crojethovic (2010) analiza el efecto de la informalidad en la dinámica organizacional, en el caso de hospitales públicos, a partir de lo que denomina las iniciativas no regladas llevadas a cabo por profesionales y trabajadores de la salud, como parte del proceso de construcción de políticas públicas desde abajo.

- *Relaciones intersubjetivas*: en las organizaciones se genera un sistema vincular, es decir, que las personas que integran las mismas en interacción con otros, y en el ejercicio de los roles institucionales, comprometen su personalidad, se identifican con la organización, generando conflictos, tensiones, etc.<sup>13</sup>
- *Relaciones de poder*: la organización está compuesta por sectores diferenciados, con determinados roles que conforman una variedad amplia de grupos significativos de poder que interactúan en una misma realidad social. Una tendencia común es pensar que el poder solo se concentra en la autoridad, sin embargo los distintos sectores de una organización poseen cuotas de poder que se sustentan en diferentes recursos: conocimiento de la normativa, información, etc. (Crozier y Friedberg, 1990). El análisis de esta dimensión resulta fundamental en aquellos casos en que el estudio se realice en el marco de una propuesta de mejora de la institución, ya que el mapa de actores, sus posiciones y sus vinculaciones jerárquicas y de poder dentro de la estructura, facilitarán y/u obstaculizarán los procesos de cambio.
- *Condiciones de trabajo*: involucran distintos aspectos tales como el salario, la tarea, las posibilidades de desarrollo personal, las alternativas de crecimiento y carrera, las oportunidades de participar en la toma de decisiones, el medioambiente de trabajo, los riesgos psicosociales, entre otros.<sup>14</sup> El análisis de esta dimensión y sus variables se vuelve relevante para comprender el marco en el cual se desarrollan los procesos de la organización y las posibilidades de acción de los actores.

---

<sup>13</sup> Esta dimensión, como la siguiente, fueron introducidas de forma más reciente en los estudios organizacionales que Ibarra Colado (2006a) identifica dentro de la “etapa de desarrollo”. Como señalamos en el apartado anterior, el recorrido en los trabajos sobre la administración pública continuaron con esta tendencia, siendo tradicionales los estudios sobre variables normativas y de estructuras formales, incorporando más recientemente las dimensiones subjetivas y sus implicancias.

<sup>14</sup> Sobre desarrollo y carrera laboral se puede consultar el trabajo de Iacoviello, Zuvanic y Tommasi (2009) para el caso de la administración nacional y de García y Quintans (2015) sobre el empleo público en la provincia de Buenos Aires. Sobre condiciones laborales es amplia la bibliografía respecto del sector educación y salud (por citar algunos ejemplos, el artículo de Dirie y Pascual (2014) y de Horrac, Occhi, Aranda y Rodríguez (2014) y siguiendo con otros ejemplos, la ponencia de Pagani y Urtizberea (2013) sobre riesgos psicosociales en un caso de trabajadores municipales.

A estas dimensiones de análisis, podemos agregar además las vinculadas al mundo simbólico y cultural, que en los estudios sobre organizaciones estatales tienen un escaso desarrollo (Blutman y Menéndez, 2003; Felcman, 2016). La introducción de este aspecto implica reconocer que las instituciones no se reducen ni a sus estructuras formales ni a los sistemas de roles que definen las funciones establecidas para el logro de los objetivos, sino que además,

están compuestas por rutinas, conocimientos e interacciones que se producen en el ámbito informal de las dinámicas cotidianas. Se expresa entonces tanto en la estructura de las posiciones de sus miembros como en los dispositivos culturales que van siendo naturalizados en esas interacciones (Beltrán, 2011, p. 127).

Hasta aquí, las dimensiones de análisis colocan su atención en la propia organización, es decir en un nivel de análisis intraorganizacional (estructuras, implementación de tecnología, uso de recursos, procesos), en la relación organización/integrantes (condiciones de trabajo, sistema de incentivos, poder), y en la relación entre integrantes (poder, relaciones interpersonales). Sin embargo, otros enfoques analizan dimensiones vinculadas a las relaciones entre organizaciones (cooperación, redes, articulación, conflictos) y de la misma con los destinatarios de sus acciones (satisfacción, procesos de demanda, participación).

Consideramos así que un enfoque que integra estos niveles de análisis es el de las capacidades estatales, ya que abarca el estudio de la relación entre Estado y sociedad (autonomía del Estado), la legitimidad estatal (la articulación público/privada), los dispositivos organizacionales (la calidad del aparato burocrático), y los arreglos interorganizacionales (la coordinación interorganizacional) (Bertranou, 2015). Este enfoque plantea una serie de componentes que combinan diferentes dimensiones de análisis empíricamente observables dentro de las organizaciones públicas, que es posible aprehender por medio de indicadores cuantitativos y cualitativos. Estos elementos son los que describen y explican la capacidad y el nivel de la misma, en función de las finalidades a cumplir (2015, p. 44), lo que permite aproximarse a los niveles de la capacidad estatal de distintos organismos, conjuntos de organizaciones o niveles del Estado.

Por último, resulta necesario advertir que en el estudio de las organizaciones estatales, son el problema y los objetivos los que orientan el análisis de las distintas dimensiones, de manera que el nivel seleccionado dependerá de la naturaleza del problema a abordar (Krieger y Fassio, 2016). En este punto y como señala

Schmukler (2016), es necesario establecer diferencias en las actividades que realiza el analista, entre lo que es investigar, diagnosticar e intervenir y sus efectos en las organizaciones públicas. Así, son los objetivos, el contexto en el que se realiza el estudio y los propósitos que conducen al analista los que condicionan la perspectiva teórica y metodológica elegida para el estudio organizacional.

Finalmente, se asume que no es posible analizar todos los componentes al mismo tiempo, sino que existen niveles y que cada uno de los elementos señalados puede ser tenido en cuenta en distintos momentos del estudio, ya que es posible acceder a algunas de las dimensiones una vez que se profundiza en el conocimiento de otras.

### ***El rol del analista en el estudio de las organizaciones públicas***

Antes de avanzar sobre las técnicas para el estudio de las organizaciones públicas, consideramos necesario detenernos en el rol del analista como actor dentro de la organización, es decir, reflexionar sobre el lugar desde donde se estudia la institución.

En primer lugar, el analista puede ser parte de la organización a estudiar y/o pertenecer a un área que propicia investigaciones dentro de la propia administración pública, lo que podríamos denominar “tecnoestructura” (Mintzberg, 1992). En segundo lugar, puede ser externo a la institución, proviniendo de universidades, consultoras, fundaciones y/o asociaciones civiles. En ambos casos, existe una postura teórica y un conjunto de postulados y metodologías que sustentan sus acciones<sup>15</sup>, que se encuentra atravesada por condicionantes históricos, políticos e institucionales, y que establecen las posibilidades de abordaje de las mismas. En tercer lugar, existen procesos de análisis donde se involucra además a los sujetos de la institución, independientemente del lugar que ocupan en la estructura (Krieger y Fassio, 2016). Se trata de estudios orientados a la implementación de procesos de mejora o intervención en las organizaciones públicas, impulsados bajo el paradigma de la investigación-acción. Los mismos parten del potencial de los actores para participar en la planificación e intervención de las instituciones donde se desempeñan, influenciando en las iniciativas, decisiones y recursos que se implementan.

---

<sup>15</sup> Para Vilas (2011) existe una impronta normativa en gran parte de la literatura dedicada al tema, que formula recomendaciones sobre cómo deberían ser producidas. Esto no suele ir acompañado por una explicitación de los supuestos axiológicos a partir de los que las recomendaciones se formulan.

Según los autores, se trata de un tipo de análisis que complementa la investigación, la labor educativa y la acción para la mejora de los propios lugares de trabajo, suponiendo una transformación y mejora en las condiciones de los mismos, ya que facilita los procesos de cambio.<sup>16</sup>

Además del rol, es necesario tener en cuenta la forma en que se inicia el estudio, es decir, si se realiza a partir de la solicitud de algún área estatal o por interés del propio analista o grupo de analistas (para una tesis, un trabajo final de una materia, una beca de investigación, un estudio que realiza una consultora). Existen casos en los que se asiste a una asociación de intereses y se consolidan acuerdos para la elaboración de trabajos conjuntos, se presentan proyectos de extensión por parte de las facultades para abordar de forma conjunta una problemática social, o se integran grupos mixtos para investigar temáticas puntuales de interés público.<sup>17</sup> En síntesis, podemos distinguir entre aquellos estudios que surgen como necesidad para el desarrollo de estrategias de intervención y/o procesos de cambio y mejora de las organizaciones, y aquellos donde el alcance de los objetivos es estrictamente cognitivo, en donde se enmarcan las investigaciones de tipo académicas. Consideramos así, que el rol que ocupa el analista, los objetivos del estudio y las motivaciones para su realización podrán condicionar en cierta medida el acceso a las fuentes de información y al proceso en sí, ya que el analista externo deberá trabajar fuertemente en el acceso a la organización, así como a la información y a las personas que forma parte de la misma.

En referencia a este punto, Coller y Garvía plantean tres posibilidades en referencia al acceso a la organización: “[la primera] explicitar detalladamente lo que se quiere conseguir con el estudio. La segunda es no decir lo que se quiere investigar y desarrollar su proyecto de manera encubierta. La tercera es mantener una postura pragmática” (2004, p. 111). Los autores aconsejan esta última, explicitando los motivos generales del estudio y adoptando una estrategia progresiva para solicitar la información (primero datos que no

---

<sup>16</sup> Se trata de un proceso de conocer y actuar, ya que los actores acrecientan su conocimiento sobre la organización y actúan para cambiarla; gira en torno a problemas concretos de la organización, donde los actores participan en todo el ciclo del proceso, teniendo control sobre el mismo (Krieger y Fassio, 2016).

<sup>17</sup> Dentro de esta línea encontramos por ejemplo el Programa de subsidios para proyectos de investigación, desarrollo y transferencia con organismos de la provincia de Buenos Aires, impulsado por la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC).



comprometan a la organización, y luego, concertar entrevistas con las personas sugeridas por los contactos iniciales e ir ganando confianza, y posteriormente requerir información más precisa y sensible). Es importante tener en cuenta con respecto de la segunda opción y por una cuestión de ética, que no es aconsejable engañar a las personas que nos abren la puerta de la organización, o como advierte Fernández, transformar las observaciones en “espionaje” (2008, p. 219). Por último y en relación a las estrategias para generar acceso a los informantes clave, Bardach (1998) sugiere: tener presencia en reuniones públicas donde asisten los potenciales entrevistados, realizar una carta solicitando la entrevista firmada por alguna institución que avale el estudio, transmitir algún interés o aporte que pueda tener nuestro trabajo, elaborar listas paralelas de personas a entrevistar (a fin de ganar tiempo ya que algunas personas cumplen funciones con agendas muy ocupadas y pueden demorar en confirmar el primer encuentro), entre otras.

Una vez logrado el acceso a la organización, en los casos en que el analista sea externo, y los términos del acuerdo para realizar el análisis (ya sea interno o externo), se vuelve necesario profundizar en una serie de recomendaciones para su desempeño que orientan la inserción en la organización, brindando un abanico axiológico de prácticas (Schlenson, 1990; Petit, 1984; Kriger y Fassio, 2016):

- *Independencia profesional*: el analista no forma parte del sistema interno de autoridad y, en el caso de ser externo, no forma parte de la organización, por lo tanto posee cierta autonomía para fijar objetivos y el marco de análisis de su trabajo, en acuerdo con la organización, es decir, debe “negociar” con la misma el encuadre teórico-metodológico, los tiempos y alcances del estudio. En aquellos casos en que este trabajo sea parte de un plan de intervención en la institución, debe tener en claro que su rol es el de aportar “marcos conceptuales para analizar la organización, esquemas metodológicos e instrumentos para llevar adelante la intervención, pero no resolver sus problemas, ya que no es parte de la misma” (Krieger y Fassio, 2016, p. 88). Por último, los autores señalan que es importante mantener una distancia e independencia que le permitan no quedar implicado en operaciones políticas y de poder que se desarrollan en las organizaciones.
- *Relación colaborativa con la organización*: en relación al punto anterior, resulta provechoso generar acuerdos y negociar las condiciones necesarias para la realización del estudio, teniendo en cuenta

el propósito del mismo, su alcance y los resultados esperados por ambas partes. La relación se establece mediante lazos de confianza mutua, en aquellos casos en que no exista conocimiento previo debe conformarse como parte del proceso de análisis (Kriger y Fassio, 2016) y renegociarse durante el desarrollo del estudio.

- *Generación de ámbitos de consulta protegidos*: la confidencialidad y el consentimiento informado se constituyen como pilares en la intervención del analista, ya que los informantes deben tener en todo momento posibilidad de no participar del proceso. A tal efecto, el analista debe centrarse en el rol que cumplen las personas y no sí mismas (por ejemplo, las citas que sustentan los estudios o informes no deberían ser nominadas). En esta línea, Fernández (2000) advierte que la confianza de la organización puede aumentar y disminuir a lo largo del trabajo de campo si se visualiza, por ejemplo, que se indaga sobre cuestiones que la organización no quiere abordar, si se perciben críticas sobre el funcionamiento de la misma o juicios de valor durante la etapa de relevamiento. De esta forma, se destaca la necesidad de enfatizar en el respeto por la organización y las personas que en ella se desempeñan, como parte del acuerdo de acceso a la misma. Deben mediar compromisos específicos que permitan desarrollar las expectativas recíprocas, respetando la identidad de la organización y los intereses para proteger a las partes implicadas y, si fuese necesario, firmar un acuerdo de confidencialidad.
- *Distancia crítica*: uno de los desafíos metodológicos del analista es administrar equidad en la incorporación de distintas miradas sobre la organización, ya que en su interior existen distintos grupos y lecturas acerca de la misma. En esta línea, Schlemelson (1990) destaca la necesidad de mantener una “distancia crítica”, generando un clima de empatía pero conservando una percepción macro, a fin de evitar tomar parte en las relaciones y/o conflictos internos. El analista debe tratar de conocer la cultura organizacional pero no debe dejarse atrapar por ella, ya que eso atentaría su capacidad de escucha y análisis de los problemas de la organización (Kriger y Fassio, 2016). Por su parte, Fernández (2000) recomienda establecer por escrito los preconceptos o prenociones que el analista tenga respecto de la organización a abordar, como mecanismo al que se recurra para controlar posibles interferencias de los mismos en el estudio.

- *Métodos y técnicas*: se recomienda trabajar con visión sistémica, estratégica y analítica. Sistémica, porque incluye las distintas áreas que componen la organización y su interrelación. Estratégica, porque el análisis se sustenta en los actores y en sus interacciones.<sup>18</sup> Por último, el carácter analítico, implica explorar y comprender más allá de lo aparente y superficial. En esta línea, se recomienda no circunscribir el análisis a una única herramienta de detección, sino generar una combinación de instrumentos orientados a producir información que favorezca el análisis multinivel. En relación a este punto, se sugiere identificar las distintas voces dentro de la organización, a fin de analizar la complejidad de las situaciones que la atraviesan y no quedarse con visiones particulares, incluyendo los distintos roles, jerarquías y funciones que se desarrollan en la misma.
- *Interdisciplina*: en relación al punto anterior, es importante tener en cuenta la complejidad de las dimensiones de análisis de las organizaciones estatales, para lo cual se sugiere –en el caso de los equipos de investigación o intervención–, el recurso a la interdisciplina (Kriger y Fassio, 2016) como estrategia para la elaboración de la propuesta teórico metodológica que sustente el desarrollo de un análisis profundo y variado, que se refleje en la riqueza de las interpretaciones y explicaciones sobre el funcionamiento de la organización y sobre posteriores recomendaciones de mejora. En este sentido, Núñez (2007) señala la importancia de integrar equipos de trabajo donde circule una multiplicidad de saberes y que estos estén a disposición de la organización, donde el analista supere un rol predeterminado y rígido, y asuma una posición dinámica y flexible, en diálogo con los saberes del resto de los actores.

Finalmente, Fassio y Pascual (2016) distinguen tres principios éticos primordiales que el analista debe considerar en su análisis en las organizaciones públicas. El principio de beneficencia, que se orienta a considerar el cuidado que el analista debe tener para no dañar a las personas de la organización. Al desempeñar su tarea en el ámbito laboral de las personas a las que estudia, su diagnóstico o resultados deben evaluar la posibilidad de afectar alguno de los derechos de las personas o incluso su condición laboral. El principio de res-

---

<sup>18</sup> Para el análisis estratégico se recomienda realizar un mapa de actores, identificando posiciones, intereses, posibilidades de generar relaciones con otros actores .Se recomienda profundizar esta técnica a partir de la propuesta de Rofman y Villar (2008) y Tapella (2007).

peto a la dignidad humana, que se vincula, como se señaló, con la confidencialidad de los datos, así como con la libre elección de las personas para participar del estudio, pero también con brindar conocimiento de los resultados obtenidos a la propia organización bajo estudio como forma de devolución. Por último, el principio de la justicia, vinculado por ejemplo al resguardo del anonimato de las personas involucradas en el relevamiento.<sup>19</sup>

### ***Etapas o fases del proceso de análisis***

En este apartado se hace referencia a una serie de etapas de análisis vinculadas principalmente al diagnóstico con propósitos de intervención o mejora dentro de la organización. Si bien las mismas pueden abordarse de forma genérica, el alcance y los productos de las distintas etapas no son iguales en una investigación con fines académicos, donde las fases son las propias de un proyecto de investigación.<sup>20</sup> No obstante, en ambos casos se requiere pautar los objetivos, plazos y etapas, y asimismo, realizar una devolución a la organización una vez finalizado el proceso de análisis, ya sea que culmine este con una propuesta de mejora o no.

Dichas etapas o fases del proceso de análisis no son lineales, sino que pueden desarrollarse de forma espiral, en función de la magnitud del problema o el alcance del estudio (Krieger y Fassio, 2016). Así, es preciso planificar y delimitar con antelación las etapas del estudio, en referencia a la especificidad de las actividades que se desarrollan en cada una. Krieger y Fassio (2016) señalan la pertinencia de establecer con antelación una programación con plazos y fechas que facilite el compromiso de las partes, la delimitación del alcance del estudio y los resultados que se espera lograr en cada etapa.

Siguiendo a Petit (1984) podemos decir que la primera etapa es la de “exploración preliminar”. En este momento inicial es importante identificar de

---

<sup>19</sup> “En cuanto a la regulación científica, el Conicet (2006) elaboró una serie de principios de la ética que adaptamos a nuestro eje de análisis (...): a) con relación a las personas/organizaciones públicas, sujetos de diagnóstico, se establece que las personas no pueden ser sometidas a perjuicio, riesgo o presión de ningún tipo; que se debe tener el consentimiento informado y libre de los participantes; respetar la privacidad de las personas, así como brindarles la información necesaria para que puedan evaluar las consecuencias de su participación en el proceso de diagnóstico e intervención, sin que eso implique la generación de falsas expectativas por parte de los participantes, ni que se vulnere su derecho de abandonar el proyecto cuando deseen hacerlo. Los investigadores tienen que informar sobre los hallazgos de la investigación diagnóstica cuando se soliciten” (Fassio y Pascual, 2016, p. 70).

<sup>20</sup> Para mayor profundidad sobre este punto ver Marradi, Archenti y Piovani (2010).

quién y de qué situación emana la solicitud para el análisis organizacional.<sup>21</sup> Durante el mismo, debe tenerse en cuenta que se trata de la visión de un sector de la organización pero que existen otras interpretaciones y que las propuestas de cambios suelen generar resistencias en los distintos sectores de la institución. Aquí, el analista concentra sus esfuerzos en visualizar de forma incipiente el problema de la organización, para pasar posteriormente a una redefinición del mismo en función de la negociación que se establezca en el acceso a la misma (Kriger y Fassio, 2016). Como señala Núñez (2007), en esta primera etapa se debe recurrir a técnicas de abordaje creativas, elaboradas a medida de la propia realidad de la organización, con el propósito de generar un conocimiento profundo, pormenorizado y que contemple la perspectiva de distintos grupos dentro de la misma. A continuación, y habiendo llegado a un acuerdo con los responsables, el analista deberá avanzar en un estudio más profundo de las dimensiones de la organización, según los requerimientos de la propia institución –en el caso en que corresponda–, y el criterio de análisis implementado, ya que no en todos los casos le será posible abordar el conjunto global de las dimensiones señaladas en el apartado anterior.

Para desarrollar esta etapa se requerirá profundizar en el co-diagnóstico preliminar, orientado a conocer el estado actual de la organización, a partir de la incorporación al análisis de distintos miembros de la institución (Kriger y Fassio, 2016). Durante la misma se recurre a una serie de técnicas y herramientas de producción de datos que se describen en el siguiente apartado, con el propósito de generar un cúmulo de información que permita identificar los principales problemas/dificultades/desafíos de la organización, delimitar las causas, las consecuencias, la población a la que afecta, entre otros aspectos. Así, se inician los diagnósticos conjuntos, se identifican variables de análisis y se delinear los pasos a seguir, a partir de un plan de trabajo consensuado. En este punto, Rodríguez Mansilla (1992) recomienda dejar en claro qué es lo que se puede ofrecer, con qué alternativas posibles, con sus ventajas y limitaciones y redefinir, si es necesario, la inquietud inicial. Esta etapa es clave para el desarrollo de recomendaciones

---

<sup>21</sup> Algunos autores como Schlemenson (1990) señalan que existen algunos temas y/o problemas típicos por los cuales los organismos realizan demandas de análisis, como ser: problemas de comunicación, falta de capacitación, existencia de malestar entre el personal y/o con los directores que afectan el funcionamiento de la organización, etc. Estas demandas de cambio son interpretaciones que realiza un sector de la organización (por lo general la alta dirección) y suelen ser acompañadas del planteo de un cambio en la organización para revertirlos.

u oportunidades de mejora, así como para la elaboración de un plan de acción que revierta los problemas identificados. En referencia a esta misma etapa, que Petit (1984) denomina “análisis de peticiones y de las implicaciones”, el analista podrá consultar a todos los grupos y/o agentes involucrados en la organización, tratando de conocer sus puntos de vista y lugar dentro de los procesos de la organización, así como recurrir solo a algunos de ellos, entendiendo que en todas las organizaciones se cruzan dimensiones de poder y disputas entre distintos grupos, inclusive sobre el sentido mismo que dan a la institución y a los procesos que en ella se desarrollan. Asimismo, se podrá trabajar con un diseño participativo, buscando involucrar a las distintas partes de la organización en la conceptualización de sus propios problemas. En esta fase, que Kriger y Fassio (2016) llaman de “co-diagnóstico amplio”, los relevamientos pueden realizarse a partir de talleres, jornadas, encuentros, entrevistas, recurriendo a la mayor cantidad de técnicas participativas posibles. En esta línea, los autores plantean el recurso a la creación de equipos de trabajo de diagnóstico e intervención, en los casos en que se trate de actividades coordinadas por personas externas a la organización, que auspicien como facilitadores de los procesos de cambio en la organización.

Finalmente, el analista podrá elaborar una serie de recomendaciones para la mejora de la institución y/o un plan para el abordaje de las situaciones analizadas, que puede oficializar como proyecto para el fortalecimiento y/o la mejora de la organización. Esta etapa también puede desarrollarse de manera participativa, mediante la co-generación de propuestas de mejora en talleres y plenarios con los equipos de trabajo de la institución (Kriger y Fassio, 2016).<sup>22</sup> Las propuestas y/o proyectos deben ser factibles de ser implementados en la organización analizada, adaptados a sus necesidades, posibilidades y recursos reales de incorporación, y las estrategias de dichas acciones deben procurar el desarrollo de las capacidades de la organización en forma progresiva y autónoma.

Por último, Petit (1984) señala que la intervención del analista debe terminar de forma gradual, cuando la organización es capaz de comprender las situaciones problemáticas e implementar las líneas de mejora delineadas. Asimismo, remarca la importancia de realizar una evaluación del proceso realizado, que brinde información crítica sobre sus propias prácticas.

---

<sup>22</sup> “Consensuadas las propuesta de mejora, se pasa a los planes, programas o proyectos de cambio, con responsables y un equipo de trabajo para cada uno. Se formulan los programas, se los costea y se los cronograma. Estos equipos también son los responsables de implementar los programas y de monitorear el proceso” (Kriger y Fassio, 2016, p. 88).

## Las técnicas para la producción de la información en el análisis organizacional

Como hemos señalado, las organizaciones estatales no pueden ser analizadas desde una única disciplina, por lo que su complejidad requiere de múltiples técnicas de producción de la información.<sup>23</sup> En este apartado abordamos los propósitos y las recomendaciones para la implementación de distintas técnicas que permiten conocer diferentes aspectos de las organizaciones y que, en su complementariedad<sup>24</sup>, permiten generar una lectura integral de las mismas.

### ***El análisis documental***

El análisis documental es una de las primeras estrategias de estudio que el analista implementa en una etapa de “exploración preliminar” (Petit, 1984). Supone el abordaje de los registros escritos que dan cuenta del funcionamiento de la organización (normativa que la organiza, Plan institucional, Memorias de gestión, página *web*, estructura, manual de puestos, entre otros). Se recomienda iniciar su búsqueda antes del primer acercamiento a la institución, ya que ofrece información valiosa sobre la misión, visión, funciones y actividades que se realizan en la misma (cómo se encuentra organizada, cuáles son sus principales servicios, sus líneas de acción y los resultados alcanzados). Al mismo tiempo, estas fuentes permiten reconstruir el discurso oficial acerca

---

<sup>23</sup> En este apartado nos concentramos en las recomendaciones para la utilización de las distintas técnicas, sin embargo, resulta importante destacar que la adopción de una o más técnicas de análisis no se realiza en el vacío, sino que se vincula estrechamente con la delimitación del problema a analizar, los objetivos del análisis y la adopción de distintos marcos conceptuales (Sautú, 2003). En esta línea, el analista no elige una técnica o un enfoque metodológico, sino que los mismos se circunscriben al problema de investigación construido. Así, “los debates metodológicos no deben ser separados de las tradiciones teóricas en que se fundan. Los asuntos metodológicos están siempre articulados, no sólo con los supuestos y convenciones paradigmáticas, sino también con la perspectiva teórica con la que se define el objeto de las ciencias sociales. El método y los cortes cualitativo y cuantitativo de la realidad quedan subordinados a las visiones que sobre la sociedad y el ser humano se desprenden de la teoría. Así, es posible hacer diferentes cortes de la realidad donde los métodos cualitativos y cuantitativos pueden ser utilizados indistintamente por el analista, siempre y cuando tenga sentido teórico” (Tarrés, 2001).

<sup>24</sup> Nos referimos aquí al tipo de triangulación metodológica (Denzin, 1970 en Ruíz Olabuénaga, 2003). Este tipo de combinación intra e inter método se realiza con el propósito de verificar conclusiones dudosas, fortalecer la validez de conclusiones y enriquecer el contenido de las mismas (aumentando la confiabilidad de estas, afinando el nivel de precisión y contrastando la consistencia interna).

de la organización y su historia, para de esta forma lograr una mayor comprensión del surgimiento y desarrollo de las temáticas abordadas.

Esta técnica suele ser utilizada como primera estrategia de acercamiento a la organización, aunque no toda la información documental se encuentra publicada y es de acceso libre antes de llegar a la institución. A medida que el analista se incorpora, podrá ir accediendo a nueva información no publicada para conocer con más detalle la historia de la organización, los proyectos que lleva adelante, su estructura interna desagregada, los datos referidos al plantel de personal, las iniciativas y diagnósticos realizados, los resultados alcanzados, entre otros. Los datos obtenidos mediante esta técnica pueden alimentar otras etapas del estudio, así como ofrecer dimensiones de análisis a ser abordadas con otras técnicas ya que, en general, no resulta suficiente por sí misma para conocer en detalle otros aspectos relevantes de la organización.

Al utilizar esta técnica, el analista debe tener en cuenta que al tratarse de documentos elaborados por el organismo se enfrenta a la versión de los hechos que la institución establece como oficial, es decir que la misma fue elaborada y seleccionada para su conservación según sesgos e intereses personales e institucionales. Así, cuando se trate de documentos publicados, el analista podrá acceder al discurso de la organización, como ser el caso de los informes técnicos o gacetillas de prensa e información institucional obtenida en la página *web* de los organismos públicos. Resulta por lo tanto necesario que el analista establezca un criterio de búsqueda, de selección y de clasificación de fuentes secundarias por tipo, asumiendo la propia naturaleza secundaria de la fuente de análisis, ya que la información fue realizada en otro contexto, en otro período de tiempo y mediante distintos objetivos.<sup>25</sup>

Finalmente, es preciso que el analista considere que si bien el material documental fue elaborado por fuera del marco del relevamiento, esto no implica eliminar las subjetividades del/de los autor/es del documento o sesgos propios de la elaboración de los mismos, y de quienes relevan la información para su desarrollo.

---

<sup>25</sup> En estos casos, deberá tener en cuenta la temporalidad de las fuentes y remitirse, en los casos en que se requiere, a fuentes actualizadas (como en el caso de la estructura organizativa), teniendo cuidado de no trabajar en función de fuentes desactualizadas. Se asiste así a la interpretabilidad múltiple y cambiante del material, ya que los documentos, al estar producidos en un contexto determinado, pueden variar de significado a lo largo del tiempo. En esta línea, será importante establecer un nexo de confianza con informantes clave que puedan proveer información de utilidad y actualizada para el desarrollo del estudio.



### ***Las entrevistas***

Es una de las técnicas más utilizadas en los estudios sociales y en el análisis de las organizaciones públicas por su potencial para producir información relevante de “primera mano”<sup>26</sup>, así como por la posibilidad de combinar con otras técnicas. Supone un proceso de conversación con cierto grado de estructuración y guía y/u orientación para la producción de información relevante a los fines cognitivos del estudio (Alonso, 1998). Según su grado de estructuración, encontramos entrevistas estructuradas, semiestructuradas o no estructuradas<sup>27</sup>, entendiendo a estas últimas dos como entrevistas en profundidad (Guber, 2005; Marradi, Archenti y Piovani, 2010).

Esta técnica permite acceder y profundizar sobre un conjunto de dimensiones de análisis previamente relevadas con otras herramientas (análisis documental y observación), con distintos actores de la organización, en sus diferentes niveles. La misma resulta de utilidad para el análisis de la historia<sup>28</sup> y el contexto de la organización, así como para indagar sobre las relaciones interpersonales y de poder, las debilidades y fortalezas de la institución, el proyecto institucional y la visión sobre la institución en general, desde el punto de vista de los propios actores. En aquellos casos en que se trate de entrevistas semiestructuradas que compartan un guion común, las mismas facilitarán la puesta en común y comparación de distintos puntos de vista, clarificando el mapa de actores y sus posicionamientos frente a temas o problemas comunes.

Para su utilización es necesario considerar aspectos referidos a la preparación de la misma (guion de preguntas o temas a abordar, de forma de no perder

---

<sup>26</sup> Refiere a la posibilidad de generar propia información producida por el analista para los objetivos propuestos en el relevamiento. Se diferencia de otro tipo de técnicas, como el análisis documental, a las que referimos como herramientas que producen información de “segunda mano”, porque fue elaborada por otras personas bajo contextos y objetivos distintos.

<sup>27</sup> Por ejemplo, podemos considerar aquí a las conversaciones informales que el analista mantiene con distintos actores dentro de la institución. Las mismas revelarán dimensiones de análisis para ser incorporadas por medio de otras técnicas de producción de la información.

<sup>28</sup> En este sentido, Taylor y Bodgan (1992) señalan el hecho de que en las entrevistas media la memoria del informante que puede ocasionar algunos errores. Para Alonso (1998) la información que se obtiene no debe interpretarse como falsa o verdadera, sino que se requiere localizarla, contextualizarla y contrastarla. El entrevistador no debe esperar una descripción de hechos pasados, sino la apropiación que el informante realiza sobre ellos. Por ello se recomienda al momento de reconstruir los orígenes del organismo o los hitos más significativos en su trayectoria, complementar la información con otros relatos y con fuentes documentales.

información al momento de la entrevista, especialmente en el caso de tratarse de funcionarios de alta jerarquía o políticos, donde será difícil concertar segundos encuentros), los preparativos respecto al vínculo (pensar anticipadamente qué aspectos del entrevistador pueden generar reactividad en el entrevistado, o qué aspectos de este, por su cargo o jerarquía, dificultará el acceso a cierta información), la selección del lugar donde se va a desarrollar la entrevista (especialmente cuando se trata de indagar en las propias organizaciones acerca del trabajo que realizan las personas), y las posibilidades de generar registros de la conversación, lo que requiere contar con el consentimiento de los actores, como se señaló anteriormente. En este punto, podemos señalar la conveniencia de realizar las entrevistas de a dos personas, para poder registrar distintos aspectos y facilitar la identificación de la propia subjetividad del analista. Sumado a esto, se evidencia la necesidad de planificar la selección de los casos a entrevistar, es decir, evaluar anticipadamente quiénes poseen dentro de la organización la información relevante para el estudio<sup>29</sup>, y/o quienes poseen puntos de vista heterogéneos para construir una visión global de la organización, “buscando lograr una adecuada triangulación entre puntos de vista distintos y hasta contradictorios” (Barzelay y Cortázar, 2004, p. 12 -13).<sup>30</sup>

Finalmente, es importante resaltar el carácter altamente subjetivo de la técnica, que dependerá para su utilización no solo de las características del analista, sino de las condiciones de acceso y la negociación que haya podido realizar en su ingreso a la organización, así como también de las habilidades y confianza que haya podido generar con sus interlocutores (Coller y Garvía, 2004; Bardach, 1998). Al tratarse de una técnica altamente reactiva y donde se establecen relaciones asimétricas, es necesario tener en cuenta cómo se ingresa a la organización y con qué objetivos o a solicitud de quién/es se realiza. De acuerdo con ello, el resultado dependerá de las cualidades del analista y del vínculo generado en la institución para profundizar en distintos aspectos

---

<sup>29</sup> Hay personas que por su función se convierten en informantes clave, por ejemplo las secretarías, la persona de mesa de entradas, una persona con mucha antigüedad en la organización, etc. En el caso de entrevistar a jefes debe tenerse en cuenta que darán una información más abarcadora y general, que seguramente es la versión oficial sobre el funcionamiento de la organización y que es necesario completar y verificar con la otorgada por otros informantes (Fernández, 2000).

<sup>30</sup> Becker (2009) resalta las posibilidades de conocimiento en la elección de un caso atípico o marginal, más que en un caso típico.

de análisis, especialmente aquellos que se vinculan a la trayectoria biográfica de las personas, la historia de la misma, la identificación de problemas, entre otros, buscando que emerjan las propias experiencias de los integrantes de la organización. En esta línea, Bonache (1999) señala la confianza que se precisa generar en el tiempo para obtener gradualmente información que no es pública y de la cual los propios empleados de una organización no tienen conocimiento. Es por estas características que su implementación requerirá al analista el insumo de una mayor cantidad de tiempo, no solo durante el trabajo de campo sino también para su análisis, por lo que debe analizarse con antelación la factibilidad de su uso, de acuerdo a los objetivos del estudio y el tiempo disponible para su realización.

### ***Las entrevistas grupales***

Dentro de la técnica de las entrevistas, encontramos un formato muy utilizado en el análisis de organizaciones, como son las conversaciones grupales, ya sean *focus group* o grupos de discusión.<sup>31</sup> Esta estrategia se basa en la indagación a grupo de individuos en simultáneo, orientada a conocer el punto de vista colectivo de un conjunto de actores que se desempeñan dentro de la organización. Su utilización resulta valiosa para el análisis de la dimensión interpersonal, la dinámica grupal y las relaciones de poder dentro de una institución. Las mismas pueden abordarse a partir de cómo se generan los diálogos, quiénes participan y toman la palabra habitualmente, cómo se desarrollan los intercambios, si existen debates, etc. Asimismo, es posible detectar estrategias de poder, uso de la influencia, problemas de comunicación y características de la cultura organizacional. De esta forma, el efecto sinérgico que se genera entre los participantes promueve la reflexión sobre problemáticas de la organización o las posibilidades de desarrollo que identifican los participantes (Rodríguez Mansilla, 1992).

En el caso de los estudios organizacionales, la conversación grupal puede ser utilizada para incorporar la participación de los agentes, en la etapa del co-diagnóstico, para el desarrollo de talleres, entre otras. Reviste en este sentido la ventaja de proveer una gran cantidad de información valiosa en poco tiempo, así como la de obtener las representaciones colectivas de un grupo, es decir, discursos que reflejan las visiones de mundo del grupo social que

---

<sup>31</sup> Para indagar acerca de las diferencias entre ambos tipos, ver Weller (2011).

resultan de una serie de vivencias ligadas a una base común de experiencias (Weller, 2011) dentro de la organización. Mediante la implementación de esta técnica, es posible acceder a los propios términos de los actores –ya que el diálogo refleja mejor la realidad cotidiana–, y a la vez abordar aspectos de la interacción a los que no se accede en una entrevista individual.

Para su utilización, el analista debe tomar recaudos –como se señaló en el caso de las entrevistas individuales–, respecto de la preparación del guion, ya que el intercambio grupal puede generar desorden en su implementación y perjudicar el uso de la técnica. Se debe cuidar la preparación del rol del moderador<sup>32</sup> como guía dentro del intercambio grupal, para que favorezca los vínculos entre todos los involucrados en la entrevista; la preparación del lugar donde se desarrollará el encuentro, ya que debe prever las condiciones de espacio que requerirá una entrevista grupal; y debe anticipar los modos de registro –como la filmación, la participación de un observador que registre aspectos no verbales, la presentación de cada uno de los participantes al inicio de la entrevista– para poder identificar voces y sus opiniones en el análisis posterior.

Por último, resulta importante que el analista considere que la conformación de los grupos es un punto central para el desarrollo de la técnica, ya que la selección de los casos y el diseño de los grupos con fines comparativos, requiere del diseño de una estrategia de selección no probabilística vinculada al paradigma cualitativo. En este sentido, los autores recomiendan realizar entrevistas grupales con un máximo entre seis y ocho participantes dada la dificultad para registrar la participación de una mayor cantidad de entrevistados (Weller, 2011). Finalmente, resultan relevantes los criterios para la conformación los grupos si el objetivo es comparar los puntos de vista de distintos actores (grupos heterogéneos al interior) o distintos grupos (mujeres y hombres, áreas de trabajo distintas, personal jerárquico y no jerárquico, agentes de la sede central y las sedes descentralizadas, agentes por tipos de tareas, en función de su antigüedad, entre otros).

### ***La observación***

Se trata de una técnica de origen antropológico (Guber, 2005) cuyo uso es extendido en el campo de las ciencias sociales, ya que permite acceder a

---

<sup>32</sup> Para las diferencias entre el rol del moderador en los focus group y en los grupos de discusión, ver Weller (2011).

las situaciones en el contexto en que se desarrollan y puede ser utilizada en combinación con otras técnicas como el análisis documental o las entrevistas, facilitando la articulación entre la práctica y el discurso sobre la misma.<sup>33</sup> El análisis organizacional es una técnica privilegiada para el estudio de los procesos de trabajo, ya que permite acceder a la dimensión de la práctica de los sujetos analizados, la cultura organizacional, las condiciones laborales y las relaciones de poder, facilitando el análisis de procesos, procedimientos y condiciones de trabajo. Si bien algunos autores señalan su potencialidad para relevar situaciones en aquellos casos en que los actores no quieran contribuir o participar de forma verbal en el desarrollo del diagnóstico institucional (Kriger y Fassio, 2016), resulta una técnica difícil de implementar para los analistas externos, ya que implica la observación dentro de los espacios laborales, lo cual la vuelve muy sensible para su efectivo desarrollo.

Según el grado de participación del analista, existen distintos tipos de observaciones (Gold, 1958), siendo la observación participante (el observador participa de las actividades del campo a partir del tiempo de observación) y la observación sin participación (observa pero no interactúa), los tipos más utilizados en el análisis de las organizaciones públicas. Ambos tipos suponen el registro detallado, sistemático y controlado de lo que se observa a lo largo del tiempo, pudiendo recurrir para tales fines a los registros de campo, las grabaciones, filmaciones o registros fotográficos –en el caso por ejemplo de las condiciones medioambientales de trabajo. El recurso a los distintos tipos de registro y su combinación dependerá de los acuerdos con la organización para analizar procesos de trabajo y de la evaluación que pueda hacer el analista acerca de la reacción de los sujetos observados respecto del uso de la herramienta y cómo esta pueda afectar las conductas durante el estudio, perjudicando el desarrollo del mismo (Kriger y Fassio, 2016).

---

<sup>33</sup> En contexto de observación con participación es posible además llevar adelante una serie de conversaciones informales con informantes clave, que permitirán al analista profundizar en distintas dimensiones de lo observado en la práctica en los espacios de trabajo (Serlín, 2013). Estas conversaciones brindan pistas de análisis y variables que podrán ser profundizadas por el analista en distintos momentos del estudio por medio de otras técnicas de producción de datos como las entrevistas y las encuestas. Estas conversaciones facilitan el acceso al lenguaje nativo de la organización y al conocimiento de distintos actores que podrán ser contactados posteriormente para su participación en entrevistas grupales, por ejemplo.

Para su utilización, el analista debe planificar distintos aspectos de su desarrollo, por ejemplo, la selección y cantidad de lugares donde se realizará la observación (en general y por el tiempo que lleva realizarlas, se recomienda el estudio a pocos escenarios<sup>34</sup>), el acuerdo para el ingreso y desarrollo de la misma, la planificación de las dimensiones a observar y cómo se registrará cada una de ellas, la estipulación de los tiempos y el cronograma de observación, y la contextualización del proceso de observación; es decir, establecer el conjunto de condiciones que enmarcan la observación, su alcance y objetivos, así como los marcos de confidencialidad a los que nos referimos anteriormente (Schlenson, 1990; Fernández, 2000; Fassio y Pascual, 2016), cuidando de no poner en juego los límites éticos de la observación y el registro.

### ***Las encuestas***

Las encuestas son utilizadas cuando se quiere conocer el punto de vista de toda o una parte de la organización, sobre uno o más temas en particular. Esta herramienta consiste en la recolección de información estandarizada mediante un cuestionario en base a un conjunto ordenado y sistemático de preguntas y respuestas planteadas a personas acerca de determinado tema de estudio (Glock, 1973). El objetivo de los relevamientos con encuestas estandarizadas es la comparación de las respuestas, por lo que se debe aplicar el mismo cuestionario a todos o parte de los miembros de la organización. A partir de la implementación de esta técnica, el analista puede obtener gran cantidad de información en un mismo momento acerca de distintas características de la institución, sus procesos de trabajo, las tareas que desarrollan las personas, sus opiniones y sus valoraciones, etc. Paralelamente, resulta una técnica especialmente valiosa cuando se trata de organizaciones grandes o cuando sus áreas se encuentran dispersas geográficamente (Rodríguez Mansilla, 1992), ya que permite obtener gran cantidad de

---

<sup>34</sup> Ante esta cuestión, Serlín se plantea la pregunta de si es posible, en contextos de análisis organizacional, utilizar la etnografía como técnica de análisis rápida, a diferencia de la etnografía académica, caracterizada por la presencia prolongada en los espacios donde el antropólogo realiza la observación. En esta línea, considera que la etnografía organizacional produce resultados valiosos, a pesar de que sus tiempos en el campo sean más acotados. “El advenimiento de la etnografía organizacional ha producido una distinción entre etnografía de una organización y etnografía para una organización. Los etnógrafos organizacionales hacen esfuerzos académicos diseñados para incrementar el conocimiento de organizaciones, mientras que los etnógrafos para organizaciones tienen como mira los propósitos organizacionales produciendo recomendaciones de acción y de cambio” (2013, p. 240).

información en un único momento. En este sentido, es recomendable que esta técnica sea utilizada en momentos posteriores al relevamiento preliminar, cuando se han identificado las dimensiones a analizar, ya que el conocimiento de la organización, los actores que en ella se desenvuelven y los aspectos a estudiar, es condición para estructurar las preguntas y sus respuestas.

A pesar de sus ventajas para producir una gran cantidad de información en una única aplicación bajo objetivos de comparación y generalización de sus resultados, es una técnica que requiere de gran planificación y organización del trabajo de campo, muchas veces complejo y costoso, para evitar errores generados en la implementación del cuestionario (Cea D`Ancona, 1996). El analista deberá organizar la recolección de información necesaria para la elaboración del cuestionario (dimensiones de análisis, variables, indicadores y preguntas), el diseño del instrumento (tipo de estructura y tipo de preguntas), su alcance y población objetivo (es decir, a quiénes está dirigida y si se trabajará con el conjunto de la organización o con una muestra), su modalidad de aplicación (autoadministrado o administrado por un encuestador), el modo de aplicación (virtual o en soporte papel), el momento de su implementación (dado que la aplicación en un tiempo prolongado del instrumento puede volver poco confiables los datos obtenidos), el operativo de campo para su efectiva aplicación (dado que en los casos en que se trate de encuestas administradas por encuestadores su presencia puede provocar efectos reactivos, como se ha señalado en los apartados anteriores), y la forma en que se procesarán los datos (sistema utilizado para la carga, procesamiento y análisis de datos), entre otros.

Finalmente, esta técnica puede utilizarse con fines comparativos al interior de la muestra en un único momento de aplicación, o puede ser utilizada en dos momentos distintos del análisis: en una primera fase, como parte del diagnóstico, y en un segundo momento, como técnica de seguimiento y evaluación de las mejoras implementadas.

## Reflexiones finales

En este trabajo hemos reflexionado acerca de distintas teorías, enfoques y metodologías para el análisis de las organizaciones públicas como objeto de estudio de las ciencias sociales, reflexionando sobre las diferentes formas de aproximarnos a los múltiples fenómenos que atraviesan actualmente a las instituciones.

De esta forma, se realizó un recorrido por distintas teorías y enfoques que han analizado a las organizaciones, especialmente aquellas de carácter público, y nos detuvimos en las particularidades de los métodos propuestos por las diferentes corrientes, señalando las ventajas y desventajas de su utilización y sus alcances para la producción de información.

Como señalamos en el inicio del capítulo, si bien distintos autores hacen hincapié en la diversidad y fragmentación de estas teorías organizacionales, coincidimos con Medina (2010) en que dicha multiplicidad podría constituir una fortaleza para abordar la complejidad que en la actualidad atraviesan las organizaciones, dado que la mirada interdisciplinar responde a su vez a la diversidad de niveles de análisis. Apelar a esta interdisciplinariedad implica, como sostiene Carballada (2001), diferentes instancias de relación entre los distintos campos de saber. Sin embargo, en la práctica concreta, muchas veces la interrelación entre analistas y profesionales de distintas disciplinas reproducen las fragmentaciones propias de cada campo, donde se prestigian algunas modalidades de conocimiento por encima de otros, como lo demuestra el recorrido que hemos realizado por las distintas corrientes sobre los estudios organizacionales. De esta forma, coincidimos con el autor en que “la interdisciplina, en definitiva no es un problema de encuentro o sumatoria de campos de saber sino de interacción y reciprocidad simétrica. Es decir una complementariedad” (Carballada, 2001, p. 5). La misma no implica dividir el objeto de estudio en distintas dimensiones de análisis según las disciplinas y elaborar diferentes apartados en un informe, sino que supone el desarrollo de prácticas de intercambio de saberes y experiencias, procesos de aprendizaje mutuos, donde además el analista se nutre de conocimientos propios de la organización, así como de los conocimientos y habilidades que han aprehendido los actores que la integran.

Esta complementariedad puede ser abordada por medio de las posibilidades que brinda la combinación de distintas técnicas de análisis. En esta línea, es de destacar que ninguna es buena en sí misma, sino que cada una contribuye a la construcción de información de la organización desde distintas perspectivas, haciendo hincapié en diferentes aspectos de análisis. Así, se subraya que ninguna técnica es “políticamente neutra” (Robirosa, Cardarelli y Lapalma, 1990) y, en este sentido, el abordaje que se realiza sobre una organización orienta acciones posteriores que pueden fortalecer a algunos sectores de la organización o a actores sociales sobre otros. Contrariamente, también se pueden hacer lecturas que



generen resultados que perjudiquen intereses de otros, especialmente si tenemos en cuenta que este artículo problematiza sobre estudios en organizaciones estatales, donde por lo general se trabaja en contextos con recursos limitados.

Por último, creemos importante reflexionar sobre el rol del analista, quien debe abordar la complejidad de las organizaciones desde un lugar dinámico y artesanal al momento de pensar metodologías y técnicas, buscando no reproducir herramientas “enlatadas”<sup>35</sup>, pensadas para otras organizaciones u otros contextos. En el caso que se considere pertinente utilizar estos antecedentes, es importante tener en cuenta el marco en el que serán implementados. Apostamos así a romper saberes cristalizados (Robirosa, Cardarelli y Lapalma, 1990), a repensar las prácticas de investigación y de abordaje de las organizaciones, a articular conocimiento práctico y teórico siendo creativos y a no reproducir prácticas naturalizadas, generando información de utilidad para fortalecer y/o transformar las organizaciones estatales.

## Bibliografía

- Abal Medina, J.M. (2010). Cómo mejorar la gestión para construir un estado más fuerte. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 26, 11-19. Recuperado de <http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/26/01.pdf>
- Aguilar Villanueva, L. (1993). Estudio introductorio. En L. Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de la política; Volumen 1*, (pp. 15-84). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Alonso, L. (1998). *La mirada cualitativa en sociología*. Madrid: Editorial Fundamentos.
- Bañón Martínez, R. (1997). Los enfoques para el estudio de la administración pública: orígenes y tendencias actuales. En R. Bañón y E. Carrillo (Comps.), *La nueva Administración Pública* (pp. 281-311). Alianza: Madrid.
- Bardach, E. (1998). La recopilación de información para la investigación de las políticas públicas. En *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica* (pp. 93-143). México: Cide-Porrúa.
- Barestein, J. (1981). *El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana*. México: CIDE.

---

<sup>35</sup> Se denomina de esta manera a experiencias tomadas de otros países que se replican sin ningún tipo de adaptación bajo la justificación de los resultados satisfactorios alcanzados en su lugar de implementación.

- Barzelay, M. y Cortázar, J.C. (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)-Banco Interamericano de Desarrollo.
- Becker, H. (2009). *Los trucos del oficio. Cómo conducir su investigación en ciencias sociales*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Beltrán, G. (2011). Escenas de la vida corporativa. *Apuntes de investigación del CECYP / Oficios y prácticas*, 14(19), 103-130.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 37-59. Recuperado de [http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1433485077\\_dossier-2.pdf](http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1433485077_dossier-2.pdf)
- Blanco, V. y Carro, F. (2014). *La fatiga laboral: revisión de los estudios experimentales de Alfredo L. Palacios*. Actas de las VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata. Recuperado de [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/55316/Documento\\_completo\\_.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/55316/Documento_completo_.pdf?sequence=1)
- Blutman, G. y Méndez Parnes, S. (2003). *Reformas Administrativas del Estado y Cultura*. Actas del Segundo Congreso Argentino de Administración Pública “Sociedad, Gobierno y Administración Pública”, Buenos Aires. Recuperado de [https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/03/Blutman\\_Gustavo.pdf](https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/03/Blutman_Gustavo.pdf)
- Bonache, J. (1999). El estudio de casos como estrategia de construcción teórica: características, críticas y defensas. *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*, 3, 123-140.
- Bulcourn, P., Cardozo, N. y Jolias, L. (2010). *El desarrollo de los estudios sobre administración y políticas públicas en la Argentina desde la democratización hasta nuestros días*. Trabajo presentado en las VI Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad. UBA, CEDES y CONICET, Buenos Aires. Recuperado de [http://www.fts.uner.edu.ar/secretarias/academica/rev\\_plan\\_estudio\\_cp/materiales\\_de\\_lectura/ciencia\\_politica/Ciencia\\_Politica\\_en\\_Argentina/06\\_HISTORIA\\_AD\\_PUBLIC\\_ARG.pdf](http://www.fts.uner.edu.ar/secretarias/academica/rev_plan_estudio_cp/materiales_de_lectura/ciencia_politica/Ciencia_Politica_en_Argentina/06_HISTORIA_AD_PUBLIC_ARG.pdf)
- Calderón, C. y Lorenzo, S. (2010). *Open Government*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Camou, A. y Mateo, S. (2007). ¿El tiempo vence a la organización? Dinámica política, estructuras estatales y políticas sociales en la Provincia de Buenos Aires (1984-2004). *Cuestiones de Sociología*, 4, 129-142.
- Carballeda, A. (2001). La interdisciplina como diálogo. Una visión desde el campo de la salud. *Revista de Trabajo Social al Margen*, 23, 121-126.

- Cea D'Ancona, M. A. (1996). *Metodología Cuantitativa: Estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Síntesis Edit.
- Coller, X. y Garvía, R. (2004). *Análisis de organizaciones*. Madrid: Siglo XXI.
- Crojethovic, M. (2010). *El efecto de la informalidad en la dinámica organizacional. El análisis de los hospitales públicos de la Provincia de Buenos Aires*. Actas de las VI Jornadas de Sociología de la UNLP, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP. Recuperado de <https://www.academica.org/000-027/338.pdf>
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema: las restricciones a la acción colectiva*. México: Alianza.
- Cruz, C. y Petrizzo, M. (2008). El estudio de las políticas públicas: el estado de la disciplina y la consolidación democrática en América Latina. Recuperado de <https://politicaspUBLICAS2012.files.wordpress.com/2012/04/cruz-c-y-petrizzo-m-el-estudio-de-las-politicaspUBLICAS.pdf>
- D'Amico, M.V. (2013). Decir, hacer, sentir. Las emociones en la producción cotidiana de “lo estatal”. En M. Retamozo, M. Schuttenberg, y A. Viguera, (Comps). *Peronismo, izquierdas y organizaciones populares. Movimientos e identidades políticas en la argentina contemporánea* (pp. 211-233). La Plata: Edulp.
- Diana Menéndez, N. (2009). *Condiciones de trabajo y precarización laboral en el Estado. El caso de los trabajadores del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social*. (Tesis doctoral inédita). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Díaz, C., Galano, N. y Curti, G. (2014). *Miradas de Políticas Públicas. Cómo se enseña y se aprende Análisis de Políticas Públicas en América Latina*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Dirie, C. y Pascual, L. (2014). La rama de enseñanza en la Provincia de Buenos Aires: Evolución reciente y condiciones laborales. En A. Suarez Maestre y L. Chicatún (Comps.), *Las condiciones de trabajo en la provincia de Buenos Aires* (pp. 35-112). La Plata: Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires.
- Etkin, J. (1986). *Burocracia en corporaciones públicas y privadas*. Buenos Aires: Macchi.
- Etkin, J. y Schvarstein, L. (1989). *Identidad de las organizaciones. Invariancia y cambio*. Buenos Aires: Paidós.
- Felcman, I. (2016). Nuevos modelos de gestión pública: tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo después del “bingbang paradigmático”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4(6), 117-131.

- Fernández, G. (2000). La observación y el registro en el ámbito institucional. En A. Corbalán de Mezzano (Comp.), *Institucionalistas Trabajando* (pp. 215-222). Buenos Aires: Editorial EUDEBA.
- García, M. E. y Quintans, N. B. (2015). El desafío de gestionar los Recursos Humanos en la Administración Pública Provincial. En M. L. Pagani, M. A. Payo, B. Galinelli (Comps.), *Estudios sobre Gestión Pública: aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (pp. 123-144). La Plata: Subsecretaría para la modernización del Estado/CIC.
- Gil García, M. (2014). *La Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires como ámbito laboral: La situación del Personal perteneciente a la Ley 10.430. Un estudio de caso sobre percepciones y representaciones acerca del Empleo Público de los trabajadores estatales*. Actas de las VIII Jornadas de Sociología de la UNLP. La Plata. Recuperado de [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.4694/ev.4694.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4694/ev.4694.pdf)
- Glock, C. (1973). *Diseño y análisis de encuestas en sociología*. Buenos Aires: Edit. Nueva Visión.
- Gold, R. (1958). Roles in Sociological Fields Observation. *Social Forces*, 36(3), 217-233. DOI: 10.2307/2573808.
- Gorrochategui, N. (2007). Teoría de la organización. *Revista de Estudios Organizacionales* 55-81. Recuperado de <http://www.econ.uba.ar/www/servicios/Biblioteca/bibliotecadigital/Indice%20alfabetico/archivos/Para%20Publicaciones/OTROS/OTROS/REVISTA%20DE%20ESTUDIOS%20ORGANIZACIONALES%20de%201a%20faculad%20de%20ciencias%20economicas%20de%201a%20univesidad%20de%20buenos%20aires/REO%20con%20caratulas.pdf>
- Guber, R. (2005). *El salvaje metropolitano*. Buenos Aires: Editorial Legasa.
- Harmon, M. y Mayer, R. (1999). *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. México: FCE.
- Hopp, M. V. (2015). Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja". *Trabajo y sociedad*, 24, 207-223. Recuperado de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S151468712015000100011&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151468712015000100011&lng=es&tlng=es).
- Horrac, B., Occhi, M. J., Aranda, M. y Rodríguez, B. (2014). Percepción sobre las condiciones y medioambiente de trabajo del personal obrero de mantenimiento Hospitalario. El caso del Hospital San Juan de Dios de

- La Plata. En A. Suarez Maestre y L. Chicatún (Comps), *Las condiciones de trabajo en la provincia de Buenos Aires* (pp. 233-296). La Plata: Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires.
- Iacoviello, M., Zuvanic, L. y Tommasi, M. (2009). El servicio civil en Argentina: disfuncionalidades y núcleos centrales de abordaje. En G. Schweinheim (Comp.), *Estado y Administración pública. Críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual* (pp. 175-200). Buenos Aires: AAEAP.
- Ibarra Colado, E. (2006a). ¿Estudios organizacionales en América Latina? Transitando del centro hacia las orillas. En E. De la Garza Toledo (Coord.), *Teorías sociales y estudios del trabajo. Nuevos enfoques* (pp. 126-157). Editorial Anthropos: México.
- Ibarra Colado, E. (2006b). Teoría de las organizaciones, un mapa conceptual en disputa. E. De la Garza Toledo (Coord.), *Teorías sociales y estudios del trabajo* (pp. 245-285). Nuevos enfoques. México: Editorial Anthropos.
- Krieger, M. J. y Fassio, A. (2016). El análisis organizacional: el diagnóstico y la intervención en las organizaciones públicas. En M. J. Krieger (Coord.), *Métodos y técnicas de diagnóstico e intervención en administración pública* (pp. 81-106). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Errepar.
- López, A. (2005). Los fundamentos de la nueva gestión pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo. En M. Thwaites Rey y A. López (Eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino* (pp. 69-90). Buenos Aires: Prometeo.
- Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, J. I. (2010). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Cengage Learning.
- Mayntz, R. (1980). *Sociología de las Organizaciones*. España: Editorial Alianza Universidad.
- Medina, C. (2010). Los estudios organizacionales entre la unidad y la fragmentación. *Cinta Moebio*, 38, 91-109.
- Mintzberg, H. (1992). *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires: Ed. El Ateneo.
- Neffa, J. (1990). *El proceso de trabajo y la economía del tiempo. Contribuciones al análisis crítico de Marx, Taylor y Ford*. Buenos Aires: CREDAL/CNRS, Hvmánitas.
- Núñez, R. (2007). *Del rol estático a la posición dinámica en el desarrollo de las prácticas. Redes Comunitarias. Afluencia teórico metodológicas y crónicas de intervención profesional*. Buenos Aires: Espacio.

- Olsen, J. (2005). Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 31, 1-24.
- Oszlak, O. (1977). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *Documento CEDES/G.E CLACSO*, 8. Recuperado de: <http://oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/Notas%20criticas%20p%20una%20teo%20de%20la%20buroc%20est.pdf>
- Oszlak, O. (1999). De menor a mejor, los desafíos de la segunda reforma del Estado. *Revista Nueva Sociedad*, 160, 81-100.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, 11, 11-56. Recuperado de <http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/Buroc%20est%20pol%20y%20pols%20pub.pdf>
- Oszlak, O. (2009). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. En A. Belmonte (Ed.). *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, Volumen II. Buenos Aires: CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Oszlak, O. (2012). Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos. En *VIII Conferencia Anual INPAE 2012: "Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa"*. San Juan de Puerto Rico: Escuela Graduada de Administración Pública Roberto Sánchez Vilella y la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE). Recuperado de <http://www.oscarozslak.org.ar/articulos-esp.php>
- Oszlak, O. (2013). *La Gestión Pública Post-NGP en América Latina: balance y desafíos pendientes*. Trabajo presentado en Jornada inaugural en la IX Conferencia de la INPAE. Santiago, Chile. Recuperado de <http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/La%20Gestion%20Publica%20post-NGP.pdf>
- Pagani, M. L. y Urtizberea F. (2013). Cambio organizacional y prevención de riesgos psicosociales en un área municipal. *Revista Electrónica Gestión de las Personas y Tecnología*, 6(17). Recuperado de <http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/revistagpt> p. 12.
- Perelmiter, L. (2010). Militar el Estado. La incorporación de movimientos sociales de desocupados a la gestión de políticas sociales. Argentina (2003-2008). En A. Masetti, E. Villanueva y M. Gómez, *Movilizaciones*,

- protesta e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario* (pp. 137 – 156). Buenos Aires: Ed. Nueva Trilce.
- Perrow, C. (1992). Una sociedad de organizaciones. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 59, 19-55.
- Petit, F. (1984). *Psicosociología de las Organizaciones. Introducción a sus fundamentos teóricos y metodológicos*. Barcelona: Herder.
- Pfeffer, J. (2000). *Nuevos rumbos en la teoría de la organización*. México: Cambridge University.
- Raggio, L. (2003). Evaluación de Programas Sociales desde una perspectiva cualitativa. En torno de la definición de las necesidades a partir de los destinatarios. En C. Danani y J. Lindenboim (Comps.), *Entre el trabajo y la política. Las transformaciones de las políticas sociales argentinas en una perspectiva comparada* (pp. 205-224). Biblos: Buenos Aires.
- Robirosa, M., Cardarelli, G. y Lapalma, A. (1990). *Turbulencia y Planificación Social*. Buenos Aires: UNICEF/Siglo XXI.
- Rodríguez Mansilla, D. (1992). *Diagnóstico organizacional*. Chile: Ediciones Universidad Católica.
- Rofman, A. y Villar, A. (2008). Actores del Desarrollo Local. Tecnicatura en Economía Social y Desarrollo Local- convenio MDS- Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación. Recuperado de:<http://cedoc.infod.edu.ar/upload/Eje2ActoresdelDesarrolloLocal.pdf>
- Ruíz Olagabuénaga, J. I. (2003). *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Sautú, R. (2003). *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Editorial Lumiere.
- Schlemenson, A. (1990). *La perspectiva ética en el análisis organizacional*. Buenos Aires: Paidós.
- Schmukler, R. (2016). Acerca de la investigación - diagnóstica y la intervención en la administración pública. En J. M. Krieguer (Coord.), *Métodos y técnicas de diagnóstico e intervención en administración pública* (pp. 3-20). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Errepar.
- Serlín, J. (2013). Método cualitativo aplicado a la gestión de las organizaciones. *Investigaciones Administrativas, Centro de Investigaciones en Administración Pública*, 6(1), Año 6, 227-264.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (Comps.), *La nueva Administración Pública* (pp. 281-312). Madrid: Alianza.

- Tapella, E. (2007). El mapeo de Actores Claves, documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario. Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI). Recuperado de <https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2011/09/quc3a9-es-el-mapeo-de-actorestapella1.pdf>
- Tarrés, M. L. (2001). *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México: FLACSO.
- Taylor, S. y Bodgan, R. (1992). *Métodos cualitativos de investigación*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Thwaites Rey, M. (2005). Repensando la estadidad. Para una transformación del Estado democrática y participativa. En M. Thwaites Rey y A. López (Eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Vilas, C. (2011). *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Remedios de Escalada: UNL.
- Weller, W. (2011). Grupos de discussão aportes teóricos e metodológicos. En W. Weber y N. Pfaff (Orgs.), *Metodologias da Pesquisa Qualitativa Educação: Teoria e Prática* (pp. 54-66). Petrópolis: Vozes.