



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE DISERTACIÓN PÚBLICA

No. 00082

"LA TRANSFERENCIA-REAPROPIACION DE MODELOS ORGANIZACIONALES DEL SECTOR PRIVADO AL SECTOR PUBLICO. EL CASO DE LA CALIDAD TOTAL EN LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS"

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
DIRECCIÓN DE SISTEMAS ESCOLARES

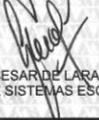


Casa abierta al tiempo



María Teresa Diez
MARÍA TERESA MAGALLÓN DIEZ
ALUMNO

REVISÓ



LIC. JULIO CESAR DE LARA ISASSI
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

En México, D.F., se presentaron a las 12:00 horas del día 22 del mes de agosto del año 2008 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DR. LUIS MONTAÑO HIROSE
DR. GERMAN VARGAS LARIOS
DR. JOSE SANTOS ZAVALA

Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último, se reunieron a la presentación de la Disertación Pública cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

DOCTORA EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

DE: MARIA TERESA MAGALLON DIEZ

y de acuerdo con el artículo 78 fracción IV del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

Aprobar

Acto continuo, el presidente del jurado comunicó a la interesada el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CSH



DR. PEDRO CONSTANTINO SOLIS PEREZ

PRESIDENTE



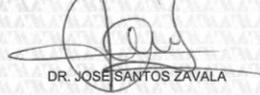
DR. LUIS MONTAÑO HIROSE

VOCAL



DR. GERMAN VARGAS LARIOS

SECRETARIO



DR. JOSÉ SANTOS ZAVALA



**Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Iztapalapa**

**“La transferencia-reapropiación de modelos
organizacionales del sector privado al sector
público. El caso de la Calidad Total en la
Comisión Nacional de los Derechos Humanos”.**

T e s i s

Para obtener el Título de

Doctora en Estudios Organizacionales

Presenta:

María Teresa Magallón Diez.

Director: Dr. Luis Montaña Hirose.

México D.F., Junio 2008.

“La transferencia-reapropiación de modelos organizacionales del sector privado al sector público. El caso de la Calidad Total en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”.

María Teresa Magallón Díez.

Introducción.

I. “El cambio organizacional propuesto por la Nueva Gestión Pública. Sobre la transferencia de modelos organizacionales desde una mirada constructivista”.

1. La realidad construida: modelos organizacionales como producto societal.

1.2 La importancia de lo local en la reapropiación de modelos organizacionales.

2. Nueva Gestión Pública. Su explicación desde el enfoque neoinstitucionalista: la eficiencia y la legitimidad como mitos.

2.1 Nueva Gestión Pública: una elusiva definición.

A. La unidimensionalidad del economicismo metodológico.

B. El gerencialismo como base de las “nuevas instituciones”.

2.2 El Nuevo Institucionalismo Económico: la búsqueda de la racionalidad individual y la disolución de la irracionalidad social.

A. La racionalidad como garantía del cambio organizacional.

B. Limitaciones del enfoque *rational choice* para estudiar procesos de cambio organizacional.

a) La solidaridad escapa a la explicación basada en la elección racional.

b) La acción colectiva y el bien común escapan a las explicaciones de la elección racional.

c) El pensamiento individual más elemental tiene orígenes sociales.

d) Cualquier orden social supone contenciosos de justicia y moral.

e) La categoría “racionalidad individual” poco aporta al trabajo de campo en torno a un fenómeno colectivo u organizacional.

f) La racionalidad no sólo es limitada, también es relativa.

g) El fenómeno organizacional es el espacio de la paradoja y la ambigüedad.

2.3 El Nuevo Institucionalismo Sociológico. La búsqueda de la legitimidad como el motor de la acción.

A. Las tres formas de Isomorfismo en la Administración Pública Mexicana.

a) Isomorfismo coercitivo.

b) Isomorfismo mimético.

c) Isomorfismo normativo.

B. Críticas al Nuevo Institucionalismo Sociológico para analizar el Cambio Organizacional.

- a) Limitada y determinista versión del cambio bajo mecanismos isomórficos y homogeneizantes.
- b) Teoría estática que explica más la permanencia que el cambio.
- c) Esquema analítico demasiado abstracto poco eficaz para el trabajo de campo.
- d) Metodología que sigue sin dar voz a los actores.

C. Virtudes del Nuevo Institucionalismo Sociológico como teoría para estudiar procesos de Cambio Organizacional.

- a) Reconocimiento de dimensiones de orden colectivo, histórico y espacial.
- b) Reconciliación de las “causas objetivas” con los “motivos subjetivos”.
- c) Caracterización de la legitimación como proceso de orden político, simbólico y cognitivo.

2.4 NGP y su implementación. La eficiencia y la legitimidad desde la óptica de los actores.

A. Presencia evidente de un proceso de “reapropiación”.

B. Consecuencias de la NGP en aspectos básicos de la gestión.

3. La complejidad del cambio gerencialista en la Administración Pública: condicionantes a la transferencia de modelos organizacionales propios del sector privado en el público.

3.1 La naturaleza compleja de la Gestión Pública.

A. realización de transacciones que no son individuales.

- a) el modelo racional de decisores individuales,
- b) el marcado carácter intraorganizacional.

B. ausencia de precios en muchos bienes públicos que son indivisibles

C. Falta de estricta correspondencia entre el presupuesto de una organización pública y su desempeño.

a) la naturaleza distinta de los procesos de creación de valor,

b) la dificultad de medir el valor creado por las administraciones públicas.

3.2 Reflexiones finales: sobre los obstáculos a la transferencia de culturas propias de cada modelo organizacional.

4. De la transferencia de modelos organizacionales universales a su reapropiación en espacios locales. Sobre la pertinencia de la mirada constructivista sobre el cambio organizacional.

4.1 Modelos organizacionales: entre la moda y la construcción.

4.2 El Nuevo Institucionalismo Sociológico y su análisis de la Transferencia de Modelos.

4.3 Teoría de la Estructuración. El Cambio Organizacional como resultado del interjuego entre Estructura y Agencia.

4.4 La Teoría de la Estructuración aplicada a los Estudios Organizacionales.

a) Significación ⇔ Esquemas Interpretativos ⇔ Comunicación.

- b) Dominación ⇔ Recursos ⇔ Poder.
- c) Legitimación ⇔ Normas ⇔ Sanción.

5. Instituciones, su importancia y operación desde una perspectiva antropológica.

- 5.1 Qué son las instituciones.
- 5.2 Importancia del estudio de las instituciones.
- 5.3 Cómo operan las instituciones.
 - A. Las instituciones se fundamentan en la analogía.
 - B. Las instituciones definen lo idéntico.
 - C. Las instituciones recuerdan y olvidan.
 - D. Las instituciones se ocupan de la clasificación.
 - E. Las instituciones toman decisiones de vida o muerte.

II. “En torno a la transferencia de modelos organizacionales del sector privado hacia el público durante el sexenio foxista: ¿un gobierno ‘de calidad total’?”

- 1. Política económica, política social y gestión pública. Los ineludibles vínculos.
 - 1.1 Política Económica y Política Social: la administración “eficiente” de la pobreza.
 - 1.2 Política Económica y Gestión Pública: la racionalidad del mercado llevada al sector público.

- 2. Política de Calidad en el Gobierno Federal durante el sexenio foxista.
 - 2.1 Instrumentos para implementar la Calidad en Organizaciones Públicas Mexicanas.
 - A. Certificación de dependencias y entidades públicas en ISO 9000.
 - B. Impulso a la mejora de la calidad regulatoria en la gestión pública.
 - C. Acciones de coordinación intragubernamental para promover la calidad.
 - D. Premios y reconocimientos en materia de Calidad dentro de la Administración Pública Federal (APF).
 - a) Premio Innova
 - b) Modelo y Premio de Calidad Intragob.
 - Razones oficiales para su implementación.
 - Características del Modelo Intragob.
 - Recomendaciones para la implementación del Modelo Intragob.
 - E. La Nueva Gestión Pública a la manera foxista: sobre las “Buenas Prácticas” y la “Agenda de Buen Gobierno”.
 - a) “Buenas prácticas”. Transferencia de prácticas organizacionales en tres niveles.
 - b) Reflexiones sobre la “Agenda de Buen Gobierno”.
 - Gobierno profesional.
 - Gobierno digital.
 - Gobierno con mejora regulatoria.
 - Gobierno honesto y transparente.
 - Gobierno que cueste menos.
 - Gobierno con calidad.

3. Algunos casos “de calidad” durante el sexenio foxista.
 - 3.1 Legitimidad y calidad “garantizadas” oficialmente.
 - A. Seguridad nacional y SEDENA.
 - B. Política Educativa y SEP.
 - C. Salud Pública e IMSS.
 - 3.2 Dos botones de muestra: el sector fiscal y el energético gestionados con criterios “de calidad”.
 - A. Sistema de Administración Tributaria: menos tecnología y más administración tributaria.
 - B. Pemex: menos producción y más fragilidad financiera.

III. “Consideraciones metodológicas para la aplicación del Constructivismo en el análisis de la CNDH”.

1. Sobre la Metodología Cualitativa en el estudio de la Administración Pública.
2. ¿Por qué estudiar a la CNDH utilizando una metodología cualitativa?
3. Sobre las técnicas utilizadas y el análisis generado.

IV. “Administración Pública y *Ombudsman*. Por un modelo de calidad que considere actores y estructuras locales”.

1. Una mirada antropológica sobre la Administración Pública. Las analogías que definen su actuación.
 - 1.1 La Administración Pública como la esfera institucional más “femenina” y comprometida con la vida.
 - 1.2 La Administración Pública como el reino del “pesimismo documentado”.
 - 1.3 La Administración Pública como el espacio político de las múltiples racionalidades.
 - 1.4 La Administración Pública es el reflejo de la vida misma: la paradoja como experiencia cotidiana.
2. Analogías que definen “lo apropiado” para el *ombudsman* mexicano. La legitimidad a partir de la tensión entre extremos.
 - 2.1 Estatal / Autónomo
 - 2.2 Poder Estatal / Poder Ciudadano
 - 2.3 Jurisdiccional / No jurisdiccional
3. Constructivismo en el estudio de problemáticas organizacionales vinculadas con el Cambio en la CNDH.
 - 3.1 Constructivismo y el problema del ser humano en las organizaciones.
 - a. Diferenciación clara de la explicación otorgada al cambio organizacional desde el NIS.

- b. Diferenciación del NIS a partir de su concepción de cambio y de su “gestión”.
 - c. El estudio de la “dualidad” en toda estructura, y de su compleja problemática.
 - a) Estructura dual en la que cohabitan principios institucionales opuestos.
 - b) Estructura diversa, difusa y dispersa para sus mismos integrantes.
 - c) Estructura externa implícita, con fuerte peso en la toma de decisiones.
 - d. La pertinencia de una Agenda Empírica para estudiar el cambio como proceso a través de sus actores.
 - e. Pasar de la transferencia a la reapropiación de modelos implica reconocer sujetos y ambientes.
- 3.2 El caso de la norma ISO 9000 en la CNDH. Crónica breve de un proyecto que no llegó a consolidarse.
- 3.3 Importancia de los esquemas locales de Significación de la CNDH en la reapropiación de la norma ISO 9000.
- A. Introducción del libre mercado al interior de la organización, a partir del otorgamiento de una mayor autonomía, del libre flujo de información y de la mayor participación de los trabajadores.
 - B. La estandarización que implica la calidad busca homogeneizar el mundo bajo una “mejor práctica” que permita la evaluación sin reconocer la diversidad.
- 3.4 Importancia de los mecanismos locales de ejercicio del poder en la reapropiación del modelo de calidad total.
- 3.5 Importancia de las formas locales de legitimación en la reapropiación del modelo de Calidad Total.
4. Limitantes a los postulados gerencialistas en los procesos críticos en una organización pública. Sobre la construcción de *recomendaciones* en materia de derechos humanos.
- 4.1 Integración de expedientes: identidad y creatividad bajo control.
 - 4.2 La autoría de la integración del expediente y del proyecto de conclusión como un territorio en disputa.
 - 4.3 La batalla por los significados. “Emitir una recomendación” como Estrategia para moldear acciones.
 - 4.4 La recomendación como un “texto abierto” sujeto a negociación entre los actores.
 - 4.5 Del conocimiento jurídico para emitir recomendaciones a su negociación política y a la evaluación de su eficacia simbólica.
5. Obstáculos a la institucionalización de la figura del *ombudsman* en México. Los Derechos Humanos como un territorio institucionalmente debatido.
- 5.1 Las instituciones guardan correspondencia con los “mundos de pensamiento” y con el orden social prevaleciente.

- 5.2 Ante una situación de crisis, lejos del cambio radical, los principios institucionales vigentes pueden acentuarse.
- 5.3 El debate más difícil de concluir se presenta entre principios institucionales opuestos.

- 6. Hacia la definición de un modelo propio de calidad para la CNDH.
 - 6.1 Visión Estratégica
 - A. Visión de la CNDH como un organismo que no se autolimita.
 - B. Creatividad a lo largo del proceso necesario para la generación de recomendaciones.
 - 6.2 Perspectiva hacia el Futuro
 - A. Ejercicio proactivo de la defensa y protección de los derechos humanos.
 - B. Generación de propuestas que impacten de forma determinante en el futuro de la promoción y defensa de los derechos humanos.
 - C. Garantía del impacto futuro de cada acción de conclusión mediante el seguimiento.
 - 6.3 Énfasis en usuarios
 - 6.4 Énfasis en productos clave
 - 6.5 Evaluación de orden cualitativo

Conclusiones.

Bibliografía.

“La transferencia-reapropiación de modelos organizacionales del sector privado al sector público. El caso de la Calidad Total en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”.

Introducción.

Quiero explicar brevemente el título de este trabajo, porque creo que en él se resume gran parte del sentido de la investigación que me ocupa. Primero, ¿por qué “transferencia de modelos organizacionales”? ¿puede ser ese un tema conveniente, interesante para una investigación, si se trata sólo de transportar a países como el nuestro las modas de gestión impuestas, decretadas, definidas por algún país central como “exitosas”, “mejores prácticas”, dignas de cualquier organización “de clase mundial”? Y segundo, ¿por qué dice –el título- que... el vivir entre tensiones y paradojas se convierte en el juego cotidiano en una organización?, ¿no se supone que la organización debe ser sinónimo de jerarquía, orden y, por tanto, de certidumbre y claridad?

Comencemos por sugerir una primera hipótesis que, pretendo, sea una constante a lo largo del trabajo: todo modelo organizacional lleva implícitos una concepción de individuo y un proyecto de sociedad. De ahí su enorme trascendencia. Todo modelo organizacional resume el uso dado, la modalidad con que se utiliza lo que Michel Foucault llamó “una de las mayores invenciones técnicas del siglo XVII”, comparable a la tecnología química y a la metalúrgica: la disciplina, una tecnología “política” que consiste en una particular forma de gobernar al hombre, controlar sus múltiples capacidades, utilizarlas y mejorar el efecto útil de su trabajo y sus actividades, gracias a un sistema de poder que permite controlarlo.

Luego de respirar junto con Foucault el aire viciado de organizaciones –o, mejor dicho, de instituciones- como hospitales, fábricas, prisiones y academias, una sólo puede concluir que la *constante segregativa*, ante la cual capitulan voces, cuerpos y discursos, requiere de su correspondiente tinglado jerárquico, bajo el cual se vigilan y se castigan “grupos de riesgo” y sujetos en “estado de peligrosidad”. Permítanme citarlo textualmente: “la disciplina es una técnica de poder que encierra una vigilancia perpetua y constante de los individuos. No basta con observarlos de vez en cuando o de ver si lo que hicieron se ajusta a las reglas. Es

preciso vigilarlos durante todo el tiempo en el que se realice la actividad y someterlos a una pirámide constante de vigilantes”.

Así, las más significativas reformas estructurales radican en gran parte en las reformas a lo cotidiano, aquellas que se refieren al espacio + próximo y cercano del mundo de la vida, a las acciones estructuradas que tienden en tiempos como éste, más que nunca, a la individualización como norma legítima, legitimada en la esfera inmediata con cada decisión, con cada orden, con cada elección... Un modelo organizacional revela un sistema de pensamiento institucional y de orden social. Su transferencia, entonces, es mucho + que implementar un manual de procedimientos y una estructura jerárquica; es una pieza de la dramaturgia de lo real, es el teatro de lo cotidiano en donde operan muchas de las posibilidades de resistencia o de adaptación a un orden decretado como “normal” o “deseable” por la filial de una trasnacional, por una institución supranacional o por un gran despacho que emite certificaciones de calidad.

En un modelo organizacional se juega mucho más que la rentabilidad y la eficiencia. Lo que está en juego son nuestros procesos sociales de clasificación y de reconocimiento.

Es justamente a eso a lo que me referí al hablar de aparentes tensiones, o quizá paradojas, como parte de aquello con lo que tenemos que lidiar en algunas organizaciones, sobre todo las públicas. La transferencia de modelos organizacionales provenientes de otras latitudes o de otros ámbitos, a contextos como el mexicano, representa el momento privilegiado para investigar cómo es que entran en tensión, cotidianamente, en una misma organización, las categorías institucionales que organizan elementos dispares en clases y que dotan de sentido –y de una continua tensión o paradoja- el quehacer de una organización: así por ejemplo, asistimos a la tensión derivada de las prescripciones “**universales**” de un modelo, y las condiciones **locales** a las que se ve sujeta su implementación; entre los fines **privados** a los que obedece el modelo de gestión de una empresa y la naturaleza **pública** de la organización a la que pretende trasladarse; entre la **eficiencia** como imperativo **técnico** y la **participación** como valor **político**; entre lo **legal** y lo **legítimo**, como es el caso de la organización que me ocupa; entre lo **normal** y lo **anormal**, para finalizar con Foucault.

Una de las principales instituciones supranacionales encargadas de decretar qué es lo “normal” y lo “anormal” en materia económica y social, la OCDE (2000), reconocía explícitamente que

“el contraste en el número de horas trabajadas en zonas ricas y pobres del mundo también significa que hay diferencias extremas en las tasas de participación en otras actividades que forman parte de la calidad de vida (...) (y *las*) diferencias en las condiciones materiales de vida revelan contrastes igualmente crudos: millones no cuentan con condiciones sanitarias básicas y (...) sólo tienen acceso muy limitado al agua fresca”.

Ello nos hace pensar en la notoria diversidad impuesta por las disparidades en los niveles económicos y sociales entre países. Sin embargo, en páginas posteriores, las afirmaciones y prescripciones son tajantes:

“la expansión de la *actividad del mercado*, así como la *interdependencia fronteriza* más profunda son los factores que fomentan la tolerancia y la apertura; también señalan cuáles son los modelos institucionales más apropiados para la descentralización y la democracia” (OCDE, 2000).

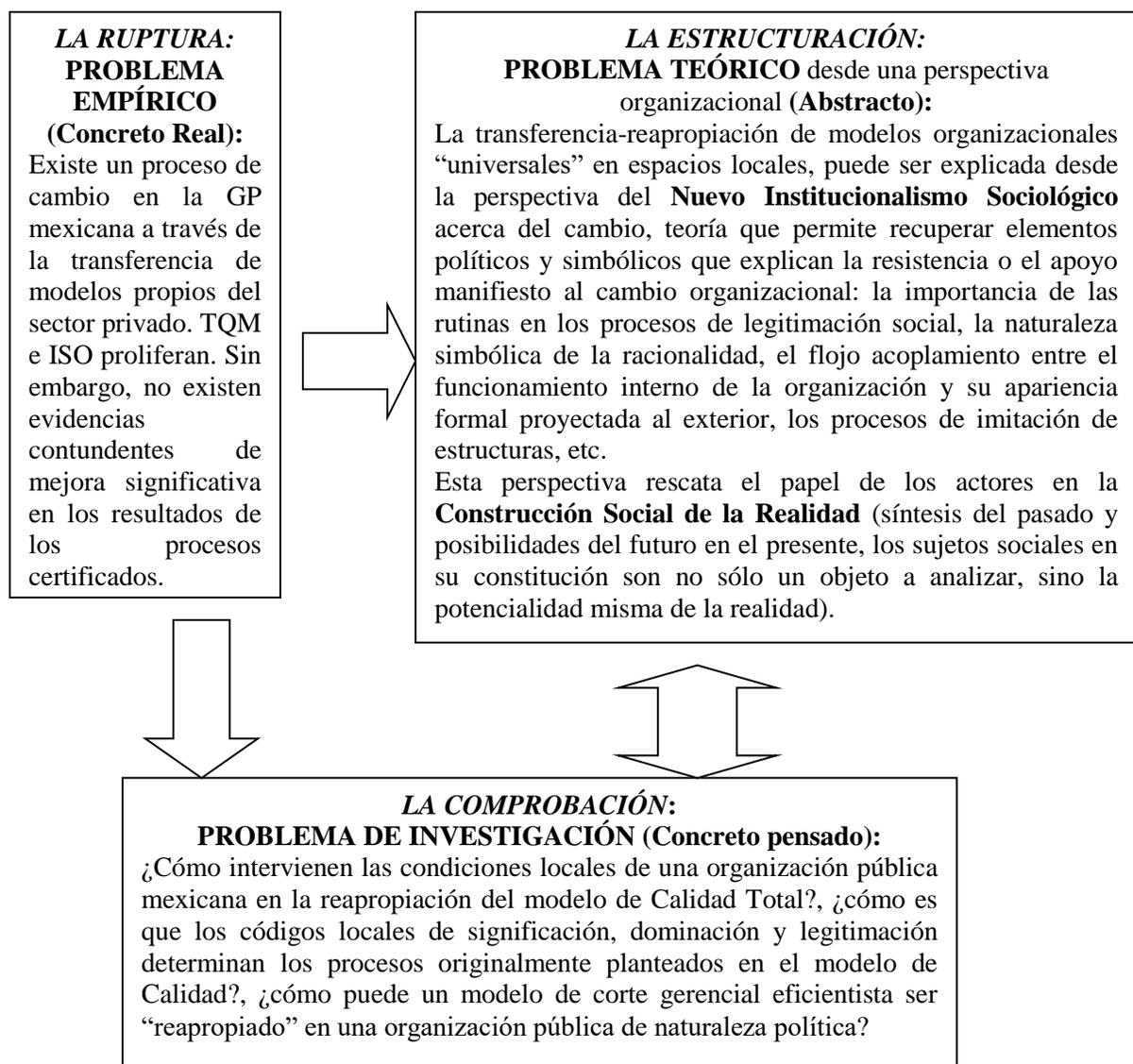
Queda entonces claro que el papel del Estado –concretamente, de su Administración Pública- deberá ser reformulado debido a presiones ejercidas por “la actividad del mercado” y la “interdependencia fronteriza”, según organizaciones como la OCDE, dirigiéndose hacia una tendencia difundida: la adopción de modelos organizacionales pretendidamente “universales” en espacios organizacionales particulares, en un contexto de restricciones presupuestales y de “crisis de legitimidad” (Cabrero, 1995).

¿Cuáles son los principios fundamentales que toda investigación debe respetar? En la obra *Le métier de sociologue*, de P. Bourdieu, J.C. Chamboredon y J.C. Passeron (Mouton, Bordas, París, 1968), citado por Quivy y Van Campenhout (2001), los autores describen el procedimiento en tres actos cuyo orden debe respetarse. Es lo que ellos llaman la jerarquía de los actos epistemológicos: la ruptura, la estructuración y la comprobación.

- *La ruptura:* En las ciencias sociales, el caudal “teórico” incluye numerosas trampas ya que gran parte de las ideas se inspiran en apariencias inmediatas o en ideas preconcebidas, que con frecuencia sólo son ilusiones o prejuicios. Estructurar sobre tales premisas equivale a edificar sobre la arena. De ahí la importancia de la ruptura que consiste precisamente en romper con los prejuicios y falsas pruebas que sólo dan la ilusión de comprender cosas. Se trata entonces de ubicar un *Problema empírico*, también llamado “concreto real”, cuya relevancia se fundamenta en evidencias empíricas claras obtenidas mediante una investigación exploratoria que permiten ubicar la pertinencia del estudio y su justificación.
- *La estructuración:* Esta ruptura se efectúa sólo a partir de una representación teórica previa que explique la lógica básica del fenómeno, supuesta por el investigador. Gracias a dicha estructuración mental se prevé el equipo que se ha de instalar, las operaciones a realizar y las consecuencias que lógicamente se esperan a final de la observación. Sin esta estructuración teórica, no habrá comprobación válida. En las ciencias sociales no puede haber comprobación fructífera sin la estructuración de un marco teórico de referencia. No se aplica la prueba de los hechos a cualquier proposición. Las proposiciones son el producto de un trabajo racional fundado en la lógica y en un bagaje conceptual válidamente constituido. Se trata de plantear el *Problema teórico*, lo “abstracto” necesario para construir y plantear el problema de investigación, en este caso, el marco teórico fundamental que permite plantear el problema empírico detectado en términos de los Estudios Organizacionales.
- *La comprobación:* una proposición tiene derecho a una categoría científica en la medida en que es susceptible de verificarse mediante hechos. Se llegará a “comprobar” algo sólo mediante el sólido planteamiento del *problema de investigación*, es decir, lo “concreto pensado”, una realidad que ha sido teorizada y que permite entonces definir el objetivo general de la investigación y los objetivos específicos operacionalizados a través de preguntas guía que, a su vez, se derivan de las dimensiones que se han considerado importantes para “acotar” la totalidad de una realidad de suyo compleja.

Los tres actos del procedimiento científico no son independientes unos de otros, sino que se sostienen entre sí. La interacción entre ambos tipos de problemas, el teórico y el empírico, permitirá llegar a plantear el problema de investigación. La “ruptura” no se realiza solamente al principio de la investigación; ésta se cumple en y durante y para la “estructuración”. Mientras que la “comprobación” funda su calidad y su valor de la calidad de la “estructuración”.

En el caso de este proyecto, la triangulación quedará definida de la siguiente forma:



Desarrollar este problema de investigación lleva a los cuatro capítulos que conforman este trabajo:

I. El cambio organizacional propuesto por la Nueva Gestión Pública. Sobre la transferencia de modelos organizacionales desde una mirada constructivista.

Se trata de un capítulo teórico en el que se abordan cinco temáticas fundamentales:

- La complejidad implícita en el surgimiento de un modelo organizacional, al ser un producto societal y responder a condiciones históricas concretas;
- la inserción de los modelos de calidad en el sector público en un proyecto de mucho mayor alcance llamado “Nueva Gestión Pública”, la interpretación que de este proyecto hacen dos enfoques propios de la actual TO –el Nuevo Institucionalismo en sus vertientes económica y sociológica-, las fortalezas y debilidades de ambos enfoques para, finalmente, señalar por qué se optó por el Nuevo Institucionalismo Sociológico (NIS) como una teoría conveniente para el abordaje del problema empírico;
- se señalan, desde la teoría económica, las diferencias entre Administración Pública y sector privado como una primera condicionante para la transferencia de modelos organizacionales;

Dado que el NIS requiere ser complementado por una teoría que permita allegarse de instrumentos y manejar constructos que permitan operar la realización de estudios de caso, los dos puntos siguientes abordan la explicación que desde la tradición constructivista se da a los procesos de cambio organizacional, particularmente, desde la Teoría de la Estructuración de Giddens; además, se explica desde una perspectiva antropológica “cómo piensan las instituciones” (Douglas, 1986), su importancia y operación.

II. En torno a la transferencia de modelos organizacionales del sector privado hacia el público durante el sexenio foxista: ¿un gobierno ‘de calidad total’?

En este capítulo se explica cuál fue la política de calidad en el gobierno federal foxista, reseñando casos paradigmáticos “de éxito”, para llegar a una primera conclusión apoyada

en los planteamientos del NIS: este fenómeno obedece a la incorporación de “mitos racionalizados en el ambiente”, al no haber logrado impactar sustancialmente en las condiciones de vida de los ciudadanos.

III. Consideraciones metodológicas para la aplicación del Constructivismo en el análisis de la CNDH.

Este capítulo es un “intermedio” en la exposición, sólo para responder a tres preguntas básicas: ¿por qué es pertinente utilizar la metodología cualitativa en el estudio de la Administración Pública?, ¿por qué estudiar a la CNDH utilizando una metodología cualitativa?, ¿qué tipo de técnicas fueron utilizadas y cuál fue el análisis generado?

IV. Administración Pública y *Ombudsman*. Por un modelo de calidad que considere actores y estructuras locales.

Finalmente, se exponen resultados de investigación en cinco subcapítulos:

- al encontrarse la CNDH inserta en la red de organizaciones que conforma la Administración Pública, ubicaremos las particularidades que definen a este tipo de instituciones, las “analogías naturalizadoras” (Douglas, 1986) que conforman sus principios institucionales, con la finalidad de reconocer no sólo la lógica de su operación que en muchos sentidos se contrapone a la lógica empresarial de ciertos modelos organizacionales, sino también las características que permean a la propia CNDH;
- en ese sentido, se exponen las analogías que definen “lo apropiado” para un *ombudsman* como el mexicano; si ya es difícil trasladar un modelo del sector privado a la Administración Pública, lo es más para el caso de la CNDH. Exponer esas argumentaciones es el objetivo de este subcapítulo;
- se aplicará el constructivismo al estudio de problemáticas organizacionales vinculadas con el Cambio en la CNDH, especialmente en aquellos aspectos vinculados con su estructura organizacional, enfatizando la importancia de los mecanismos locales de ejercicio del poder y de las formas locales de legitimación en la reapropiación del modelo de Calidad Total, así como las peculiaridades de ciertos

procesos críticos dentro de la organización misma como la construcción de recomendaciones;

- desde la perspectiva antropológica de Douglas (1986), se señalarán algunos obstáculos a la institucionalización de la figura del *ombudsman* en México. Los Derechos Humanos como un territorio institucionalmente debatido lleva a que la legitimidad para este tipo de organizaciones requiera de mucho más que la transferencia de un modelo de gestión privada;
- finalmente, se comienzan a plantear los principios de lo que podría ser un modelo de calidad propio de la CNDH. Se trata sólo un primer bosquejo, incompleto, bastante perfectible, pero que fue construido rescatando las voces de actores implicados con la institución, razón por la que considera a la legitimidad, más que a la eficiencia, como uno de sus ejes.

Construir modelos propios de Calidad, que reconcilien las innegables contradicciones entre lo global y lo local, podría ser una vía de escape a un entorno donde el cinismo del *laissez faire, laissez passer* parece querer anular toda posibilidad de acción colectiva, base de toda organización. A nosotros nos corresponde, como afirmara García Márquez al recibir el Nobel de Literatura, comprometernos en “una nueva y arrasadora utopía de la vida, donde nadie pueda decidir por otros hasta la forma de morir, donde de veras sea cierto el amor y la felicidad, y donde las estirpes condenadas a cien años de soledad tengan por fin, y para siempre, una segunda oportunidad sobre la Tierra”.

I. “El cambio organizacional propuesto por la Nueva Gestión Pública. Sobre la transferencia de modelos organizacionales como la Calidad desde la perspectiva constructivista”.

Este es un primer capítulo fundamentalmente teórico, en el que se exponen cinco puntos centrales que proveen de elementos necesarios para el abordaje del estudio de caso objeto de esta tesis:

- se comenzará por caracterizar a la aparición de modelos organizacionales como un fenómeno complejo, que no depende del mero voluntarismo de decisores aislados, sino que forma parte de condiciones históricas y societales particulares;
- la manera en la que la transferencia de modelos organizacionales forma parte de un proyecto de Reforma del Estado más amplio (la “Nueva Gestión Pública”), y cómo este fenómeno es explicado por dos enfoques distintos, tomados de la TO: el Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) y el Nuevo Institucionalismo Sociológico (NIS). Luego de analizar los fundamentos de cada uno, se explicará porqué se optó por el NIS como el enfoque prevaleciente a lo largo de este trabajo;
- desde la teoría económica, se especificarán las particularidades de la Administración Pública que hacen necesaria la reapropiación –más que la transferencia- de los modelos organizacionales del sector privado;
- se presentarán elementos de la perspectiva constructivista que pueden apuntalar el análisis organizacional realizado a la CNDH, particularmente, se expondrán elementos de la Teoría de la Estructuración que ayudan a explicar las posibilidades de cambio organizacional o la aparente inercia;
- finalmente, se definirá, desde una perspectiva antropológica, qué son las Instituciones, su importancia y la manera en que operan cotidianamente, para comprender en el siguiente capítulo la realidad a la que se enfrenta una organización como el *ombudsman* en México en su empeño por obtener legitimidad.

1. La realidad construida: modelos organizacionales como producto societal.

En concordancia con las tendencias homogeneizantes propias de la globalización, las ciencias sociales han tendido a construir modelos y teorías basados en mecanismos racionales sociales y económicos percibidos como universales y, por tanto, culturalmente neutrales (Abo, 1994: 9). No se considera que, aún los factores más elementales de la producción, como capital y trabajo, difieren considerablemente en términos de cómo reaccionan a estímulos económicos distintos dependiendo de los diferentes países, regiones y culturas de los cuales son parte. Esto se vuelve se percibe de modo más pronunciado a nivel corporativo, donde prácticas de negocios, métodos de administración y tipos de organización reflejan la historia, la sociedad y la cultura de las cuales ellas se originan.

Es por ello que debe comenzarse a reconocer que un modelo organizacional es consecuencia de particulares circunstancias en el tiempo y en el espacio. Un modelo organizacional es un producto societal, fruto de cierta articulación sistémica, de la combinación de los tres pilares en los que descansan las trayectorias del desarrollo: diferencias en estructura industrial, organización social y el rol del gobierno en la economía.

Las capacidades corporativas están enraizadas en experiencias y ventajas nacionales y regionales. Porque el desarrollo tecnológico refleja, al menos en parte, las raíces históricas y las necesidades nacionales de una comunidad específica, eso da una ventaja inicial al país innovador. Las externalidades tecnológicas variarán con la organización industrial y nacional; el asunto es tanto de la organización política y social como de lógica económica (Abo, 1994: XVIII).

Es entonces que la mezcla particular de factores que prevalece en una localidad será la que defina el rumbo que una organización adoptará. De acuerdo a la “teoría ecléctica” de Dunning, los factores que rigen la producción internacional a través de la inversión extranjera directa no son propiedad exclusiva o factores específicos de una firma sino que

también son factores específicos de una localidad. Los factores de un sistema de producción superior que son reconocidos primero en el ámbito internacional no son “propiedad de” o “específicos de” una compañía, sino de un país: “ellos son primero que nada un producto de sus economías nacionales. Esto lleva a la conclusión de que la tecnología superior o los sistemas gerenciales son creados dentro del contexto de un sistema social específico”. Con respecto a la superioridad de una localidad específica, esta teoría enfatiza la importancia de elementos gerenciales que ya existían en el ambiente local, como características de la fuerza de trabajo, o diferencias en sistemas de precios o adaptación de las empresas japonesas multinacionales a las políticas gubernamentales locales (Abo, 1994: 11).

En ese sentido, al hablar de un modelo como TQM –y, particularmente, cuando se busca saber cómo es reapropiado en la Administración Pública- conviene recordar de qué forma el sector gubernamental japonés intervino en la definición de este modelo. Se sabe que la protección comercial del gobierno japonés y la orientación a la exportación, por ejemplo, crearon un incremento en la demanda estable y constante, en el mercado interno y en el extranjero, que pudiera sostener y eventualmente fortalecer al frágil sistema (Abo, 1994: XVI). Así, el gobierno jugó un importante rol en nutrir e incrementar la pirámide de talento de proveedores hasta ensambladores finales, pero no se mencionan consultores como protagonistas de su difusión, a diferencia del caso estadounidense.

Ello nos hace repensar en que el desarrollo, y con él de las redes para la innovación en Japón, tuvo su origen en la aplicación de políticas macroeconómicas de fomento a la actividad innovadora: fiscales, cambiarias, industriales, tecnológicas, educativas, laborales. Por eso es que “resta por saber si las instituciones públicas y privadas del país impulsarán cambios sustanciales para fomentar la creación de un entorno local/nacional promotor del aprendizaje tecnológico y la innovación” (Micheli, 1996: 25). Habría entonces que buscar si la Administración Pública japonesa adoptó también la Calidad Total en su interior, o se limitó a ser su promotora.

Así, el ambiente y las condiciones generadas en una localidad son determinantes, así como aquellas que al interior de una organización: el conocimiento tecnológico tiende a

desarrollarse a través una interacción iterativa entre oportunidades y conocimiento en escenarios específicos. Las innovaciones tecnológicas no son independientes de sus procesos de producción, sino que son el resultado compartido del proceso de producción mismo –un resultado del *learning-by-doing*. Tal conocimiento no puede ser simplemente comprado o vendido, pues es constituido a través de un sutil conjunto de penetraciones que se desarrollan sólo en conjunción del diseño con la producción, por eso debe decirse que el conocimiento tecnológico es a menudo local en su naturaleza y avanza incrementalmente. Por consecuencia, mucho del *know-how* que es necesario –para usar un nuevo producto o equipo- permanece depositado en la gente y en la organización que lo crea. Se acumula en la firma y en el *know-how* de trabajadores; en las comunidades, en la experiencia de proveedores y encargados de servicios de reparación –se afirma que las estrechas interacciones entre firmas y proveedores permiten que más aprendizaje mutuo tenga lugar entre las partes-; en las naciones, en las habilidades y experiencias de la fuerza de trabajo en general y en las instituciones que entrenan a trabajadores y difunden la tecnología; se concluye que la evolución de la tecnología sigue trayectorias que reflejan la comunidad y el contexto del mercado en que se desarrolla (Abo, 1994: XVII).

El grado y el tipo de especialización también definirá la conformación de un modelo organizacional exitoso: cuando la habilidad en un sector es grande y el conocimiento es tácito –pasando a través de las instituciones en una comunidad y no de los mercados- ese sector se vuelve una pieza de infraestructura para la economía completa (Abo, 1994: XVIII). El ejemplo de los barcos noruegos de March y Olsen, relatado más adelante, resulta esclarecedor.

La interrogante obligada es en torno a las diferencias entre las lógicas organizacionales japonesa y norteamericana, debido a que esta última es la que hará llegar el modelo de TQM por su mediación.

En la organización japonesa,

“hay una organización flexible de trabajadores que no está dirigida por rígidas demarcaciones de labores, sino que se basa en una fuerza de trabajo versátil donde

trabajadores individuales han sido altamente entrenados en una amplia variedad de habilidades. Esos trabajadores constantemente acumulan *know-how técnico* por la mejora constante y voluntaria en sus métodos de trabajo (...) el sistema de producción gira alrededor de una organización flexible del trabajo (*en la que*) trabajadores, supervisores y gerentes (...) toman parte activa en cada nivel de funciones gerenciales y operativas del lugar de trabajo. Esto es vital para el funcionamiento pleno y exitoso del sistema total (...). Su más sobresaliente característica es una relación flexible entre trabajos y trabajadores, donde las tareas son asignadas a equipos de trabajo, el cual es la unidad fundamental y más pequeña en el lugar de trabajo, que juega un papel fundamental en la promoción de un sentido de involucramiento entre trabajadores y en alentarlos a contribuir en la mejora de procesos, solución de procesos e incremento de productividad. Al mismo tiempo, un sentimiento de unidad o de pertenencia a la compañía es impulsado por políticas como las de empleo de largo plazo, que motivan a trabajadores a involucrarse”. (Abo, 1994: 37).

Esas características contrastan con el estilo americano tradicional: un grupo de ingenieros o especialistas diseñan un “trabajo” fraccionándolo en pequeñas unidades para formar así el proceso de producción para un producto específico, la asignación de los trabajadores es entonces rígida, fijada bajo los principios tayloristas. El trabajador se especializa exclusivamente en una habilidad, y se requiere que se adhiera estrictamente al manual de funciones preparado por el departamento técnico. La más pequeña unidad en el lugar de trabajo es el individuo, el trabajador con una sola habilidad.

1.2 La importancia de lo local en la reapropiación de modelos organizacionales.

Al exterior de la organización, Abo (1994) utiliza la noción de “contexto” para expresar aspectos de la cultura relacionados con relaciones humanas como una función programadora que facilita la comunicación interpersonal. Esto nos permite tratar culturas diferentes función de grados de diferencia a partir de su conciencia colectiva y de experiencias y significados compartidos. Japón, donde naciera la Calidad Total, es una sociedad de alto-contexto porque su cultura provee a sus miembros de un rico *background* de información compartida que facilita la comunicación interpersonal eficiente. En cambio, los Estados Unidos, donde la comunicación y la conducta meticulosamente organizada son necesarias para mantener las relaciones humanas, es una sociedad de bajo-contexto (Abo,

1994: 15). Será ese “*background* de información compartida” lo que interprete, reformule y lleva a la resemantización del modelo, sobre todo si se considera que las mejores metáforas son las que poseen el significado más ambiguo, pues ellas son las que ofrecen las mayores posibilidades para la fabricación de símbolos, en la medida en que ellas no deben cerrar la imaginación, o la imagin-i-zación, como lo señaló Gareth Morgan, uno de los gurús de la administración (Clarke, et.al., 2000: 143).

Así por ejemplo, la bondad asociada a la llamada “producción ligera” se deriva de la difusión de ciertos elementos de ella, reparando poco en que el modelo de producción ligera emergió en un contexto japonés muy particular, Cuando las firmas japonesas se descubrieron construyendo la producción ligera, estaban tratando de imitar a productores en masa, como *Ford Motor Company* y la *Aluminum Company of America* (Alcoa), pero en una situación difícil, caracterizada por débiles proveedores usando tecnologías atrasadas. En otras palabras, la “producción ligera” comenzó teniendo una connotación peculiar: se utilizaba para referirse a una producción “frágil”, limitada en escala y recursos y, entonces, “competitivamente vulnerable”. Este sistema evolucionó hasta modificar esa concepción y hacer de la producción “ligera” un resultado de instituciones y políticas nacionales específicas, particularmente políticas de desarrollo de tecnología y comercio que ayudaron a fortalecer los elementos más débiles dentro del sistema japonés (Abo, 1994: XVI). La nueva producción “adelgazada” estará en contraposición con sus dos antecedentes históricos: la producción artesanal y la producción en masa. Su esbeltez deriva de la capacidad de reducir los insumos necesarios a la mitad (tiempo, especio, inversión en equipo, etc.) (Micheli, 1996: 12).

De la misma forma, se ha difundido el término “igualdad” para definir un modelo que, más bien, se caracteriza por un término diferente: justicia. En realidad,

“es una sobresimplificación decir que los obreros ordinarios –shop-floor workers– de las plantas japonesas son tratados igualmente. De hecho, esos trabajadores son individualmente apreciados y tratados (promovidos, pagados) acordeamente. Uno se pregunta cómo esta práctica sería recibida en Gran Bretaña” (Abo, 1994: 13).

La reapropiación de modelos habrá entonces de ser determinada por los significados locales, porque

“existen palabras que supuestamente tienen un significado universal: ‘comunidad’, ‘responsabilidad’, ‘justo’, ‘libre’, ‘igual’, ‘dignidad’, ‘solidaridad’, etc., porque encontramos sus ‘equivalentes’ en todas las lenguas. Pero en realidad lo que tenemos en mente precisamente cuando afirmamos que estamos ‘de acuerdo’, que una forma de autoridad respeta la ‘dignidad’ de aquellos sobre quienes se ejerce, que una decisión es ‘justa’, etc., no tiene nada de uniforme (...se tienen) concepciones muy diferentes de lo que significa ser igual y cada una de estas concepciones se inscribe en una visión del conjunto de la sociedad que es, en cada caso, singular” (d’Iribarne, 2001: 7-8).

Además, existe siempre la posibilidad de sustitución del significado y/o el significante: el significado puede ser sustituido mediante la re-construcción cotidiana del modelo original, aunque permanezca bajo la etiqueta –el mismo significante- de TQM (Xu, 1999: 675).

Es por eso que lo más exacto es hablar de un híbrido, en la medida en que los elementos centrales del modelo de producción japonés se desarrollaron dentro del contexto de un sistema nacional específico, emergieron de un contexto industrial e industrial distintivo –a través de políticas de desarrollo tecnológico y comercial, de redes de relaciones entre productores y proveedores, y la experiencia y habilidades de trabajadores y organizaciones. Al intentar introducir este modelo dentro del contexto estadounidense, una tensión crece entre la aplicación y los parámetros situados por condiciones nacionales específicas, resultando en un modelo que difiere significativamente del original. Las negociaciones entre aplicación y adaptación resultan en un sistema japonés revisado o híbrido o, más aún, en la adopción de prácticas al estilo americano. (Abo, 1994: XXI).

Las plantas estadounidenses de las firmas japonesas confrontaban un dilema: por un lado, intentaban introducir elementos superiores de sus sistemas gerenciales y de producción en la mayor medida posible (“aplicación”) pero, por otro lado, debían modificar aquellos mismos sistemas en un esfuerzo por adaptarlos a varias condiciones locales (“adaptación” o fenómeno de la “aplicación revisada”, en la que la operación local enfrentaba dificultades en la aplicación directa del sistema japonés y se volvía necesario replegarse hacia prácticas

o sistemas locales como un vehículo para su aplicación; es decir, se adopta una forma local más aceptable a fin de introducir el “espíritu del japonés”, lo que Abo (1994: 19) llamó “el Dilema de la Aplicación-Adaptación de Modelos”. Por ejemplo, el sistema educativo y de capacitación japonés, usualmente llevado a cabo mediante la rotación en el trabajo y el entrenamiento en –el-trabajo como poderosos medios de formación fueron introducidos, en muchos casos, a través de un más formal programa de entrenamiento. En otros casos, la aplicación de la evaluación personal al estilo japonés fue llevada a cabo bajo la guisa de la evaluación estándar al desempeño al estilo americano.

El modelo de la evaluación híbrida es el marco principal para el análisis aplicación-adaptación. A través de un “grado de hibridización” se provee una evaluación no sólo cualitativa sino cuantitativa de la manera y la medida en que los elementos fundamentales del *management* japonés y de su sistema de producción son aplicados o adaptados a la producción local.

En México –dado que las cosmogonías, es decir, las visiones del mundo provenientes de esa conciencia colectiva que denominamos cultura y que permite la inserción del individuo en su entorno social, no son fácilmente exportables (Montaño, 1993: 18)- ciertos elementos podrían comenzar a mencionarse como determinantes de la apropiación del modelo TQM:

- el hecho de que el modelo estadounidense de TQM está más arraigado en el comportamiento empresarial de México, el cual privilegia el individualismo y la desconfianza y por tanto legitima la formulación de convenios impersonales, donde todo se asienta por escrito (Micheli, 1996:17).
- La importancia de las redes de poder intra e interorganizacionales a las que los actores pertenecen y la dualidad de sus posiciones formales dentro de la organización, lo que hace del conflicto una pieza permanente del manejo organizacional, además de hacer de la movilidad entre los grupos y las organizaciones una característica necesaria (Arellano y Cabrero, 2000).

- Al presentar rechazo a una autoridad en exceso paternalista, México es europeo en un sentido aunque, al tener una débil referencia al individuo autónomo, sigue siendo “indígena” (d’Iribarne, 2001: 28).

Entremos ahora en materia. ¿Qué es lo que busca transferirse a través de un modelo inspirado en la Calidad Total? Este tipo de transferencia de modelos organizacionales forma parte de la llamada “Nueva Gestión Pública”, enfoque que será explicado a continuación.

2. Nueva Gestión Pública. Su explicación desde el enfoque neoinstitucionalista: la eficiencia y la legitimidad como mitos”.

Para realizar este trabajo de investigación partimos de una hipótesis central: la implementación de la Nueva Gestión Pública enfatiza, entre otros aspectos, la evaluación con base en resultados y la eficiencia, la desagregación de las burocracias públicas dentro de agencias que trabajan con base en pago por servicio (*outsourcing*), el uso de cuasimercados y la contratación para fomentar la competencia, así como la reducción de costos mediante propuestas gerencialistas como calidad total, *empowerment*, etc., a partir de un enfoque de *public choice*, en el que no se hace distinción alguna entre ciudadano y consumidor (Guerrero, 1999: 136-141) y, a pesar del subrayado énfasis en la eficiencia y hasta en la legitimidad, postulamos que, en gran parte, las propuestas de la Nueva Gestión Pública, desde su origen, poco consideran la opinión del ciudadano común. Ya sea maximizar eficiencia minimizando costos de transacción, u obtener legitimidad a partir de la imitación o imposición de ciertos modelos organizacionales mas “racionales”, en las explicaciones causales otorgadas a la creación e implementación de la Nueva Gestión Pública el sujeto local es el eterno ausente.

Para ello, busquemos ubicar tres aspectos esenciales dentro de la discusión sobre la implementación de la Nueva Gestión Pública (NGP en adelante, por sus iniciales): la definición de este modelo y los elementos contextuales que sirven para su nacimiento y pretendida legitimación; pasaremos entonces a las teorías organizacionales que buscan

explicar los supuestos en los que se funda (Nuevo Institucionalismo Económico, en adelante NIE) y las razones reales de su obligatoria adopción (Nuevo Institucionalismo Sociológico, NIS por sus siglas), para finalizar discutiendo sobre la necesaria “reapropiación” local de este modelo pretendidamente universal y las consecuencias que de la implementación de algunas de sus recomendaciones, más allá de la simple eficiencia, pudieran presentarse.

2.1 Nueva Gestión Pública: una elusiva definición.

La NGP es un modelo pretendidamente universal para administrar las organizaciones gubernamentales que enfatiza la eficiencia como principio básico y eje rector. Para ello, toma elementos básicos de la teoría de la organización económica –modelos agente principal y modelos de los costos de transacción- y de la teoría de la gerencia –mayor libertad mediante descentralización y delegación-, de lo cual pueden desprenderse dos consideraciones fundamentales:

A. la unidimensionalidad del economicismo metodológico.

La primacía y preponderancia ideológica de normas y valores económicos lleva a la formulación de programas unidimensionales –con énfasis exclusivo en la eficiencia- que, para su ejecución, requieren la transformación de las estructuras organizacionales, los procedimientos, la pericia necesaria y la relación con el sector privado, con lo que normas y valores tradicionalmente legítimos del sector público deberán subordinarse a las normas económicas, lo cual no siempre beneficia a los usuarios de los servicios públicos, sean actores individuales o pequeños y medianos empresarios. Ello porque, entre otras razones, la NGP promueve reformas típicamente “teóricas”, porque son las teorías económicas las predominantes: los modelos agente-principal y de los costos de transacción conciben las relaciones entre actores del sistema político-administrativo de manera simplista, al ignorar la importancia de la ética del sector público y de las restricciones de la cultura institucional, donde sólo se reconoce la existencia de juegos estratégicos entre actores racionales que

buscarán, únicamente, un sistema más eficiente y racionalizado, no siempre el compromiso con los ciudadanos. Por tanto, las “metas ambiguas” –por ser más políticas- y “las normas culturales de un servicio civil complejo, son síntomas de ‘enfermedad’ y no características distintivas fundamentales del sector público”, privilegiando un pensamiento que parte de la abstracción economicista que “no ha demostrado ser fructífero cuando tiene que enfrentarse a la vida cotidiana del sector público” (Christensen y Laegreid, 2001).

B. El gerencialismo como base de las “nuevas instituciones”.

La tesis gerencialista promovida por la OCDE tiene como argumento central el que la calidad y la eficiencia sólo se logran si se cuenta con un sector público menos centralizado, que compita y demuestre la obtención de resultados –dejando en un segundo plano el cumplimiento de normas- mediante mediciones de desempeño (Van Gestel y Teelken, 2004). Se trata de un modelo “postburocrático” acorde con la orientación al mercado y la disminución de costos de transacción reclamadas por el economicismo anteriormente explicado. Atrás queda el criterio tradicional de las administraciones públicas que enfatizaba la universalidad, la humanización y la equidad social –base de la construcción del estado benefactor moderno-, materializado en programas dirigidos al acceso a la educación, al mercado laboral y a la seguridad social (idem). Al lado de “la descentralización de la autoridad y la delegación de las responsabilidades en los niveles inferiores donde se tomen las decisiones” –en la medida en que así se disminuyen costos de transacción y se incrementa la velocidad de respuesta-, hoy deben imperar también “la revaloración de lo que el gobierno debe hacer y pagar, la reducción del tamaño del servicio público (...), la consideración de formas más económicas de prestación de los servicios” (Mathiasen, 1999, citado por Van Gestel y Teelken, 2004).

Este estilo de gestión es acorde con un Estado caracterizado por la *selectividad* y la *focalización* (abandono de la pretensión de provisión universal y homogénea de servicios y beneficios y concentración de éstos en grupos-meta), la *privatización* de servicios sociales y/o su *descentralización* a través de la transferencia total o parcial de las tareas sociales-

estatales a actores privados (Sottoli, 2000). Fue esa “selectividad, focalización, privatización y descentralización” lo que llevó a la “revaloración de lo que el gobierno debe hacer y pagar” y a la “consideración de formas más económicas de prestación de los servicios”, con el reemplazo de las culturas jerárquicas y profesionales por una cultura privada, corporativa, comercial y de mercado¹ (Van Gestel y Teelken, 2004).

En el caso de México, el “hacer más con menos” propio de este tipo de modelos, afectó de manera determinante el quehacer del sector privado: junto con la apertura y la consecuente eliminación del manto protector en que se había forjado el empresario nacional, se cancelaba toda posibilidad de una política social de apoyo a sectores populares, pues las políticas de desregulación, descentralización y privatización instrumentadas para consolidar la apertura económica, significaron un drástico constreñimiento del mercado interno y del consumo nacional, particularmente en el periodo de Miguel de la Madrid (Vargas y

¹ Según la OCDE, la cultura orientada al desempeño de un sector público menos centralizado se logrará mediante la adopción de estilos administrativos propios del sector privado. Ante este tipo “empresarial” o “gerencial” de reforma, no podemos evitar recordar que fue la doctrina friedmaniana –y la escuela monetarista de Chicago- la que diera fundamento a las recomendaciones emitidas por organizaciones financieras como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, cuyas propuestas se dirigían hacia la disminución de la intervención estatal en la economía y, de ahí, la cesión de la actividad económica a los “creadores originales del bienestar económico”, es decir, a los empresarios privados, tanto en términos de una regulación gubernamental disminuida como a través de la venta de las empresas estatales al sector privado, es decir, reprivatizando las economías nacionales (González, 1994). Esto se encuentra en concordancia con un entorno en el que, ante el declive de grandes instituciones, como el Estado y la familia, la gran firma pasa a ser ese “hogar generador de identidad”, ese lugar donde buscar un nuevo orden que regule las relaciones sociales, tendiendo a “convertirse en una de las instituciones centrales de la sociedad, al mismo nivel de la escuela” y, recíprocamente, “el sistema social está cada día más en concordancia con la vida de la empresa” (Aubert y Gaulejac, 1993).

El aparente reconocimiento de la bondad de los empresarios privados (“creadores originales del bienestar económico”), nos lleva a recordar que los “empresarios privados” cuyo rol es protagónico, hoy por hoy, son las que marcan el ritmo de crecimiento de una economía, los que participan en aquellas empresas globales que “tienen filiales y realizan coinversiones, adquisiciones, fusiones, integraciones y diversas formas de asociación con las diferentes empresas de las otras regiones”, que siguen un modelo de “inversión en otros países cuando hay ventajas en materia de propiedad, de localización e internacionalización” y que, gracias a ello, hasta fines de la década pasada, controlaban ya un 60% del volumen total del comercio internacional (Inostroza, 1997: 29). Se trata de empresas que, de ser 7 000 en los años 60, en 1997 llegaron a ser 37 000, cuyo desarrollo se explica porque sus ventas superaron la totalidad del comercio mundial y porque, de manera generalizada, las empresas públicas son privatizadas a partir del traslado de su propiedad a estos grandes actores globales: las empresas transnacionales.

Se afirma además que son estas transnacionales las que se erigen como las depositarias del auténtico saber administrativo, las que habrán de ser tomadas como verdaderos ejemplos a seguir para administrar cualquier organización –sea ésta una ONG, una empresa pública, una cooperativa o una Secretaría de Estado- con lo que, a la “exprivatización” que significó la enajenación del patrimonio público en manos privados, le sigue la “endoprivatización”, traducida en la privatización de los estilos de gestión en las organizaciones públicas (Guerrero, 1999).

Magaña, 2002: 383). En ese mismo sentido, para la implementación de la NGP en México, en una de sus recomendaciones básicas como es la eliminación del burocratismo y la modernización del sistema legal con reglas claras –“transparentando” el desempeño de los servidores públicos-, debemos considerar

“el tamaño de los intereses que están en juego (...) y, sobre todo, las dimensiones de estos cambios: son cambios institucionales, no en el sentido de modificaciones en el organigrama o estructura (...), en sus reglamentaciones, etc., sino de auténticos cambios en el comportamiento social, de reglas y valores introyectados en el individuo, en los grupos, en la colectividad y en la sociedad. No se trata de un problema de liderazgo, mucho menos de una campaña publicitaria agresiva: se trata de un cambio cultural de amplio alcance cuyo logro requiere una acción social amplia y, para ello, nada mejor que un marco auténticamente democrático del cual estamos aún muy distantes” (Vargas y Magaña, 2002: 397).

Aun cuando los efectos y consecuencias de la NGP parecen darse por supuestos o se prometen pero no se documentan suficientemente² (Christensen y Laegreid, 2001), además de que los argumentos –y el tono utilizado- para justificar la implementación de la NGP no dejan lugar a simples sugerencias sino que estos son normativos (“así debe ser”) en sí mismos, sin argumentación sólida³, suele afirmarse, sin mayor explicación, que “la implantación exitosa del *modelo gerencial* capacitará al Estado para ofrecer *fundamentos macroeconómicos estables*, creando condiciones para la elevación de la *inversión privada nacional y multinacional*, así como para *aumentar la competitividad internacional* de los

² resultados aún más complejos de evaluar en la medida en que suele tratarse de efectos difíciles de cuantificar y controvertidos, con dificultades para establecer relaciones contundentes entre causas y efectos, con indicadores de eficiencia y efectividad elusivos, con efectos secundarios difíciles de rastrear y con una metodología de evaluación que suele ser insuficiente en la medida en que no reconoce otras variables y los efectos sobre otras metas como es la gobernanza política (Christensen y Laegreid, 2001: 56).

³ “Dentro del discurso de la NGP no es una pregunta, sino una convicción que, por ejemplo, la medición del rendimiento, la contabilidad de costos de las actividades, etc., implican progreso. Renglones que no aparecen en la lista actual rara vez se analizan, si es que acaso llegan a tener un lugar en la agenda. ‘Sugerir, por ejemplo, que una actividad nueva o existente estaría mejor colocada dentro de un Ministerio Central que se haya agrandado o como un servicio directo que proporciona el Estado, se vuelve muy difícil, es inaceptable, no es correcto’ (Pollit y Bouckaert, 2000; citado por Van Gestel y Teelken, 2004). La asociación con algunas organizaciones semiprivadas para prestar un servicio se considera en los círculos de la NGP menos eficiente y, sin ninguna duda, una amenaza a la rendición clara de cuentas” (Van Gestel y Teelken, 2004).

³ Esta teoría parte de un supuesto básico: las instituciones (reglas y procedimientos) estructuran las opciones y la información para los actores, que buscan satisfacer al máximo sus propios intereses. Se tratará, entonces, de proporcionar estructuras y reglas determinadas que promuevan elecciones racionales por parte de los actores. Por ejemplo, en una organización, “el comportamiento eficiente puede propiciarse mediante la introducción de una relación entre director y organismo” (Van Gestel y Teelken, 2004: 464)

países en América Latina” (González, 2003: 89) (cursivas nuestras). Queda claro, entonces, que la NGP corresponde cabalmente con un modelo económico determinado, acorde con el hecho de que “se trata de construir un Estado para el siglo XXI que garantice el cumplimiento de los contratos económicos y sea lo suficientemente fuerte para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional” (González, 2003: 85), esforzándose por construir una Administración Pública que asegure la consecución de estos fines, por lo que, según Ramírez y Ramírez (2002: 2), la NGP no es una estructura constante o determinada, sino una estructura en *construcción permanente basada regularmente en el pragmatismo*, lo que propicia y conforma dificultades para definirla (cursivas nuestras).

Lo que queda claro es que, independientemente de la ambigüedad con que discursivamente suelen usarse ciertos términos, “las teorías de la administración pública que están en boga son un reflejo de la concepción del Estado y de los movimientos políticos que los sustentan” (Bañón, 1997, citado por Ramírez y Ramírez, 2002: 21) y que, en el caso de la NGP, esta concepción implícita del Estado se aprecia en la propuesta de controlar a los gerentes de las organizaciones públicas mediante mecanismos propios del mercado.

Resulta también evidente la necesidad de explicar, más allá de los lugares comunes, porqué se convierte en una exigencia perentoria la implementación de la NGP y qué lugar se otorga en ella a los actores involucrados en organizaciones públicas. De ahí que resulte válido hablar, entonces, de las políticas públicas y de la implementación de la NGP como un proceso de construcción social, en la medida en que dicha noción “remite a la materialidad social, a la gravitación de los sujetos en el devenir histórico” y en que reconoce que, al ubicar categorías como “lo público”, “no se trata de un dato dado, sino de un proceso histórico cuyos contenidos se modifican conforme un despliegue de conflictos e intereses sociales”, donde “lo que pasa en la base repercute en la cúspide” (Martinelli, 2002: 92-93).

Tratando justamente de dar a la NGP una explicación que rescate el papel de los sujetos –y la importancia de sus intereses, motivaciones y del sentido que otorgan a sus acciones–, los estudios organizacionales reconocen dos teorías: el Nuevo Institucionalismo Económico

(en adelante NIE, por sus siglas) y el Nuevo Institucionalismo Sociológico, teorías cuya coincidencia está en que reconocen a las instituciones –y a su “refundación” o “renovación”- como centrales para el actuar humano. Los rasgos principales de ambas teorías serán explicados, si bien no exhaustivamente, tratando de sintetizar y rescatar los elementos de ellas que permiten interpretar a la NGP desde una perspectiva organizacional.

2.2 El Nuevo Institucionalismo Económico: la búsqueda de la racionalidad individual y la disolución de la irracionalidad colectiva.

Tomando planteamientos básicos de North (1993), el Nuevo Institucionalismo Económico (en adelante NIE, por sus siglas), constituye una variante del denominado “enfoque económico de la vida social”, que extiende el enfoque tradicional de la economía neoclásica al campo del análisis institucional (Del Castillo, 1997: 6). Se trata, según Ramírez y Ramírez (2002: 4), de reunir en una teoría los fundamentos ontológicos y epistemológicos en que se basa la NGP: se ubican supuestos, principios y bases normativas construidas desde la argumentación de la nueva economía política, recurriendo a concepciones propias del liberalismo económico y de la “elección racional” para, a partir de ello, emitir prescripciones sobre el tamaño de las organizaciones y el comportamiento de los individuos. Dado que “el hombre económico no estaba equivocado, solamente le faltaban las instituciones” (Arellano, 2001: 84), la categoría sustantiva es el individuo, quien buscará, bajo toda circunstancia, maximizar sus beneficios. Eso es una elección racional. Y la corriente conocida como *rational choice* buscará estudiar las relaciones políticas con instrumentos propios de la economía, utilizados para estudiar relaciones de mercado.

Comenzaremos por la explicación que el NIE otorga a la transferencia de modelos organizacionales, para después mencionar algunas de las críticas que desde la Antropología pueden realizarse al *rational choice*.

A. La racionalidad como garantía del cambio organizacional.

De acuerdo con esta corriente, se puede encontrar el origen de las instituciones en la búsqueda por la minimización de costos de transacción y de elecciones racionales garantizadas, al ofrecer sólo ciertas posibilidades mediante ciertas instituciones (lógica de la instrumentalidad). El contexto institucional puede limitar u obstaculizar dichas elecciones racionales –en la medida en que las instituciones suelen considerar ciertas opciones y descartar otras-, lo cual conduce a soluciones subóptimas (Van Gestel y Teelken, 2004: 461). Por tanto, para lograr comportamientos “racionales”, deben tratarse de implementar sólo las instituciones que garanticen elecciones “racionales”⁴.

Según el NIE, el intercambio –de cualquier tipo: recursos, poder, influencia, normas- es oscurecido por lenguajes, símbolos, diseños “erróneos” de reglas y derechos de propiedad “equivocados”. Eso se soluciona estableciendo la “correcta” jerarquía estructural. Ésta sustituye al mercado y, aunque no logra la optimización de resultados –como, se dice, lo haría el mercado-, sí permite la “estabilidad de la acción colectiva”. De ahí la importancia de “manipular” las instituciones, en la medida en que corrigen los defectos, los impulsos y los comportamientos irracionales implícitos en toda relación colectiva.

Es fundamental recordar cómo concibe la naturaleza humana esta corriente, pues de esos supuestos conductuales es que derivará el resto de sus postulados. Los seres humanos no son más que “monitoreadores constantes de incentivos, cazadores incansables de señales del mercado”, por lo que, para conseguir que se presenten comportamientos “racionales”, bastará con proveer de las “mejores” instituciones al individuo: “aquellas que maximizan la racionalidad individual, o reducen los costos de transacción de la acción o la relación

⁴ Esta teoría parte de un supuesto básico: las instituciones (reglas y procedimientos) estructuran las opciones y la información para los actores, que buscan satisfacer al máximo sus propios intereses. Se tratará, entonces, de proporcionar estructuras y reglas determinadas que promuevan elecciones racionales por parte de los actores. Por ejemplo, en una organización, “el comportamiento eficiente puede propiciarse mediante la introducción de una relación entre director y organismo” (Van Gestel y Teelken, 2004: 464), una relación de tipo contractual, competitiva y que empuje a la búsqueda de funciones de utilidad individuales.

colectiva”; la jerarquía, entonces, será el adecuado artefacto racionalizador para reducir los costos de transacción al mínimo, es decir, disminuir las desventajas y problemas de la acción colectiva –esa posible tendencia a ser irracional-, para obtener de una mejor manera los objetivos de los individuos (Arellano, 2001).

Se asume entonces “la ineludible verdad del egoísmo individual como principal motor de la humanidad”, la única realidad reconocida es la del “buscador insaciable de incentivos para comportarse de una manera óptima y maximizadora de beneficios”⁵, capaz de mostrarse cooperativo sólo por *self interest* (Arellano, 2001: 89-90). Así es como surge la propuesta de los *cuasi-mercados*, con los que se obligaría a las dependencias a competir entre sí, con el objetivo de reducir los costos de transacción y la “ineficiencia” encerrada en toda acción colectiva, como la que implica, por ejemplo, el proceso de toma de decisiones (Ramírez y Ramírez, 2002: 34).

De ahí que se reconozca que los cambios administrativos, las mejoras en las técnicas administrativas como tales, se verán atrapados por las contradicciones del oportunismo o de la acción colectiva mientras no se transformen el diseño y la “estructura institucional”, entendiendo por ésta los marcos de normas que generan incentivos para que los actores dirijan sus comportamientos de cierta manera, normas que guíen “racionalmente” el oportunismo individual para hacerse menos dañino e incluso positivo (Arellano, 2002: 12). Una vez logrado esto,

“el juego no se llama mejora continua, sino creación de mecanismos organizacionales e institucionales para generar los comportamientos racionales que a la sociedad convienen ante políticos y funcionarios oportunistas y racionales (es decir, calculadores de su beneficio)” (Arellano, 2002: 8).

⁵ Este supuesto o artificio metodológico corre el riesgo de convertirse en una realidad fáctica, como veremos en la parte final de este documento, no siempre benéfica para los usuarios finales o ciudadanos. Las reformas basadas en un punto de vista economicista estrecho del comportamiento humano en las organizaciones pueden terminar cambiando la conducta de los funcionarios en ese sentido: se puede esperar que actúen como si fuesen poco dignos de fiar, interesados, oportunistas y moralmente peligrosos. Esta situación se ve acentuada cuando, según veremos más adelante, como efecto secundario de la utilización de contratos de corto plazo –como propone la NGP-, éstos tienden a que los actores busquen beneficiar sólo intereses personales a expensas de intereses colectivos del gobierno (Christensen y Laegreid, 2001: 88).

De ahí que se diga que el planteamiento en términos organizacionales del NIE se llame “Nueva Gestión Pública”. En esta situación, los compromisos colectivos y la prestación equitativa y oportuna de servicios a ciudadanos y agentes privados pasan a un segundo plano cuando resulta menos “rentable” que la realización de acciones ilegales pero generadoras de mayores ganancias individuales para un funcionario racional.

Entre las deficiencias que pudiera presentar este enfoque, está el hecho de que ciertas formas intersubjetivas o códigos culturales construidos entre grupos, percibidos como necesarios para reconocer, por ejemplo, a una decisión como “legítima” o digna de reconocimiento, se convierten, para el NIE, en un “factor negativo de la acción colectiva”, en un “elevado costo de transacción ante diseños institucionales equivocados o irracionales” (Arellano, 2001: 88). Será justamente ese tipo de variables subjetivas el que sea retomado por el Nuevo Institucionalismo Sociológico –abordado en el siguiente apartado-, para el cual no sólo existen estructuras sino “marcos de significado” socialmente compartidos y legitimados, por lo que no sólo se privilegia en el análisis al individuo racional, sino que se preocupa sobre todo por la “irracional” acción colectiva.

La pretendida universalización del individuo racional como única categoría válida de análisis, puede eliminar de la ecuación –pero no de la realidad vivida y socialmente construida- cualquier variable política o cultural, por ser elementos “irracionales”, “estorbos a un intercambio óptimo entre los individuos” (idem). Ante esto,

“la idea de que los costos de los procesos colectivos de decisión son una ‘carga’ para los individuos no necesariamente es cierta. En ocasiones es la forma o proceso en que se llega a una decisión lo que las comunidades valoran más que el propio resultado del proceso” (Ramírez y Ramírez, 2002: 18).

Para críticos de esta corriente, una privatización que no tome en cuenta las secuencias y los tiempos necesarios para su implementación –como se presentara en México- puede no ser más que la aplicación presurosa e irreflexiva de la receta económica neo-institucionalista: había que generar instituciones racionales, lógicas, eficientes, a través de incentivos

correctos (Arellano, 2001: 90), aunque ello implicara la disminución, por parte de los gobiernos, de una variable política no considerada en este análisis economicista. Nos referimos a la capacidad de mantener la gobernabilidad y la facultad de control y concertación dentro de sus territorios.

Bajo la perspectiva del NIE, por ejemplo, en las universidades, investigaciones realmente importantes –pero referentes a temas o actores considerados “no estratégicos” según evaluadores externos-, por no ser “aptas” para financiamiento, quedarían en el abandono por no ofrecer los incentivos “correctos” para cualquier investigador “racional” (Arellano, 2001: 94).

B. Limitaciones del enfoque *rational choice* para estudiar procesos de cambio organizacional.

La pregunta es ésta: ¿Están los estudiosos de la administración tratando de resolver los problemas de cooperación humana en un plano demasiado bajo? Mediante el doble proceso de considerar cada vez más datos formales sobre un campo cada vez más vasto de organización humana, ¿han perdido visión y penetración? El análisis formal de las organizaciones, sin considerar los propósitos que las inspiran, ¿no es una tediosa elaboración de algo insignificante?

Dwight Waldo, *El Estado Administrativo: Conclusión*, 1984:306.

Considerar cualquier acción humana en las organizaciones como una serie de elecciones racionales, resulta poco conveniente para abordar un proceso de cambio. Así, como se afirma en el anterior epígrafe de Dwight Waldo, la cooperación humana no es satisfactoriamente abordada al tratar a las organizaciones, por ser la competencia humana la que se privilegia. La proliferación de “datos formales” orilla a subestimar el trabajo de campo necesario para estudiar a las organizaciones y finalmente, a olvidar “los propósitos que las inspiran”, es decir, a ignorar aspectos centrales de la naturaleza humana más allá del autointerés y del cálculo.

Sinteticemos en siete puntos aquellos rasgos de tipo ontológico y epistemológico que hacen inviable la utilización del enfoque *rational choice* para estudiar el fenómeno organizacional en un primer momento, y las problemáticas vinculadas con los derechos humanos en específico.

a) La solidaridad escapa a la explicación basada en la elección racional.

El modelo de elección racional tiene dificultad para explicar la solidaridad y los fundamentos de la sociedad civil. Durkheim (citado por Douglas, 1986) creía que el utilitarismo nunca podría explicar los fundamentos de la sociedad civil. Siempre estuvo convencido de que el modelo benthamiano, según el cual el orden social se produce automáticamente a partir de actos motivados por los intereses particulares de individuos racionales, era demasiado limitado pues no brindaba ninguna explicación de la solidaridad grupal.

A pesar de que se reconozca que las dimensiones no son determinantes, puede también realizarse una primera consideración entorno a que las llamadas “sociedades de dimensiones reducidas” –tal vez podríamos incluir en esta categoría a las organizaciones– son diferentes. Muchos autores, conscientes de las dificultades para explicar la acción colectiva en el marco de la teoría de la elección racional, están dispuestos a hacer excepciones, sobre todo cuando analizan sociedades de pequeñas dimensiones. La reducción de las dimensiones potencia los efectos interpersonales, aquí caben hasta las emociones irracionales, pudiendo ocurrir cualquier cosa, por lo que el altruismo no presenta problema alguno si la organización social es muy pequeña. Los participantes en ella se conocen entre sí, interactúan estrechamente, no gozan del “anonimato” propio del mercado, por lo que la conducta racional y “autointeresada” es detectada más fácilmente y, por tanto, penalizada. Pero, aclara Douglas (1986), esta exención que permitiría a las sociedades de pequeñas dimensiones escapar a la fuerza del análisis racional no resiste análisis crítico.

Finalmente, ¿qué es lo que pone en marcha las actitudes emocionales solidarias? De acuerdo con Douglas (1986:55), la acción colectiva dependería del complejo engranaje de múltiples intercambios recíprocos, tanto directos como indirectos. En la versión fuerte de esta explicación, el individuo racional se encuentra indisolublemente unido a un complejo conjunto de relaciones en el que debe actuar confiadamente porque no le es dado escoger. En la débil, el individuo tiene cierto margen de elección y si decide ir en contra de la cooperación desbaratará todo el tinglado. La respuesta es entonces la aplicación de sanciones sociales para castigar el comportamiento insolidario. Pero la aplicación de sanciones, tal y como es el caso en las sociedades de dimensiones reducidas, no es más que una forma de acción colectiva que también requiere una explicación. Eso nos lleva entonces a confirmar la importancia de la acción colectiva como fuerte influencia en cualquier elección individual.

b) La acción colectiva y el bien común escapan a las explicaciones de la elección racional.

El modelo de elección racional no puede explicar la acción colectiva o el bien común (colectivo). Al partir del axioma de que el comportamiento racional se basa en motivos egoístas, la teoría de la elección racional individual no encuentra más que dificultades en el concepto de comportamiento colectivo (Douglas, 1986:27-28). A pesar de que en estas ideas se asientan el análisis económico y la teoría política, tenemos la impresión contraria. Los individuos pueden comportarse de manera que contribuyen al bien común con generosidad y hasta sin vacilación, sin ningún afán evidente de lucro personal.

La acción colectiva tendría que ser el objeto de estudio privilegiado de la Teoría de la Organización. La acción colectiva, fundamento para la construcción de toda organización, es difícilmente analizable bajo un esquema de *rational choice*:

Tanto los sacerdotes como los fieles intentan llevar a cabo exactamente lo que la teoría política de Olson tiene por imposible o muy poco probable. Desean entregarse a una acción colectiva. Los adoradores de los antepasados son individuos racionales,

cada uno con sus propias preferencias acerca del trato que debe recibir de los demás y del que éstos deben recibir de él. La cuestión es cómo se las arreglan para crear ese bien común: un acuerdo acerca de los antepasados. Lo mismo se aplica a cualquier creencia acordada, sea en materia de tabúes o magias de pesca, de pecados o sacramentos, de dioses únicos o Trinidades. ¿Cómo consiguen establecer una Iglesia colectiva dotada de una doctrina propia, en vez de perderlo todo entregándose por separado a destructivas persecuciones de herejes? (Douglas, 1986:62).

Siguiendo con Douglas (1986:53), *rational choice* no puede responder a una pregunta esencial para la ciencia: cómo llegan a surgir los sistemas de conocimiento. Hay multitud de buenas razones para pensar que la teoría de la elección racional es inadecuada para explicar el comportamiento político. Algo ocurre en los asuntos públicos que se escapa a esta teoría. Según la posición de Fleck y Durkheim, el error radica en no haber tenido en cuenta el problema epistemológico. Si la acción colectiva es inviable, lo es también el establecimiento de acuerdos legítimos en determinadas ramas del conocimiento. En lugar de suponer que un sistema de conocimiento surge a la existencia de manera fácil y natural, su enfoque nos lleva desde el escepticismo sobre la posibilidad de la acción colectiva hasta el escepticismo sobre el conocimiento y las creencias compartidos.

Retomando entonces a Durkheim, la primera cuestión por resolver es el fundamento colectivo del conocimiento. Según su teoría, el vínculo social más elemental sólo se forja cuando arraiga en la mente de los individuos un modelo de orden social. Tanto él como Ludwik Fleck suscitan una polémica al escribir que la sociedad se comporta como si fuese una mente ampliada. Es más del estilo de Durkheim invertir los términos y considerar la mente individual como una mente social personalizada. El arraigo de una idea es un proceso social. Compatible con la filosofía de la ciencia, que dice que una teoría arraiga gracias a su coherencia con otras teorías. Pero este argumento arrastra el peso de que todo el proceso de arraigo de una teoría es a un tiempo social y cognitivo. Y a la inversa, el arraigo de una institución constituye en esencia un proceso tanto intelectual como político y económico. Centrándonos en las formas más elementales de sociedad se puede sacar a relucir el principio de legitimidad que jamás aparecerá en el arqueo de los intereses individuales. Como veremos en la parte final de este capítulo, para adquirir legitimidad, cualquier tipo de institución necesita una fórmula que fundamente su bondad en la razón y

en la naturaleza. La mitad de nuestra tarea consiste en demostrar este proceso cognitivo en la base del orden social. La otra mitad es demostrar que el proceso cognitivo más elemental del individuo depende de las instituciones sociales. Éstas son, por supuesto, producto de la acción colectiva.

c) El pensamiento individual más elemental tiene orígenes sociales.

El arraigo de una idea es un proceso social. En opinión de Czarniawska (1992:24), el carácter social de la cognición permanece actualmente descuidado. Es representado como un agregado de cogniciones individuales, si bien formadas por un marco social y político. Por ejemplo, la construcción social de la tecnología no es propiamente reconocida. Aun el mundo físico que construimos y el mundo físico que usamos son mediados por el significado social que les damos. Este aspecto puede ser deducido sólo del proceso, o desde la acción misma, no desde la estructura que resulta.

Desplazar la mirada de la conducta individual a sus orígenes sociales o comunitarios genera un tipo de análisis que no tiene a la predictibilidad como una de sus principales fortalezas. MacIntyre (citado por Czarniawska, 1997:15) enfatiza la impredecibilidad de una narrativa dramática construida de vida e historia. Tal construcción nunca está terminada, y en la negociación del significado, los resultados son siempre inciertos. Las viejas metanarrativas se excedieron en su ambición de finalizar una conversación tratando de predecir su resultado: si un canon ya es conocido, no hay nada más que hablar. Pero la estructura narrativa de la vida humana requiere impredecibilidad y esto es, paradójicamente, por lo que el tan difundido error de las ciencias sociales es de hecho su mayor logro, a saber, su falla para formular leyes y, consecuentemente, para predecir. Esto, de acuerdo con MacIntyre, debe ser interpretado no como una falla sino como un triunfo, como una virtud y no como un vicio. Impredecibilidad no implica inexplicabilidad. Las explicaciones son posibles porque hay una cierta teleología que no es dada *a priori* sino que es creada por la narrativa: una vida es vivida con una meta, pero el aspecto más importante de la vida es la formulación y reformulación de esa meta. Así, “una buena vida” es un proceso que finaliza

sólo cuando una vida termina. “Una buena vida” adquiere una definición *performativa* a través de vivirla, a través de su interacción con otros, a través de las continuas negociaciones recíprocas, no sólo de su inicial formulación individual apriorística.

Siguiendo con Durkheim (1903, 1912, citados por Douglas, 1986), el error inicial de la elección racional consiste en negar los orígenes sociales del pensamiento individual. Es la sociedad la que da al individuo las clasificaciones, las operaciones lógicas y las metáforas orientadoras. En particular, la noción de la corrección apriorística de algunas ideas y del carácter absurdo de otras se imparte como un elemento más del orden social. Así, la reacción de ultraje que se produce cuando se cuestionan opiniones profundamente arraigadas, constituiría una respuesta visceral debida al compromiso con el grupo social⁶. Desde su punto de vista, el trabajo epistemológico ofrecía el único programa de investigación capaz de explicar cómo se crea un bien colectivo.

En su crítica escéptica de las teorías causales, David Hume ya había planteado el problema que luego abordaría Durkheim. Había aseverado que en nuestra experiencia sólo encontramos sucesión y frecuencia, y no leyes y necesidad. Somos nosotros mismos los que atribuimos la causalidad. Citando a Hume, Durkheim también formuló la misma pregunta a un auditorio imaginario de filósofos aproristas, desafiándoles a mostrarnos “de dónde viene esta sorprendente prerrogativa, y cómo es que podemos ver, en las cosas, relaciones que el simple espectáculo de las cosas no puede revelarnos”. Y su propia respuesta fue que las categorías de tiempo, espacio y causalidad tienen un origen social.

El conocer representa la actividad + condicionada socialmente de la persona y el conocimiento es la creación social por excelencia. En la misma estructura del lenguaje hay una filosofía característica de la comunidad, incluso una simple palabra puede contener una filosofía compleja... Cualquier teoría del conocimiento que no tenga en cuenta, como principio general y concreto, esta condicionalidad

⁶ Así, en las sociedades modernas de países de capitalismo industrial avanzado y con Estados de Bienestar consolidados, Therborn (1988) existe una “cultura de bienestar”, conjunto de significados socialmente compartidos, en torno a lo que tendría que entenderse por “bienes públicos”. La definición de un bien público en estas sociedades es un proceso de construcción social de significados más que de cálculos racionalistas. Así, la salud pública constituye un bien público para un británico, así como la seguridad social lo es para un australiano y la redistribución del ingreso lo es para un noruego. Renunciar a ellos es una afrenta a esa cultura de bienestar y los significados profundamente arraigados en estas sociedades.

sociológica de todo conocimiento es una trivialidad (Fleck, 1935:42, p. 89-90, citado por Douglas, 1986).

La manera en que Fleck explicaba la construcción de la realidad objetiva por las experiencias sociales del colectivo de pensamiento implica reconocer que “sin la organización y selección de los géneros pertinentes que lleva a cabo la tradición en desarrollo, no hay corrección ni error en la categorización [...] justificar tales pruebas de corrección puede consistir primordialmente en demostrar no tanto que son fiables como que están dotadas de autoridad”. Se trata entonces de reconocer la existencia de ideas cuya imbricación se basa en la apelación a la autoridad (Horton y Finnegan, 1973). Dicha autoridad proviene de su corrección con el resto de las categorías socialmente reconocidas como legítimas. Es decir, se trata de una autoridad socialmente construida, porque es históricamente ubicada. Nelson Goodman afirma que la corrección de las categorías depende de su encaje dentro de un mundo, de su “corrección” al tratar de estar acordes con la práctica. El concepto de corrección [*rightness*], en el sentido de concordar con la acción y con otras categorías, se corresponde con la idea de Fleck de armonía entre los elementos dentro de un estilo de pensamiento.

Esto guarda cierta relación con el énfasis de Foucault (1970:37) en torno al hecho de que, por ejemplo, Mendel decía la verdad, pero no estaba “en la verdad” del discurso biológico de su época: no estaba según la regla que se formaban de los objetos y de los conceptos biológicos, fue necesario todo un cambio de escala, el despliegue de un nuevo plan de objetos en la biología para que Mendel entrase en la verdad y para que sus proposiciones apareciesen entonces exactas. Mendel era un monstruo que decía verdad, lo que provocaba que la ciencia no pudiese hablar de él, mientras que alguien como Schleiden, 30 años antes, al negar en pleno siglo XIX la sexualidad vegetal, según las reglas del discurso biológico, no formulaba más que un error disciplinado. Así,

(...) no se está en la verdad más que obedeciendo a las reglas de una “policía” discursiva que se debe reactivar en cada uno de sus discursos. La disciplina es un principio de control de la producción del discurso. Ella fija sus límites por el juego de una identidad que tiene la forma de una reactualización permanente de las reglas.

En ese sentido, Foucault concluye que, cuando se trata de ver la fecundidad de un autor, no se puede dar cuenta de su papel positivo y multiplicador, si no se toma en consideración su función restrictiva y coactiva.

d) Cualquier orden social supone contenciosos de justicia y moral.

No basta con afirmar categóricamente que los individuos que podrían obtener beneficios del bien común se asocian de hecho para producirlo. Es necesario conocer las etapas de sus negociaciones recíprocas. Cualquier orden social supone contenciosos de justicia y moral. Taylor (citado por Douglas, 1986) supone que en las comunidades muy pequeñas éstos se resuelven instituyendo una igualdad económica y una participación muy amplia en los asuntos públicos. Esto ya es, de hecho, reconocer y tener que lidiar con la acción colectiva no sólo como objeto de investigación, sino como forma de vida. La cohesión de toda comunidad proviene de un entramado de intercambios recíprocos (Douglas, 1986:48). Éstos requieren ser explicados pues, aun en la comunidad en la que tendría que privar más el autointerés –refiriéndonos al mercado-, resultaría falso afirmar que éste depende totalmente de motivaciones egoístas fundamentales (Douglas, 1986:59-60). Como ya ha sido por demás señalado, existe el compromiso normativo con el sistema de mercado en sí, el elemento fiduciario necesario que sostiene los precios y el crédito. Se necesita algún análisis comparable al del “estilo de pensamiento” –utilizado por Durkheim- para explicar por qué las posibilidades de hacer trampa no destruyen los procesos de mercado. Nuevamente, en una jerarquía compleja el compromiso de los individuos con el grupo más amplio puede explicarse en buena medida, pero no del todo, en función de una combinación de coacciones, múltiples relaciones entrecruzadas, convenciones e intereses personales.

Los contenciosos de justicia y moral que sostienen cualquier orden social aparecen como indispensables si se reconoce junto con Douglas (1986) que, lejos de lo que suele difundirse cuando se estudian los “procesos de institucionalización”, las instituciones legitimadas se ocupan de tomar las grandes decisiones, no sólo aquellas rutinarias o intrascendentes, de ahí su enorme importancia. Según habrá de observarse en la parte final de este capítulo, al

explicar cómo es que operan las instituciones, no basta con afirmar categóricamente que los individuos que podrían obtener beneficios del bien común se asocian para producirlo. ¿Qué tipo de contenciosos de justicia y moral aparecieron para consolidar, legitimar y, finalmente, aceptar ese orden social? Es necesario entonces conocer las etapas de sus negociaciones recíprocas, las cuales necesariamente tendrán que ir más allá del cálculo racional individual, ahí es en donde aparecerán los contenciosos de justicia y moral (Douglas, 1986:48). Y los dilemas morales nunca son solamente individuales.

Al ocuparse de temáticas delicadas –como aquellas de las que se ocupa la CNDH-, del tipo “justicia”, “discriminación” o “equidad”, es cuando los individuos más tendrían que descargar tales decisiones en las instituciones. Ningún raciocinio particular puede dar con la respuesta. En materia de justicia las decisiones más profundas no las toman individuos que actúan en calidad de tales, sino individuos que piensan dentro de instituciones y en nombre de éstas. Concedida esta premisa, Douglas (1986:178) diría que a los teóricos de la elección racional se les escapa el punto en que ésta se ejerce: elegir racionalmente no consiste en elegir de manera intermitente entre crisis o preferencias privadas, sino en elegir de manera continua entre instituciones sociales. Los condicionamientos del pensamiento institucional tienen un fundamento colectivo: que nadie busque consuelo en la idea de que los primitivos piensan a través de instituciones mientras que los modernos toman individualmente sus grandes decisiones. Esa misma idea es un ejemplo de cómo el trabajo de pensar se deja a las instituciones (pensamiento primitivo: creencia en instituciones; pensamiento moderno: racionalidad individual).

e) La categoría “racionalidad individual” poco aporta al trabajo de campo en torno a un fenómeno colectivo u organizacional.

Enfoques que privilegian la racionalidad individual poco pueden aportar al trabajo de campo para estudiar temáticas vinculadas con lo que debería entenderse por “derechos humanos”. Es el caso del estudio de las concepciones de “justicia” al tomar decisiones.

En materia de justicia, temática cuya importancia deriva de su necesaria presencia en cualquier debate serio sobre derechos humanos, poco pueden aportar enfoques relacionados con la elección racional si no consideran los condicionamientos de tipo comunitario e histórico que figuran en la este tipo específico de toma de decisiones. Michael Sandel (1982, citado por Douglas, 1986:182) ha formulado eficaces argumentos contra la tendencia a dotar a la teoría social de un agente individual ahistórico y libre de trabas. Una teoría de la justicia debe guardar un equilibrio entre las teorías de la agencia humana y las teorías de la comunidad. Si se hace caso omiso de ésta, o si la llamada “comunidad” es del tipo que nunca penetra las mentes de sus miembros, o si la experiencia compartida por éstos dentro de ella no tiene efecto alguno en sus deseos, no contribuye en nada a la autodefinición o a sus concepciones de lo valioso, se concluye que la teoría está labrada de graves carencias⁷.

Sandel esgrime estas críticas contra el clásico de John Rawls de 1971, la *Teoría de la Justicia*, en donde se describen dos teorías de la comunidad, ambas individualistas y ninguna suficientemente comparable a la experiencia ordinaria de la agencia humana, al presuponer que el sujeto se forma como individuo al margen o antes de la experiencia comunitaria, de modo que las fronteras de su yo se fijan con independencia de las situaciones y son, presumiblemente, incapaces de cambiar. Sandel entonces busca una tercera concepción en la que el yo estaría profundamente penetrado por la comunidad, de modo que la identidad se vería incluso constituida y definida por ésta: la comunidad describe no meramente lo que *poseemos* en cuanto ciudadanos, sino también lo que *somos*, no una relación que elegimos –como una asociación voluntaria-, sino una ligazón que descubrimos, no meramente un atributo, sino un elemento constitutivo de nuestra identidad.

⁷ Justamente este tipo de dimensiones pertenece a lo que podría ser visto como un intento por capturar lo que “ha sido perdido en el cambio desde el viejo al nuevo institucionalismo” (DiMaggio y Powell, 1991:27, citados por Czarniawska, 1997). Porque para definir la justicia se necesitan argumentos que apelen al sentir comunitario, y este es en parte el rol de las emociones y las experiencias estéticas, no como procesos complementarios sino como aspectos inseparables de cualquier acto de cognición; ese es también el rol de ciertos textos, supuestamente dedicados enteramente a los resultados prácticos en la acción organizacional; y ese es el rol central de ciertos tipos de comunicación en la condición de posmodernidad.

Reconocer este tipo de variables implica realizar una revisión completa del vocabulario y un cambio en los supuestos básicos de la teoría social prevaleciente. En vez de una teoría que parte del concepto de sujeto como agente soberano para el cual la libre elección es una condición esencial, Sandel sugiere que se trata esencialmente de un agente que necesita descubrir, no elegir, sus fines y que es la comunidad la que facilita los medios de autodescubrimiento. En vez de centrarse en las condiciones de elección, se centraría en las condiciones del autoconocimiento. Durkheim y Fleck enseñaron que cada clase de comunidad es un mundo de pensamiento que se expresa en su propio estilo de pensamiento y penetra las mentes de sus miembros, define su experiencia y fija los polos de su comprensión moral. Sandel devuelve el programa a tiempos pretéritos: consagrarse al autodescubrimiento y buscar los fines propios en la comunidad, es convertirse en un ser humano “tal como lo concebían los antiguos” (Sandel, 1982:22, citado por Douglas, 1986:182).

En ese sentido, Czarniawska (1997:48, citando a Pitkin, 1984) recuerda cómo es que “en la era medieval, antes del Renacimiento y comenzando el modernismo, un individuo no era una agencia, sino una parte de un arreglo social más amplio”. Gergen (1991) introduce la noción de la “colocación) cultural del *self*” contrastando la identidad moderna – individualidad- con los diferentes conceptos de identidad conocidos desde los estudios antropológicos. La peculiaridad de la identidad moderna es que aunque es formulada en y a través de interacciones, la impresión que se busca lograr es que es individual, independiente de las reacciones de otras personas.

En opinión de MacIntyre (1981, citado por Czarniawska, 1997), si comparamos la identidad moderna con la identidad típica de las sociedades heroicas, por ejemplo, notamos que la primera es trazada por la historia de vida del propio individuo y no relacionada con la comunidad. Considerada así la identidad moderna, enfatizando dos de los rasgos que la forman –su carácter individual antes que fundado-en-comunidad y su orientación hacia el futuro antes que hacia el pasado- lo que hace a la autobiografía el género más apropiado

actualmente⁸. Esta concepción de la identidad estará en clara concordancia con muchos de los postulados de los nuevos modelos organizacionales, que exaltan evaluaciones de corte individualista, y son en gran parte promotores de visiones futuristas en la medida en que poco reconocen la riqueza implícita en la experiencia del pasado.

“Autodescubrimiento”, “autoconocimiento”, como los utiliza Michael Sandel, son términos que van más allá de simplemente elegir. Implica respetar la tradición histórica, considerar las necesidades de una comunidad, hacer una reflexión que va más allá de las fronteras inmediatas del yo para dirigirse al ámbito de lo humano y no sólo de lo individual. Finalmente, los individuos comparten efectivamente sus pensamientos, armonizan hasta cierto punto sus preferencias y sólo pueden tomar grandes decisiones dentro del ámbito de las instituciones que construyen.

f) La racionalidad no sólo es limitada, también es relativa.

Esto se deriva del hecho de que la racionalidad es un constructo social, más que un inherente rasgo individual. Czarniawska (1992) recuerda que James G. March y Johan P. Olsen (1976) y Nils Brunsson (1985) llegaron a impulsar una casi total deconstrucción de su punto de partida –el modelo racional de toma de decisiones. Las decisiones no son necesariamente racionales, es muy probable que tal cosa no exista; se le invoca cuando se trata de legitimar acciones ya tomadas (Brunsson, 1985). A pesar de este reconocimiento, los autores permanecen fieles a la perspectiva cognitiva, mientras sus resultados parecían indicar la necesidad y utilidad de un punto de vista social o social-constructivista. En opinión de Czarniawska (1992), la escuela cognitiva tendría que ir más allá del *garbage can*, haciendo que las simulaciones de computadora de los procesos decisorios se acompañaran de descubrimientos empíricos significativos, buscando llegar a la exploración de la realidad antes que a la prueba de una teoría: “yo me pregunto si su teoría es un toque

⁸ Como lo dice Lejeune (1989, citado por Czarniawska, 1997), “la autobiografía es uno de los más fascinantes rasgos de uno de los grandes mitos de la civilización occidental moderna, el mito del *self*”. Esta es otra manera de decir que un género literario evoluciona en conexión con la emergencia de un orden institucional moderno, el cual incluye la institución de la individualidad.

final al mito de la racionalidad o ultimadamente un intento por conservarlo haciéndolo más sofisticado. Encuentro sus métodos poco convincentes. Mientras la racionalidad es tratada como un valor trascendental, no puede ser propiamente analizada”.

Por ello es que Czarniawska (1992:152) recuerda junto con Crozier –quien defendió la racionalidad de los actores organizacionales- que, debido a que los actores tienen múltiples metas, es fácil seguir esta definición y producir una tautología: cualquier acción puede ser vista como racional si es tomada desde el punto de vista de ciertas metas. La Etnometodología ya había desenmascarado a la racionalidad como una construcción social en sí misma. Los actores sociales emplean la racionalidad como una retórica para relatar o informar acciones que, desde un punto de vista racional, son caóticas y defectuosas cuando son desarrolladas:

Garfinkel nos muestra que la racionalidad ni nos instruye sobre qué acción tomar, ni es una propiedad inherente en la conducta o en el sistema social como tal. En vez de eso, la racionalidad emerge en la interacción, y entonces es usada retrospectivamente para legitimar lo que ya ha tenido lugar o está siendo construido (R.H.Brown, 1978:369, citado por Czarniawska, 1992).

Así, la racionalidad no es un *input*, sino un *output*; no un punto de inicio o de arranque, sino un producto organizacional. Estamos ocupados “racionalizando”, en ambos sentidos de la palabra, y también estamos ocupados organizando (*organizing*). Por eso es que los estudios etnometodológicos, dijo Brown, se han extendido desde situaciones sociales “crepusculares” hacia organizaciones formales, altamente visibles.

En su intento por desafiar el carácter “objetivo” de la racionalidad, la etnometodología pudo aproximarse al neo-Marxismo, el cual también propuso relativizar el concepto y entonces verla como un elemento de clase y de ideología burguesa. El “arreglárselas” emerge cada vez que asistimos a la búsqueda de significado por parte de los trabajadores, permitiéndoles preservar su autonomía y dignidad de cara al trabajo alienante:

Como “hombre primitivo” quien debe remendar juntos (*bricoleur*) relatos de lo que pasa alrededor de él... así es como el trabajador moderno debe hacer “mitos” ad hoc que reconcilien el proceso actual de su trabajo con la retórica oficial de la organización (R.H. Brown, 1978:372, citado por Czarniawska, 1992).

La racionalidad entonces es un constructo y por tanto es relativa, no es dada-por-hecho, no es un rasgo inherente a todos los relatos aceptables. La competencia social de “miembros” es, comparativamente hablando, muy local. En otras palabras, contextos sociales son estrechos o reducidos (Czarniawska, 1992:121). Así, si se habla de “racionalidad” en un contexto dado, tendrá que reconsiderarse la propuesta de Durkheim en torno a la necesidad de descifrar el “estilo de pensamiento” propio de un colectivo de pensamiento. Esto puede lograrse en la medida en que se logre descubrir el significado(s) del concepto estudiando su uso en situaciones reales de acción por actores que son considerados socialmente competentes (en esas situaciones). En este caso:

A fin de entender el significado del pensamiento y la acción del actor... uno debe estudiar cómo los términos de su discurso son asignados a objetos reales y a ciertos eventos por personas normalmente competentes en situaciones ordinarias (Bittner, 1965:247, citado por Czarniawska, 1992:135).

g) El fenómeno organizacional es el espacio de la paradoja y la ambigüedad.

Lejos de la imagen de impecable racionalidad, el mundo organizacional es el reino de la ambigüedad y la paradoja. De acuerdo con Czarniawska (1997:171), la imagen de los seres humanos como tomadores racionales de decisiones controlando el ambiente requiere de una visión lineal del mundo, en la que el conflicto y la ambigüedad son aberraciones temporales a ser removidas por la siguiente acción racional. Mucho puede decirse sobre las ventajas prácticas de tal visión del mundo. Ignorar las paradojas propias de la vida social y humana, es más fácil someter a la realidad a la previsibilidad del cálculo racional, individual, controlable y, por tanto, es viable llegar a la solución de problemas de manera clara y terminante.

Sin embargo, las paradojas existen y, lejos de ser vistas como amenazas a la eficiencia, pueden considerarse como una oportunidad para la renovación del lenguaje y para la transformación de instituciones. Como Bruner (1990, citado por Czarniawska, 1997) lo apunta, la fuerza de la narrativa radica en que pueda “acomodarse” a la paradoja: sirve al

propósito de ciertas negociaciones sociales poniendo lo excepcional al lado de lo convencional, y la ruptura junto a la unidad, y ofreciendo una variedad de tramas lineales alternativas. Es un hecho que las paradojas destruyen el modelo de decisión racional, pero hacen la narrativa más interesante. La paradoja es la enemiga del modo paradigmático de conocimiento, pero acorde con el narrativo.

Czarniawska (1997: 177) nos recuerda que el sector gubernamental es el mundo de las paradojas. Recordando la visión del archi-pragmático Thurman W. Arnold (1935) buscando las posibles raíces de la “desparadojización”, escribió en “Símbolos de Gobierno” que, para cumplir la tarea de mantener viva la fé en que las instituciones son de alguna manera racionales, el estudio del gobierno está dividido en tres ciencias separadas a fin de conciliar el hecho de que los símbolos propios de la esfera gubernamental son contradictorios: primero, las Leyes prueban que el buen gobierno se logra mediante la constante redefinición y reestablecimiento de reglas. Segundo, la Economía nos convence de que todo trabajará muy bien si sólo lo dejamos solo. Y al final, la Sociología, una nebulosa manera de pensamiento, nos provee de un estante o anaquel sobre el cual quizá pongamos los ideales humanitarios que corren a contrapelo de la eterna elaboración de reglas de la Ley y el eterno automatismo de la Economía, aun con tan débil asimiento en lo social y por consecuencia en lo organizacional. Esto hace a los intelectuales felices porque pueden arrojar hechos inconvenientes de una ciencia a otra ciencia para su catálogo y clasificación. La gente irracional es confortada por la creencia de que en algún lugar en los libros que ellos nunca han tenido tiempo de leer hay una absoluta prueba de la racionalidad de sus símbolos.

La oportunidad para el cambio proviene del reconocimiento de la paradoja. Cuando la gente irreflexiva –intelectuales incluidos- comienza a pensar, ellos notan la paradoja, y esto puede conducir a frustración o a un nuevo intento de desparadojización y así a la innovación.

Para apoyar esta visión, Czarniawska (1997) recupera la sugerencia de Ricoeur (1981) de que en la misma manera en que la “comprensión” puede ser reconciliada con la “explicación” en texto (combinando semiótica y hermenéutica), así que los “motivos”

pueden ser reconciliados con “causas” en la acción humana interpretada. Un ejemplo interesante de tal intento está en el estudio de cálculos de inversión (Jansson, 1989, 1992), quien muestra cómo en la práctica organizacional, la retórica racionalista de cálculos de inversión es estratégicamente usada en negociaciones políticas; cómo los actores organizacionales estratégicamente usan su conocimiento de lo que es dado por hecho en un contexto dado. En vez de ubicar una disputa entre la retórica subjetivista de motivos y la retórica objetivista de causas, él muestra cómo la retórica de causas es puesta al servicio de los motivos subjetivos. Sería necesario desarrollar más estudios sobre la vida actual de las grandes organizaciones, necesarios para explorar el trabajo de “remiendo” de la retórica del romanticismo y de la retórica modernista.

Luego de haber analizado las deficiencias del NIE, se realizará un análisis similar para el NIS. Únicamente se añadirán las fortalezas de este enfoque, para justificar su utilización en este trabajo.

2.3 El Nuevo Institucionalismo Sociológico. La búsqueda de la legitimidad como el motor de la acción.

Esta corriente del nuevo institucionalismo (en adelante NIS, por sus iniciales), a diferencia de la anterior vertiente economicista, propone rescatar elementos políticos, culturales e históricos para explicar el actuar en las organizaciones, es decir, no es la racionalidad del auto-interés, sino la conducta colectivamente sancionada como correcta –aunque no maximice utilidades- la que rige las decisiones de los actores.

¿Por qué habría de implementarse la NGP, según el NIS? Esta corriente, a diferencia del NIE, asume que las instituciones no determinan directamente el comportamiento, sino *la imagen* o percepción que tienen los actores de ese comportamiento. Por tanto, más allá de la satisfacción de intereses individuales, es la construcción –o preservación- de la identidad lo que resulta fundamental al adoptar un comportamiento o implementar una

recomendación propia de la NGP. Así, “los actores buscan en sus valores tradicionales para encontrar nuevas formas de organización, lo que da como resultado la legitimación de su existencia en un entorno cambiante” (Van Gestel y Teelken, 2004: 464). “Legitimar la existencia” de una organización, ese es el objetivo de las instituciones; así, la estructura formal puede no minimizar los costos de transacción, como sugiere el NIE, pero sí legitimar, por ser “mito y ceremonia” (Meyer y Rowan, 1999) muchas de las decisiones, estructuras y comportamientos presentes en las organizaciones.

Dentro de los estudios organizacionales, el Nuevo Institucionalismo Sociológico otorga una explicación a la difusión y adopción generalizada de modelos, estructuras y conductas – calificados de “mitos legitimados”, “reconocidos socialmente” e institucionalizados en el ambiente (Meyer y Rowan, 1999)- a partir de una lógica en la que las transformaciones organizacionales son el reflejo de “procesos que hacen a las organizaciones más similares, aunque no necesariamente más eficientes” (Powell y DiMaggio, 1999: 105). Modos de homogeneización –que ya no pueden quedar circunscritas sólo a la forma de “burocratización”- surgen de la estructuración de los campos organizacionales (en términos de Giddens), los cuales muestran una diversidad considerable en enfoques y formas en sus inicios pero, una vez que un campo queda bien establecido, el impulso inexorable es hacia la homogeneización.

La diversidad organizacional se va desvaneciendo para dar paso a la homogeneización: las organizaciones tienden a parecerse –por lo menos estructuralmente- en la medida en que comienzan a internalizar “mitos racionalizados” en el ambiente con tal de adquirir mayor legitimidad, aceptación y reconocimiento, aunque no siempre mayor eficiencia, fenómeno conocido como “isomorfismo estructural”. Como habremos de explicar más adelante, los principales mitos legitimados actualmente se derivan del mercado, como institución económica, y de la democracia, como institución política prevaleciente. Ambos, mercado y democracia, se resumen en modelos organizacionales como el de la Calidad Total, al recurrir a las figuras de la competencia, el libre flujo de información, la “libertad para decidir” (vía la facultación o *empowerment*) y el continuo monitoreo y evaluación basados en indicadores cuantitativos. Determinar entonces cuáles son los mitos legitimados

socialmente no es un asunto trivial, tiene repercusiones fundamentales en los ámbitos de gestión y administración, más tratándose del ámbito de lo público. De hecho, “si queremos entender una sociedad, o una parte de esa sociedad, tenemos que descubrir su repertorio de historias legítimas y encontrar cómo han evolucionado”, pues es mediante los procesos de educación, o más generalmente, de socialización, que los individuos son inducidos a atribuir significados a sus vidas relacionándolas con esas narrativas legítimas de la sociedad a la que pertenecen (Czarniawska, 1997).

A medida que se difunde una innovación, se llega a un umbral más allá del cual la adopción *proporciona legitimidad*, en vez de *mejorar el desempeño*. Si bien las organizaciones pueden tratar de cambiar constantemente, después de cierto punto en la estructuración de un campo organizacional, el efecto del cambio individual es reducir el grado de diversidad dentro de éste. Así, el NIS no explica cómo es que las instituciones inducen a la maximización de beneficios individuales o a la minimización de costos de transacción, sino cómo dan forma a la identidad de sus actores, incluyendo quiénes son, su interpretación del mundo que les rodea, cuáles interpretaciones son legítimas en un campo y, con base en ello, cuáles son las posibilidades de acción (Van Gestel y Teelken, 2004: 461).

Bajo esta perspectiva, la adopción de la NGP obedece a la adopción de estilos de gestión propios del sector privado, con el fin de lograr mayor legitimidad, de acuerdo a las propuestas del texto clásico de Osborne y Gaebler (1993). Eso puede ser por simple imitación (*isomorfismo mimético*) o por verdadera imposición (*isomorfismo coercitivo*). De este último tenemos clara evidencia en México, cuando organismos internacionales como la OCDE, el Banco Mundial y el FMI mediante sus reportes, informes, guías e investigaciones sugieren este tipo de reformas sobre las estructuras del gobierno (Ramírez y Ramírez, 2002: 2-3).

Sin embargo, la realidad nos recuerda que no basta con la implementación de esquemas propios de la NGP para mejorar el funcionamiento efectivo de la compleja red de organizaciones que conforma a la Administración Pública ya que, a diferencia de las empresas privadas, donde la eficiencia da por resultado un aumento en las ganancias, en las

organizaciones públicas la eficiencia no garantiza como resultado directo otros objetivos fundamentales, como la redistribución del ingreso o la justicia social (idem), que son los que pueden resultar más urgentes en un país como México.

De acuerdo con las interpretaciones proporcionadas por el NIS, al implementar un programa de Calidad Total –propuesta tomada de la NGP-, aun cuando no se generen mejoras sustanciales en la eficacia o la eficiencia de organizaciones públicas, se logra elevar la legitimidad de éstas al de incorporar en sus estructuras los “mitos institucionalizados”, “legitimados” en el ambiente: la democracia y el mercado. Eso se logra en una organización cuando introduce el valor de la competencia, el libre flujo de información (entre menos jerarquías) y la participación de los trabajadores en ciertas decisiones –no siempre estratégicas-, además de llevar a concebir a la organización como una cadena de “clientes-proveedores” (entendiendo a la organización como una metáfora del mercado, donde el valor fundamental es la competencia) . Todo ello aparece integrado en un modelo organizacional propio del sector privado que además figura reiteradamente en el discurso de la NGP: la Calidad Total.

Los seres humanos, bajo esta perspectiva, no actúan en función de la racional maximización de beneficios, sino en términos de lo que el NIS llama la “lógica de lo apropiado” (March y Olsen, 1997), es decir, los actores aprenden respuestas “apropiadas” y ajustan su comportamiento a partir de ellas, por lo que las organizaciones reflejan estructuralmente la realidad socialmente construida (Bravo, 1994, citado por Del Castillo, 1997: 28).

En ese sentido, en México, “el conflicto y el poder, la divergencia de principios e intereses, y el desigual acceso a los recursos –financieros y simbólicos- caracterizan más a nuestras organizaciones que la búsqueda de ficciones armónicas sobre las cuales levantar la eficiencia y la calidad” (Montaño, 2000), tratándose de una muy particular lógica de lo apropiado difícil de erradicar.

Desde la perspectiva del NIS, la NGP es un “mito institucionalizado en el ambiente” que ayuda a adquirir mayor legitimidad pues, por lo menos discursivamente, resulta “curioso ver que (se trata de) doctrinas (que) se enuncian en términos de eficiencia, eficacia, equidad, efectividad, honestidad, confiabilidad y solidez” (Ramírez y Ramírez, 2002: 26).

El propio NIE –cuyo planteamiento en términos organizacionales viene a ser la NGP, como ya fue expuesto- internalizaría también “mitos legitimados” en el contexto actual que, a su vez, impulsan al cambio dirigido hacia la homogeneización. Recordemos que el NIE incluye en su propuesta la “fenomenología de la experiencia humana en el mundo actual (que) gira en torno a nociones de individualismo y libertad (que se refleja en los) extremos de la autodeterminación de los individuos que suscribe el NIE” (Del Castillo, 1997: 30).

Analicemos a continuación lo que impulsó al cambio en la Administración Pública Mexicana bajo la forma de transferencia de modelos organizacionales propios del sector privado hacia el público.

A. Las tres formas de Isomorfismo en la Administración Pública Mexicana.

Para el NIS, el concepto de *isomorfismo* es el que mejor describe el fenómeno de homogeneización; se trata de un proceso limitador que obliga a una unidad en una población a parecerse a otras unidades que enfrentan las mismas condiciones ambientales, de modo que la diversidad de las formas organizacionales es isomorfa a la diversidad ambiental⁹. Existen tres formas de isomorfismo: coercitivo, mimético y normativo. Explicaremos cada uno de ellos a continuación.

⁹ Debe enfatizarse que se trata de un isomorfismo *estructural*, es decir, las organizaciones tienden a asemejarse formalmente, en términos estrictamente estructurales. *Cómo* esas estructuras son reapropiadas, vividas, recreadas por actores concretos en espacios particulares, es lo que los estudios Organizacionales deben buscar responder en caso contrario, no habría avance significativo alguno. Ya desde la Teoría de la Contingencia se hablaba de adaptación a contingencias ajustando la estructura. No pudo demostrarse esa sencilla articulación de variables, según la cual es la situación objetiva la que determina la estructura de la organización, ni que la estructura de la organización determina la eficiencia (Magallón Diez, 2001).

a) ISOMORFISMO COERCITIVO: el cambio es fruto de una imposición categórica, resulta de presiones formales y/o informales –entendidas como fuerza, persuasión o invitación a colusión- ejercidas por ciertas organizaciones hacia otras que dependen de ellas o bien, ejercidas por las expectativas culturales en la sociedad dentro de la cual funcionan las organizaciones, considerando que “las organizaciones son cada vez más homogéneas dentro de ciertos dominios y están organizadas cada vez más entorno a rituales de adaptación a instituciones más amplias” (Powell y Di Maggio, 1999: 110).

Un ejemplo claro de isomorfismo coercitivo está en la implementación de la norma ISO 9000 en las industrias francesa y alemana de automóviles: responde a la exigencia de ensambladores finales y terceras partes (como compañías aseguradoras) por garantizar que los proveedores certificados satisfacen los *benchmarks* de calidad; así, ISO 9000 ha jugado un rol clave en la disminución de costos de monitoreo resultantes de las nuevas estrategias de alianza con proveedores, porque el ensamblador final puede renunciar a hacer grandes inversiones dirigidas a reunir información sobre las capacidades de sus proveedores, labor que se dificulta cuando éstos crean obstáculos para bloquear las auditorías directas provenientes de los ensambladores finales, debido a que a menudo temen que se descubra información delicada sobre el funcionamiento y fijación de precios durante las auditorías directas, información que puede ser usada contra el proveedor en subsecuentes negociaciones de precios (Casper y Hancké, 2000: 967).

Fueron las grandes firmas automotrices francesas las que empujaron la introducción del JIT cuando, durante la primera mitad de los 80, se enfrentaron a severas presiones económicas derivadas de restricciones fiscales y las tasas de interés (para defender el franco y para combatir la inflación), entre otros factores. Según autores como Casper y Hancké (2000: 970), las grandes firmas tenían que encontrar soluciones internas rápidas en vez de esperar por subsidios gubernamentales, por lo que los sistemas de entrega JIT proveyeron una respuesta obvia: permitieron a las grandes firmas externalizar los costos de mantener un inventario, lo cual las llevó a comenzar a reducir sus deudas, imponiendo esta nueva clase de arreglos sobre sus proveedores.

Más aún, en la industria automotriz francesa las grandes firmas juegan un rol central en el proceso de difusión de la norma ISO 9000: los estándares sin simplemente *impuestos* sobre sus proveedores más pequeños, sin mucho margen para la negación; así, se convirtieron en los cómplices de la AFAQ (*Association Francaise pour l'Assurance Qualité*), agencia privada financiada por asociaciones industriales y grandes firmas, y de AFNOR (*Association Francaise pour la Normalisation*), la cual es la más grandes agencia estatal de estandarización¹⁰ (Casper y Hancké, 2000:971).

Queda claro, entonces, que existen claras presiones externas para la implementación de la norma ISO 9000 en una organización del sector privado (ISO 9000 como pasaporte a la exportación, que sirve para demostrar que se es un proveedor “de clase mundial”) pero, en el caso del sector público, ¿qué tipo de presiones existen para buscar la certificación en esa norma?

En el caso de la Administración Pública Mexicana, el ingreso de México al GATT durante el régimen de MMH, la apertura del mercado nacional mediante el TLC durante el sexenio salinista y la invitación que la OCDE hiciera al gobierno mexicano para pertenecer como miembro de esa asociación de países industrializados, irían delineando el perfil de lo que habría de ser la administración pública mexicana acorde con los tiempos en que un factor determinante del actual proceso de acumulación –y la atracción de capitales para ello- es la flexibilidad y la velocidad de respuesta en todo proceso administrativo. Sin olvidar, por supuesto, las presiones –bajo la forma de “recomendaciones”- ejercidas en ese sentido por instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (Boltvinik, 2001).

Hace poco más de diez años, el Banco Interamericano de Desarrollo explicaba que “cualquier empresa que fuese administrada en una forma tan deficiente como lo son estos sistemas de educación y salud quebraría en poco tiempo” (BID, 1997). Sugería que

¹⁰ Grandes compañías habían introducido una variedad de esquemas de Calidad Total de manera aislada, usualmente como una manera simple de reducir la incertidumbre en sus relaciones con los proveedores. En 1988 fue creada la AFAQ, agencia que organizó la distribución y adopción de ISO 9000 (cambiando el rol de la Gerencia de Calidad en las relaciones inter-firma) (Casper y Hancké, 2000: 970).

“el pensar en los proveedores de servicios de educación y salud como empresas puede contribuir a demostrar la necesidad de adoptar medidas para estructurar ese ‘mercado’ mediante reglas eficientes y roles claramente definidos y estimular el surgimiento de numerosos proveedores con una mayor diversidad, autonomía y responsabilidad, proporcionando al mismo tiempo a los usuarios mayor voz y libertad de acción. (Así) el ‘negocio’ de los servicios de educación y salud tendrá incentivos que aumenten su interés y su capacidad para atender en forma eficaz a sus usuarios” (BID, 1997).

Aseguraba entonces que

“Se pondrá énfasis en organizar a los sistemas en forma tal que los proveedores – maestros, educadores, médicos y especialistas en salud pública- cuenten con flexibilidad para ejercer su juicio profesional dentro de un sistema que les proporcione los recursos y los incentivos necesarios para desempeñarse en forma adecuada en el interés de los usuarios” (BID, 1997).

Como puede apreciarse, en la prestación de servicios públicos en esta era de la democracia y el mercado como “mitos legitimados” en el ambiente, términos como “usuarios”, “proveedores”, “flexibilidad”, “autonomía”, “libertad de acción”, “juicio profesional” e “incentivos”, que guardan clara relación con la Calidad, se vuelven constantes en las prescripciones dictadas por las instituciones financieras hegemónicas¹¹

¹¹ Otro botón de muestra está en el proyecto del Banco Mundial de un “Corredor Biológico Mesoamericano” que tiene como objetivo declarado “integrar políticas de conservación mediante el establecimiento de conectores biológicos entre las áreas naturales protegidas del sureste de México para evitar el aislamiento biológico de éstas y garantizar el equilibrio de los ecosistemas (...)” Eso significa que la idea del Corredor Biológico es promover la fórmula innovadora para explotar comercialmente la biodiversidad de la región, proyecto que inició EU en Centroamérica y al que México se está incorporando recientemente mediante el Plan Puebla-Panamá (PPP). Los propósitos ecológicos del Banco Mundial no esconden el hecho de que visualizan como principal amenaza a la depredación que pueden causar sobre recursos naturales comercializables, las empobrecidas comunidades indígenas de la región. Y las críticas no se hacen esperar: “seguramente eso es lo que llaman trabajar con ‘eficiencia y calidad total’: una Policía Preventiva ágil y rápida en el desalojo de invasiones indígenas, una Semarnap que simplifica estudios de impacto ambiental para que los inversionistas no se frustren con tanto trámite burocrático” (Alvarez, 2001: 12). Es importante decir que el PPP reconoce que en el nuevo contexto mundial, el proceso de desarrollo es un fenómeno multidimensional y multicausal, cuyo *factor determinante es la calidad de la gestión pública*, incluida la del sistema de instituciones y de las políticas públicas” (p. 1) (cursivas nuestras). Habrá que pensar si el factor gobernabilidad tendría que ser contemplado en modelos de Calidad Total en la Administración Pública pues ese habrá de ser, en nuestra opinión, un punto toral en el matiz que tendría que adoptar un modelo que habrá de aplicarse en un espacio en el que la expansión de las instituciones estatales está históricamente ligada a las demandas antagónicas de diversos grupos locales (Lomnitz, 1996).

b) ISOMORFISMO MIMÉTICO: Dado que la imitación es propiciada por la incertidumbre, las respuestas estandarizadas a ésta se reflejan en la medida en que las organizaciones tratan de estructurarse siguiendo el modelo de otras, ya sea porque existen metas ambiguas, se carece de una comprensión completa de las tecnologías organizacionales o porque el ambiente crea “incertidumbre simbólica”. A conducta mimética ofrece, entre otras ventajas, el que al enfrentarse a un problema de causas ambiguas o soluciones no claras, la búsqueda en organizaciones similares de soluciones viables ya probadas –organizaciones que son percibidas como más legítimas o exitosas-, redundará en disminución de gastos (con claros elementos en común con el *Benchmarking*).

Los modelos se difunden indirecta o involuntariamente a través de la rotación o transferencia de empleados –mientras mayor sea la cantidad de personal en la organización, o de clientes a los que sirve, mayor presión tendrá para proporcionar los programas que ofrecen las otras organizaciones-, o de modo explícito mediante empresas consultoras o asociaciones industriales. Esos modelos también tienen un aspecto ritual, para demostrar que por lo menos tratan de mejorar las condiciones de trabajo, de modo que “la ubicuidad de ciertos arreglos estructurales pueden atribuirse más a la universalidad de los procesos miméticos que a cualquier evidencia concreta de que los modelos adoptados aumentan la eficiencia” (Powell y Di Maggio, 1999: 113).

Por ejemplo, en la década de los 80, un grupo importante de empresas norteamericanas encabezó una serie de iniciativas dirigidas a contrarrestar la crisis de calidad, entre cuyas estrategias estaban la sistematización y difusión de toda la experiencia adquirida por consultores bajo la forma de textos de fácil acceso, videos y conferencias, además de la aplicación rigurosa de los métodos estadísticos, ya que se atribuía a éstos parte del éxito de las empresas japonesas. Para ello, se impartió una gran cantidad de cursos para capacitar al personal entorno a dichos instrumentos estadísticos: “sin embargo, esto no fue suficiente porque todavía no estaban definidas las metas de calidad ni las estrategias necesarias para alcanzar esas metas. En otras palabras, la gente capacitada conoció la medicina pero desconocía la enfermedad” (Barba, 2002: 189). Es decir, es esta imitación de soluciones ya

probadas –aún cuando se desconozca qué se busca solucionar- lo que se designa como isomorfismo mimético.

En el nivel discursivo –y se pretende que también lo sean en el nivel de la acción-, según ya señalamos, los paradigmas gerenciales comienzan a proliferar y llegan a la administración pública no sólo a través de la transferencia de directores de transnacionales al ámbito público, sino a que en un contexto de incertidumbre, la recesión mundial de los 70 y los 80 creó el ambiente propicio para cuestionar la viabilidad del Estado intervencionista y el problema de gestión gubernamental se reduciría al establecimiento de una relación inversa entre magnitud estatal y eficiencia económica.

La crisis mundial capitalista de los setenta terminaba con treinta años de acumulación intensiva. Con ello, las relaciones mercantiles y monetarias entre países se modificaron abruptamente. A la caída en la productividad y los niveles de comercio mundial, siguió la volatilidad de las variables financieras, de las tasas de interés y de los tipos de cambio, se produjo entonces un desorden económico internacional que impactaría las finanzas gubernamentales y cuya primera víctima sería el propio Estado, pues el deterioro de las finanzas internacionales y el comercio internacional rápidamente se traduciría en menores movimientos en los flujos de recursos internacionales entre países y, por tanto, en menores recursos entre las finanzas públicas. Las restricciones económicas hicieron que el incremento de los gastos estatales, sin una contrapartida igual o superior en ingresos empezara a deteriorar la capacidad financiera del Estado.

El Estado se vería entonces imposibilitado para el cumplimiento cabal de sus fines básicos (crecimiento económico, favorecer el pleno empleo y ampliar las garantías democráticas, en el marco de una distribución más equitativa). Se asumiría entonces la “universalización” del problema de la gestión pública como un problema técnico de eficiencia y con características homogéneas. Buscando certidumbres en un ambiente en que el Estado es cada vez más descalificado, asistiríamos a una redefinición del quehacer público, en adelante la lógica económica convencional indicaría la necesidad de sujetar al Estado,

como a cualquier otro agente económico, a la disciplina del mercado e instrumentar una política económica altamente concentradora y excluyente (Huerta, 2000: 19).

Una imitación de los estilos administrativos de la firma se ofrecía como una receta disponible para ganar legitimidad y, por tanto, más recursos.

Había que imitar, entonces, a la firma privada. Luego de la crisis de los 70 se volvió casi un lugar común afirmar que

“Estos acontecimientos apresuran el traslado de funciones, competencias y cometidos de la esfera gubernamental a la privada, bajo los supuestos de que los incentivos del mercado y la competitividad actuarán como “pivotes” de las transformaciones administrativas. De ahí que hayan saltado a la palestra conceptos tales como contratación externa de los servicios públicos, uso de mercados “internos”, como adalides de una nueva gestión pública. En un contexto de interdependencia, globalización e internacionalización de la economía y de la sociedad, el Estado y sus instituciones deben demostrar su capacidad para la receptividad, la innovación, la eficiencia, la adaptación, el aprendizaje, la transparencia, la competitividad, la descentralización, en una palabra, la flexibilidad, así como para la medición y valoración de los resultados, en la supuesta sustitución del modelo legal burocrático que se supone excesivamente centralizado, formalista e impersonal, por otro modelo orientado al usuario, descentralizado, flexible y basado en el cumplimiento de misiones más que de reglamentos” (Barrera, 1999).

Existían, además, las condiciones ideológicas propicias para esto. Había toda una proliferación discursiva al respecto. Recordemos que, como fuera el caso del pensamiento estratégico y del discurso de la excelencia, en las organizaciones puede existir un *deslizamiento metafórico*, proceso especial por el cual otros discursos sociales son introducidos en las organizaciones, proporcionándoles nuevos sentidos a sus valores y prácticas con objeto de enfrentar disturbios contextuales (Montaño, 1998: 317).

Los discursos se sirven de otros discursos para obtener recursos y prácticas que pueden venir a formar parte de un nuevo discurso. Es decir, los límites discursivos no son herméticos (Lawrence, Phillips y Hardy, 1998: 389). El discurso *managerial* necesita de un alto grado de interdiscursividad para tomar elementos e integrarlos de modo tal que logre una mayor legitimidad –requisito que le permitirá convertirse en un mito, según el NIS-

que, inevitablemente, empujará a su asimilación por las organizaciones. Como se explicó al inicio de este trabajo, el discurso *managerial* es particularmente rico en lugares comunes, ya que agrupa recursos discursivos asociados con el discurso económico, político y administrativo en boga: disminución de autoridad y de intervencionismo, autonomía, democracia, libre flujo de información y de personas (aún dentro de una organización, para eso existe la “polivalencia” o “plurifuncionalidad”), cooperación, etc. Basta recordar que en el “Manifiesto Monetarista” o “Proyecto de constitución del neoliberalismo”, de Milton Friedman (citado por Villarreal, 1984) se pugnaba por

“(…) la organización del grueso de la actividad económica mediante la *empresa privada* que funciona en un *mercado libre*, como sistema de *libertad económica* y como condición necesaria para la *libertad política*.

(…) la *libertad política* llegó con el *mercado libre* y el desarrollo de las instituciones capitalistas.

El modelo que funciona en una sociedad, organizada sobre la base del *intercambio voluntario*, es una economía de intercambio con *libre empresa privada* (lo que hemos venido llamando el *capitalismo competitivo*).

En un mercado, la principal función instrumental de la distribución según lo producido, es el conseguir la asignación de recursos sin la fuerza.

(…) la *libertad de comercio* interior y exterior es el *mejor medio* que tiene un país pobre para promover el bienestar de sus ciudadanos.

(…) la *esfera del Estado* ha de ser *limitada*. Su principal función ha de ser el proteger nuestra *libertad* (...) hacer cumplir los *contratos privados*, fomentar los *mercados competitivos* (...)” (las cursivas son nuestras).

Se aprecia, entonces, de dónde toma sus argumentos el discurso gerencial prevaleciente. Muchas de sus propuestas se quedarán sólo como retórica: lo que puede suceder es que “lo que los empleados escuchan es que las personas son ‘nuestro activo más importante’. Lo que ellos ven es que las personas son el activo más prescindible” (Hamel y Parlad, 1994; citado por Dunford, 1998).

Podría entonces desarrollarse cierto grado de cinismo en las afirmaciones sobre los “valores medulares”. Como cuando los gerentes a menudo se percatan de los papeles contradictorios que desempeñan: deben “considerarse parte de un equipo” y, por otro lado, ejercer el papel de “verdugos” (Dunford, 1998: 119).

c) **ISOMORFISMO NORMATIVO:** asociado con la profesionalización, entendiéndose por ésta a la lucha colectiva de los miembros de una ocupación por definir las condiciones y métodos de su trabajo, por controlar la producción y por establecer la base cognoscitiva y la legitimidad de su autonomía ocupacional. Las profesiones están sujetas a las mismas presiones coercitivas y miméticas que las organizaciones por lo que, tanto el Estado como las actividades mismas desempeñadas asignan poder a los profesionales. Además, en la medida en que gerentes y personal clave son seleccionados de acuerdo a un “cierto perfil”, provenientes de ciertas universidades o de empresas de la misma industria, y son filtrados con base en atributos comunes, tenderán a considerar los problemas de forma similar, a ver las mismas políticas, procedimientos y estructuras como si estuvieran sancionados y legitimados normativamente, y tomarán sus decisiones de modo muy semejante. Los que logren evadir de algún modo el proceso de filtración, se verán sometidos a una profunda socialización en el trabajo, la cual actuará como fuerza isomorfa.

Podemos encontrar un ejemplo de la legitimidad lograda (y defendida) por un conjunto de profesionales –los gerentes de personal- para ser considerados imprescindibles en una organización. Afirmaciones como la de Roethlisberger y Dickson (1976) en torno a la importancia de la organización informal (y su funcionalidad para alcanzar el equilibrio en la organización –vista como sistema- mediante la cooperación de los miembros), fueron bien recibidas por quienes, deseosos de técnicas prácticas que guiaran su trabajo diario y de una ideología profesional que fortaleciera su posición en la jerarquía de la organización – los “*managers* de personal”-, volverían la vista hacia los científicos sociales en busca de ayuda para descubrir los secretos del incremento de productividad y del logro de una fuerza de trabajo más “contenta”¹². Tales preocupaciones se volvieron aún más importantes con el dramático incremento de sindicatos industriales en las décadas de los 30 y los 40, los *managers* eran ahora confrontados por trabajadores que habían transferido sus lealtades al

¹² Además de que buscaban conocimientos y técnicas que pudieran calificarlos o señalarlos a ellos como expertos en su campo, distinto de otros niveles o tipos de *management*. Su especialización adquirió especial relevancia y fue legítimamente reconocida cuando en 1918 una conferencia de “*employment managers*” atrajo a seiscientos participantes y resultó en la formación de la *National Association of Employment Managers*, que en 1923 fue rebautizada como *American Management Association* (Gillespie, 1991: 30). En ese sentido, la psicología al servicio de la industria supo proveer de las pruebas necesarias para seleccionar a los trabajadores “más eficientes” y adaptados a las labores, hasta llegar a persuadir al ejército de establecer el Comité de Clasificación de Personal (Gillespie, 1991: 31). El cambio en la organización se dirigía a institucionalizar la preocupación por todo lo relacionado con el factor humano, mediante la aparición del “gerente de personal”.

movimiento sindical y que habían sido preparados para desafiar la autoridad jerárquica en la fábrica.

Puede pensarse, además, que aquellos actores que han participado en procesos de certificación en organizaciones, buscarán repetir los procesos y los resultados obtenidos en las organizaciones a donde ingresarán a laborar posteriormente. Sobre todo cuando han formado parte de las “empresas de clase mundial”, empresas norteamericanas que en los 80 ganaban el reconocimiento oficial del Premio Nacional de Calidad (*National Quality Award*), premio que motivó a la alta dirección de las empresas a aprender los métodos y las estrategias implantados por los ganadores y a concursar por el premio, para ser reconocidos como “superiores” ante sus competidores (Barba, 2002: 189).

En este caso, para “refuncionalizar” –que no “reformular”- al Estado, en términos de su estructura de gobierno, se requería que aquellos componentes –la administración central, el sector paraestatal y organismos descentralizados y desconcentrados- mediante los cuales se desarrollaban las acciones públicas y se daba seguimiento a los asuntos de interés público, se transformaran de acuerdo a las nuevas directrices de austeridad económica (Huerta, 2000: 22). Dentro de un esquema contraccionista de política económica que priorizaba el cumplimiento de metas de los programas de estabilización económica y de los topes de endeudamiento interno y externo –porque ante la carencia de recursos, éstos tienen que obtenerse mediante la colocación de valores gubernamentales en los mercados financieros nacionales e internacionales-, parecía casi imposible que se incrementaran los recursos necesarios para gasto corriente y de inversión en las empresas del Estado (Huerta, 2000: 97).

Ante este panorama, la gestión de administradores privados, al estar sujeta a una evaluación constante en términos de objetivos previamente establecidos, resultaba superior a la gestión de funcionarios públicos, que atienden más a las presiones de los diferentes grupos de interés y los procesos de reacomodo político (Huerta, 2000: 95).

No llegaron a considerarse diferencias fundamentales entre sector privado y público, entre otras, que los bienes privados son aquellos que si son consumidos por una persona no pueden ser consumidos por ninguna otra, lo cual supone la existencia de un estricto criterio de rivalidad y de exclusión en el consumo, ya que solamente pueden obtener los bienes aquellos consumidores que tengan la capacidad económica para pagar el precio de los mismos, y una vez que la adquisición se realiza ninguna otra persona puede gozar del bien en cuestión. La importancia de los bienes públicos es que según Samuelson (1992, citado por Huerta, 2000), pueden proporcionarse a todos los individuos, de un país o de una ciudad, con un costo que no es mayor del necesario para proporcionárselos a cualquier otra persona. Los beneficios de los bienes son indivisibles y no se puede excluir a ninguna persona. Esto significa que el precio no es la limitante para que la población pueda acceder a un bien público, por lo que los conocimientos de la gestión privada harán de verse reformulados en atención a la justicia social, y no sólo a la rentabilidad.

Hemos explicado, desde el NIS, por qué se origina el cambio en la Administración Pública bajo la adopción de modelos organizacionales propios del sector privado. Como este enfoque será parte del marco teórico esencial para el abordaje de la transferencia de modelos organizacionales, explicaremos parte de los *pros* y *contras* para adoptarlo en esta tesis.

B. Críticas al Nuevo Institucionalismo Sociológico para analizar el cambio organizacional.

A pesar de haber optado por esta teoría para analizar a la organización bajo estudio, es conveniente revisar las debilidades percibidas por una autora como Czarniawska (1992, 1997) acerca de la explicación que de ella se desprende para analizar el cambio organizacional. Sólo de esta forma la teoría puede avanzar, en la medida en que quienes la utilizan se proponga avanzar para superar las limitaciones que todo marco teórico puede presentar.

a) Limitada y determinista versión del cambio bajo mecanismos isomórficos y homogeneizantes.

En una primera lectura, puede pensarse que el NIS parte de una limitada versión del cambio, definiéndolo sólo a partir de mecanismos isomórficos y homogeneizantes, cayendo en una visión claramente determinista. En ese sentido, el NIS parece inscribirse en una escuela de pensamiento funcionalista, dado que el funcionalismo no dejaba margen a la experiencia subjetiva de unos individuos capaces de desear y elegir. Suponer que éstos se encuentran atrapados en los mecanismos de una maquinaria compleja que ellos mismos no han contribuido a crear equivale a considerarlos objetos pasivos, como ovejas o robots. Peor aún, en una teoría así no tiene cabida la explicación del cambio, a no ser que éste provenga del exterior en forma de fuerza coactiva irresistible, en una suerte de imposición ajena a la organización misma, ante la que los actores poco podrían hacer, opinar o resistir.

Enfoquémonos en la noción de *isomorfismo institucional* como es explicada en DiMaggio y Powell (1983). Esta idea asume la homogeneización de un campo organizacional a través de presiones coercitivas, procesos miméticos y presiones normativas. Bajo esta visión, en réplica a varios críticos, Powell (1991) acepta la existencia de fuentes de heterogeneidad, aunque sólo como una clase de error de varianza.

Bajo esta lectura, el NIS puede convertirse en la apología del *status quo*. Todo es mito, ningún cambio es “real”, todo continúa como estaba. En palabras de Czarniawska (1997:182), el campo “gana”; la reforma sucede o tiene buen éxito en sus propios términos, lo cual significa que todo permanece como estaba. Las reformas son sepultadas en interés de preservar el orden vigente. Pero sigue existiendo la necesidad de explicar cómo las narrativas emergen y cómo se vuelven dominantes o desvanecidas. Hablar en los genéricos términos de “mitos racionalizados en el ambiente”, es tratar de “formular una síntesis en el absoluto haciendo uso de conceptos que hacen sentido sólo en el campo histórico” (Lejeune, 1989:152, citado por Czarniawska, 1997:191). Esto puede aplicarse a los intentos de Powell y DiMaggio. Introducen “isomorfismo” desde la biología, un concepto estático, útil en una síntesis deseada (“teoría principal”) pero incómoda cuando es aplicada al

análisis organizacional (“historias locales”). A pesar de sus aparentes limitaciones, la teoría institucional en su vertiente sociológica es capaz de hacer esto.

Toda institución encierra los gérmenes de la resistencia. La tensión entre construcción dinámica y pasividad estática, entre cambio y permanencia, es propia del reino institucional. Seguramente es casi un oxymoron, afirmar que las instituciones proveen de las posibilidades de existencia de una construcción estabilizadora, o estabilidad constructiva, si se prefiere. Siguiendo con Czarniawska (1992:192), todas esas contradicciones quizá estén conectadas con una paradoja que parece ser inherente al en el institucionalismo, al menos en su versión constructivista. Por un lado, la construcción de instituciones implica y demanda una visión proactiva de los actores humanos, ocupándose a sí mismos en fraguar, desempeñar, informar de lo que hacen, y así producir la realidad como la conocemos. Por otro lado, la noción de instituciones sugiere *accretion*, inercia, permanencia, un proceso pasivo no bajo el control de nadie, sólo ocurriendo.

De acuerdo con esta lectura, siguiendo con el reconocimiento de las paradojas, aun el institucionalismo sociológico y el modelo racional pueden ser complementarios. El modelo racional promueve el cambio, promueve la ilusión de controlabilidad que, de acuerdo con Luhman, es muy importante para mantener el sistema en marcha. La respuesta institucional es que el cambio ocurre sólo dentro de los marcos permitidos por la estructura de pensamiento institucionalizada, y las observaciones confirman esta visión que, en conjunto, corresponde a los proyectos de cambio planeado. A pesar de esta aparente tendencia a la inexorable permanencia, tenemos que reconocer que los cambios son muchos, y los verdaderamente radicales son por definición impredecibles, aunque podría clamarse que la probabilidad de tales cambios radicales sería más pequeña si todos los cambios planeados cesaran de existir. Porque en cada cambio planeado hay posibilidades de recrear, de innovar y de modificar desde la cotidianidad. Sin embargo, esto parece ser muy poco reconocido por el NIS.

b) Teoría estática que explica más la permanencia que el cambio.

Justamente por lo que se señaló anterioremente, el NIS puede parecer una teoría estática que ayuda a explicar más la permanencia que las posibilidades del cambio. Si se utiliza al NIS como marco teórico principal, debería tratarse de imponer movimiento sobre una estructura básicamente estática. El esquema proporcionado por el NIS fue básicamente estático, se requiere un acercamiento específico a la dinámica organizacional. La perspectiva de la *organización como flujo y transformación* intenta introducir una tentativa dinámica dentro de un fenómeno social que implica movimiento continuo.

Gracias al conflicto implícito en cualquier intento de cambio, la movilidad es siempre posible. De acuerdo con Czarniawska (1997:181), ni la paradoja ni la presencia de conflicto debilitan un campo; por el contrario, resaltan o posibilitan su poder de control. MacIntyre hace un pronunciamiento similar, describiendo el periodo medieval como un tiempo en el que todas las instituciones que ahora damos por hecho estaban esperando a ser inventadas. La justicia centralizada equitativa (ley moderna), las Universidades (centros localizados de aprendizaje), la ciudad moderna –esas instituciones todas existían, pero como tramas potenciales en las cabezas de algunos actores. Contra todo esto había un sólido *background* o escenario de una comunidad rural local que antepone a cualquier cambio las costumbres y el poder global de la Iglesia.

Los recursos disponibles para esta tarea son escasos; las instituciones feudales, la disciplina monástica, el lenguaje latín, las ideas desde romanos de orden y de ley, y la nueva cultura del renacimiento del siglo duodécimo: ¿cómo es que tan pequeña cultura va a ser capaz de controlar tantas conductas y de inventar tantas instituciones? Parte de la respuesta es: generando sólo la correcta clase de tensión o aun de conflicto, creativo antes que destructivo (...) entre lo secular y lo sagrado, entre lo local y lo nacional, entre el latín y el idioma corriente, entre lo rural y lo urbano (MacIntyre, 1981, 1990: 171, citado por Czarniawska, 1997).

Con lo anterior, MacIntyre describe las posibilidades de permanencia y renovación de un campo organizacional que parece crearse a sí mismo desde el principio, desde cero, y que mantiene su vitalidad por el mantenimiento de un nivel apropiado de conflicto y tensión. Esto sugiere un móvil perpetuo, y el reconocimiento de muchos sueños medievales de

energía constantemente renovada. Esta es de hecho una acusación típica contra el NIS, el cual parece jugar el rol de *laudator temporis acti*, el apologista de campos organizacionales indestructibles.

c) Esquema analítico demasiado abstracto, poco eficaz para el trabajo de campo.

Puede creerse que el NIS proporciona un esquema analítico demasiado abstracto, que aún requiere de muchas mediaciones teóricas para poder arrojar resultados al realizar investigaciones organizacionales. Se requiere que los elementos del esquema analítico proporcionado por el NIS se vuelvan operacionales. Por ejemplo, Czarniawska (1992:31) nos recuerda que los conceptos analíticos no pueden ser estudiados. Uno no puede estudiar el poder –aunque sí podría estudiar el uso del poder de la gente–, sistemas de valores, o ideologías mediante una vía directa. Uno puede estudiar una forma de vida, o una manera de actuar, y usar esos conceptos analíticos para interpretarlos, pero no a la inversa.

Por otro lado, no puede bastar con considerar, a la manera de la Teoría de la Contingencia, que las organizaciones terminan por mimetizarse con su ambiente, o por adaptarse a sus coerciones o a sus presiones de orden normativo. Czarniawska (1992) cita el ataque de Perrow a la ingenua visión de que las organizaciones se adaptan a su ambiente como ha sido defendido por neoinstitucionalistas: las organizaciones son su propio ambiente, el ambiente está formado por actores concretos, por lo que las organizaciones bajo estudio deben ser analizadas dentro del contexto de sus redes, más que como meros instrumentos a merced de un ambiente anónimo e impersonal.

Mas aun, la misma Czarniawska (1992:187) critica la visión lineal implícita en el isomorfismo: ninguna predicción del tipo “si A, entonces B” puede realizarse, pero puede intentarse una comprensión de la dinámica en que el cambio se presenta. En esos términos, las presiones coactivas propias del isomorfismo coercitivo o, lo que es lo mismo, los intentos por usar el poder para establecer la superioridad de un género sobre otros, invariablemente produce *contranarrativas* y *géneros subversivos*. De un modo verdaderamente paradójico, podríamos decir que la Academia Francesa promovió la

libertad de expresión en el arte francés; que el creciente control del positivismo reveló la fortaleza de los acercamientos simbolistas; y que las órdenes burocráticas de las administraciones centrales producen la explosión de actividades creativas de evitación. Así, los procesos miméticos se vuelven mucho más complejos cuando son interpretados en términos de moda (un fenómeno social) antes que de imitación (un proceso cognitivo). El concepto de moda combina la voluntad de ser como cualquier otro con la voluntad de ser original por el único acto de seguir una moda. Por ejemplo, las municipalidades, aun las más expuestas a reformas y cambios, están temerosas de aislarse y ser dejadas solas, y están orgullosas de estar en *the avant-garde* (“estaremos ahí antes que cualquiera”). Finalmente, las presiones normativas (profesionales) quizá sean las más ambiguas de todas. Son descritas por Powell y DiMaggio como idealistas y también jerárquicas y autoritarias, cercanas entonces a las presiones coercitivas. Una versión narrativa del institucionalismo permitiría corroborar esta ambigüedad. Muchos los actores en el sector público han sido expuestos a presiones desde sus ambientes profesionales –la presión simultánea por mantener la tradición y rebelarse contra ella, por crear nuevas instituciones y por seguir la manera convencional de hacer las cosas. En este tipo de paradojas, en su resolución y en su reformulación, pueden irse construyendo las semillas del cambio a futuro.

d) Metodología que sigue sin dar voz a los actores.

La metodología utilizada por los autores más representativos del NIS también deja poco espacio al rescate de la voz de los actores. De acuerdo con Czarniawska (1997:192), el NIS de alguna manera está en oposición al marco principal o *mainstream* presente en las Ciencias Sociales pues parecen tratar de sacrificar los métodos tradicionales de la tradición institucionalista, cercanos a la antropología, por recurrir a análisis estadísticos “más modernos”. El resultado parece tan paradójico como confuso. Algunos estudios reseñados en Powell y DiMaggio reportan sendos análisis estadísticos; seguramente tendría que ser la tarea de un institucionalista explorar cómo es que las estadísticas son construidas y usadas, y no tomarlas como “hechos”, “revelando regularidades”. Muchas contribuciones del NIS parecen contener predicciones y formalizaciones, ¿cómo puede esto ser reconciliado con los supuestos básicamente constructivistas detrás de las ideas institucionalistas?, ¿por qué

tendría un estudio de las organizaciones que tratar de formalizar y medir un mundo bajo continua construcción? Podemos pensar, finalmente, que ambos tipos de evidencias son necesarios para dar suficiente solidez a las conclusiones a las que se arriba; ambos tipos de datos, cuanti y cualitativos, son complementarios más que irreconciliables.

C. Virtudes del Nuevo Institucionalismo Sociológico como teoría para estudiar procesos de cambio organizacional.

A pesar de todo lo anterior, no pueden dejar de reconocerse por lo menos tres virtudes esenciales del NIS como marco teórico válido para estudiar los procesos de transferencia de modelos organizacionales.

a) Reconocimiento de dimensiones de orden colectivo, histórico y espacial.

El NIS reconoce dimensiones de orden colectivo, histórico y espacial que influyen en el comportamiento organizacional. Czarniawska (1997) afirma que la Economía, por siglos bajo el encanto individualista, aun tiene un muy débil asimiento en lo social y por consecuencia en lo organizacional. Sin embargo, las vertientes económica y sociológica de la perspectiva institucionalista tendrían que ser complementarias: por un lado, está la teoría institucional que cuida de la macro-visión (NIE); por otro, existen acercamientos para documentar procesos sociales desde la microperspectiva (NIS).

Se tendría que reconocer la necesidad de una teoría que permita un terso pasaje entre las dos, que las combine antes que asumir su existencia separada. Esta propuesta habrá de rescatarse en el siguiente punto. Mientras tanto, Czarniawska (1997:6) también afirma que, mientras las perspectivas teóricas actualmente compitiendo tienen múltiples usos, al caracterizarse por ser individualistas –negando así la naturaleza misma de la organización, como red *colectiva* de acción- y racionalistas, fallan en comprender el carácter colectivo de la vida organizacional, principal preocupación de los institucionalistas (DiMaggio, March, Meyer, Olsen, Powell). Más aun, las perspectivas racionalistas son incapaces o renuentes a

discernir acerca de sus propios orígenes. En el NIS, los análisis institucionales y su énfasis en localidades temporales y espaciales de instituciones, son totalmente capaces de eso. Además, el NIS parece estar de acuerdo con la visión constructivista del mundo que subyace a algunos estudios de caso que requirieron del trabajo de campo.

b) Reconciliación de las “causas objetivas” con los “motivos subjetivos”.

A fin de dar una completa narrativa del cambio organizacional, las “causas objetivas” y los “motivos subjetivos” pueden ser reconciliados en el NIS. Es más probable que en el NIS se realice una síntesis del siguiente tipo:

NIE	NIS
Explicación	Comprensión
Hermenéutica	Semiótica
Causas	Motivos
Objetividad	Subjetividad

Para apoyar esta visión, Czarniawska (1997) recupera la sugerencia de Ricoeur de que de la misma manera en que la “comprensión” puede ser reconciliada con la “explicación” en un texto (combinando semiótica y hermenéutica), así es como los “motivos” pueden ser reconciliados con las “causas” en la acción humana interpretada. Un ejemplo interesante de ello está en el estudio de cálculos de inversión de Jansson (1989, 1992), quien muestra cómo en la práctica organizacional, la retórica racionalista de cálculos de inversión es estratégicamente usada en ciertas negociaciones políticas; cómo es que los actores organizacionales estratégicamente usan su conocimiento de lo que es dado por hecho en un contexto dado. En vez de ubicar una disputa entre la retórica subjetivista de motivos y la retórica objetivista de causas, él muestra cómo la retórica de causas es puesta al servicio de motivos subjetivos. Este trabajo de “remiendo” de ambas retóricas, la del romanticismo y la modernista (Gergen, 1991), es típica de la vida contemporánea en las grandes organizaciones.

c) Caracterización de la legitimación como proceso de orden político, simbólico y cognitivo.

El NIS ofrece la oportunidad de reconocer la importancia de la legitimación; de la legitimación como proceso, primero; después, de la legitimación como proceso de orden político, simbólico y no sólo cognitivo. Para Douglas (1986), la economía institucional no dice prácticamente nada acerca de la legitimación, aunque a veces se ocupa de la autoridad, como se aprecia en la obra de Arrow de 1974. Determinar en dónde radica la autoridad legitimadora de la institución no es algo sencillo, pues dicha autoridad puede ser personal (un padre, un médico, un juez, un árbitro o un maître) o difusa, como sería el caso de basarse en el común acuerdo sobre algún tipo de principio fundamental. Eso implica apelar a variables de orden simbólico, pues para que una institución sea considerada como tal, se excluye cualquier arreglo puramente instrumental o provisional que se reconozca como tal.

Como habrá de explicarse más adelante, desde la antropología simbólica se parte de la base de que, en caso de amenaza, la mayoría de las instituciones establecidas son capaces de basar sus pretensiones de legitimidad en su encaje en la naturaleza del universo. Se considera que una convención se ha institucionalizado cuando ante la pregunta “¿por qué se hace esto así?”, aunque la primera respuesta que pueda venir expresada en términos de mutua conveniencia, la respuesta final, al cabo del interrogatorio, acabará remitiendo al modo en que aparecen los planetas en el firmamento o a la manera en que se comportan naturalmente los humanos o las plantas. Comprender los complejos mecanismos de clasificación y categorización que intervienen en el establecimiento de instituciones legítimas requiere de metodologías interpretativas que rebasan el análisis económico como es entendido por una perspectiva racionalista. Para Czarniawska (1997:20), esas explicaciones e interpretaciones son cruciales tanto para establecer las conexiones entre lo excepcional y lo ordinario, como para identificar lo que es “normal”, usual y esperado, aquello a lo que se atribuye legitimidad y autoridad.

Concluyendo con Czarniawska (1992:25), es fundamental partir del reconocimiento de que la institucionalización, después de todo, tiene lugar en una situación de intereses en conflicto; no todas las acciones se vuelven instituciones. Alguien debe estar ayudando a su evolución. La institucionalización entonces es también un proceso eminentemente político. El significado de lo que es legítimo dependerá de la negociación-confrontación entre grupos relevantes en determinadas circunstancias dentro de una organización. Esto es posible porque el poder de la historia depende no de su referencia a alguna realidad extralingüística, sino de su apertura para la negociación de significado. Hay múltiples versiones de una historia, construida alrededor de los mismos eventos. No hay manera de decidir entre ellas excepto por la negociación –entre el autor y el lector (mientras el autor trata de mantener una única versión, es el lector quien tiene la última palabra) o, como en la vida organizacional, entre varios lectores. Las historias son “instrumentos especialmente viables para la negociación”. Ahí es en donde se juega mucho de la legitimación, en las historias que se difunden, por concentrarse en ellas mucho del “método de negociación y renegociación de significados por la mediación de interpretación narrativa”. Qué lectura terminará por definirse como legítima dependerá de los recursos estructurales, del capital político de cada actor, de los recursos simbólicos, finalmente todos ellos son los recursos de la acción.

Ubiquemos finalmente el tipo de lenguaje constructivista que habremos de utilizar en adelante para analizar el fenómeno organizacional bajo estudio.

2.4 NGP y su implementación. La eficiencia y la legitimidad desde la óptica de los actores.

Hemos visto los supuestos conductuales economicistas en que se basan las propuestas de la NGP para generar “nuevas instituciones” (según el NIE), así como la explicación que da a su adopción el NIS. Dirijamos nuestra atención ahora a dos aspectos críticos, profundamente vinculados con los efectos de la NGP en el comportamiento de los actores:

- a) **Presencia evidente de un proceso de “reapropiación”** de un modelo de gestión pretendidamente universal (como la NGP), por parte de los actores locales, “resemantizando”, moldeando o traduciendo el modelo a las condiciones y recursos específicos de una nación.
- b) **Consecuencias de la NGP en aspectos básicos de la gestión** son evidentes a partir de sus propuestas: facultación (devolución estructural de facultades), subcontratación y rendición de cuentas. Explicemos la primer consideración:

a) Aun cuando el modelo de la NGP pretenda implementarse por igual indistintamente, las evidencias nos señalan que debemos poner en tela de juicio la tesis de la globalización de modelos de gestión, que asegura la difusión rápida y determinista de un modelo universal de reformas –modelo preparado y difundido por patrocinadores internacionales del concepto- ya que existe un proceso de “reapropiación” del modelo considerado universal por parte de los actores locales, quienes filtran, interpretan y modifican los conceptos originales de la reforma, con base en dimensiones internas como tradiciones histórico-institucionales y estilos de normatividad administrativa nacional. Es con base en dichas dimensiones que podemos entender el fondo de las reformas, sus contenidos, los rumbos tomados y los efectos tanto potenciales (esperados) como reales (empíricos), en una palabra, sólo así podemos explicar porqué la NGP tiene consecuencias diferentes en diferentes países (Christensen y Laegreid, 2001).

Nos referimos a que, al transferir a sistemas político-administrativos nacionales, conceptos y procesos de reforma generados externamente, corremos el riesgo de “descontextualizar”, es decir, de poner énfasis únicamente en la idoneidad y armonía entre conceptos derivados de condiciones ambientales particulares y necesidades internas, así como dar por sentada su compatibilidad con tradiciones histórico-culturales locales (idem). Es así como podemos explicar que, por ejemplo, en el caso noruego, con una fuerte tradición estadista y con un régimen pluripartidista y gobiernos minoritarios, caracterizado por negociaciones continuas y turbulencia parlamentaria, además de un Primer Ministro formalmente débil y un ambiente en el que no se percibe por parte de los ciudadanos crisis alguna, la NGP fue implementada con mayor lentitud. Poniendo nuevamente en tela de juicio la tesis de la

convergencia¹³, Noruega ilustra la divergencia de las reformas del sector público, mostrándose “moderada y renuente en cuanto a las reformas (...) se ha inclinado muy poco por el contractualismo y la competencia, mientras que la devolución estructural de facultades ha sido moderada” (Christensen y Laegreid, 2001: 66).

En contraste, Nueva Zelanda ha tratado de implementar el “dejar que los administradores administren”, la “libertad de administrar” y la “flexibilidad” para resolver los problemas, suponiendo que ello “fomenta el desarrollo de las organizaciones” al facilitar el que puedan “adaptarse con mayor rapidez” (idem). Con ello,

“los reformadores creían que la única manera de elevar el rendimiento gubernamental era *modificar los incentivos*¹⁴ de los administradores públicos sometiéndolos a las fuerzas del mercado y a contratos”. Esto porque a los funcionarios de alta jerarquía “se les contrata por tiempo determinado, se les paga de acuerdo con su rendimiento y, si su trabajo no está a la altura, pueden ser despedidos. El sistema de servicio civil basado en reglas y procesos ha sido reemplazado por contratos por trabajo y rendimiento individuales (desplazando) la antigua ética de la confianza y la responsabilidad y se espera que cada funcionario (individuo racional y no colectivo) rinda cuentas por los resultados esperados” (Christensen y Laegreid, 2001: 66)

Ahora bien, ¿qué puede decirse de la implementación de estas medidas en un contexto local como el mexicano? No debe olvidarse que la NGP parte de estudios y desarrollos originados en la teoría y la práctica de la Administración Pública en los Estados Unidos, nación cuyo marco institucional se caracteriza, entre otros rasgos, “por la primacía del individuo sobre cualquier otro actor social, lo cual implica que el gobierno haya sido visto como un mal necesario para la sociedad norteamericana” (Ramírez y Ramírez, 2002: 5), por lo que los “Padres Fundadores” de Estados Unidos afirmaron que había que controlarlo

¹³ El caso australiano es un ejemplo de ello, al utilizar una estrategia “híbrida” conocida como “gerencia política”, combinando el control político con la administración gerencial, estrategia implementada de manera paulatina: en la década de los 70 se dio más apoyo a partidos, se politizaron los nombramientos y se puso un mayor énfasis en directrices políticas; una vez asegurada la estabilidad política, sólo entonces, en los 80 se habló más de una “identidad corporativa” y de mayor énfasis en la administración de recursos y en la supervisión de la eficiencia, hasta que en los 90 se considera la mayor comercialización de actividades públicas y la eventual privatización, con un cambio hacia la cultura gerencial (Christensen y Laegreid, 2001).

¹⁴ en clara concordancia con lo que propone el Nuevo Institucionalismo Económico. Pero además, recordemos particularidades y precondiciones del caso neocelandés –señaladas por Malcolm Bale y Tony Dale (1998)- que dificultan su transferencia: una tradición política neutral, un servicio civil relativamente competitivo, poca preocupación por temas como corrupción o nepotismo, además de un marco legal consistente y bien protegido.

manteniéndolo pequeño y limitado pero, en una sociedad industrial, en pleno crecimiento, esto era imposible, argüía Wilson en 1887. La burocracia weberiana del capitalismo industrial requería del desarrollo de una compleja infraestructura, procesos e instituciones, no sólo para el seguimiento de las acciones a través de detallados expedientes, sino para la capacitación y, más aun, para el establecimiento de una estrecha vigilancia que “asegurara la neutralidad política y la solvencia técnica de tales procedimientos”, además de la distribución colectiva de recursos, aspectos que ni los mecanismos “naturales” de mercado ni las mejores intenciones de los políticos podían asegurar (Arellano, 2002: 7).

En ese sentido, la destitución de la Administración Pública “Tradicional” como paradigma implicaría que han sido superadas ya “cuestiones tales como el poder de los agentes económicos y de las mafias organizadas, la tendencia de los políticos al nepotismo y a la corrupción” (idem), por lo que la estrecha vigilancia o control serían, sólo entonces, innecesarios.

De hecho, a esa Administración Pública Tradicional se le llama también “Progresiva”: en este tipo de Administración Pública el papel del gobierno tendría que implicar un compromiso sustantivo con el desarrollo general de una nación (Arellano, 2002: 4). Lo que la Administración Pública “Progresiva” representa, no ha sido satisfecho. Por lo menos en México, ya que ni siquiera contamos con un servicio civil consolidado. La vigilancia que se traduce en la “capacidad para aislar de influencias políticas coyunturales el accionar gubernamental” (idem), no ha logrado consolidarse. Por ello, la supuesta libertad que implica el gerencialismo (“*let the managers manage*”) se ve más que cuestionada ante un sistema carente de efectivos mecanismos de pesos y contrapesos, en una democracia aún no consolidada, en donde se permitió, durante sexenios, que la arena gubernamental se constituyera en el espacio real por donde pasaban las decisiones fundamentales de un régimen, una arena que se distinguió por ser débilmente vigilada, usada como botón electoral y como manipulable brazo derecho del sistema político por lo que, lejos de adoptar clasificaciones dicotómicas del tipo “viejo y equivocado” y “nuevo y correcto”, debe reconocerse que, a la luz de un contexto particular como el mexicano, “la construcción

de los mecanismos de control y dirección weberianos son apenas el paso lógico para burocracias de este tipo” (Arellano, 2002: 3).

En el caso mexicano, entre las cuentas pendientes que aun tiene la Administración Pública Tradicional o Progresiva, se encuentra el hecho de que el proceso y la norma fueron mecanismos originalmente creados y considerados como imprescindibles por las legislaturas para evitar no sólo la corrupción, sino la inequidad en el tratamiento hacia los diferentes grupos sociales; la eficiencia, entonces, no era el único valor que debería buscar la Administración Pública, sino el trato legal, justo y equitativo (Arellano, 2002: 17), sin distinciones derivadas de la posesión de recursos económicos, políticos o simbólicos, así se tratara de un PYME o de una transnacional.

Pasemos al último aspecto bajo análisis en este artículo, referido a las consecuencias en la concepción del quehacer público que habrán de repercutir en el actuar de los ciudadanos o agentes privados.

b) Finalicemos reflexionando sobre tres aspectos básicos que implica la NGP y que modificarían el quehacer público y, por tanto, la atención otorgada a los actores privados que demandan servicios públicos:

- la **devolución estructural de facultades (facultación)**, que implica la transferencia de poder a diferentes planos y agencias subordinadas a la administración pública¹⁵, puede debilitar el potencial del control político. Tomemos el caso de Nueva Zelanda cuando la reducción del número de servidores públicos en el plano central entrañó una menor capacidad para controlar y coordinar las instituciones y empresas subordinadas creadas a través de la devolución estructural de funciones (Christensen y Laegreid, 2001). Siguiendo con este razonamiento, “dejar que los administradores

¹⁵ Término que implica la separación de funciones políticas de las administrativas, además de la creación de nuevas unidades subordinadas que realicen las actividades comerciales, basándose en argumentos economicistas propios de una lógica determinista, reflejo del axioma que establece que la política y los negocios deben estar separados y que los actores privados son mejores en el mercado que los públicos, por lo que la manera más efectiva de hacer negocios es, ya sea crear formas organizacionales que se ocupen más sistemáticamente de las funciones comerciales o dejar que algunas de las funciones comerciales del sector público sean absorbidas por los actores privados (Christensen y Laegreid, 2001).

administren” podría significar que estén adquiriendo más recursos, tareas y responsabilidades, haciendo menos legítimo que el político interfiera en sus asuntos, incrementando así la distancia entre el liderazgo político y las unidades y planos inferiores subordinados de la administración (idem).

- La **contratación** causa que las relaciones político-administrativas se basen más en el rendimiento de cuentas individual y en las estrategias de adaptación que en las responsabilidades políticas colectivas. Los contratos individuales temporales pueden ser también un reflejo del debilitamiento de la responsabilidad política, la identidad colectiva y el espíritu de los líderes administrativos (Christensen y Laegreid, 2001). Mientras que el compromiso de los servidores de alto rango se había basado tradicionalmente en un sentimiento institucional y colectivo de largo plazo con un alto grado de lealtad, ahora la situación se caracteriza más por privilegiar los incentivos individuales estratégicos de corto plazo para los funcionarios que están a la búsqueda de las agencias que puedan ofrecerles el mejor contrato, sin mayor preocupación por la ciudadanía a la que atienden: “esta situación provocaría el debilitamiento del control político, una menor continuidad en las instituciones públicas, además del empobrecimiento de la experiencia profesional” (Christensen y Laegreid, 2001). La cultura del gobierno por contrato (y del “hacer lo que exclusivamente está estipulado”), puede también fortalecer el control político –pero no a favor de la ciudadanía usuaria- cuando la contratación depende de funcionarios inmediatos, politizando el reclutamiento de los líderes administrativos, debilitando los principios tradicionales del mérito cuando, paradójicamente, la intención era, justamente, despolitizar y ceder lugares a la competencia del mercado.
- Se privilegia el **rendimiento de cuentas** de corte **gerencial** con poca consideración en la responsabilidad política, en la medida en que sólo se enfatiza la obligación de rendir cuentas de la sección propia a aquellos en posiciones de autoridad de mayor jerarquía (Christensen y Laegreid, 2001). Recordemos que la eficiencia no constituye garantía alguna del buen juicio político y social que es esencial para garantizar dos variables imprescindibles del ejercicio público: responsabilidad y legitimidad políticas (idem). Una rendición de cuentas que se limita al logro de indicadores cuantitativos establecidos ex ante hace que la responsabilidad política se

deteriore y puede provocar cierta ceguera por parte de los evaluadores, al pretender comparar el rendimiento de dos entidades públicas con base en el cumplimiento de indicadores sin contextualizar debidamente.

Veamos ahora las limitantes a las pretensiones de cambio “gerencialista” en el sector público, tomando como base la caracterización que se hace de él desde la teoría económica y la Administración Pública, la caracterización realizada desde la Antropología se especificará hasta el capítulo IV de esta tesis, por así requerirlo el orden temático expuesto.

3. La complejidad del cambio gerencialista en la Administración Pública: condicionantes a la transferencia de modelos organizacionales propios del sector privado en el público.

Considerar las posibilidades de transferencia inmediata de modelos organizacionales del sector privado en el público resulta pertinente al formar parte de una de las principales recomendaciones de la Nueva Gestión Pública. En este artículo se reflexiona sobre uno de los determinantes a dicha transferencia: la naturaleza de los procesos decisorios en las organizaciones públicas, en los que se sustituye el mercado por el proceso político, factor que genera tres de las peculiaridades de este sector: 1) realización de transacciones que no son individuales, lo cual rebasa tanto el modelo de decisión racional como la gestión intraorganizacional, aspectos propios de la gestión privada; 2) ausencia de precios en muchos bienes públicos, por lo que la misma noción de “cliente” debe ser replanteada; 3) falta de estricta correspondencia entre el presupuesto y el desempeño de una organización pública debido a la naturaleza distinta de los procesos de creación de valor y, por tanto, dificultad para medir el valor creado por la administración.

En este artículo, luego de analizar las particularidades del sector público, se consideran aspectos críticos vinculados con la cultura propia de cada modelo, para terminar señalando la pertinencia de Estudios Organizacionales que rescaten las “dimensiones ocultas” del individuo, determinantes de cualquier cambio organizacional.

3.1 La naturaleza compleja de la Gestión Pública.

Recordemos que ambos tipos de gestión “se parecen en todo lo que no es importante” (Allison, 1980), es decir, las coincidencias funcionales entre los dos sectores no resultan verdaderamente significativas, por lo que las tareas de un funcionario público poco tienen que ver con las del empresario o gerente privado. ¿Qué es lo que hace tan peculiar a la Gestión Pública? Existen por lo menos dos características organizacionales que resumen la naturaleza de su actividades:

- el “flojo acoplamiento” entre los segmentos que componen la administración pública (Weick, 1985), que lleva a que, inclusive, cualquiera de las organizaciones que la componen se convierta en un ente fragmentado, no monolítico, y con ciertos bloques más acoplados entre sí que otros, por lo que el intento de aplicar, medir y generar un cambio uniforme en la acción de este tipo de organizaciones se vislumbra poco menos que improbable;

- la “ambigüedad” proveniente de la multitud, diversidad e indefinición estricta de sus objetivos, así como de las conexiones no directas ni fácilmente discernibles entre las acciones de las organizaciones públicas y sus consecuencias (March y Olsen, citados por Weick, 1985), características que se acentúan gracias al constante flujo de participantes en sus procesos decisorios –de naturaleza eminentemente política-, generando entonces una baja probabilidad de desarrollar las mismas acciones y procedimientos dirigidos que tengan siempre el efecto deseado en los problemas previamente identificados (Cohen, March y Olsen, 1988); esto podría convertir a las organizaciones públicas en el caso extremo de racionalidad limitada.

Ambas características organizacionales (“flojo acoplamiento” y “ambigüedad”) aparecen resumidas en un proceso igualmente fundamental en organizaciones tanto públicas como privadas, pero radicalmente diferente en su realización: la asignación de recursos. En el caso del sector público, asistimos a la sustitución del mercado por el proceso político (Echebarría y Mendoza, 1999): por el lado de los ingresos, los aspectos redistributivos se

manifiestan en la progresividad del sistema fiscal; por el lado del gasto, entra en el debate “a quién” benefician las Políticas Públicas.

El que el proceso político se convierta en parte de la cotidianidad del sector público implica que no nos encontramos ante la lógica de un único decisor, sino en presencia de múltiples decisiones y actores. En contraste con el mercado, se trata de resolver la tensión entre demandas que compiten entre sí y que muchas veces se contraponen, empleando para ello criterios que rebasan la simple exclusión que se da en la esfera del mercado, exclusión derivada de la insolvencia económica de potenciales demandantes. Este hecho genera, a su vez, tres rasgos esenciales en este tipo de organizaciones:

- A. realización de transacciones que no son individuales,
- B. ausencia de precios en muchos bienes públicos que son indivisibles,
- C. falta de estricta correspondencia entre el presupuesto de una organización pública y su desempeño.

Analicemos a continuación cada una de estas características junto con las consecuencias que de ellas podrían desprenderse.

A. realización de transacciones que no son individuales –entre un oferente y un demandante, como ocurre en el mercado-, sino que implican toda una serie de complejas relaciones entre la administración y la sociedad. Esto nos lleva a considerar especialmente dos limitaciones de los modelos organizacionales provenientes del sector privado:

- a) el **modelo racional de decisores individuales** del que debe de partirse al considerar a las transacciones individuales como unidades básicas de análisis;
- b) el **mercado carácter intraorganizacional** que caracteriza a la gestión privada como una condición necesaria para que opere el supuesto de la decisión racional individual.

Ambos aspectos, a) y b), parecen ignorar el proceso político que caracteriza la toma de decisiones en el sector público. Reflexionemos al respecto.

a) El **modelo de decisión racional** es la premisa esencial de la que parte toda técnica de gestión empresarial (Echebarría y Mendoza, 1999). En él, se presupone la existencia de un decisor unitario –o un colectivo que se comporte como tal-, capaz de ordenar sus preferencias, de formular objetivos no contradictorios, valorar las distintas alternativas y evaluar la actuación presente de la organización con base en tales objetivos. Para el caso de la administración pública, es frecuente que los objetivos no estén definidos, sean múltiples y parcialmente contradictorios o estén sujetos a contradicciones en el tiempo, por lo que una noción estricta de eficiencia, basada en la homogeneidad, la estandarización y la eliminación de traslapes, choca con las demandas de diversidad propias de una sociedad plural –democrática- y puede exacerbar la rigidez de los sistemas de gestión.

Como puede inferirse, el modelo no sólo es rebasado en el ámbito político propio del sector público, sino que es criticado por los mismos economistas y, por supuesto, por los estudiosos de la Teoría de la Organización.

Comencemos con la crítica al modelo de decisión racional individual desde la Economía, recuperando la definición de “elección individual racional” para un economista:

“se consideran ‘racionales’ las elecciones de una persona si, y sólo si, todas estas elecciones pueden explicarse en términos de alguna relación de preferencia consistente con la definición de preferencia revelada, es decir, si todas sus elecciones pueden explicarse como la elección de opciones ‘preferidas por encima de todas’ con respecto a una relación de preferencia postulada” (Sen, 1977).

En otros términos, el supuesto fundamental es que el ordenamiento de preferencias que revela un actor -ordenamiento constante y consistente- tendrá forzosamente que reflejar sus intereses, representar su bienestar, resumir su idea de las acciones deseables y describir sus elecciones y su comportamiento efectivo. Es decir, se da por hecho un ordenamiento de preferencias certero y permanente. La duda es si

“(…)¿Podrá hacer todo eso un ordenamiento de preferencias? Una persona así descrita puede ser ‘racional’ en el sentido limitado de que no revele inconsistencias en su comportamiento de elección, pero si no puede utilizar estas distinciones entre

conceptos muy diferentes, diremos que es un tonto. En efecto, el hombre *puramente* económico es casi un retrasado mental desde el punto de vista social. La teoría económica se ha ocupado mucho de este tonto racional arrellanado en la comodidad de su ordenamiento *único* de preferencias para todos los propósitos” (Sen, 1977: 204).

No pueden existir, entonces, “ordenamientos *únicos* de preferencias” para todas las acciones, derivados de la inherente racionalidad maximizadora, ya que debe considerarse que “mucho depende del concepto de racionalidad que se use, y existen muchas caracterizaciones alternativas”, por lo que “la búsqueda invariable del interés propio en cada acto” como criterio para calificar a un comportamiento como “racional” y a sus desviaciones como “irracionales”, lleva a producir “una definición arbitrariamente estrecha de racionalidad” (Sen, 1977: 215).

En virtud de lo anterior, podemos comenzar a inferir los límites y potencialidades de concebir el cambio organizacional como un proceso que, gracias a obedecer a una predecible racionalidad individual maximizadora, se convierte en lineal y controlable. Leif Johansen, citado por Amartya Sen, afirmó:

“(…) la teoría económica tiende a sugerir que los individuos son honestos sólo en la medida en que tengan incentivos económicos para serlo. Éste es un supuesto del *homo economicus* que dista mucho de ser evidente y debe ser confrontado con las realidades observadas (...) el supuesto no puede ser cierto en su forma más extrema. Ninguna sociedad sería viable sin ciertas normas y reglas de conducta (...) necesarias para la viabilidad exactamente en los campos donde están ausentes los incentivos estrictamente económicos y no pueden crearse” (Johansen, 1976; citado por Sen, 1977: 196).

Debe reconocerse, entonces, que existe infinidad de incentivos que condicionan el cambio organizacional y que no obedecen a motivaciones egoístas y a incentivos puramente económicos:

“(…) entre los intereses propios y los intereses de todos se encuentran los intereses de diversos grupos: familias, amigos, comunidades locales, grupos de colegas, clases económicas y sociales. Los conceptos de la responsabilidad familiar, la ética empresarial, la conciencia de clase, etc., se refieren a éstas áreas de interés intermedias” (Sen, 1977: 175). Es decir, “los grupos intermedios entre el individuo y los demás, como la clase y la comunidad, proveen el foco de muchas acciones que implican el compromiso” (Sen, 1977: 216).

De hecho, el que existan respuestas que no maximizan las ganancias “revela de inmediato la presencia del *compromiso* como parte del comportamiento” (Sen, 1977: 197). Dicho “compromiso”, “se relaciona a veces con un sentimiento de obligación que va más allá de las consecuencias. A veces se acepta la ausencia de ganancia personal en actos particulares considerando el valor de las *reglas* de comportamiento” (cursivas en el original) (Sen, 1977: 213-214).

Esta es la crítica de un Premio Nobel de Economía a este modelo de decisión racional individual. ¿Qué tienen que decir al respecto los estudiosos de la Teoría de la Organización (TO)? Es bastante reconocido entre los teóricos de la Organización que

“Una razón mayor por la que las organizaciones no son instrumentos totalmente racionales en la persecución de metas es que la gente que las compone no es totalmente racional. Ellos rara vez tienen un ordenamiento consistente de metas, no siempre persiguen sistemáticamente las metas que tienen; tienen información incompleta, tienen una incompleta lista de alternativas, rara vez conducen una exhaustiva búsqueda de alternativas y no siempre conocen las relaciones entre medios organizacionales y fines” (March y Simon, 1958, citados por Ferrell, 1995).

Los teóricos de las organizaciones reconocen dos factores críticos para el modelo racional: la importancia de las instituciones sociales –y no sólo de los cálculos individuales- en los procesos decisorios, así como del análisis político necesario para dar cuenta de los aspectos que van más allá de lo racional en dichos procesos.

Las instituciones son productos societales y, en ese sentido, siguiendo las ideas de Douglas (1986), al estilo de Durkheim, la mente individual puede considerarse como una mente social personalizada, por lo que el arraigo de una idea es un proceso social, en la medida en que “el proceso cognitivo más elemental del individuo depende de las instituciones sociales” (Douglas, 1986).

El elemento sustantivo aquí es: ¿qué elementos reconoce la TO como condicionantes de la respuesta de los sujetos al cambio?, ¿la maximización de la ganancia individual? No necesariamente. Mas aun, en el extremo,

“(...) resultaría falso afirmar que el mercado depende totalmente de motivaciones egoístas individuales. Existe el *compromiso normativo* con el sistema de mercado en sí, el *elemento fiduciario* necesario que sostiene los precios y el crédito. Se necesita hacer un análisis (...) para explicar porqué las posibilidades de hacer trampa no destruyen los procesos de mercado (...) El compromiso de los individuos con el grupo más amplio puede explicarse en buena medida (...) en función de una combinación de coacciones, múltiples relaciones entrecruzadas, convenciones e intereses personales” (Douglas, 1986: 70).

Es justamente ese “compromiso con el grupo más amplio” el que aparece en Allen, Miller y Nath (1988, citados por Barba y Solís, 1997) como elemento definitorio de ciertos tipos de cultura nacional. Así, en los países donde domina el individualismo, los puntos de vista individuales en torno a sus relaciones con la organización parten de una perspectiva calculadora. Por el contrario, en algunas sociedades colectivistas las relaciones entre el individuo y la organización tienen un significado moral. De ahí que sea claro que el concepto de compromiso organizacional tiene una connotación muy diferente en las sociedades colectivistas en relación con las sociedades individualistas: los empleados, por ejemplo, tienen valores de compromiso colectivista con la organización debido a su relación con los *managers*, los propietarios y los compañeros (colectivismo) y en menor medida con el trabajo en sí mismo o con un esquema de compensación particular (incentivos individualistas)¹⁶.

Por otra parte, reconocer la importancia de los procesos políticos y de la preferencia por estrategias de “no maximización de beneficios individuales” por parte de los actores, también lleva a reconsiderar la común afirmación de la teoría neoclásica en el sentido de que, ante un incentivo racional, siempre se obtendrá, de manera automática, una respuesta conductual racional:

“La explicaciones causales y mecánicas son válidas en el campo de la física. Las causales y funcionales lo son en el de la biología (...) Pero no se puede aplicar

¹⁶ En un sentido más simple, por ejemplo, la cultura de clan permitiría evitar la sindicalización de los empleados (el caso de Japón), mientras que la “cultura de confrontación” favorecería, al contrario, la sindicalización, como es el caso de Francia (Davies y Weiner, 1985, citado por Dupuis, 1995). Por supuesto, existen más variables en juego además de la cultura nacional al analizar el cambio organizacional implícito en el fenómeno de la sindicalización.

ninguna teoría equivalente a la de la evolución biológica al comportamiento humano (...) los seres humanos pueden hacer cosas que están vedadas a los demás organismos biológicos: pueden utilizar estrategias de espera, retroceder aparentemente para avanzar más tarde y efectuar otros movimientos indirectos” (Douglas, 1986: 57).

Justamente es ese tipo de “análisis estratégico” el que utiliza la Teoría de la Organización para explicar el proceso de cambio. Para ello, se comienza por reconocer que “más de una racionalidad opera en las organizaciones”; múltiples racionalidades atraviesan a la misma organización, simplificar la cuestión es asumir la existencia de *una* racionalidad organizacional, que suele ser la de la “coalición dominante”. A menudo la racionalidad de la alta dirección es generalizada a la organización entera, como si esta racionalidad pudiera excluir a las otras: “racionalidades separadas de profesionales, trabajadores técnicos y otros, son a menudo desconocidas e inexploradas, desarrollando un modelo incapaz de explicar las diferencias en interés, conflicto, dominación y subyugación dentro de la organización” (Ferrell, 1995).

Así, mientras la ciencia de la Economía reconoce las “asimetrías de información”, corresponde a la Teoría de la Organización (TO) estudiar e identificar las raíces de dichas asimetrías, los arreglos de poder que las posibilitan y las decisiones estratégicas de la coalición dominante que favorecen la preservación de ese orden. Se trata, es cierto, de reconocer las limitantes de la elección racional –como las asimetrías de información, por ejemplo- una necesaria fase de análisis, pero no puede omitirse el núcleo mismo del proceso político que las origina.

A través de los estudios sobre el poder en la TO, “el énfasis (es) cada vez mayor hacia los procesos sociales y políticos a través de los cuales el poder organizacional es movilizado y legitimado”, con lo cual “el foco de atención cambió hacia la develación de la manipulación ideológica y política que opera detrás de la fachada pública de estabilidad y orden” (Barba y Solís, 1997: 39).

Asimismo, para que un comportamiento sea reconocido socialmente como “racional”, tendrá que ser institucionalizado, y “la institucionalización como proceso es profundamente

político y refleja el poder relativo de los intereses organizados y de los actores que se movilizan alrededor de ellos” (Barba y Solís, 1997:68).

En ese sentido, la TO reconoce que las fuerzas más decisivas sobre las organizaciones no provienen de presiones racionales hacia una mayor eficiencia, sino de presiones sociales y culturales que conforman las creencias convencionales (Scott, 1992, citado por Barba y Solís, 1997:66), que llevan a las organizaciones a internalizar los “mitos racionalizados que impregnan a las sociedades modernas” (Meyer y Rowan, 1977: 309). De ahí que, de acuerdo con Barba y Solís (1997:68), aparezcan criterios fundamentales para distinguir los ambientes técnicos (prevalcientes en las decisiones del sector privado) de los institucionales (fundamentales para el sector público):

- los *sectores técnicos* son aquellos donde un producto o servicio es intercambiado en un mercado que recompensa a las organizaciones por un control eficiente del proceso de trabajo;
- los *sectores institucionales* están caracterizados por la elaboración de reglas y requerimientos a los cuales la organización individual debe ajustarse si espera recibir soporte y legitimidad de su ambiente.

Pasemos ahora a la segunda limitación de los modelos organizacionales del sector privado al enfrentarse a la problemática del sector público: al acentuar una gestión “intraorganizacional” e independiente, no logran enfrentar la complejidad e interdependencia propias de la arena estatal.

b) el supuesto de la decisión racional individual lleva al **mercado carácter intraorganizacional** que caracteriza a la gestión privada.

De acuerdo con Perlman (2003), una de las recomendaciones de la Nueva Gestión Pública llevaba a la creación de agencias semi-autónomas para la entrega de ciertos bienes o servicios, lo cual permitiría a los proveedores concentrarse en su “negocio central”: la producción eficiente de servicios de calidad, eliminando la “distracción” exigida por la evaluación de políticas alternativas. Desvinculando estos procesos de provisión de bienes y

servicios “de calidad” de la definición de políticas, surgen oportunidades para crear acuerdos de tipo más contractual en los que se provean incentivos al buen desempeño. Es decir, una vez que se “despolitiza” el debate, se puede promover un control descentralizado mediante “cuasi-mercados” con proveedores de servicios públicos que se limitan a competir por recursos provenientes de “los que definen las políticas” y de los donantes. Las discusiones en estas agencias semi-autónomas tendrían que limitarse a la cadena de contratos de desempeño que conducirían al Principal, único interesado en obtener mejores resultados dentro de un sector sobre el que poseería una autoridad indiscutible.

El control descentralizado con base en contratos de desempeño a cargo de agencias semi-autónomas ejecutoras de “segmentos” de políticas, llevaría a cumplir el sueño dorado de cualquier tecnocracia: mayor eficiencia anulando todo conflicto político. Sin embargo, de acuerdo con Mintzberg (1999), “para aislar las actividades del gobierno del control jerárquico directo en la forma en que lo prescribe la gestión privada, es necesario formular políticas claras, sin ambigüedades, desde la esfera política, que sean ejecutadas en la esfera administrativa”. Es decir, las políticas tendrían que mantenerse bastante estables en el tiempo y los políticos –como directivos de empresas- tendrían que mantenerse al margen de tales políticas. En ese sentido,

“¿Cuántas políticas en el gobierno actualmente pueden simplemente ser formuladas en un lugar para ser ejecutadas en otro, en vez de ser elaboradas a partir de un proceso iterativo que implique tanto políticas como administración? La creencia de que en el gobierno las políticas y la administración pueden separarse –como la formulación y la ejecución en la planeación corporativa- es otro antiguo mito que debería pasar a mejor vida” (Mintzberg, 1999).

En el ámbito de la gestión aplicada, Perlman (2003) nos lleva a reconocer que el espíritu weberiano difícilmente desaparece sólo por instaurar cadenas de contratos entrelazados, debido a que “la mayoría de las funciones gubernamentales todavía están siendo realizadas por burocracias integradas verticalmente”. De acuerdo con Polidano (1999, citado por Perlman, 2003) si existe alguna mejora en eficiencia gracias a la generación de agencias semi-autónomas, ésta podría verse más que cuestionada por ciertos fenómenos simultáneos:

- la mejora en eficiencia genera efectos mixtos en equidad;

- los costos de transacción de las reformas radicales necesarias para obtener agencias autónomas de despacho de servicios, tienden a exceder las mejoras de eficiencia resultantes de su desenredo;
- las reformas que buscan aislar y separar los compradores de los proveedores, algunas veces reducen en vez de aumentar la responsabilidad por los resultados;
- para que la mejora en eficiencia no sea algo pasajero, son aspectos de origen social, político y jurídico los que se requieren, pre-requisitos para arreglos efectivos de tipo contractual, tales como la provisión de fondos predecible, políticas creíbles y una regulación legal del personal. Justamente por ese tipo de efectos es que suele afirmarse que

“la agencia ejecutiva casi autónoma está bien para muchos de los servicios apolíticos y sencillos del gobierno como el despacho de pasaportes. Vamos a dejarlo así y no pretendamos que se trata de un nuevo tipo de ‘mejor manera’”, por ello, “el modelo red es necesario para muchas de las actividades impredecibles y complejas de los gobiernos de hoy, como gran parte de las políticas que se formulan, los servicios de alta tecnología y ciertos tipos de investigación” (Mintzberg, 1999).

Tomemos un ejemplo latinoamericano reseñado por Perlman (2003), que sirve para justificar este tipo de juicios. En El Salvador, se propuso un programa para el incremento de la mediación como una solución alternativa de disputas en la Procuraduría. Pero cuando el programa fue aplicado, se tornó evidente que no alcanzaba más allá de la propia institución en su intento de promover el cambio. Mas aún, a pesar de que el programa propuesto dependía de que las personas sometieran casos a la mediación y no a un juicio, no indicaba que cambiaría el comportamiento de los usuarios ni, por supuesto, de los jueces. De hecho, estos actores ni siquiera fueron incluidos en el programa de capacitación.

Desde la TO, los peligros de utilizar como unidad de análisis exclusivamente a la organización han sido plenamente identificados: el aislarse de las interrelaciones macroeconómicas, políticas, históricas y societales de la organización, el énfasis exclusivo en sus metas, la negación de las dinámicas de poder a través de las cuales las organizaciones logran ganar cierto control, además de su retrainamiento de asuntos vinculados con clases sociales, lazos comunitarios, estratificación social y conflicto político, entre otros (Ferrell, 1995).

Pasemos ahora a las implicaciones de la segunda característica propia de las organizaciones públicas que lleva a la incompleta transferencia de modelos organizacionales del sector privado.

B. Ausencia de precios en muchos bienes públicos que son indivisibles y cuya provisión por parte del mercado empujaría a una situación socialmente indeseable: la exclusión de una parte de la población que por falta de poder adquisitivo no podría acceder a su disfrute. El criterio utilizado para la provisión de un bien o servicio por parte del oferente en el mercado es fácilmente medible y anula toda posibilidad de debate en materia de justicia social: la exclusión del mercado de aquellos potenciales demandantes que carecen del poder adquisitivo necesario para “competir” por un bien, siendo este rasgo la única cualidad que determina el “poder de elegir” y el derecho a ser reconocido como “cliente”.

Es justamente por eso que la transferencia de modelos organizacionales del sector privado en el público tropieza con incompatibilidades que van más allá de lo meramente semántico. El sector público atiende ciudadanos, no clientes. Esa no es una diferencia menor. El ciudadano tiene derechos y, por tanto, obligaciones, las cuales también corresponden al proveedor de un bien o servicio público:

“La empresa está empeñada en vendernos cuanto pueda, manteniendo una relación distante controlada por las fuerzas de la oferta y la demanda. No tengo problemas con esta noción en lo que se refiere a autos, lavadoras o pasta dentrífica. Pero la salud es otra cosa... y otros servicios profesionales complejos. Los vendedores saben mucho más que los compradores, quienes apenas si pueden descubrir qué necesitan. En otras palabras, el modelo de propiedad privada tiene sus límites, por mucho que proporcione a los ‘clientes’ un maravilloso mercado ecléctico. No soy un simple consumidor de mi gobierno, muchas gracias. Espero algo más que un intercambio distante” (Mintzberg, 1999: 200).

Los ciudadanos no son clientes. La figura de “ciudadano” se construye, no debería tratarse de un cliente que sólo busque el bienestar individual, inmediato, pasajero, propio de esa “relación distante”. Al contrario, los ciudadanos “son, o deberán ser, en la teoría democrática, los jefes de los funcionarios elegidos, y no los consumidores de servicios” (Perlman, 2003). Es justamente en el ámbito político en donde esta búsqueda de “clientes”

lleva al deterioro de la democracia misma. De acuerdo con Kersting (2000: 220), en el mundo global, el poder se gana en una competencia, y el concepto de competencia genera asociaciones mercantiles: aparece la racionalidad basada en la mercadotecnia, orientada a ganar el mayor número de ‘clientela electoral’, mientras las elites intercambian promesas y programas por votos, el ciudadano se convierte en el consumidor que elige entre las ofertas de programas existentes en el mercado político. En ese sentido,

“¿Realmente va a conseguir la Administración Pública la legitimidad perdida y la credibilidad ansiada con unos políticos empresarios con cuentas de resultados que mezclan dineros y votos, con unos empleados que tienen como objetivo principal mejorar indicadores para poder ampliar al máximo su parte variable del sueldo y, finalmente, con unos clientes de servicios públicos que se comportan como tales, muchas veces, de forma irracional (‘el cliente siempre tiene la razón’ favorece pautas indeseables), pero que no están dispuestos a reconocer ni una sola obligación?” (Ramió, 1999).

El uso común del término “cliente” no es cosa trivial. El lenguaje es acción: legitima, decreta, anula, permite. Y administrar no se restringe a dirigir, establecer normas, regir facetas periféricas y públicas de la vida cotidiana sino que

“es también operar sobre la existencia misma, sobre el propio existir, sobre lo que desaparece y lo que tiene presencia, sobre lo que tiene duración y lo que está condenado a la destrucción, sobre aquello que habrá de ser recordado, que habrá de tener una relevancia y de lo que estará destinado al olvido” (Mier, 2005: 40).

Los valores implícitos en cualquier herramienta administrativa juegan un rol central en el rumbo que habrá de tomar el proceso de cambio organizacional. Así, “hay que implantar determinadas técnicas y ‘recetas’ y, con el tiempo, se asumen consciente o inconscientemente los valores, conceptualmente mucho más pobres que los públicos, asociados a estos instrumentos”, de modo que “valores como la equidad, la ciudadanía, los impactos sociales, la gobernabilidad, la igualdad en el trato, etc., son valores que guardan poca relación con eficiencia a ultranza, con ‘clientes todopoderosos’, con complementos de productividad, etc.” (Ramió, 1999: 79-83).

Finalmente, siguiendo con Ramió (1999: 85), ¿de qué tipo de “clientes” estaríamos hablando?, ¿únicamente se consideraría la satisfacción de usuarios directos de los servicios públicos, o la satisfacción de toda la sociedad (usuarios directos, indirectos, no usuarios)?

Existen beneficiarios que no son usuarios o “clientes” directos de un programa, cuya percepción tendría que ser decisiva al momento de evaluar a la Administración Pública. Por ejemplo, los programas de inmunización para prevenir enfermedades contagiosas aumentan el bienestar, sobre todo, de la población no vacunada –al reducir sus riesgos de infección-, así como algunos programas de bienestar social generan una red de protección que puede generar impactos positivos a nivel de toda la sociedad (Echebarría y Mendoza, 1999).

En conclusión, el rol de “cliente” se percibe positivamente en tiempos en los que, de acuerdo con el Nuevo Institucionalismo Sociológico, un “mito racionalizado” y “legitimador” en el ambiente es el Mercado, pero introducir un término propio de la esfera del Mercado en la esfera del Estado –como es “cliente”- genera un cambio que no es sólo semántico, sino que lleva a “resignificar” y a modificar profundamente la lógica de todos los actores involucrados en la arena estatal, en la medida en que se busca implementar como eje rector del comportamiento un valor esencial para la esfera mercantil: la competencia. Competencia por recursos presupuestales “focalizados”, por contratos temporales, por atender más “clientes”, por el logro de indicadores cuantitativos, etc. Son justamente las relaciones entre actores las que se ven “resemantizadas” y “reelaboradas” al interior de la esfera pública, luego de la promoción de los “valores neoempresariales”. Por ejemplo, de acuerdo con Ramió (1999: 90-91):

- el rol de cliente permite maximizar los bienes y servicios públicos con una incidencia individual, sin preocuparse por perder los derechos asociados al concepto de ciudadanía, que afecta a bienes y servicios públicos con una incidencia colectiva;
- de ahí que la relación entre políticos y ciudadanos también se modifique, al convertirse en una relación comercial consistente en intercambio de votos y de bienes y servicios públicos, maximizando los intercambios de carácter individual, minimizando los de carácter colectivo:
- la relación entre empleados públicos y ciudadanos se encamina a que, al convertirse éstos en “clientes”, se descuiden las dimensiones esenciales de la prestación del servicio (enfaticando sólo las de “atención al cliente” e imagen), además de que, atendiendo a una

adecuada “segmentación de mercado”, existan clientes “de segunda”, al descubrirse que “la relación con clientes de servicios públicos no tiene porqué ser simétrica”;

- entre los políticos y los empleados públicos, la relación es de índole meramente gerencial, en la medida en que la rendición de cuentas se circunscribe a la evaluación del rendimiento, por lo que los empleados se preocupan sólo por obtener los “complementos de productividad”, impulsando un tipo de conducta que se obsesiona por el “cómo” en detrimento del “porqué”;

- por último, el vínculo entre políticos y empleados públicos con organizaciones formadoras puede terminar por cerrar el círculo del “pensamiento único”: se tratará de buscar una formación inspirada en “recetas” y valores que les permitan superar incertidumbres y “crisis de legitimidad”. Llevado al extremo, el desenlace de este proceso podría ser

“ (...) la paulatina pérdida de identidad de la Administración Pública, de los valores y de la ética pública, junto con el predominio de los criterios de mercado económico y de unos nuevos y parciales criterios de mercado político. El proceso de externalización se irá acentuando, generando potentes grupos empresariales, con clientes cautivos y sin tener que dar apenas cuentas a nadie de sus acciones y rendimientos(...) Se va a configurar una nueva carrera profesional consistente en hacer méritos en la política y en la función pública para, posteriormente, recoger los beneficios del esfuerzo una vez se incorporen al tejido privado (...)” (Ramió, 1999: 92).

Reconocer estos impactos en la “resignificación” de las relaciones entre diversos actores forma parte de los Estudios Organizacionales. Procedamos ahora a reflexionar sobre la tercera característica del sector público: la posible no concordancia entre recursos presupuestales asignados y desempeño alcanzado.

C. Falta de estricta correspondencia entre el presupuesto de una organización pública y su desempeño, a fin de que los procesos económicos y sociales puedan desarrollarse de forma segura y sin sobresaltos. Esto nos lleva a reconocer otras dos características distintivas del sector público:

- a) **la naturaleza distinta de los procesos de creación de valor**, además de
- b) **la dificultad de medir el valor creado por las administraciones públicas.**

Comencemos por reflexionar sobre la trascendencia del primero de estos aspectos.

a) la naturaleza distinta de los procesos de creación de valor por parte del sector público. De acuerdo con Echebarría y Mendoza (1999), la medición costo-beneficio no es tarea fácil en tareas o programas públicos esenciales, porque:

- como ya se señaló, existen beneficiarios que no son usuarios o “clientes” directos del programa, por ejemplo, en programas de inmunización para prevenir contagios o pago de pensiones no contributivas. En el primer caso, el valor se crea no sólo por la existencia de externalidades (el aumento de la población vacunada reduce los riesgos de infección de la población no vacunada), sino también porque este tipo de programas materializa los valores y las preferencias sobre el tipo de sociedad que un programa de gobierno pretende construir, por ejemplo, una sociedad más solidaria que garantice la salud pública y, por tanto, la dignidad humana. Medir los “valores” implícitos en un programa público y la promoción que de ellos se realiza a partir de la acción estatal, se convierte en una labor compleja;

- algunos de los programas de bienestar social producen un valor similar al de una póliza de seguros, al constituir una red de protección social ante la eventualidad de una desgracia personal o familiar;

- existen programas públicos que buscan dotar a sus ciudadanos de capacidad de respuesta para afrontar amenazas naturales o construidas, como los programas de vigilancia contra incendios forestales, que crean valor a partir de su posible efecto disuasorio o por el sentimiento de seguridad que proporcionan a la sociedad;

- hay programas que crean valor a través de las regulaciones, como los programas de seguridad vial o de reducción de las emisiones de gases tóxicos, que imponen la obligación a los particulares de modificar sus patrones de conducta o de realizar tareas productivas.

El aumento o disminución del valor creado dependerá de las percepciones sociales sobre la manera en la que el proceso político-administrativo responde a las distintas demandas: transparencia, equidad, no discriminación, legalidad y receptividad forman parte integral de dicho valor. La eficacia y la equidad se derivan de las concepciones de cada espacio

geográfico y temporal, por lo que deben decidirse y evaluarse en términos estrictamente políticos y gestionarse en términos de ética pública (Ramíó, 1999: 86).

b) La dificultad de medir el valor creado por las administraciones públicas. Se tiene que distinguir entre lo que un programa produce materialmente (*outputs*) y los resultados (*outcomes*) o impactos que realmente tiene la acción administrativa. Así, existen actividades de una organización con su entorno que tienen un valor que va más allá de sí mismas como, por ejemplo, sesiones de vacunación, o publicación de boletines oficiales de estándares máximos de emisión de gases contaminantes. Se produce una cadena causal que relaciona estas actividades (*outputs* o productos) con lo que sí tiene valor en sí mismo y sintetiza la legitimidad de una organización pública (*outcomes* o impactos), debido a que los impactos deseados dependen de valores políticos y públicos y no empresariales (Ramíó, 1999: 86).

Las técnicas de gestión propias del sector privado raramente reconocen este tipo de matices debido a su marcado sesgo hacia la cuantificación, en especial de los productos, lo que conlleva el riesgo de identificar los resultados sólo con aquella parte de los mismos que puede ser objeto de medición cuantitativa. Por ello, más allá de premiar la reducción de costos, tendrán que considerarse los impactos sociales generados por ella.

Se presupone que en las transacciones individuales que se dan en el mercado se puede capturar la totalidad o la mayor parte del valor creado, además de reflejar todos los costos en que se ha incurrido para su creación. Por tanto, los efectos ocasionados por la actuación de la empresa que escapan al mercado (o “externalidades”) son ignorados por las técnicas empresariales y, como se trata de efectos difíciles de medir, el sesgo hacia la cuantificación refuerza la tendencia a la omisión.

En conclusión, las técnicas de gestión privada pueden contribuir a la mejora de actividades relativamente autosuficientes, y con escasas interrelaciones externas, cuyas medidas de éxito sean estables y pueden identificarse y calcularse con claridad, a través de indicadores internos o de mercado; sin embargo, “la experiencia demuestra la dificultad de estandarizar

comportamientos y resultados en servicios donde la actividad pública persigue múltiples objetivos y su verdadero impacto no es fácil de medir” (Echebarría y Mendoza, 1999).

Por tanto, no puede caerse en el extremo de considerar que el grueso de la Administración Pública puede trasladarse a agencias semi-autónomas cuya forma de control se base en el logro de indicadores previamente estipulados en contratos de desempeño. Este modelo – resumido por Mintzberg (1999) en la fórmula “aislar, asignar, medir”- implica “descentralizar para centralizar” o “aflojar para estrechar”, reforzando el control jerárquico convencional a través de estrictos objetivos impersonales a cumplir. Para este autor, muchas actividades están en el sector público debido precisamente a problemas en la medición: “si todo estuviera tan claro como el agua y todo beneficio fuera tan fácilmente atribuible, hace tiempo que esas actividades estarían en el sector privado”.

Al respecto, Perlman (2003: 12) reseña la propuesta realizada en la administración pública guatemalteca que intentaba reducir gastos públicos e incrementar la eficiencia: se propuso que los funcionarios podrían recibir un porcentaje de los ahorros obtenidos de los presupuestos bajo su responsabilidad, siempre que los objetivos fueran logrados. Existieron dificultades para la implementación de la propuesta, en distintos órdenes:

- *ético y jurídico*: al llevar a cuestionarse sobre qué tan correcto era permitir a los funcionarios públicos lucrar con las organizaciones a su cargo;
- *técnico*: aún si la propuesta fuera legal, existían problemas prácticos para ejecutarla porque, ¿quién participaría del ahorro?, es decir, ¿deberían esas bonificaciones ser distribuidas sólo entre funcionarios de primera línea?, ¿qué pasaría con los mandos medios?, porque seguramente ellos también contribuyeron al ahorro y a la eficiencia;
- *laboral y político*: se vislumbró que, apenas los no sindicalizados recibieran una parte de la bonificación, sería muy probable que los sindicatos lo exigieran, provocando la inestabilidad laboral;
- *de legitimidad*: surgieron cuestionamientos sobre la influencia de tal incentivo en la precisión de la presentación de resultados, por ejemplo, obedeciendo sólo al “incentivo

racional”, podría resultar en la promulgación de éxitos alcanzados sin que estos resultados fueran reales para la sociedad y no sólo para los funcionarios.

Existen críticas, desde las perspectivas administrativa y organizacional, al indiscriminado uso de indicadores para medir los resultados de la administración pública. De acuerdo con Perlman (2003), puede reforzarse cualquiera de los siguientes efectos:

a) una tendencia a comparar modelos de gestión concentrándose únicamente en estructuras y en características a las que puede darse seguimiento usando indicadores, dejando de utilizar la observación y otras técnicas de orden cualitativo. Esta consecuencia directa del Nuevo Institucionalismo Económico lleva a comparar sólo indicadores para decretar la conveniencia del traslado de un modelo exitoso aparentemente “universal”, sin considerar contingencias institucionales diferentes.

b) La preocupación por la medición del trabajo –*outputs*, productividad, eficiencia- lleva a desdibujar su definición, sus objetivos y su misión, soslayando entonces lo más importante de la acción pública: la calidad, factibilidad y oportunidad en la formulación e implementación de políticas públicas. Justamente, Majone (1997: 170) concibe al análisis de las políticas como un proceso de argumentación y, a la vez, como un trabajo de fina artesanía, en la medida en que se trata de un producto analítico que no puede ser un generado “en serie”, de forma mecánica.

El carácter artesanal de la formulación de políticas se refiere a la capacidad del analista de ser convincente y de plantear argumentos sólidos, con buenas razones y evidencia, a partir de la información y teoría disponibles sin bastar para ello las reglas técnicas generalizables a aplicar en cualquier caso ya que, además de la esfera puramente técnica (datos, técnicas de procesamiento, métodos, modelos), es fundamental el trabajo personal, artesanal¹⁷,

¹⁷ Una característica propia de la época preindustrial era el que “casi todos los artesanos trabajaban por su cuenta, en su casa, con sus propios instrumentos y a su propio ritmo” (Wright, 1968, citado por Hassard, 1990) dado que, antes de la revolución industrial, el trabajo se caracterizaba esencialmente por su irregularidad, hasta que el sistema de fábricas impuso a los operarios un empleo de tiempo mucho más rígido. Trasladar mediciones propias del sector privado al público puede acentuar formas de gestión industrial en una era pretendidamente postindustrial.

realizado mediante la argumentación, que es el “vínculo que conecta los datos y la información con las conclusiones del estudio analítico” en “una mezcla compleja de enunciados factuales y apreciaciones *subjetivas*” y que, para su capacidad persuasiva, requiere evidencia empírica relevante, no simples hechos y datos sino interpretación, traducida en “información seleccionada e introducida en puntos clave del argumento con el fin de persuadir a un auditorio particular de la verdad o falsedad de un enunciado de hecho” (Majone, 1997: 171).

La situación se complica si se considera la frecuencia con la que la información, más que servir de fundamento a la toma de decisión, tiene que servir para justificar y legitimar decisiones previamente tomadas. La información se asocia también al poder y sirve de base para su ejercicio. La toma de decisiones no pone en juego solamente a la información, sino a los valores e ideologías: “las argumentaciones son lecturas objetivadas por los actores que, haciéndose estrategias, retienen solamente algunas facetas del objeto de discurso” por lo que “la construcción de la argumentación se inscribe en una perspectiva de persuasión mas que de descripción” (Déry, 1990).

La argumentación es básica en un entorno democrático, por lo que el proceso de persuasión recíproca es fundamental en la hechura de las políticas, modelo en el que la discusión y la deliberación pública –que involucra juicios morales y elecciones de políticas- (Gordon, 2000) distingue al sector público del privado.

c) Si se busca pasar de la retórica de la Nueva Gestión Pública y llevar a la realidad la atención privilegiada dirigida a los “clientes”, tendría que procurarse “un especial cuidado en asegurar que los indicadores clave utilizados por los Agentes en las instituciones públicas surjan de y sean revisados por los ciudadanos/clientes”, es decir, por los auténticos Principales en la compleja relación implícita en la prestación de servicios públicos; sin embargo, tendrían que considerarse las naturales asimetrías de información provenientes del dominio técnico, por parte de la burocracia, sobre ciertas actividades públicas.

d) Puede presentarse la multiplicación y complicación de indicadores en vez de su reducción y simplificación. Con ello, lejos de cumplir la promesa de pasar a la era de las “organizaciones postburocráticas”, las disfunciones atribuidas al modelo burocrático se acentúan, junto con el proceso universal de racionalización y de confinamiento en “la jaula de hierro”. Son célebres los términos de “incapacidad adiestrada” y de “ritualismo”, fruto de la exagerada preocupación por el cumplimiento de las reglas (Merton, 1968) –aplicable también al cumplimiento de indicadores-, así como las funciones reales de las normas (y, de nuevo, de los indicadores): legitiman el castigo, encubren la dominación, permiten el control a distancia, son utilizadas por los jefes para negociar con los empleados, además de preservar la apatía, al especificar un nivel mínimo de desempeño (Gouldner, 1954).

e) Como cualquier medida técnica, el establecimiento de indicadores se ve sujeto a la interpretación y al juego de intereses derivado de la multiplicidad de actores involucrados en el terreno público. El caso del Ministerio de Educación en Nicaragua es revelador al respecto, al haber sido establecido un mecanismo para proveer representación sindical y ciudadana en el Consejo Ministerial:

“La participación de ciudadanos en este Consejo resultó en la adopción de nuevos indicadores para el desempeño, incluyendo el número de bancas en los salones de clase debido a la tremenda falta de éstas. El sindicato de los profesores se opuso porque no consideraban prioritario el uso de recursos para ese fin y el Ministerio se encontraba operando con un déficit presupuestal. El sindicato abogó por la adopción de un nuevo indicador: el número de profesores certificados contratados para llenar los cargos. Desafortunadamente, había una gran carencia de profesores certificados en el país, y pocas instituciones para certificarlos. Los representantes de los ciudadanos se opusieron a la adopción de ese indicador porque resultaría en una falta de profesores en las clases” (Perlman, 2003: 10-11).

Como era de esperarse, a través de la adopción de esos indicadores crecieron las expectativas de una mejor infraestructura educacional y de un cuerpo de profesores más calificado. La situación era complicada porque la razón del incumplimiento de indicadores era de carácter estructural: debido a una reducción del presupuesto, ninguna de las dos expectativas logró ser satisfecha. Así, fue difícil encontrar profesores certificados, y los que había no podrían ser contratados porque se cotizaban muy por encima del promedio; además, un número adecuado de escritorios no podría comprarse por falta de presupuesto.

Con ello, un proceso técnico –como el establecimiento de indicadores- terminó por desencadenar un conflicto político de grandes dimensiones:

“No sólo el Ministerio no cumplió las expectativas de los ciudadanos establecidas por los nuevos indicadores, sino que también la atención al monitoreo de esos indicadores desvió la atención al seguimiento de aquellos tradicionales de desempeño educacional, como la asistencia estudiantil, la matrícula y la proporción estudiante-profesor (...) Lejos de mejorar, resultó en un rompimiento de comunicación entre Ministerio y sindicato y ese, entre otros factores, casi llevó a una huelga” (*idem*).

f) Por ello es que, al establecer indicadores, debe considerarse el tipo de labores que marcan la cotidianidad del sector público: “una buena parte de profesiones libres conservan una organización del trabajo flexible, centrada en tareas ligadas a tales o cuales acontecimientos” (Hassard, 1990)¹⁸.

g) El indicador puede convertirse en un referente vacío de sentido, en la medida en que sólo transmite información, muchas veces sin mayor relevancia con respecto a un contexto social mas amplio o espacio organizacional mas concreto, debido a que cualquier producción simbólica

“(...) es el resultado de una interrelación dialéctica entre contexto, actores y narrativas sociales (y) el símbolo no es sinónimo de signo pues (...) lo simbólico –al pertenecer al mundo del imaginario- responde al pensar, al placer de crear, a la voluntad de producir sentido y en eso se distingue del signo que no hace más que informar. Los modelos tecno-racionalizadores, al querer hacer del signo un símbolo, empujados por la racionalidad económica, empobrecen la organización simbólica del trabajo” (Chanlat, 1990).

h) Para el caso de indicadores encaminados a la medición y estandarización de tiempos, la situación se complica. Los indicadores de tiempo en la Administración Pública tienen una posible deficiencia inherente a su propia naturaleza ya que, al partir de una concepción lineal-cuantitativa del tiempo,

¹⁸ Un ejemplo clásico de ello lo toma Mintzberg (1999) del sector de la salud pública en Inglaterra: un cirujano de transplante de hígado, al operar a 10 pacientes, diría que su índice de éxito era de 8 sobre 10. “Contaba hígados, no personas”. Un inmunólogo lo pondría en 7 sobre 10, argumentando que el cirujano no debería de haber operado a la persona que tenía cáncer. Las enfermeras, por último, dirían que era de 3 sobre 10, considerando la calidad de vida postoperatoria. No existe, por tanto, *one best way* de valorar el desempeño.

“la metáfora lineal está ligada al concepto de mercancía; con el desarrollo de la economía industrial, la concepción lineal de tiempo favorecería (...) la ecuación decisiva que asocia la aceleración a la acumulación [y que] confería, de ahí en adelante, un valor humano al tiempo” (Hassard, 1990).

Desde los comienzos de la Administración como disciplina –proveniente del sector privado-, Taylor apareció como el heredero de la fábrica de alfileres de Adam Smith, cual sumo sacerdote de la utilización racional del tiempo. Al implementar este tipo de controles en el sector público deberá de reconocerse una de sus principales peculiaridades: fenómenos tan amplios como los implicados con la Reforma del Estado, se ven sujetos a un “tiempo social” más que individual (Uvalle, 1997). Es decir, se trata de un tiempo cuya dimensión cualitativa está determinada por las creencias y las costumbres de la colectividad, lo cual se traduce en los ritmos, las pulsaciones y la cadencia de la vida social:

“estos sistemas al contrario de aquellos que reposan sobre un paradigma lineal, no suponen una uniformidad de ritmos, ni divisibilidad en las duraciones, ni en la suma de momentos. Ellos enfatizan la experiencia cultural en la construcción de significados tratando de explicar el carácter cíclico y cualitativo del tiempo social” (Gurvitch, 1958, citado por Hassard, 1990).

Ese carácter cíclico se ve acentuado por el reconocido hecho de que en administración pública, la línea mas corta para unir dos puntos no es una línea recta (Uvalle, 1998). En el sector público, el cálculo del tiempo en gran parte es un orden negociado, una construcción colectiva, en la que los actores tienen todo un repertorio defensivo de elaborados instrumentos propios de la “organización informal” –en términos de la teoría de las Relaciones Humanas-, que les permiten influir en los ritmos de producción.

3.2 Reflexiones finales: sobre los obstáculos a la transferencia de culturas propias de cada modelo organizacional.

Esta es una temática que por sí misma ameritaría destinar varios libros completos. No basta con transferir una estructura, sino que tendría que procurarse adaptar e innovar sobre ella pues “la sola imitación corresponde a una repetición artificiosa de formas externas carentes de significado” por lo que, dejando atrás la supuesta “neutralidad técnica de los métodos administrativos”, debería de reconocerse que “la transferencia de modelos organizacionales

corresponde también a una transferencia de orden cultural, lo que implica la incorporación de hábitos y prácticas ligados a formas de pensar y sentir” (Barba y Solís, 1997: 146).

Este es un problema que va mas allá del traslado de incentivos pretendidamente universales por ser considerados como racionales, propios del sector privado, dado que la cultura organizacional es como el “cemento” difícilmente transferible: está en todas partes, es el elemento que articula el resto de las piezas de la organización consiguiendo cierta solidez, por lo que puede resultar “lo más fácil es definir y analizar cada una de las piezas de la estructura administrativa, pero es muy difícil definir, sistematizar y analizar el cemento de una organización, tan presente pero tan disperso, y que tiene una significación muy distinta en función de las piezas y la forma con que las logra encajar” (Ramió, 1999: 69).

Un modelo “exitoso” para una organización tiene que ser debidamente contextualizado. De acuerdo con Edgar Morin (1986, citado por Barba y Solís, 1997:41), toda organización tiene su propia historia y su propia temporalidad, dimensiones que constituyen un eje clave para su comprensión. En ese sentido, el problema de la complejidad considera que no se puede excluir lo local y lo singular, por lo que todo estudio organizacional, dada su naturaleza fenomenológica, conlleva no sólo lo local, sino también las singularidades culturales, nacionales e individualidades de las entidades estudiadas.

Dichas singularidades aparentemente externas a la organización cobran tal importancia que llevan a afirmar que “los ambientes institucionales, de clase y sociales son fundamentales” (Ferrell, 1995) en el surgimiento de un modelo organizacional “exitoso” pues éste representa, como toda tecnología, una realidad particular y contingente que es necesario hacer y deshacer para asegurar su transferencia, ya que no puede ser dominada, adaptada y optimizada¹⁹ sin tener capacidad de una cierta producción propia (Barba y Solís, 1997:145).

¹⁹ El término mas apropiado para designar este proceso es el de “reapropiación”: el “traslado” se refiere a una simple copia sin que medie abstracción teórica alguna, y la “transferencia” implica abstracción teórica pero oculta los elementos no transferibles y las consecuencias negativas porque su finalidad es lograr la generalización del modelo. La “reapropiación”, en cambio, es un proceso análogo al “ajuste”, éste corresponde al orden técnico, mientras que la reapropiación se relaciona con la significación social, implica la reelaboración del sentido, una especie de “resemantización” del modelo (Montaño, 2000: 12).

Un modelo debe su éxito no sólo al desempeño intraorganizacional, sino a las condiciones locales que dieron origen a dicho modelo, condiciones que aparecen materializadas en interrelaciones económicas, políticas, históricas y societales de la organización y que, en definitiva, difícilmente pueden ser por completo transferidas a otros contextos.

Al analizar un modelo tendrá que verse más allá de la propia organización como unidad de análisis justamente porque ésta es, en sí misma, la síntesis de una red de sistemas multi-organizacionales: las organizaciones deben ser vistas como arenas dentro de las cuales grupos sociales e individuos realizan sus intereses y, al mismo tiempo, arenas de una operación social más grande en las que la sociedad realiza sus acciones (Ferrell, 1995). Las organizaciones son, por tanto, arenas en las que intereses individuales, grupales y societales son puestos en juego²⁰.

En ese sentido, de acuerdo con Dupuis (1995), una aceptable definición de cultura debería articular de manera dialéctica tres elementos: contextos de interacción social, prácticas de los actores y significación de las acciones. Por ello es que las fuentes de la cultura de una organización son múltiples, pues provienen de tanto del exterior (contexto global) como del interior (de la dinámica propia de la organización). En ese sentido, la cultura organizacional no es uniforme ni unidireccionalmente determinada por el medio, sino que se estructura también por el juego de los actores en la organización, dentro de sus “cuadros de interacción múltiples”. La cultura, por tanto, no puede reducirse a una variable interna de la organización, fácil de medir, de manipular y, por tanto, de transferir, sino que se trata de un proceso y del producto resultante de éste por lo que, para su estudio, se tiene que observar a los trabajadores de la organización como actores competentes, además de considerar en qué contextos de interacción social estos actores establecen las relaciones, es decir, en qué condiciones (la estructura económica, la estructura política y la estructura cultural) del

²⁰ Por ejemplo, para el análisis marxista y friedmaniano, las estructuras societales interiorizadas en las organizaciones industriales son vistas como dispositivos de control social diseñadas para mantener una determinada estructura de clase propia de un cierto tipo de sociedad.

contexto de la organización, se establece y se genera un modelo difundido como “exitoso” para otras organizaciones que no reúnen las mismas condiciones contextuales.

Situar el modelo organizacional es un cuadro societal mas amplio temporal y espacialmente, implica reconocer que las organizaciones están

“(…) en relación de interdependencia con todas las instituciones de sus mismas sociedades. La escuela, la formación, la justicia, el Estado, los sindicatos, constituyen los conjuntos de reglas inevitables para la empresa y para los pactos sociales que han elaborado sus integrantes. Comprende las relaciones sociales que se construyen en los funcionamientos organizados del trabajo, en razón de las interdependencias institucionales específicas de cada organización, que se convierten así en el eje principal del análisis cultural” (Barba y Solís, 1997: 204).

Llegamos a reconocer entonces las raíces de los obstáculos a la inmediata y unidireccional implementación de modelos organizacionales provenientes de otros países o de otros sectores productivos:

“La cultura aparece como el receptor interiorizado, transmitido y cuidadosamente elaborado por la historia de un conjunto de valores, de reglas y de representaciones colectivas que funcionan en lo más profundo de las relaciones humanas” (Barba y Solís, 1997: 203).

Reconociendo entonces la importancia de variables culturales y simbólicas, podemos comenzar a abordar lo que es un enfoque constructivista y el tipo de análisis que de él puede esperarse al estudiar los intentos de cambio organizacional.

4. De la transferencia de modelos organizacionales universales a su reapropiación en espacios locales. Sobre la pertinencia de la mirada constructivista sobre el cambio organizacional.

Vivimos en una era de proliferación de modelos y paradigmas organizacionales. En un periodo de veinte años, de 1950 a 1970, llegaron a distinguirse nueve paradigmas dominantes en materia de organizaciones (árboles de decisión, *grid managerial*, teoría X y teoría Y, administración por objetivos, teoría Z, etcétera), cada uno de ellos con una concepción implícita de cambio al señalar "lo deseable", "lo necesario", "lo mejor" para dirigir a las organizaciones. Después, tan sólo en

diez años, el número de paradigmas se duplica, dieciocho en total, que van desde la curva de aprendizaje, las unidades estratégicas de negocios y la cadena de valor, hasta movimientos que implican un cambio basado en aspectos más subjetivos, como los de *intrapreneuring*, cultura corporativa y, en el extremo de la inmediatez, *managing one-minute* (Clarke y Clegg, 1998; citado por Montaña, 2000).

Una explicación a esta ininterrumpida emergencia de modelos puede encontrarse en la búsqueda de recetas "infalibles", de respuestas "seguras" a la incertidumbre propia de un entorno neoliberal y de globalización, aunada a la imperiosa necesidad de elevar la productividad en una economía abierta.

Así, modelos organizacionales "universales" (Calidad Total, Reingeniería, *Empowerment*, ISO 9000, etcétera) se convierten en los paradigmas vigentes en materia de cambio. Entre los rasgos comunes que puedan tener, destaca el hecho de que todos parten de una concepción de cambio lineal, secuencial, como si este fuera un proceso totalmente susceptible de ser planeado, medido, calculado y, por tanto, controlado con absoluta certeza (Del Castillo, 1997). Esta concepción del cambio organizacional es parcial e incompleta justamente porque ignora el papel activo de los sujetos reales y concretos al momento de enfrentarse a cualquier intento por cambiar las organizaciones. La naturaleza política de las organizaciones y el papel creativo de los actores locales se ven ignorados al momento de implementar un cambio de acuerdo con el discurso de estos modelos universales; de ahí que pueda existir mucha distancia entre el cambio originalmente planeado y lo realmente implementado -o "institucionalizado", para adoptar términos acordes con una perspectiva constructivista- en las organizaciones.

El objetivo de este artículo es comprender los procesos de cambio en las organizaciones que se derivan de la transferencia de modelos reconocidos universalmente como "legítimos" (o portadores de éxito) al interior de organizaciones específicas en contextos locales, en donde serán los actores que las integran quienes se "reapropien" de las estructuras propuestas utilizando para ello los recursos a su disposición.

De ahí que el término adecuado para estudiar estos cambios es el de "reapropiación". De la familia de términos relacionados ninguno logra acercarse a nuestro objeto de estudio con mayor pertinencia; el "traslado" se refiere a una simple copia sin que medie abstracción teórica alguna, y la "transferencia" implica abstracción teórica, pero oculta los elementos no transferibles y las consecuencias negativas del modelo debido a que su finalidad es lograr su generalización. La "reapropiación", en cambio, es un proceso análogo al "ajuste"; mientras éste corresponde al orden técnico, la reapropiación se relaciona con la significación social e implica la reelaboración del sentido, una especie de "resemantización" del modelo (Montaño, 2001:12).

Una perspectiva constructivista nos ayuda a dar una explicación no sólo del porqué del fenómeno de la transferencia y reapropiación de modelos organizacionales, sino del cómo dicho fenómeno tiende a institucionalizarse en las organizaciones.

Este artículo, entonces, busca responder a una pregunta básica: ¿Cómo abordar el problema de la transferencia de modelos de un sector (el privado) a otro distinto (el público) en términos de la Teoría de la Organización?; ¿cómo abordar, por ejemplo, la transferencia de un modelo "universal" (como la Calidad Total) en un contexto local (el mexicano)?; es decir, ¿a qué teorías, desde la perspectiva organizacional, podemos recurrir para explicar estos procesos? Se busca concluir, finalmente, exponiendo algunos elementos y procesos colectivos (la búsqueda de la legitimidad, la significación y las relaciones de poder inherentes a toda organización) que juegan un rol fundamental en el proceso de cambio en una organización y en su producto final.

4.1 Modelos organizacionales: entre la moda y la construcción.

Un cambio no se decreta, se construye. Implica tanto la negociación colectiva de significados como el intercambio de recursos materiales, cognitivos, simbólicos, para terminar decretando, institucionalizando, qué es lo legítimo, lo correcto en un contexto organizacional particular. Buscaremos argumentar por qué una perspectiva teórica constructivista resulta idónea cuando lo que pretende recuperarse en una investigación es el papel de los actores en la reapropiación de un modelo organizacional.

El objetivismo explica la vida social en términos de las condiciones de existencia independientes del agente; el subjetivismo, por el contrario, lo hace apelando a las concepciones y creencias de los sujetos. Es cierto que la vida social está materialmente condicionada, pero las condiciones materiales no afectan a la conducta de modo directo o mecánico, sino por la mediación de las disposiciones culturales y la experiencia de los actores. De hecho, la vida social sólo puede existir en y a través de unas acciones que están simbólicamente mediadas. En ese sentido, las propiedades estructurales de cualquier sistema social son tanto el medio como el resultado de las prácticas significativas, pues la acción reproduce la estructura, pero a la vez la crea (y la re-crea). En virtud de ello, sólo una teoría que se base en la interacción entre atributos materiales y propiedades simbólicas, entre la presión de la realidad y la capacidad creadora de la cultura, entre coacción externa e iniciativa individual, podrá dar cuenta cabal del funcionamiento real de las organizaciones ante los procesos de cambio implícitos en cualquier reapropiación.

Así, toda investigación llevada a cabo en una organización tendrá que considerar tanto la realidad como la percepción de la misma por parte de los actores, porque las visiones del mundo no sólo forman parte de él, sino que contribuyen activamente a su construcción. Lo que el investigador habría de captar es la forma en que los actores en la organización interpretan una estructura, presionan sobre ella, la cambian o la rechazan porque, parafraseando la conocida sentencia de Marx, "los hombres hacen la historia en unas condiciones dadas... ¡pero la hacen!" (Cabrera, 2001:43).

Es por ello que a lo largo de este artículo se reiterará el hecho de que las reglas institucionales, el pasado histórico, los significados culturales y el "razonamiento por analogía y metáfora" (March y Olsen, 1997) se convierten en los referentes obligados para la reapropiación colectiva de los modelos organizacionales trasladados a organizaciones específicas. Más aún, el resultado de cualquier proceso de cambio habrá de estar condicionado por los significados locales porque:

[...] existen palabras que supuestamente tienen un significado universal: 'comunidad', 'responsabilidad', 'justo', 'libre', 'igual', 'dignidad', 'solidaridad', etc., porque encontramos sus 'equivalentes' en todas las lenguas. Pero en realidad lo que tenemos en mente precisamente cuando afirmamos que estamos 'de acuerdo', que una forma de

autoridad respeta la 'dignidad' de aquellos sobre quienes se ejerce, que una decisión es 'justa', etc., no tiene nada de uniforme [se tienen] concepciones muy diferentes de lo que significa ser igual y cada una de estas concepciones se inscribe en una visión del conjunto de la sociedad que es, en cada caso, singular (D'Iribarne, 2001:7-8).

Así, el modelo japonés de organización -reconocido públicamente en la década de 1960-, que tiene como características principales la flexibilidad y la participación, encuentra su explicación, en gran parte, en el postconfucionismo japonés (reelaboración del confucionismo, el budismo y el taoísmo), que lo aleja culturalmente de su origen chino, y que resultó en un sistema capitalista "nacionalista, paternalista y antiindividualista" (Montaño, 1993; citado por Barba, 2002:107). Ese mismo modelo japonés está definido, en opinión de Lowe, Morris y Wilkinson (1998:227), por el *ethos* de equipo que lo caracteriza, en contraposición al *ethos* individualista que suele definir a la tradicional administración de recursos humanos.

Un ejemplo de la reapropiación de un modelo organizacional -donde intervino la "lógica de lo apropiado"²¹ se encuentra también en Japón, donde, poco después de su publicación en Estados Unidos en 1911, fueron trasladados los *Principios de Administración Científica*. Así, "el taylorismo coexistió con las políticas benefactoras paternalistas de los empleados", se integró en "un punto de vista comunitario organicista de la fábrica y de la organización social" presentándose "una eventual síntesis de soluciones nativas e importadas" ((Warner, 1994; citado por Barba, 2002:158). Debe recordarse que la Federación Japonesa de Organizaciones Económicas y la Unión Japonesa de Científicos e Ingenieros colaboraron en la organización y el envío de equipos mixtos a visitar empresas extranjeras para observar y conocer cómo se administra la calidad, además de encargarse de la importación de literatura extranjera y la organización de cursos sobre el tema de la calidad con autores extranjeros como Deming y Juran (Barba, 2002:167). El producto resultante, la "Calidad Total", debió haber tenido estrecha relación con los antecedentes institucionales, administrativos, políticos y culturales de Japón. Con la "lógica de lo apropiado" imperante en ese país. Porque cualquier organización es "un

²¹ El neoinstitucionalismo, en su vertiente política, se inscribe en una tradición constructivista en la medida en que reconoce que la conformidad con las reglas -la "lógica de lo apropiado"- puede verse como un contrato implícito para actuar "adecuadamente" a cambio de ser tratado de forma adecuada. Entonces, las reglas son como "catecismos de expectativas", construidas mediante una exploración de la naturaleza de las cosas, las ideas propias y las imágenes personales e institucionales (March y Olsen, 1997).

sistema de percepción que asigna, de manera *retrospectiva*, un significado a lo que sucedió" (Cohen, March y Olsen, 1988; citado por Barba, 2002:85) y, más aún, a lo que habrá de suceder ante un eventual cambio.

Lo determinante de los significados reconocidos localmente como legítimos, se manifiesta también en la particular reapropiación del taylorismo, cuando

[...] a principios de los 20 la Administración Científica se tuvo que adaptar a las necesidades y prioridades del nuevo régimen soviético. Entonces decían los académicos y gerentes rusos que sólo querían aplicar técnicas tayloristas después de purgar de ellas la lógica de la explotación capitalista del trabajo (Grancelli, 1998:189).

Traducir un modelo organizacional "universal" en términos locales implica recurrir a factores como el aprendizaje histórico, los arreglos institucionales prevalecientes, los acuerdos acerca de lo que es correcto y las soluciones probadas y gestadas localmente; ante lo nuevo, se buscan analogías y metáforas con respecto a estos factores -a lo más conocido- para ofrecer respuestas "apropiadas", producto más de las experiencias del pasado que de las promesas del futuro²². Lo mismo ocurre en cualquier tipo de organización, porque

[...] los actores organizacionales entienden con relativa facilidad las partes de la organización que *le son cercanas*, pero carecen de un conocimiento integral de la organización, por lo que *tienden a explicar el resto de la organización a partir de los modelos mentales que tienen que explicar las partes conocidas*, creando una falsa sensación de unidad" (Weick, 1982; citado por Barba, 2002:96); (cursivas nuestras).

²² Toda nueva situación social es siempre aprehendida y conceptualizada mediante las categorías *heredadas* de la situación anterior. Por tanto, la realidad social no genera las categorías o conceptos que se le aplican por sí misma y partiendo de cero, sino al interactuar con un sistema categorial preexistente. Es mediante su inserción en una categoría preexistente como dichos acontecimientos se hacen inteligibles lo que implica, según Sahlins, citado por Cabrera (2001: 69), que el presente por muy real que sea, es siempre reconocido como pasado. Entonces, todo lo nuevo es siempre afrontado en términos de lo viejo. Por ejemplo, en el caso de la Revolución Francesa, si se indaga sobre las categorías en cuyo seno se forjó la práctica revolucionaria, debe considerarse si se trata de categorías que operaban ya como elementos organizadores del propio sistema político absolutista o de categorías creadas a partir de éstas (sea confirmándolas, reformulándolas o negándolas). El espacio conceptual en el que se forjó la Revolución Francesa y la estructura de significados en relación con la cual adquirieron coherencia y fuerza política las acciones bastante dispares de 1789, procedían del Antiguo Régimen. Incluso cuando el nuevo imaginario social fuera erigido a partir del contraste con el anterior, incluso cuando los patrones discursivos anteriores parecieran haber sido abandonados y completamente transformados, sus huellas permanecen para dar significado a lo nuevo (Cabrera, 2001: 67). Debe reconocerse que el nuevo orden sólo puede definirse en contraste con lo que había antes y, por tanto, puede decirse que, efectivamente, 'el Antiguo Régimen inventó, estructuró y limitó la Revolución, pues los revolucionarios inventaron -lo mejor para destruirlo- el Antiguo Régimen' (Baker, citado por Cabrera, 2001: 68).

La experiencia histórica, el aprendizaje codificado en reglas, códigos y rutinas -formales e informales- difícilmente se erradican, porque representan todas las certidumbres y seguridades ontológicas de que disponen los sujetos en una organización:

[...] la nueva estructura no necesariamente hace *desaparecer a la que le antecedió*, sino que queda una especie de *sedimentación simbólica* que con el transcurso del tiempo, contribuye a su enriquecimiento. Es esta *sedimentación acumulada* la que constituye la riqueza simbólica de la organización (Barba, 2002:116-117).

En la historia de la Administración tenemos ejemplos de modelos de organización y de gestión cuyo nacimiento se encuentra en conocimientos previos, provenientes de áreas y sistemas aparentemente ajenos, pero siempre manejados y dominados a la perfección. Según Clegg y Clarke (1998:275), el origen del taylorismo se encuentra en el hincapié que se puso en el ejército para que los elementos de tropa desarrollaran las técnicas apropiadas para montar, cargar, disparar y recargar los mosquetes, de forma que constituyeran un cuerpo de hombres disciplinado y coherente. Asimismo, el elemento fordista de las "organizaciones modernas" se derivó del trabajo realizado en los rastros de Chicago: la "línea de montaje" encuentra su antecedente en la línea en movimiento en la que sacrificaban y desollaban reses de acuerdo con una secuencia predeterminada, que pendían de una cadena que avanzaba automáticamente a lo largo de una estructura compleja de líneas, encima de la cabeza de los trabajadores.

Las rutinas, aun las que no guardarían relación directa con una práctica, representan el principal activo del que disponen los sujetos para la construcción de la realidad social. Porque las rutinas incorporan identidades, intereses, valores y visiones individuales y colectivas del mundo, limitando así la asignación de la atención, las normas de evaluación, las prioridades, las percepciones y los recursos y el significado, entonces, se desarrollan en un contexto de acción.

Muchas de las actividades y experiencias políticas se definen por su relación con los mitos y símbolos que las anteceden y son compartidos ampliamente (March y Olsen, 1997:104). Así, los procesos de decisión son rituales sacros y la toma de decisiones va ligada a importantes preocupaciones simbólicas y a demandas de legitimidad por parte de la sociedad y sus organizaciones.

4.2 El Nuevo Institucionalismo Sociológico y su análisis de la Transferencia de Modelos.

Dentro de los Estudios Organizacionales, el Nuevo Institucionalismo Sociológico (NIS, por sus iniciales) otorga una explicación a la homogeneización organizacional mediante la difusión y la adopción generalizada de modelos, estructuras y conductas -calificados de "mitos legitimados", "reconocidos socialmente" e institucionalizados en el ambiente (Meyer y Rowan, 1999)- a partir de una lógica en la que las transformaciones organizacionales son el reflejo de "procesos que hacen a las organizaciones más similares, aunque no necesariamente más eficientes" (Powell y Di Maggio, 1999:105).

Así, a medida que se difunde la innovación, se llega a un umbral más allá del cual la adopción *proporciona legitimidad*, en vez de *mejorar el desempeño*. Este "copiar" o trasladar estructuras "legítimas" se conoce, desde la perspectiva del NIS, como "isomorfismo estructural". Qué hagan los actores con las estructuras trasladadas y cómo sean reapropiadas por ellos en su contexto específico, es lo que una perspectiva constructivista tratará de explicar.

A lo largo de la historia de las organizaciones hemos tenido sobrados ejemplos de la existencia de "mitos legitimados", institucionalizados en el ambiente que, sin arrojar resultados contundentes en torno a la obtención de una mayor eficiencia o productividad, son incorporados en las organizaciones. Así, existe una creciente evidencia de que el *downsizing*, a pesar de su utilización generalizada, no ha logrado los resultados prometidos: los indicadores financieros clave no mejoran; en los últimos cinco años, sólo la tercera parte de las compañías que lo han adoptado ha reportado un aumento de productividad; durante los seis meses siguientes a la noticia de su reestructuración, las organizaciones superan el índice Standard and Poor's 500, pero tres años más tarde se quedan por debajo de éste; además, se trata de organizaciones donde el "síndrome del sobreviviente" -ansiedad, culpa, desánimo y aversión al riesgo- reduce la productividad, con efectos perversos en la moral de los participantes (Dunford, 1998:116).

En esa lógica, según Clegg y Clarke (1998:285-286), existen evidencias de que en empresas con "producción ajustada", cuyo desempeño muestra un *benchmarking* de "clase mundial", el "ajuste" niega los intereses de una de las partes interesadas, la más importante: los trabajadores. Ellos ocupan puestos de trabajo donde tienen poco control real de sus condiciones de trabajo, con tareas que se aprenden en breves periodos pero con riesgos de trabajo crecientes y labores cada vez más estresantes. Así, puede afirmarse que se trata de compañías en cuyas encuestas -en las que se dice que producen más, mejor, más rápido- debería registrarse, al mismo tiempo, el verdadero costo: las consecuencias humanas que tiene la "producción ajustada", la elevada incidencia de RSI (accidentes recurrentes por fatiga), el mayor número de quejas relativas a accidentes y trabajadores accidentados, un dato que, sin duda, deberá colocarse al lado de la calificación de "mejor en su clase" de muchas compañías, pues "no hay mucho qué decir si una 'organización inteligente' se construye sobre la base de la estupidez".

Recordemos que el gran mito por excelencia vigente hoy día es el de la supremacía de la gerencia privada, proveniente de las grandes transnacionales, por encima de cualquier otro tipo de gestión. Ese es el mito que llevó a propuestas como la de administrar una universidad canadiense con las "superiores" técnicas de Wal-Mart (Chanlat, 1998), como si no pudiera reconocerse también que Wal-Mart es el primer empleador privado en Estados Unidos, pagando a un millón 300 mil trabajadores un promedio de 8 dólares la hora, 2.35 dólares menos de lo que reciben los sindicalizados en otras tiendas, razón por la que en esta empresa existe una completa "caja de herramientas" -como se autodefine el documento- que se hace llegar a sus mandos administrativos ofreciéndoles "información valiosa para mantenerse libre de sindicatos, en caso de que los promotores de la sindicalización elijan su sucursal como blanco", con prácticas para "detectar sospechosos" que se alejan mucho de la armonía y la concordia proclamadas por la "cultura de la excelencia" de estas grandes cadenas (Bellinghausen, 2004)²³.

²³ En un lenguaje gerencial-militar, el documento ("*Las relaciones laborales y usted en el centro de distribución Wal-Mart*") señala que "las primeras señales de alerta" aparecen cuando ciertos empleados muestran "creciente curiosidad en las ganancias" o reciben "atención inusual" de los demás. Se encienden los focos rojos cuando los empleados se hablan en voz baja o "abusan de las visitas al sanitario", lo mismo si pasan "un tiempo anormal en el estacionamiento antes o después de trabajar", o cuando se empiezan a juntar los que antes no lo hacían y forman "alianzas extrañas" (Bellinghausen, 2004).

Otro de los mitos, en el caso mexicano, puede aparecer cuando la subcontratación se proclama como una alternativa para cualquier PYME, como si dependiera de un simple acto de voluntarismo participar en este esquema olvidando que, de las 2.8 millones de empresas que existen en México (industrias, comercio y servicios), más de 70% presenta un patrón de establecimiento familiar y, por tanto, en su mayoría no pueden cumplir las exigencias de los grandes corporativos, entre otras: ser un negocio formalmente establecido, no presentar problemas financieros, contar con algún sistema de certificación, cumplir con el programa de entrega *de justo a tiempo* y registrar un rechazo de apenas 0.011% de su producción (Becerril,2004). Baste decir que "para una empresa pequeña, conformada por 50 empleados, obtener esa certificación le costaría entre 80 y cien mil pesos sin subsidio, y con éste tendría que desembolsar hasta 40 mil pesos" (*El Financiero*, 2004), por lo que, una vez más, es imperativo reconocer que, contrario a lo que suele difundirse, no todas las organizaciones pueden, con una simple actitud, entrar a esquemas de calidad, de certificación y, por tanto, de subcontratación.

Otro ejemplo de "mito legitimado" pudiera ser la norma ISO 9000 cuando, por ejemplo, en voz de actores que tienen contacto directo con clientes en una compañía aseguradora, no representa "una preocupación genuina por los clientes, por la sociedad en su totalidad" -como dijera un gerente en jefe-, sino algo en lo que "estamos porque alguien más (nuestro principal competidor) ya lo tomó" (Kelemen, 1998:262).

¿Por qué, entonces, recurrir a estos "mitos" si no siempre resultan ser benéficos, eficaces, si socialmente pueden resultar hasta perniciosos, si no repercuten en mayor sustentabilidad, si muchas veces habrán de resultar inalcanzables para las pequeñas empresas que tratan de trasladarlos? Desde la perspectiva del *Nuevo Institucionalismo Sociológico (NIS)* se afirma que las organizaciones responden más a demandas de su contexto social -no sólo tecnológico o comercial- incorporando en sus estructuras reglas que, sustentadas en creencias o normas sociales ("mitos Institucionales"), llevan a conseguir una mayor legitimidad; eso nos obliga a reconocer que muchos de los elementos de la estructura organizacional no son más que representaciones concretas de mitos legitimados en el ambiente.

Según el NIS, las variedades de “macroestructura” pueden ser traducidas y reducidas a agregaciones, distribuciones y configuraciones de “microacontecimientos”. Si bien los individuos se encuentran en “microsituaciones”, pueden albergar “macroperspectivas” y emplear “macroreferencias” en sus conversaciones o en el discurso. Y como toda la realidad es “microexperiencia”, las reglas, normas y valores sociales no pueden entenderse adecuadamente partiendo sólo de una base “macroestructural”; más bien, existe una continua interacción entre ambos niveles. Digamos que, llevado al extremo, el “micro-agente” determina la “macro-estructura”, y viceversa. Eso nos lleva a suponer que el contexto institucional de las organizaciones filtra las percepciones de sus actores, de modo que se convierte en una lente mediante la cual ellos ven la realidad. Por tanto, los Estudios Organizacionales no dejan de reconocer la importancia del contexto, es decir, estudiar las organizaciones significa más que dedicarse a entrevistar actores dentro de cuatro paredes. Esa es sólo una parte de la investigación en análisis organizacional.

La interpretación social que actualmente prevalece sobre la superioridad del pensamiento gerencial y los modelos organizacionales que de él emanan –como la Calidad Total-, es la “macroreferencia” obligada que determina el actuar cotidiano en los “microespacios” pero éstos, a su vez, al ser habitados por actores reflexivos, habrán de reflejar la reapropiación de esos grandes mitos institucionales, con base en los rasgos locales prevalecientes de comunicación, poder y sanción.

Así, la Calidad Total, por ejemplo, es un mito legitimado en muchas situaciones en las que no eleva la eficiencia, aunque sí proporciona legitimidad al ser internalizado en la estructura de una organización. A su vez, la Calidad Total internaliza y resume en su discurso los principales mitos prevalecientes en el ambiente actual: el mercado (al concebir a la organización como una cadena de clientes-proveedores), la competencia (entre grupos autodirigidos hacia el logro de indicadores específicos), la democracia (al decretar la participación del trabajador, aunque no en decisiones estratégicas) y la desregulación (cuando, a través del *empowerment* o facultación, se permite una mayor flexibilidad en la ejecución de labores, lo cual eleva la velocidad de respuesta). De esta forma, la Calidad Total garantiza que se le perciba como legítima y hasta necesaria.

Por eso podemos afirmar que el contexto social puede ser estudiado desde dentro de la organización. El entorno institucional tiene su reflejo hacia el interior de la organización, mediante la reinterpretación y reapropiación que de él hacen sus actores. Parece necesario, entonces, no tomar el contexto internacional como una variable endógena, independiente, sino estudiarlo desde dentro de la organización, desde la perspectiva de ésta, de sus actores, descubriendo cómo las organizaciones imaginan, recrean, releen, reconstruyen, modifican cotidianamente los mitos institucionales que permean su actuar, e interpretan las redes simbólicas que ellos mismos representan y buscan crear.

Una perspectiva como el NIS comienza por analizar los factores del contexto político-cultural que producen y reproducen la estructura de la organización enfatizando aspectos no sólo técnicos o funcionales, sino aquéllos relacionados con los procesos de legitimación social de las organizaciones, la naturaleza simbólica de la racionalidad, el flojo acoplamiento entre el funcionamiento interno de la organización y su apariencia formal proyectada al exterior, y los procesos de imitación de formas estructurales de una organización (Ibarra, 2001).

El enfoque neoinstitucionalista resulta pertinente en la medida en que emergen interrogantes relacionadas con la forma en que afectan las condiciones locales de una organización pública en la reapropiación, por ejemplo, de un modelo "universal" de Calidad Total, originado en el sector privado; cómo determinan las acciones locales de significación, dominación y legitimación los procesos estructurales originalmente prescritos por este modelo y cómo, a su vez, estas acciones -realizadas por los agentes- son modificadas por las prescripciones del modelo de calidad.

Siguiendo el razonamiento de March y Olsen (1997), la historia ofrece oportunidades de cambio, comenzando entonces a esbozar la importancia de los sujetos como constructores de la realidad. Como el significado se construye en el contexto del compromiso con la acción, los individuos organizan los argumentos y la información a fin de crear y sustentar su creencia en lo "razonable" de la acción elegida, así como en el entusiasmo necesario para realizarla (March y

Olsen, 1997:93), de ahí que, de forma temeraria, estos autores se atrevan a sugerir que es posible y deseable el control de los símbolos como una de las bases de poder²⁴.

En ese rescate de la importancia de los significados, Tolbert y Zucker (1996) recuerdan la concepción de Meyer y Rowan de la estructura formal como mito y ceremonia: las estructuras formales tienen propiedades tanto simbólicas como generadoras de acción; están investidas de significados socialmente compartidos y, en adición a sus funciones "objetivas", pueden servir para comunicar información y transmitir mensajes sobre la organización a audiencias internas y externas. Es decir, estamos hablando de asuntos de eficacia simbólica, no sólo de eficiencia económica. Abundan los ejemplos de adopción de arreglos estructurales específicos que han adquirido significados sociales y que rebasan requerimientos funcionales de eficiencia: políticas formalizadas de empleo, contabilidad y prácticas de presupuestación, y cargos y posiciones asociados con equidad en la colocación o empleo (Tolbert y Zucker, 1996:178).

Son Meyer y Rowan, recuperando a Berger y Luckmann, quienes señalan que una estructura se ha institucionalizado cuando es "dada por hecho" por miembros de un grupo social²⁵, cuando es definida como eficaz y necesaria, sirviendo así como una importante fuente causal de patrones estables de conducta (Tolbert y Zucker, 1996:179).

A continuación se proporcionará una propuesta teórica -con claras repercusiones metodológicas- para abordar la transferencia de estructuras contenidas en los modelos

²⁴ Reconociendo la importancia de los procesos interpretativos en la organización, March y Olsen (1997) reiteran que, lejos de creer que los símbolos ofusquen los resultados, es difícil imaginar una sociedad de ideología occidental moderna que no necesite, por ejemplo, un mito de elección racional, tanto para sustentar la creencia en un confiable ordenamiento social, como para facilitar el cambio. Las consecuencias simbólicas de la toma de decisiones son cuando menos tan importantes como las consecuencias y los resultados sustantivos, en grado tal que éstos se pueden considerar apenas como los ornamentos de una vida que es fundamentalmente de interpretación.

²⁵ March y Olsen (1997) señalan que el simbolismo implícito en todo proceso de decisión también sustenta visiones sociales más difundidas. Los rituales de la elección infunden en los participantes cierta seguridad de la sensatez de los arreglos de la vida. Con ello nos recuerdan que la vida no es primordialmente elección racional individual, sino también interpretación colectiva: los resultados pueden ser menos significativos que el proceso, tanto conductual como éticamente. El proceso es el que da significado a la vida, y el significado es parte importante en la construcción de ésta. La razón de que la gente entregada a la política dedique tanto tiempo a los símbolos, al mito y a los rituales es que éstos, a su vez, cuidan de ellos. La misma estructura formal es vista como "mito y ceremonia". Estos atavíos de la acción son símbolos de lo apropiado de los hechos, no en el sentido de que lo ocurrido deba considerarse deseable o placentero, sino en el sentido de que lo sucedido ha ocurrido "como suelen suceder las cosas". A eso suele llamarse "lógica de lo apropiado".

organizacionales "universales". Dicha propuesta posee semejanzas con el argumento de March y Olsen (1997) que nos recuerdan que la acción, aun la que se da en situaciones nuevas -como es el caso de la reapropiación de un nuevo modelo organizacional-, se institucionaliza mediante las estructuras de reglas y rutinas. ¿Por qué, paradójicamente, se recurre a las reglas "probadas" ante lo nuevo? Porque las reglas -formales e informales- reflejan la experiencia histórica, el saber acumulado, el patrimonio histórico de una organización y la seguridad de que se observará una conducta adecuada en la mayoría de los casos. La confianza se basa más en un concepto de adecuación a conductas colectivas que en un cálculo de reciprocidad individual. Es más importante el aprendizaje, tal como se registra en las normas y las rutinas dependientes de la historia, que las expectativas para el futuro.

Describir la conducta como observadora de reglas implica entrar al proceso que incluye acciones y construcciones mediante las cuales, ante el conflicto y la ambigüedad, se aplica una "lógica de lo apropiado". Y determinar lo apropiado en una situación específica no es un ejercicio trivial.

El ejemplo noruego de una economía que súbitamente descubre al petróleo y su explotación nos sugiere que, en vez de meticulosos cálculos racionales para explotar un recurso no renovable mediante el aumento máximo del valor corriente neto de las inversiones, el gobierno siguió algunas reglas simples basadas en la experiencia y en procedimientos operativos estándar: los problemas petroleros se interpretaron y se decidieron a la luz de las rutinas establecidas, las dependencias estatales se valieron de las reglas y las rutinas existentes, en vez de desarrollar reglas especiales. Así, dado su amplio conocimiento sobre seguridad en los barcos, las plataformas petroleras flotantes fueron consideradas como tales, de ahí que sus rutinas y reglas estándar reflejaran este conocimiento (March y Olsen, 1997).

4.3 Teoría de la Estructuración. El cambio organizacional como resultado del interjuego entre estructura y agencia.

A pesar de la pertinencia del enfoque neoinstitucionalista para explicar los procesos de cambio que tienen lugar mediante la transferencia de modelos, debe ser complementado por una perspectiva que permita "operativizar" y visualizar más claramente el papel activo del sujeto en

tales procesos. Las críticas al enfoque del NIS se refieren principalmente a la ausencia de explicaciones en torno a los *procesos* -y no sólo a las causas- que llevan a la institucionalización de conductas reconocidas como legítimas. Así, Tolbert y Zucker (1996:175) señalan la necesidad de atender más la especificidad de los procesos de institucionalización, pues pareciera que la institucionalización es un estado dado, dicotómico -"las estructuras son o no institucionalizadas"-, ignorándose importantes cuestiones como los factores de terminantes de variaciones en los niveles de institucionalización, y de cómo tales variaciones afectan el grado de similitud entre grupos de organizaciones. Se critica, además, el escaso énfasis del NIS en la importancia de las comprensiones culturales compartidas como determinantes de la conducta, cuando sólo se enfatizan los cambios "en apariencia", subestimando las consecuencias internas, más profundas, de la estructura institucionalizada, quedando pendiente el efecto que ésta deja en la conducta de los individuos (Tolbert y Zucker, 1996:180). Se dice, entonces, que el énfasis de esta perspectiva neoinstitucionalista, en conclusión, se ha concentrado en la manera en que actores siguen *scripts* institucionales existentes, pero cuestiones acerca del cómo esos *scripts* son producidos, mantenidos y cambiados, han sido ignoradas.

Barley y Tolbert (1997) también afirman que los institucionalistas requieren una agenda empírica que no ignore cómo las instituciones son creadas, alteradas y reproducidas, porque la concepción de modelos de institucionalización como procesos aún no ha sido desarrollada, por lo que ellos proponen un modelo de institucionalización visto como un proceso de estructuración.

Finalmente, Whittington (1994:54) refiere que fue el mismo Paul DiMaggio, uno de los precursores del NIS, quien admitió la ausencia de "la agencia" en las explicaciones neoinstitucionalistas, sugiriendo un mayor reconocimiento de los procesos de creación institucional, reproducción y, finalmente, legitimación, enfatizando el actuar de los sujetos. Y fue DiMaggio también (1984, citado por Whittington, 1994) quien señaló particularmente la pertinencia de la teoría de estructuración de Giddens para reconciliar la estructura social con la agencia humana.

En la Administración moderna, al igual que en otras disciplinas sociales, como la Economía o la Historia, las familiares distinciones entre base y superestructura, entre estructura y acción, en que

la esfera socioeconómica ejercía su unívoca determinación sobre la esfera cultural, obedecían a un esquema dicotómico y objetivista, en que las acciones estaban causalmente determinadas por sus condiciones materiales de existencia y por la oposición que ocupaban en las relaciones sociales. Ya hemos reiterado que el constructivismo ha representado una paulatina flexibilización del vínculo de determinación entre contexto social y conciencia, en una rectificación de su unilateralidad objetivista, con la ulterior concesión de una autonomía relativa a la esfera cultural (o política), expresada al atribuir a los individuos un papel activo en la producción de significados (Cabrera, 2001:23).

Esta nueva visión se acompaña, desde el inicio, por la convicción de que lo cultural no era una simple función de lo material, sino que las creencias y las actividades rituales de las personas interactuaban con sus expectativas socioeconómicas. En ese sentido, historiadores como Lawrence Stone (citado por Cabrera, 2001:24-25) creen que la cultura del grupo, e incluso la voluntad del individuo, son agentes causales de cambio tan importantes, al menos potencialmente, como las fuerzas impersonales de la producción material y el crecimiento demográfico.

De acuerdo con Berger y Luckmann (1968), el interés en materia de "realidad" y "conocimiento" se justifica por el hecho de su relatividad social²⁶. De ahí la importancia de adoptar una perspectiva que permita relacionar los "microacontecimientos" con las "macroperspectivas" que en ellos influyen, y que a su vez son modificadas por tales "microsituaciones". En la introducción a la segunda edición (1993) de *Las nuevas reglas del método sociológico*, Giddens señala que "[...] las prácticas cotidianas, la interacción situada de individuos, influyen en las propiedades de los sistemas sociales de vasta escala, donde transcurre la vida social moderna"²⁷. A partir de lo anterior podemos comenzar a realizar algunas implicaciones básicas:

²⁶ Lo que es "real" para un monje del Tíbet puede no ser "real" para un hombre de negocios norteamericano. El "conocimiento" que tiene un criminal difiere del que posee un criminalista. Se sigue de esto que las acumulaciones específicas de "realidad" y "conocimiento" pertenecen a contextos sociales específicos (Berger y Luckmann, 1968:15). Deben, entonces, analizarse los procesos por los que cualquier cuerpo de "conocimiento" llega a quedar establecido socialmente como "realidad".

²⁷ Así, aclara Giddens, lo que comemos y lo que ingerimos (que no es lo mismo) tiene consecuencias globales para la ecología del planeta, y "la manera en que un hombre mira a una mujer puede ser un elemento constitutivo de inveteradas estructuras de poder de género" (cfr. Giddens, 1997:18).

- lo que Giddens llama “agencia social”, depende exclusivamente de los actores para “modificar” [*make a difference*] resultados dados. Así, la Teoría de la Estructuración de Giddens, equipara la *agencia* a la *capacidad transformadora*. Los actores, entonces, interesan al investigador en la medida en que son capaces de cambiar una estructura dada. En este sentido genérico, el poder precede lógicamente de cuanto se refiere a la subjetividad o al control reflexivo de la conducta (Giddens, 1979: 92; 1995).
- El rasgo distintivo del ejercicio de la agencia social es que los agentes siempre están, en mayor o menor medida, bajo su propio control. Sin embargo, dado que nunca existen márgenes de libertad absolutos, no deja de reconocerse que las regularidades son importantes también pues, indudablemente, habrán de aparecer. Y si bien la vida social está constituida por regularidades conductuales, éstas no son “un orden transhistórico de uniformidades” pues las libertades y las coerciones de la agencia varían considerablemente en diferentes circunstancias históricas.
- El concepto de agencia –o de “actor”, para nosotros- se determina y se construye según los modos de actividad históricos específicos: tipos de recursos, técnicas de conocimiento implicadas en las prácticas, conocimiento discursivo de las condiciones sociales, existen siempre dentro de límites históricos y espaciales definidos.

A partir de lo anterior, la Teoría de la Estructuración permite recuperar el papel de los actores, en la medida en que rechaza el determinismo absoluto y la libertad irrestricta, y admite todas las posibilidades entre ambos extremos. Es decir, entre el determinismo y el voluntarismo para explicar cualquier tipo de cambio social, la Teoría de la Estructuración parece ofrecer una reconciliación entre ambos extremos, considerando que:

- Si se descuida el problema de la reproducción de regularidades en la *praxis*, es imposible determinar cómo se generan y mantienen las propiedades estructurales durables, es decir, si no se atiende a la “acción” por parte de los sujetos, se ignora entonces cómo se produce y se reproduce la estructura;
- Descuidar las propiedades estructurales vuelve imposible determinar las circunstancias que requieren los agentes sociales para reproducir tales irregularidades; es decir,

debemos también atender a las propiedades estructurales para determinar las acciones que éstas permiten y pretenden generar.

La noción de dualidad de estructura se refiere al carácter recursivo de la vida social: la estructura es a la vez el instrumento y el resultado, la causa y la consecuencia de la reproducción de las prácticas, guardando estrecha relación con lo que Garfinkel llamó “elaboración reflexiva del contexto y de la acción”. Se funda en el rechazo de la concepción objetivista de estructura como ajena y externa a la actividad y distinta de las razones y las motivaciones de los actores. En la perspectiva estructuracionista de Giddens, las estructuras son internas a la actividad, no operan independientemente de los motivos y las razones que los agentes tienen para hacer lo que hacen: en la medida en que no tienen una existencia independiente de la situación en que los agentes actúan, tampoco tienen una existencia continua y tangible, ni obran sobre la gente como ineludibles fuerzas de la naturaleza. Las estructuras sociales -afirma Giddens- tienen una existencia virtual, que puede ser entendida como "huellas en la memoria" de las personas, y generan comportamientos al proveer *reglas y recursos*. Y sólo de esta manera las estructuras sociales existen a través de las instancias en las cuales dichas reglas y recursos son verdaderamente empleados en las actividades de la gente. Para la Teoría de la Estructuración, las estructuras sólo existen a instancias de la acción humana, dependen de la actividad de los agentes y son por ello al mismo tiempo medio y resultado de un proceso de estructuración.

Pero las prácticas también son parte de la dualidad de estructura, es decir, consisten tanto en acción como en estructura. La estructura no es externa a la acción, sino interna al flujo de la acción que constituye las prácticas situadas. Así, la estructura es, simultáneamente, parte de la constitución de las prácticas, y “existe” en los momentos en que se genera su constitución. De hecho, las normas vigentes se ponen de manifiesto sólo cuando se reproducen las prácticas institucionalizadas; es decir, las propiedades estructurales se reproducen en las prácticas rutinarias, la estructura “existe” de forma manifiesta sólo cuando es ejemplificada en las prácticas sociales.

Dicho en otros términos, las instituciones ponen límites a la racionalidad restringiendo las oportunidades y alternativas que percibimos y, entonces, incrementan la probabilidad de

ciertos tipos de conducta. Pero así como una racionalidad perfecta es rara, así también lo es una racionalidad completamente limitada. A través de la elección y de la acción, los individuos y las organizaciones pueden deliberadamente modificar, y hasta eliminar, instituciones (Barley y Tolbert, 1997: 94). Partiendo de los trabajos de Giddens sobre estructuración, estos autores articulan un modelo de cómo las instituciones son formadas, reproducidas y modificadas a través de un interjuego de acción y estructura, explicando cómo las instituciones afectan, y son afectadas por, la acción. Parten del hecho de que las instituciones presentan siempre una dualidad inherente: permiten tanto como limitan la acción social. Sin embargo, los institucionalistas se han concentrado en la capacidad de una institución para limitar y constreñir (Barley y Tolbert, 1997:95), por lo que dirigirse al trabajo de Giddens sobre la estructuración representa un intento por articular una teoría orientada-a-procesos que trata a la estructura (instituciones) como producto de la acción humana, sí como una limitación a la misma. Giddens entonces trata de superar la brecha entre nociones de estructura estáticas, deterministas, objetivas, por un lado, y visiones voluntaristas, subjetivas y dinámicas, por el otro, situando dos reinos del orden social, y enfocando la atención en los puntos de intersección entre los dos reinos, articulando ambos niveles de análisis, es decir, no puede analizarse un proceso social considerando únicamente los motivos o las intenciones de los sujetos, pero tampoco tomando en cuenta solamente los problemas de estructura o los condicionamientos y determinaciones de las estructuras. Se trata entonces de buscar una articulación y una revalorización tanto del papel activo de los sujetos –de la capacidad transformadora de éstos con respecto al entorno social- como del que tienen las estructuras, ya sean económicas o de corte valorativo o emotivo. Giddens se pronuncia por una perspectiva que restituya al mismo nivel las intenciones y las razones de los actores, y la estructura y la determinación funcional de la acción. Ambos niveles, la *agency* (capacidad transformadora de los sujetos) y la estructura, deberán articularse en una nueva relación que para entender y construir los procesos sociales.

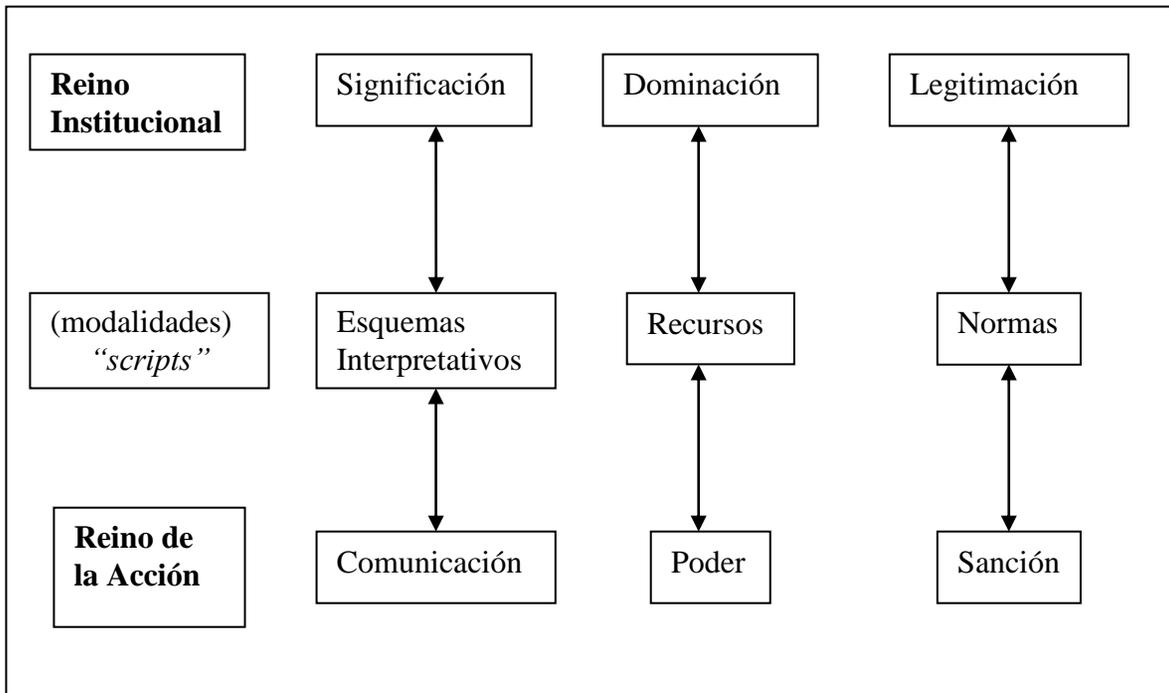
Si una estructura es un conjunto de relaciones situadas en el tiempo, con una cualidad no sólo de permanencia sino como una clave a partir de la cual los actores se explican y construyen la vida social, las estructuras –económicas, normativas, de valores, o a nivel de

las costumbres- tienen un carácter doble y complejo. Por un lado constriñen, determinan, condicionan lo que los seres humanos hacen; pero por el otro, posibilitan, dan elementos para que la gente llegue a crear, modificar y encuentre en ellas usos alternativos ajenos a los programados originalmente. Es decir, la misma estructura que condiciona y constriñe, abre posibilidades. Y es el actor el que tiene que luchar por optar.

El cuadro I.1 muestra la concepción de Giddens de cómo los dos reinos de la organización, acción e institución -entendiendo ésta como estructura- están relacionados.

Cuadro I.1

Interjuego entre Estructura (Reino Institucional) y Agencia (Reino de la Acción)



Fuente: Barley y Tolbert, 1997.

El reino institucional representa el marco existente de reglas y tipificaciones derivadas de una historia acumulada de acción e interacción. De acuerdo con Giddens, los órdenes institucionales constan de principios generales que implican sistemas de significación, dominación y legitimación. En contraste, el reino de la acción se refiere a arreglos cotidianos de gente, objetos y eventos en el flujo minuto-a-minuto de la vida social

desplegada. En la medida en que las estructuras institucionales son codificadas en *stocks* de conocimiento práctico (en la forma de esquemas interpretativos, recursos, y normas adaptadas a un escenario particular que Giddens llama "modalidades"), éstas influyen en la forma en que la gente se comunica, ejerce el poder y determina qué conductas se sancionan o recompensan.

A su vez, las instituciones y estructuras propuestas por un modelo organizacional universal se verán sujetas a la acción creativa de los individuos, quienes poseen esquemas interpretativos (formas de comunicación socializadas), recursos (formas particulares de ejercicio de poder entre grupos informales, por ejemplo) y normas que terminan por calificar una estructura como legítima o correcta.

4.4. La Teoría de la Estructuración aplicada a los Estudios Organizacionales.

A lo largo de esta exposición nos hemos apoyado en la afirmación de Bourdieu (2001:238), en el sentido de que la razón (o la racionalidad) es *bounded*, limitada, no sólo como lo cree Herbert Simon porque el espíritu humano también lo es de manera genérica –cosa que no es un descubrimiento-, sino porque está socialmente estructurado, determinado y, por lo tanto, acotado.

Trataremos de aplicar la Teoría de la Estructuración resumida en el cuadro I.1. Para fines prácticos, explicaremos por separado cada elemento que defina esta Teoría, sin dejar de reconocer que, para lograr un cambio, pueden confluír otros elementos, traslapándose.

a) Significación ⇔ Esquemas Interpretativos ⇔ Comunicación.

El contexto social sólo comienza a condicionar la conducta de los sujetos una vez que éstos lo han conceptualizado o hecho significativo de alguna manera, pero no antes, comienza a operar como factor causal de la práctica una vez que ha alcanzado algún tipo de existencia

significativa, y no por su mera existencia material. Así, “toda acción es, sin duda, una respuesta a la presión o a los requerimientos del contexto social, pero se trata de una respuesta discursivamente mediada, no estructuralmente determinada” (Cabrera, 2001: 62). Es decir, dependerá de los esquemas interpretativos o parámetros de significación o disposición de los actores –recreados, reconstruidos, renovados en sus interacciones cotidianas a partir de la comunicación establecida-, cómo es que la realidad se convierte en algo significativo:

“En el proceso de producción de los objetos, la realidad proporciona la materia prima (los ‘ladrillos’) con la que éstos son construidos, pero es el discurso el que suministra los ‘planos’ (o parámetros de significación) de acuerdo con los cuales se realiza la construcción)” (Cabrera, 2001: 78).

Así por ejemplo, la raza, el lugar de nacimiento, la lengua, la clase, la pobreza, la homosexualidad, la locura, las desigualdades sociales o las crisis económicas aunque tienen, en tanto que fenómenos reales, una existencia incontestable, sólo devienen objetos (y comienzan, en virtud de ello, a condicionar conductas) una vez que han sido dotados de significado dentro de un cierto patrón discursivo y, por tanto, dependiendo del significado adquirido (Cabrera, 2001:59).

Un fenómeno social puede poseer significados diferentes –esto es, dar lugar a objetos diversos dependiendo del régimen discursivo en que sea inserto. Por ejemplo, la escasez de recursos elementales impone, sin duda, restricciones al consumo de bienes, pero no sólo esa escasez puede ser concebida de múltiples formas (castigo divino, orden natural de las cosas, injusticia social) y, en consecuencia, generar actitudes y respuestas muy diferentes, sino que, además, puede ir asociada a las más diversas prácticas de consumo, desde aquellas que dan prioridad a la satisfacción de las necesidades fisiológicas básicas a aquéllas que se la dan a la ostentación pública, todo ello dependiendo del imaginario social, de los esquemas interpretativos de los que dispone cada grupo en cada caso (Cabrera, 2001: 64).

Así, aunque las acciones pueden estar condicionadas por factores desconocidos (una crisis económica, una fluctuación demográfica, un acontecimiento lejano...), éstos ejercen

siempre su influencia no por sí mismos, sino a través de la conceptualización específica que de sus efectos materiales realizan los propios agentes (Cabrera, 2001: 65).

Y en las organizaciones, como en cualquier tipo de agrupación, encontramos muchos ejemplos de ello. Debemos recordar que los artefactos significan. La tecnología como texto está impregnada de significados culturales que comunican más que un mero valor de uso. La torre Eiffel no hizo nada, pero es orgullo nacional, así como el Volkswagen en la Alemania de los treintas. Un automóvil veloz incluye un potente motor (función) y una carrocería aparatosa (símbolo), y ambas cosas son las que el usuario está consumiendo (Mackay, 1997: 45-47). El consumo de una tecnología incluye tanto su función como su significado: y, en relación con cada uno, existen enormes (aunque muchas veces “reprimidas”) posibilidades.

En las organizaciones públicas, aunque no abundan los estudios de tipo constructivista, se reconoce que los esquemas interpretativos prevalecientes poco o nada tienen que ver con los postulados de los modelos gerencialistas. Se reconoce que la construcción del Estado es compleja porque implica toda una red policéntrica de muchas organizaciones separadas. Mientras las relaciones entre entidades públicas fueron caracterizadas por muchos de los atributos típicos de las largas jerarquías, tales como reglas estrictas, órdenes dadas, inspección a cambio de información, su interacción ahora pretende incluir rasgos como competencia, colaboración, negociación, contratación, compras y ventas (Brunsson, et. al., 2000: 730). Además, la noción de “cliente” implica autonomía, elige por sí mismo, normalmente, opera en un mercado (Brunsson, et. al., 2000: 740), lo cual no guarda relación alguna con la noción de esquema “clientelar” característico en América Latina. Más aun, si se habla de “comités de calidad” o de grupos autónomos, debe considerarse que “en una burocracia estatal tradicional, la principal responsabilidad reside en los *policy makers*, ya que ellos son percibidos como los únicos actores reales” (Brunsson, et. al., 2000: 739).

De ahí que se diga que para garantizar la eficacia de una reforma administrativa en el sector público, tenga que buscarse recurrir en el discurso oficial a esquemas interpretativos

propicios. Cómo reciban los actores este discurso y lo reinterpreten, sería el objeto de un estudio constructivista. El habla organizacional es vinculado a las necesidades ideológicas del cambio: “etiquetas apropiadas son distribuidas, nuevas metáforas son acuñadas y ‘perogrulladas’ facilitadoras son repetidas” (Czarniawska, 1989: 543).

Existen muchos ejemplos de este juego entre estructura (formando parte de la “versión oficial”) y actores en la oficina de cualquier organización. La incongruencia entre la cultura del grupo de trabajo y los requerimientos del rediseño de procesos puede provocar una reacción de los grupos de trabajo de modo que se vean afectados los objetivos de integración: en un ejemplo de adopción de tecnología CAM en una manufacturera, que permitía al comprador revisar –“en línea”- las solicitudes de cambios de ingeniería sin salir de la oficina, se notó que la autonomía para moverse era un marcador importante del *status* dentro de esta empresa: sólo los empleados de menor *status* estaban “amarrados al escritorio” todo el día. No es de sorprender que la prueba piloto del nuevo sistema CAD no haya sido exitosa; el grupo rechazó la tecnología, pues no cumplía con sus requerimientos de trabajo (Baba, et. al., 1997: 179).

Al utilizar o desechar un artefacto, un actor se ocupa de una “herramienta” que puede elegir usar de acuerdo con sus propios supuestos culturales: el artefacto es, en sí, una fuerza cultural en el sentido de que no puede usarse sin aludir a significados simbólicos; fuera que se incluye en las relaciones sociales con que la gente diseña sus propios significados culturales y que implica un conjunto de conocimientos sobre lo que es el artefacto y qué puede hacerse con él. Según reseña Pinch (1997: 37), la paradigmática “caja negra” fue abierta un instante por los consumidores rurales del Modelo T, quienes le construyeron un significado radicalmente diferente al del automóvil como forma de transporte; se convirtió en fuente de energía para operar una lavadora y demás maquinaria agrícola: el fuerte sentido de identidad masculina de los granjeros, basado en la competencia técnica, les permitió “reabrir la caja negra” del automóvil, levantar sus ruedas traseras y dar energía a toda clase de trabajo masculina en la granja.

En una línea armadora de Nissan Mexicana, “la inconsistencia de los controles de la administración al ser aplicados, su incongruencia entre lo formal y lo real, ocasionan que el grupo priorice las interacciones entre ellos sin reconocer a la empresa como autor y líder” (Vázquez, 1991). Los esquemas interpretativos a disposición de los trabajadores fueron clave: al desaparecer o disminuir la presión del supervisor, como es el caso de la línea Nissan, los trabajadores retoman la responsabilidad aprendida de una tradición campesina (Vázquez, 1991: 53).

Los grupos sociales pueden dar a un artefacto significados radicalmente diferentes y, con ello, surge una pluralidad de usos o aplicaciones muy distintos de los ceñidos por una normatividad original: “la bicicleta de rueda alta pudo haber sido la máquina macho para los hombres jóvenes, fuertes y vigorosos, pero para la gente mayor y las mujeres era la máquina insegura” (Pinch, 1997: 27). No existen, entonces, caminos únicos ni formas “correctas” para construir, interpretar y utilizar artefactos técnicos (Díaz y Santos, 1997: 54)

Otro ejemplo es el que se presentó, según Pfaffenberger (1997), luego de que el Departamento de Policía de St. Louis adquirió un sistema automático localizador de vehículos capaz de localizar por cuadrante a cada uno de ellos, con objeto de ubicarlos con mayor rapidez y localizar con precisión una llamada de radio que no había sido respondida, situación que podría indicar una amenaza a la seguridad del oficial de policía. A pesar de esos beneficios, los esquemas interpretativos por parte de los oficiales de policía hicieron que lo percibieran como la amenaza a la independencia, discreción y libertad de movimiento. En poco tiempo, los oficiales descubrieron cómo engañar al sistema. Casi por accidente, el vehículo de un oficial se atascó en uno de los puentes que cruzan el río, y su señal desapareció de la pantalla. Poco después, todos los policías sabían que un viaje rápido por el río y un rápido movimiento a la llave de encendido eran suficientes para anular el sistema localizador. Queda claro que cuando las tecnologías de la información se introducen en una organización generan procesos de control y de racionalización, pero también procesos sociales opuestos de resistencia, reajuste y a veces de sabotaje, a partir de su interpretación. Por ello, la innovación puede estudiarse como un “drama tecnológico”

donde participan diversos grupos e individuos en conflicto que se apropian, evitan, modifican, recrean y destruyen sistemas o artefactos tecnológicos a partir de los recursos culturales y simbólicos de que disponen, a partir también de los significados y evaluaciones morales que atribuyen a esos sistemas y artefactos.

Y en la industria hay innumerables ejemplos de esto. En un estudio de caso desarrollado por Bruno (1998) en una fundidora de acero, refirió que, en vez de descansar en las prerrogativas contractuales para determinar su “ciudadanía” en el piso de trabajo, los trabajadores afirman un tipo “ilegal” de propiedad emergido de sus procesos de trabajo diarios, de la manera en que los trabajadores usan, interpretan y entienden sus espacios de trabajo y las relaciones de trabajo. La lucha por el control sobre los procesos de trabajo a menudo tiene lugar fuera de los esquemas representacionales formales y institucionales. El juego en el que entra los trabajadores con la estructura y con el orden oficial, es más perceptible en formas distintas pero traslapadas:

- Recreaciones por parte de los trabajadores de sus relaciones sociales dentro de la planta: al interior de ésta, un microcosmos social toma forma. Algunos trabajadores recrean el vecindario dentro de sus respectivos talleres. Se proporcionan ejemplos de cómo un área de trabajo estructuralmente diseñada es transformada por la agencia –el trabajador- en algo diferente (una cocina, una cantina). Así, un minimercado de bienes aparece en intervalos estratégicos. A pesar de ser un ambiente físico peligroso, los trabajadores encuentran amplias oportunidades para convertir parte de la planta en un lugar donde pueden satisfacer sus necesidades sociales de camaradería. Es precisamente porque pasan mucho tiempo juntos que muchos trabajadores no perciben el que están redefiniendo el área de trabajo para hacerla significativa de acuerdo a sus propias necesidades, normas e interpretaciones.
- Exhibiciones de los trabajadores de una actitud de desaprobación hacia la supervisión; los trabajadores creen que los supervisores son irrelevantes y que los trabajadores pueden ser sus propios jefes pues “saben hacer su trabajo mejor que ningún otro”. Circulan las historias en torno a los jefes como irresponsables o ignorantes. A principios de los 70, la compañía instituyó un premio mensual a

trabajadores que habían hecho importantes contribuciones a la producción. Los ganadores fueron honrados también, por parte de sus compañeros, anónimamente, recibiendo un sandwich de mortadela rancia y leche agria en una bolsa dorada. También “premiaban” a sus supervisores, quienes eran elegidos por su conducta abusiva y su poca consideración por la seguridad del trabajador; el favorito de Bruno (1998: 10) era el supervisor seleccionado por “seguir a los trabajadores hasta el baño”, según se reseñó en *The Brier Hill Unionist* de febrero de 1976. El uso de lenguaje y de bromas vulgares permitió inferir el uso de un “segundo lenguaje” en la planta, en los corredores y en las tabernas, rebautizando la estructura con un código nuevo. Mientras los trabajadores nunca olvidaron quienes eran sus jefes, parecieron haber tenido poco respeto por las fronteras separando el área de producción de la gerencia.

Así, aunque el discurso heredado, propuesto o impuesto por una clase hegemónica, se impone a los individuos como una matriz cognitiva ineludible, como consecuencia del despliegue práctico que los individuos hacen de él, el discurso se modifica, produce nuevas categorías y abandona otras y, finalmente, declina y deviene otro discurso. El origen de los sistemas de significación que ordenan la realidad no se encuentra, a la manera del estructuralismo, en una estructura previa e inconsciente arraigada en la mente humana, sino en la permanente interacción significativa entre los individuos y el mundo, siendo entonces el discurso un fenómeno diacrónico, dinámico y discontinuo, y no una entidad natural, sincrónica y estática (Cabrera, 2001: 75).

b) Dominación ⇔ Recursos ⇔ Poder.

La construcción social es un ingrediente fundamental en los procesos organizacionales, pero dicha construcción está definida por los recursos de los que disponen los individuos en razón de sus posición social. A este respecto, los sujetos realizan una captación activa del mundo y, en tal sentido, lo construyen, pero dicha captación se realiza siempre bajo ciertas coacciones estructurales.

Las relaciones sociales son algo que los agentes crean y construyen, pero no en el vacío social, sino dentro de un espacio social -y organizacional- que distribuye a los individuos y condiciona sus representaciones y decisiones. Las personas aprehenden el espacio social desde una determinada perspectiva, pero ésta depende también del lugar de dichas personas ocupan en el propio espacio social (Cabrera, 2001: 36). Y la posición social impone sus constricciones a la creatividad subjetiva; si bien no determina las prácticas, sí establece sus condiciones de posibilidad. Los actores son libres de inventar, hacer, pensar o actuar, pero sólo dentro de esos límites y en función de los recursos que les proporciona su posición social.

De acuerdo a la Teoría de la Estructuración, la estructura (en este caso, los mitos institucionales decretados) no sólo limita o constriñe, sino que también es limitada, constreñida, determinada por la acción de los sujetos, por lo que es causa y consecuencia de los actores, a partir de una confrontación entre fuerzas y estrategias que se rehacen en las contingencias de su accionar. La estructura condiciona, pero también es condicionada. La estructura limita, pero también permite. Frente a la Teoría Clásica de la Organización que veía a la estructura como prisión, como jaula de hierro, nos enfrentamos a perspectivas que recuperan el poder de la acción, de los actores y que, a partir de ellas, nos vemos empujados a dejar de perseguir verdades totalitarias, y buscar sólo interpretaciones que se hacen y se rehacen a cada momento, sobre una realidad organizacional en un haciéndose permanente²⁵

Recordemos además que la solución que Giddens da al aparente dilema entre el determinismo del razonamiento contingente y el voluntarismo del razonamiento estratégico, guarda cierta relación con lo planteado en “El actor y el sistema” de Crozier y Friedberg, en donde se considera la libertad de los actores asociada a los límites que las estructuras imponen a su actuación.

²⁵ Refiriéndose a los equipos de trabajo autodirigidos –como un estrechamiento de la “jaula de hierro”, al fungir como un medio para incrementar la presión de la observación (casi vigilancia) al interior del grupo, la normalización y el estrés-, Sewell (1998: 53) hace notar el uso ambiguo que hace Weber del término “jaula”, pues “una jaula no sólo limita, sino que protege”, permitiendo a los actores buscar cualquier cosa que otorgue cierta holgura de la jaula (como el “control concertado” por los propios participantes en un equipo autodirigido). Recordemos que, según lo investigado por Gouldner (1954), aún la estructura más estricta tiene otras funciones que no son las formales: para los mineros, las funciones reales de las normas se dirigen no sólo a “legitimar el castigo”, sino como un medio para negociar con los jefes o para preservar la apatía, al especificar el nivel mínimo de desempeño.

Así, los “dominados” no sólo aprovechan la dimensión simbólica del poder para tratar de imponer representaciones alternativas, sino que las propias formas de dependencia proporcionan recursos de los que los dominados se apropian creativamente para influir sobre la actividad de sus superiores (Cabrera, 2001: 33). Desde este punto de vista, “toda acción social es considerada como el resultado de una constante negociación y manipulación del individuo, de sus elecciones y decisiones frente a una realidad normativa que, aunque omnipresente, ofrece, sin embargo, muchas posibilidades para las interpretaciones y la libertad personales” (Levi, 1991; citado por Cabrera, 2001: 42).

Es decir, el contexto realiza su contribución a la configuración de la práctica no en calidad de instancia objetiva o estructural, sino simplemente en calidad de referente material (en forma de límites puramente físicos, espaciales, de recursos). Las condiciones sociales proporcionan a los individuos los medios materiales de sus acciones, pero no las categorías y los significados en los que dichas acciones se fundan (Cabrera, 2001: 64).

Pero el uso que hacen los actores de la estructura dependerá de los recursos que poseen. Por eso Bourdieu (2001: 249) afirmaba que las luchas de definición se asocian a luchas por las prioridades, es decir, la preeminencia que conviene asignar, en los proyectos de futuro y las reestructuraciones que imponen, a tal o cual función, financiera, comercial o “comunicativa”. Los protagonistas comprometen el capital que poseen, en sus distintos tipos y diferentes estados: ponen en juego un capital burocrático específico, ligado a la posición en la jerarquía y también a la antigüedad en la empresa, un capital informacional que puede ir desde el conocimiento del pasado de la firma y de cada uno de sus miembros, y por último, un capital social de relaciones útiles. Todo sucede como si la estructura del campo del poder se organizara, en cada momento, de acuerdo a oposiciones diferentes que, especialmente en tiempos de crisis, pueden cristalizarse en alianzas estratégicas entre los poseedores de las distintas formas de poder (Bourdieu, 2001: 150).

Thompson (1956), al estudiar una empresa de aviación, descubrió que el personal de tierra tenía poder por encima de su posición, estratégica, derivada de la seguridad de la

tripulación y del equipo en el aire. Este pudo haber sido el antecedente de las conclusiones a las que llegó Crozier en 1964, en un estudio que llevó a reconocer el poder de los trabajadores de mantenimiento en un monopolio estatal de tabaco, proveniente de su habilidad para arreglar descomposturas y, así, proteger los ingresos de los trabajadores supuestamente con mayor autoridad. De ahí se concluyó que el poder de un actor depende del control que tiene sobre una fuente de incertidumbre que afecta el logro de las metas de la organización y de la importancia de esta fuente comparada con otras relevantes.

Las fuentes estructurales de poder intraorganizacional provienen del capital que poseen, representado por su autoridad jerárquica, el control de recursos que tenga y la centralidad de la red a la que se pertenece.

Bruno (1998) llegó a reseñar el “hurto” de los trabajadores de propiedades y prerrogativas de la compañía. El espontáneo acto colectivo de llevar la producción a un alto fue un método “no oficial” de la clase trabajadora para forzar a las compañías de acero a aceptar la soberanía de los trabajadores. Para muchos trabajadores esta práctica era una manera de gobernar sobre su propio tiempo de trabajo. Según declaran trabajadores, ellos nunca fueron esclavizados a la jerarquía en el piso de trabajo, gracias a que los pequeños paros informales en la producción eran importantes en la formación de conciencia de clase, además de darles un “sentimiento de poder”, haciendo “algo no como individuo, sino en grupo”. La prerrogativa del control sobre su trabajo era expropiada así fuera temporalmente, a la gerencia. No se hacía el trabajo de acuerdo a lo estipulado en el contrato, sino “de la manera en que ellos querían hacerlo”, en las condiciones en que los trabajadores lo determinaban cotidianamente. Otra sutil forma de apropiación ilícita era el usar las reglas de producción para fines definidos por los trabajadores; la creación de “retrasos” es sólo un ejemplo (si el material tarda en llegar a la estación, el inspector utiliza una tarjeta de retraso aunque ningún problema exista en el área de producción). Otra manera es hacer trabajo personal en tiempo de la compañía, o utilizar material de la compañía (*slack* o colchón). Existe toda una mitología al respecto, las historias que circulan representan una historia recurrente, llegando a representar un verdadero recurso simbólico que contribuye a la solidaridad de los trabajadores. Todos los elementos clásicos de los

relatos populares están presente: individuos subordinados involucrados en una inteligente conspiración para engañar y tomar ventaja de la leyendas populares: superioridad intelectual del grupo sometido (“la audacia que roza el nivel de leyenda”). La historia envía el mensaje de que los trabajadores son realmente más listos y con más recursos que la gerencia, reivindicados en sus modestas victorias sobre la opresión.

Los recursos de que disponen los actores son, entonces, los que definen las relaciones de poder. En un estudio realizado por Eliane Daphy (1997), se verificó que un cambio a partir de la introducción de las nuevas tecnologías –como el micrófono- es el surgimiento de grupos de poder que desplazan a los grupos tradicionalmente poderosos, tal es el caso de los técnicos que controlan tanto o más que el artista mismo lo que sucede en un espectáculo.

Zaboff, citado por Pfaffenberger (1997: 136) cuenta la estrategia de un equipo de trabajo cuyas capacidades eran rastreadas por una computadora; aprendieron a tener acceso y a programar el sistema maestro de la computadora para que, sin importar lo que hicieran, el sistema siempre evaluara su desempeño como excelente. Para citar otro ejemplo, los policías en algunas ciudades compran sus propios teléfonos celulares que, a diferencia de los radio de policía, les permiten realizar llamadas no monitoreadas a otros vehículos policíacos.

El impacto de una tecnología no es unidireccional. Por el contrario, los usuarios modifican, alteran e incluso destruyen la tecnología a su conveniencia. La regularización generalmente no logra establecer plenamente su régimen de control. Molesta o estigmatizada por la regularización en determinada situación, la gente inmediatamente invoca estrategias como la de parar el motor en el puente, que diluye las reglas, evita el control, confunde los límites y borra los mapas. Las mecanógrafas en los equipos para procesamiento de palabras, por ejemplo, aprendieron a oprimir la barra espaciadora con el pulgar mientras charlaban para que el sistema pensara que estaban escribiendo. Algunas formas de resistencia son más específicas, como la policía, que en todas partes del país respondió a los sistemas de rastreo

computarizados dirigiéndose a la oficina y obstruyendo los monitores (Pfaffenberger, 1987: 133).

Existen además los recursos que obtienen los trabajadores a partir de situaciones ambiguas o inciertas. Un ejemplo de ello es una innovación tecnológica gestada por los propios operarios de la armadora de Ford Hermosillo, usando pulque para eliminar la oxidación de piezas que estaban inadecuadamente almacenadas. Esto, por supuesto, no se reporta en los formularios de calidad, y obviamente es algo que se oculta a los observadores externos. En ocasiones lo registrado en los formularios es más bien lo que supervisor considera como el “deber ser”, la capacitaron para “complacer” a los auditores, registrando los procesos de tal forma que les permitan un cierto margen de maniobra:

“por ejemplo, en lugar de decir que en el primer turno se fabrican 100 piezas, se tendría que decir que se fabrican hasta 100 piezas. De lo contrario, en caso de no cumplir con la cuota exacta podría ser motivo de una inconformidad, o un extrañamiento, y por tanto se reprobaba la auditoría” (Bueno, 2000: 45).

c) Legitimación ⇔ Normas ⇔ Sanción.

El lenguaje no sólo designa objetos, sino que toma parte activa de su construcción mediante el despliegue de un sistema clasificatorio que los distingue de otros objetos. Por tanto, es mediante la aplicación de ese sistema clasificatorio y normativo (con sus criterios de inclusión y de exclusión), establecido por una matriz discursiva, que define lo que es legítimo (o “lógicamente apropiado”), en términos neoinstitucionalistas), y cómo los individuos interpretan lo que es correcto y legítimo en cada situación.

Este discurso posee una autoridad, una suerte de estatuto axiomático o hegemónico que le permite establecer un régimen de naturalidad, de ‘sentido común’ o de ‘verdad’ que es difícil de deshacer y al que los sujetos no pueden sustraerse en su relación con la realidad:

“de ahí que sea el discurso, en tanto que régimen de visibilidad, el que establezca, en cada momento, las definiciones autorizadas y los criterios de relevancia que los individuos aplican a la realidad y, por tanto, el que determine no sólo qué se ve, sino, sobre todo, cómo se ve” (Cabrera, 2001: 79-80).

Las categorías, conceptos normativos o esquemas cognitivos de percepción mediante los cuales los sujetos apprehenden y organizan la realidad son concebidas como medios de transmisión de los atributos de una estructura que existe previamente a su categorización y que, por tanto, toda acción fundada en dichas categorías ha de considerarse como socialmente determinada (y, a la vez, que es el origen social de las categorías el que garantiza y explica su eficacia práctica) (Cabrera, 2001: 49). Por ejemplo,

“los obreros decimonónicos no actúan como lo hacen porque pertenezcan a la clase obrera (comoquiera que entendamos ésta), sino, en todo caso, porque están insertos en un universo discursivo que confiere un determinado significado a esa pertenencia. Es decir, que no se trata de que los obreros hayan discernido, en el curso de la lucha de clases, el significado de su posición social y hayan actuado en consecuencia (y que cuando no lo hacen es porque están presos de una falsa conciencia); lo que ocurre, más bien, es que esos obreros atribuyeron un determinado significado a dicha posición y actuaron en función de él (...) Es el discurso moderno” –que lleva implícitos criterios de legitimidad, de verdad, de lo que es correcto y deseable-, “y no las relaciones de producción (o más exactamente, la interacción significativa entre ambos), el que forja la convicción subjetiva de que el proletariado es una clase destinada a realizar el cambio social” (Cabrera, 2001: 89).

Esto lleva a que incluso los partidos radicalmente opuestos puedan justificar sus acciones mediante la referencia a símbolos y significados colectivamente sancionados, pudiendo rehuir el control, la protección al trabajador y la responsabilidad social, alegando que están vinculando “sus estrategias a las duraderas tradiciones estadounidenses que apoyan la dignidad, la privacidad, la autonomía y la libertad de oportunidad del individuo o, de manera más específica, las tradiciones profesionales que apoyan la autonomía del trabajador y la discreción en la toma de decisiones” (Pfaffenberger, 1997: 135).

La Calidad Total recurre, precisamente, a “normas” colectivamente sancionadas como correctas; de acuerdo con Barba (2001), se están introduciendo elementos como la autonomía y el control sobre su trabajo, se crea la fantasía de una mayor libertad y enriquecimiento en el trabajo, una mayor participación de los trabajadores en las organizaciones ampliando los espacios de decisión sobre su trabajo, pretendiendo que se está devolviendo de ese modo al trabajador toda la capacidad creativa que el taylorismo y el fordismo le habían arrebatado.

Explotar una norma “legítima” o correcta es parte de la dominación ejercida en muchas organizaciones. Según Pfaffenberger (1997: 133), para los diseñadores de “*Paraíso*”, sistema de monitoreo del desempeño de empleados del *City Bank*, la proclamada “participación del usuario” en su diseño era un eufemismo refinado de un proceso siniestro en el que el conocimiento sobre los procedimientos comerciales podía ser extraído coercitivamente de los profesionales bancarios capacitados, con el objetivo final de despedirlos y mantener a los empleados menos preparados y que representaban menos costos.

Por ejemplo, Henry Ford vio algo más que eficacia en su línea de ensamble: la administración y los libros de texto de historia omiten las visiones políticamente incorrectas de Ford, quien vio la línea de ensamble como una manera de disciplinar y civilizar a las hordas ingobernables de trabajadores inmigrantes de Europa oriental y occidental. Ford extrajo significados estadounidenses duraderos sobre la “necesidad lamentable” de hacer a un lado de agenda igualitaria del liberalismo político a favor del control draconiano cuando nos enfrentamos a inmigrantes ingobernables, indios, minorías y turbas callejeras.

En el caso de la norma QS 9000 (equivalente a la ISO 9000 en la industria automotriz), el logro de la legitimidad internacional obliga a cumplir con auditorías que, por parte de los actores, se convierten más en la preparación para una función teatral que en un ejercicio de evaluación riguroso. La parcialidad en las prácticas cotidianas de producción para responder cabalmente a las normas internacionales cubierta o velada en los periodos en que aparecen los auditores, provenientes hasta ahora de auditoras de calidad norteamericanas. “Antes de la auditoría hay una gran movilidad para dejar todo preparado para la ‘gran función teatral’. Se ordenan, limpian y pintan todos los espacios de trabajo, se da mantenimiento a las máquinas; los pasillos, el comedor, los vestidores y los pizarrones se llenan de información respecto de la calidad; se dan cursos al vapor para que los obreros sepan responder a las preguntas de los auditores en torno a este tema; se esconden todas las innovaciones tecnológicas locales que cubren las operaciones de retrabajo” (Bueno, 2000: 45). La auditoría, además, está basada en el análisis de lo registrado en los formularios que es audazmente maquillado.

Con ello queda claro que la inclusión en la categoría de “empresa de clase mundial”, sometida al cumplimiento de las normas de calidad internacional, no reconoce la adecuación de prácticas locales, porque no son reflejo de formas culturales de producción fundamentadas en los atributos científicos originados en los grandes centros de investigación. No se puede entonces considerar a la pasividad en las respuestas locales como un hecho, éstas adoptan diversas modalidades que recrean culturas particulares. En donde se enfatizan ciertas prácticas universales, éstas se traslapan, se acoplan, incluso se funden con prácticas locales, dando origen a nuevos significados, a procesos histórica y contextualmente específicos.

En el ejemplo de las aldeas pesqueras tradicionales de Sri Lanka en 1960, las normas de la tecnología nueva relativos al orden industrial se estrellaron con las normas previas de la tecnología tradicional, que implican acciones y obligaciones colectivas de producción. La definición de lo que es legítimo adquirió vida en la acción. El conocimiento técnico de “escribir” el texto al nivel más simple, que es el servicio y reparación de motores, no existía en las aldeas, de modo que los botes se fueron descomponiendo, impidiendo a sus dueños generar ingresos para pagar los préstamos con los que adquirieron los botes. La legitimidad, entonces, adquiere vida en la acción, y esta *acción* implica un conjunto alineado de conocimiento, de ahí que la introducción de las máquinas semiautomatizadas asumía un conjunto previo de comportamientos y de conocimiento en la producción de la aldea que simplemente no estaba ahí, porque la nueva tecnología implicaba los valores del capitalismo industrial. (Hill, 1997: 90-91).

Oliveira (2000) refiere que Grupo Modelo tiene un supuesto básico dentro de sus normas que guiará el resto de sus comportamientos: *la deuda es intrínsecamente mala para la firma*, derivado de los problemas que hubieron de enfrentar sus fundadores, inmigrantes españoles, en una época en que la revolución había anulado las posibilidades de encontrar fuentes de financiamiento seguro. Esto llevó, además, a limitar las importaciones sólo al equipo tecnológicamente complejo de proveedores especializados, comprometiendo a trabajadores locales en la instalación de partes, y manejando y controlando de forma muy

estricta todos los proyectos de inversión. Con eso, un supuesto básico emerge: *el conocimiento relevante viene de la experiencia*, esforzándose continuamente por articularse rápidamente a proveedores para aprender. Y las reglas derivadas de ello son claras: las carreras de los trabajadores dependen de su experiencia, las promociones no dependen de factores discrecionales. A diferencia de Modelo, Cervecería Cuauhtémoc Moctezuma tiene entre sus supuestos básicos *el que el éxito en el mercado depende de la modernidad de la firma*, derivado, entre otras razones, de la cercanía de su ubicación geográfica en Monterrey con Estados Unidos, y de la admiración de sus fundadores por el conocimiento gerencial y tecnológico de los norteamericanos. Ello acentúa otro supuesto: *el conocimiento viene de gente hábil en los niveles más altos*, por lo que considerar que los trabajadores de la planta no son tecnológicamente capaces también explica por qué los equipos de mejora continua están rígidamente controlados. Y el hecho de que las modificaciones al equipo llevadas a cabo por trabajadores de la planta y técnicos no sean reportadas a las oficinas centrales es indicativo de la falta de credibilidad en el sistema promociones y recompensas.

Puede concluirse, luego del análisis de este tipo de casos, que la teoría constructivista permite allegarse de instrumentos, de herramientas, para acercarse a los estudios de caso. Este tipo de enfoques que facultan al investigador para “operativizar” y analizar los datos obtenidos, nos resulta de utilidad para explicar cómo se presenta la construcción de instituciones. Desde una perspectiva antropológica también pueden obtenerse elementos bastante “visibles” para analizar un fenómeno tan complejo como la forma en que operan las instituciones, tema con el que finalizamos este capítulo.

5. Instituciones, su importancia y operación desde una perspectiva antropológica.

“El gran triunfo del pensamiento institucional consiste en conseguir que las instituciones sean completamente invisibles. Cuando todos los grandes pensadores de un período determinado están de acuerdo en que el presente no se parece en nada a cualquier otro período, y en que un abismo nos separa del pasado, se atisban los primeros indicios de una clasificación compartida”.

Mary Douglas, 1986: 145-146.

Determinar las normas locales utilizadas para sancionar comportamientos, decisiones y valores como legítimos y apropiados al interior de una organización, es la parte final del análisis organizacional para inferir qué aspectos locales contradicen y condicionan la transferencia de las formas de gestión contenidas en un modelo de calidad.

Analizar las formas locales de legitimación puede conducir a la objeción del supuesto básico del Nuevo Institucionalismo Sociológico: la transferencia de un modelo organizacional pretendidamente universal no conduce “en automático” a la obtención de legitimidad. Porque la legitimidad no se define en abstracto ni en términos absolutos, ni “universales”. La definición local de legitimidad –al interior de la organización o del campo al que ésta pertenece- es determinante de la transferencia de un modelo organizacional “universal”.

Las formas locales de legitimación están relacionadas con los principios y las normas institucionalizadas que operan cotidianamente al interior de una organización. Cómo se forman, cómo aplican en situaciones concretas y, finalmente, cómo determinan lo que se acepta o se rechaza en términos de gestión, es lo que buscará explicarse a continuación. Una de las referencias utilizadas para este propósito es Mary Douglas (1986). Cuando reconocimos las bondades del Nuevo Institucionalismo Sociológico para estudiar un fenómeno como la transferencia de modelos organizacionales, señalamos también la pertinencia de la Teoría de la Construcción Social de la Realidad (TCSR) para tomar elementos teóricos que permitan instrumentar, operativizar, analizar cómo los actores se relacionan con las estructuras, y viceversa, al estudiar las organizaciones.

Barbara Czarniawska (1992:56) señala que *Cómo piensan las instituciones* (1986) es, en palabras de Hofstede (1988), un complemento de Berger y Luckmann. Tanto Douglas como Berger y Luckmann tratan de reconciliar acercamientos macro- y micro-nivel para estudiar el conocimiento humano y la cognición. Berger y Luckmann tratan de una “psicología social del conocimiento”, concentrándose en el conocimiento “personal”, fenomenológico de la realidad, casi micro-nivel, consecuentemente, tratan con una vida cotidiana generalizada (“un hombre ejemplar viviendo en una gran ciudad”), mientras investigaciones como la que pretendimos realizar en la CNDH se ocupan de la vida organizacional específica (“funcionario X en organización Y”). Mientras tanto, Mary Douglas opta por un nivel institucional, casi macro, desde una perspectiva “aérea” deductiva, capaz de explicar toda acción colectiva. Resulta entonces poco compatible con la línea de la *grounded theory*, pero “podemos usar sus observaciones para entender la realidad que observamos. Hay ciertas cuestiones que no están abiertas al escrutinio directo, empírico, y hay otras que son sólo accesibles por la ruta especulativa” (Czarniawska, 1992).

En ese sentido, si Mary Douglas puede ayudarnos a reconocer cómo es que desde el polo cognitivo se forman las categorías institucionales, es en las organizaciones, en el polo transaccional, a través de las negociaciones, como se determina qué categoría institucional es la que se termina por reconocerse como legítima.

Comenzaremos entonces por definir qué son las instituciones desde una perspectiva más cercana al constructivismo –poco relacionada con la versión de la economía neoclásica– pues una de las variables clave para explicar la difusión de instituciones, de acuerdo con la visión tomada del Nuevo Institucionalismo Sociológico, es la legitimidad que éstas otorgan a las organizaciones que procuran su incorporación. Y la economía institucional no dice prácticamente nada acerca de la legitimación, aunque a veces se ocupa de la autoridad (Arrow, 1974, citado por Douglas, 1986).

5.1 Qué son las instituciones.

Identificar los principios y marcos institucionales en una organización es útil para inferir cómo un modelo organizacional puede ser reapropiado. Pudiera ser que, para el caso del Modelo de Calidad en la CNDH, se trate de principios o categorías institucionales “en tensión”, como si la doctrina y los símbolos de la calidad fueran irreconciliables con los de los Derechos Humanos porque, ¿qué puente puede tenderse entre el Mercado y la Eficiencia Productiva, y la Equidad y la Eficacia Simbólica?

Tratemos de ubicar una definición de “institución” cercana a una noción interpretativa propia del Nuevo Institucionalismo Sociológico.

- Reducida a su mínima expresión, una institución es tan sólo una convención. Por ello, surge cuando todas las partes tienen un interés común en que exista una regla a fin de asegurar la coordinación, ninguna de ellas tiene intereses conflictivos y ninguna se desviará so pena de perder la coordinación deseada (Lewis, 1968, citado por Douglas, 1986). Así, por definición, una convención se halla en esa medida sujeta al autocontrol. Las instituciones tienen un comienzo autocontrolador. Las condiciones necesarias para que surjan convenciones estables son mucho más rigurosas de lo que pudiera parecer.
- Para Douglas (1986), el término “institución” se utiliza en el sentido de una agrupación social legitimada, pudiendo ser una familia, un juego o una ceremonia. La autoridad legitimadora puede ser personal (un padre, un médico, un juez, un árbitro o un maître) pero también puede ser difusa, si es que se basara en el común acuerdo sobre algún tipo de principio fundamental. Lo que sí se excluye es cualquier arreglo puramente instrumental o provisional que se reconozca como tal. Entonces, si las organizaciones son vistas como agrupaciones de gente, cuyos objetivos van más allá de lo instrumental o provisional, pueden ser vistas como instituciones. Pero este es un *status* que tiene que conquistarse pues, de acuerdo con

esta definición, no cualquier organización puede ser considerada institución²⁸. En todas las organizaciones se interactúa y muchas interactúan entre sí, pero no todas constituyen un área reconocida de vida institucional. Las acciones, a pesar de la estabilidad y repetitividad que las han llevado a ganarse el nombre de instituciones, cambian tanto en su forma como su significado, la narrativa cambia en cada narración, aunque un acuerdo esencial tiene que conservarse. Pero el proceso en sí mismo es recursivo, como Meyer, Boli y Thomas (1987) lo apuntan: mientras los actores desempeñan acciones, las acciones crean actores, o más bien identidades, dentro del contexto de una narrativa, la cual a su vez es creada por acciones y actores, en concordancia con la Teoría de la Estructuración de Giddens. En términos de Burke, el actor es redefinido en una combinación escena-acto antes que ser considerado como un agente autónomo e inalterable frente a cada situación.

- Meyer, Boli y Thomas (1987:13, citados por Czarniawska, 1997:42) vieron a las “instituciones como reglas culturales dando significado colectivo y valor a entidades particulares y actividades”, pero no explican qué es lo que tendría que entenderse por “reglas culturales”. March y Olsen (1989:160), tomando ese mismo hilo, son más concretos cuando dicen que “las instituciones políticas son colecciones de reglas y rutinas interrelacionadas que definen acciones apropiadas en términos de relaciones entre roles y situaciones”. Podría entonces preguntarse si tales reglas y rutinas son sólo las leyes explícitamente codificadas, estatutos y regulaciones, pero Czarniawska (1997) no cree que March y Olsen intentaran estrechar sus definiciones en tal medida²⁹. Ya en esta etapa, la noción de “narratividad” en la vida

²⁸ Por ejemplo, si un banco rechaza mantener las finanzas municipales, la municipalidad no detiene sus finanzas, se dirige hacia otro banco. Tener reportes de un banco es una práctica apropiada que hacer en el campo de finanzas municipales. Las acciones son formadas por instituciones que son más perdurables que actores; ellas proveen a los actores de sus identidades más que cualquier otro mecanismo alrededor (Czarniawska, 1997:67). En consonancia con la Teoría de la Estructuración de Giddens, el énfasis está aquí en las acciones, como creadoras tanto de actores como de las estructuras del campo. Entonces, las prácticas consideradas “apropiadas” sintetizan estructuras e instituciones. Así, la construcción de una nueva red de acciones quizá sea indicativo de un cambio en una institución existente o de la emergencia de una nueva.

²⁹ Más aún, utilizar una metodología que permita descubrir la profundidad y complejidad que existe en lo cotidiano –y no sólo en lo excepcional– se convierte en un imperativo cuando se reconoce que es sólo una ilusión creer que uno sabe quién controla: en situaciones rutinarias cuando nadie controla a nadie, pero cada uno es controlado por un procedimiento rutinizado. Acciones e interacciones son institucionalizadas, y aquí no hay necesidad de producir un nuevo *script* para cada intervención: “en una situación rutinizada, los oficiales aparentan ser activos simplemente porque están haciendo algo, esto es, preparando el documento.

social nos provee de ayuda: las “reglas culturales” o “reglas y rutinas” pueden ser interpretadas como las “reglas de narración” que son típicas de un tiempo y lugar dados.

- Para una constructivista como Czarniawska (1992, 1997), una institución es un patrón de acción reforzado por una norma social correspondiente. Ella misma considera que la definición de Berger y Luckmann de 1966 sería entonces una de las más apropiadas: “las instituciones permitirán o harán que acciones de la categoría X sean desempeñadas por actores del tipo X”. Una reciprocidad constructiva es asumida, es decir, el desempeño de una categoría de acción X lleva a la percepción de que un actor dado pertenece (o aspira a serlo) al tipo X, y viceversa. En otras palabras, la inteligibilidad de la acción X es lograda refiriéndose a un tipo de narrativa (un género, quizá), donde la acción X y el actor X pertenecen a la misma trama.
- Finalmente, las definiciones más complejas de “institución” provienen de las tradiciones cercanas al constructivismo, por pretender no sólo describir sino también explicar y comprender ese intrincado entretrejimiento de mutuo reforzamiento de lo que es creído o considerado “natural” en un campo. Así, Douglas (1987) lo llamó “mundos de pensamiento”. Una estructura de pensamiento institucionalizada es un concepto altamente especulativo, una entidad que no puede ser probado que existe, que no puede ser descrito en su totalidad y que, no puede, por tanto, ser medida, de ahí la inutilidad de enfoques positivistas o racionalistas. Pero es importante, no sólo porque los actores (“*world makers*”) en el campo frecuentemente la evocan, directa o indirectamente. Es un conjunto de supuestos básicos o normas que son tomadas como axiomáticas; esto es, se asumió que existen, que son compartidas por la mayoría en el campo, y su presencia es evocada donde quiera que una acción es cuestionada (literalmente, como en una entrevista de prensa o metafóricamente, cuando ellas son infringidas).

Este es difícilmente un acto de control, de cualquier forma. Un ‘mismo procedimiento como el año pasado’ no demanda la escritura de un nuevo texto; es suficiente repasar el viejo. Aun cuando se vaya a escribir un texto completamente nuevo, volvemos a que todos han olvidado cómo se hace” (Czarniawska, 1997:129).

La siguiente cuestión es reiterar por qué las instituciones son tan importantes, sobre todo en relación con la transferencia de modelos organizacionales.

5.2 Importancia del estudio de las instituciones.

En opinión de Douglas (1986:18-19), la incapacidad para dejarse convertir por argumentos razonados se atribuye al dominio de instituciones sobre nuestros procesos de clasificación y reconocimiento, ilustra esa sordera selectiva en la que ninguna de las dos partes de un debate es capaz de oír lo que dice la otra. Su estudio guarda una profunda relación con una materia como los derechos humanos: en situaciones de crisis, los individuos no toman por su cuenta decisiones de vida o muerte. Las instituciones resuelven quién ha de salvarse y quién ha de morir. Dicho con mayor contundencia: el raciocinio individual no puede solucionar tales problemas. Una respuesta sólo se considerará correcta si sustenta el pensamiento institucional que ya existe en las mentes de los individuos cuando tratan de decidir. La trascendencia de las instituciones se deriva de que el paquete de ideas que configura el significado de una palabra es, en sí mismo, producto del pensamiento institucional (Douglas, 1986:168). Cualquier discurso, entonces, es susceptible de ser analizado bajo el lente de los principios institucionales a los que recurre para legitimarse. Cada uno razona en función de sus compromisos institucionales por lo que, más que estudiar individuos racionales aislados y atemporales, tendría que procurarse una mayor indagación de la relación entre mentalidades e instituciones, la naturaleza del vínculo social y la posibilidad de la acción colectiva. Ésta última, más que la elección racional individual, es justamente la razón de ser de las organizaciones. Después de todo, la vida misma es una construcción colectiva: “la vida se constituye de sentencias incompletas” (Rotter, Rafferty y Schachtitz, 1949, citados por Czarniawska, 1992:119), “y nuestra competencia social es juzgada sobre la base de qué tan bien la sociedad acepta los fines o las terminaciones que les damos”.

Basándose en el modelo de la información de E. Shannon, Douglas (1986) cita algunas de las funciones de las instituciones: las experiencias pasadas están contenidas en las reglas de

una institución de modo que actúan como guía de las expectativas de futuro. Cuanto más plenamente codifiquen las expectativas las instituciones, mayor será el control que ejerzan sobre la incertidumbre, con el efecto añadido de que el comportamiento tenderá a acomodarse a la matriz institucional. De conseguirse este grado de coordinación, el desorden y la confusión desaparecen. Las instituciones se convierten así en mecanismos que minimizan la entropía. Empiezan por reglas empíricas y normas, y con el tiempo pueden acabar almacenando toda la información útil: “en toda sociedad la producción del discurso está a la vez controlada, seleccionada y redistribuida por un cierto número de procedimientos que tienen por función conjurar los poderes y peligros, dominar el acontecimiento aleatorio y esquivar su pesada y temible materialidad” (Foucault, 1970). Cuando todo se encuentra institucionalizado, no se necesita ni historia ni otros mecanismos de almacenamiento: “La institución lo dice todo” (Schotter, 1981:139, citado por Douglas, 1986). Y hay una confortable certidumbre de que nada realmente nuevo –esto es, nada que no pueda ser previsto sobre la base de nuestro conocimiento presente- ocurrirá. En cuanto a que la posible novedad quizá “se parezca a”, por definición nadie puede saberlo, se requerirá un seguimiento histórico del cambio, para establecer si fue bien recibido o si se luchó contra él.

Si bien las instituciones proveen de certidumbre, no significa esto que el cambio sea imposible. Finalmente, los actores pueden empujar a la innovación si se cuenta con la pericia estratégica necesaria para potenciar el capital no sólo financiero o material, convirtiéndolo en capital simbólico y social. En opinión de Czarniawska (1997), una de las paradojas centrales en las narrativas culturales importantes es la simultánea presencia de convención y excepción, de tradición y cambio. Si bien la institución puede fingir guardián de la permanencia, el actor no es un dispositivo falto de voluntad: a un nivel societal, “la cultura... nos provee de guías y estratagemas para encontrar un nicho entre estabilidad y cambio” (Brumer, 1990:110). Entonces, la viabilidad de un sistema institucional radica en su capacidad de resolver conflictos, de explicar y por tanto tolerar las diferencias, y de renegociar significados comunitarios. De no ser así, el sistema carecería de legitimidad, con los peligros de un discurso monológico, en el que alguna clase de autoritarismo –político, literario, económico, científico- “resuelva” la tensión y el conflicto. Todo desarrollo de

conocimiento emerge desde una “relación dialógica aguzada” entre conceptos y significados que ya existen (Kelly, 1992, citado por Czarniawska, 1997).

Géneros y otras instituciones sociales presuponen permanencia (una institución es una práctica que perdura o persiste) y diferencia (una institución debe ser diferente y diferenciable de otras instituciones). Una institución además es usada con fines de clasificación, esa es exactamente la manera en que trabaja. “Cualquier público tiende a clasificar lo que recibe y está por recibir a través de una clasificación de todo lo que ha recibido antes” (Lejeune, 1989:147, citado por Czarniawska, 1997:191). A esto se refiere el concepto de la “estructura de pensamiento institucional”. Queda claro que el NIS, intentando cuestionar el paradigma utilitarista, cuidadosamente preserva el reduccionismo y el funcionalismo. El fenómeno que está en el foco de reflexión –el no problemático uso de dispositivos clasificatorios- queda sin explicarse satisfactoriamente, al no revelar cómo es que surgen y se estabilizan esos dispositivos clasificatorios.

Hablar en los genéricos términos de “mitos racionalizados en el ambiente”, es tratar de “formular una síntesis en el absoluto haciendo uso de conceptos que hacen sentido sólo en el campo histórico” (Lejeune, 1989:152, citado por Czarniawska, 1997:191). Esto puede aplicarse a los intentos de Powell y DiMaggio. Introducen “isomorfismo” desde la biología, un concepto estático, útil en una síntesis deseada (“teoría principal”) pero incómoda cuando es aplicada al análisis organizacional (“historias locales”).

Finalmente, no basta con afirmar que las instituciones minimizan la entropía y, por tanto, explican la tendencia hacia la permanencia y el equilibrio (de fuerzas). El equilibrio no se puede dar por supuesto. Ha de demostrarse, y mediante una demostración distinta para cada tipo de sociedad. Así, existirán sociedades en las que es más probable –y leído como legítimo o viable- el desorden que el orden. Antes de poder realizar sus tareas reductoras de la entropía, la institución incipiente necesita de principios estabilizadores que impidan su fallecimiento prematuro. Queda entonces por explicarse cómo es que aparecen originalmente las instituciones y cómo adquieren la suficiente estabilidad para llevar a cabo todas sus tareas. Será justamente lo que habrá de explicarse a continuación.

5.3 Cómo operan las instituciones.

Para este apartado, se tomará como base el texto de Mary Douglas publicado en 1986, *Cómo piensan las instituciones*. En él, queda claro el fundamento social de toda institución y se resumen los principios que cualquier institución necesita para legitimarse mediante:

- una fundamentación específica en la naturaleza y en la razón;
- luego facilita a sus miembros un conjunto de analogías con las que explorar el mundo y justificar la índole natural y razonable de las normas instituidas: el mecanismo cognitivo asienta a la institución simultáneamente en la naturaleza y en la razón al poner de manifiesto que su estructura formal se corresponde con estructuras formales ajenas al ámbito de lo humano;
- así consigue mantener una forma identificable y perdurable;
- a continuación, la institución empieza a controlar la memoria de sus miembros; les hace olvidar experiencias incompatibles con la rectitud de su imagen y recordar hechos que respaldan una visión de las cosas complementaria consigo misma;
- la institución entonces suministra a los actores las categorías de pensamiento, fija las condiciones del autoconocimiento y establece las identidades;
- pero todo esto no basta: también debe afianzar el edificio social sacralizando los principios de la justicia (Douglas, 1986: 163)

Como puede observarse, para reconocer la presencia de cualquier institución, ésta debe de cumplir con principios cuya fundamentación es a todas luces colectiva pues, como afirmara para cerrar su libro,

Sólo un sesgo premeditado y un esfuerzo extraordinariamente deliberado han permitido erigir una teoría del comportamiento humano cuya descripción formal del razonamiento sólo tiene en cuenta los motivos basados en la autoconsideración y una teoría que no puede concebir forma alguna de incluir la mentalidad comunitaria ni el altruismo, ni mucho menos el heroísmo, excepto como aberraciones (...) Para bien o para mal, los individuos comparten efectivamente sus pensamientos, armonizan hasta cierto punto sus preferencias y sólo pueden tomar grandes decisiones dentro del ámbito de las instituciones que construyen (Douglas, 1986: 182).

Cada uno de estos principios será explicado a continuación, para después buscar vincularlos con la problemática del campo de los derechos humanos que rodea a la CNDH, y con la transferencia de modelos organizacionales.

A. Las instituciones se fundamentan en la analogía.

Según Durkheim, el fundamento colectivo del conocimiento se deriva desde que el vínculo social más elemental sólo se forja cuando arraiga en la mente de los individuos un modelo de orden social:

El arraigo de una idea es un proceso social. Compatible con la filosofía de la ciencia, que dice que una teoría arraiga gracias a su coherencia con otras teorías (...) todo el proceso de arraigo de una teoría es a un tiempo social y cognitivo. Y a la inversa, el arraigo de una institución constituye en esencia un proceso intelectual a la vez que político y económico. Centrándonos en las formas más elementales de sociedad se puede sacar a relucir el principio de legitimidad que jamás aparecerá en el arqueo de los intereses individuales. Para adquirir legitimidad, cualquier tipo de institución necesita una fórmula que fundamente su bondad en la razón y en la naturaleza. La mitad de nuestra tarea consiste en demostrar este proceso cognitivo en la base del orden social. La otra mitad es demostrar que el proceso cognitivo más elemental del individuo depende de las instituciones sociales (Douglas, 1986).

Varias características de las instituciones pueden derivarse de este texto: primeramente, para ser legítimas, deben fundamentarse en una analogía tomada de la naturaleza y de la razón. “Somos animales sociales, educados desde la niñez para reconocer los materiales más elementales de la metáfora y la analogía en nuestra propia experiencia social” (Douglas, 1986: 99). Para convertirse en una institución social legítima, una convención necesita una convención paralela de orden cognitivo que la sustente. Se parte de la base de que, en caso de amenaza, la mayoría de las instituciones establecidas son capaces de basar sus pretensiones de legitimidad en su encaje en la naturaleza del universo:

Se considera que una convención se ha institucionalizado cuando ante la pregunta “¿por qué se hace esto así?”, aunque la primera respuesta que pueda venir expresada en términos de mutua conveniencia, la respuesta final, al cabo del interrogatorio,

acabará remitiendo al modo en que aparecen los planetas en el firmamento o a la manera en que se comportan naturalmente los humanos o las plantas (Douglas, 1986).

Ahí radica la complejidad –e imposibilidad, en muchos casos- de la “transferencia” de instituciones implícita en la difusión de modelos organizacionales bajo la forma de “mitos racionalizados” en el ambiente (Powell y DiMaggio, 1999). Es cierto que se reconoce la importancia de las instituciones, por ser contempladas únicamente como “organizadoras de información”, a las que se atribuye la toma de decisiones rutinarias, la resolución de problemas igualmente rutinarios y la realización de una parte considerable de actividades intelectuales corrientes que interesan a los individuos. Por eso, para el Nuevo Institucionalismo Económico (NIE), se trata de un recurso que se puede comprar y vender³⁰.

Seguramente el NIE reconoce la utilidad de las estructuras institucionales al ser consideradas como “mecanismos que minimizan la entropía”, que empiezan por reglas empíricas y normas, y con el tiempo pueden acabar almacenando toda la información útil. Cuando todo se encuentra institucionalizado, no se necesita ni historia ni otros mecanismos de almacenamiento: “La institución lo dice todo” (Schotter, 1981:139, citado por Douglas, 1986). Dado que las experiencias pasadas estarán contenidas en las reglas de una institución, actuarán como guía de las expectativas de futuro: cuanto más plenamente codifiquen las expectativas las instituciones, mayor será el control que ejerzan sobre la incertidumbre, con el efecto añadido de que el comportamiento tenderá a acomodarse a la

³⁰ Considerando entonces a las instituciones como organizadoras de información, Williamson (1975, citado por Douglas, 1986) generó una teoría de los efectos de la oferta de información sobre la organización del mercado. En dicha teoría sólo cuentan 2 factores. Uno se refiere a la dificultad y el coste de obtener la información necesaria sobre el mercado. El otro trata del número de empresas. Si éstas son muy numerosas y la información se puede obtener gratis, entonces resulta rentable establecerse por cuenta propia. En el caso contrario, es decir, si tan sólo hay unas cuantas empresas y la información es muy costosa, los costes de la transacción se elevan mucho y lo rentable es emplearse en una gran empresa que pueda reducir dichos costes y controlar la información. De este modo, el individuo realiza su elección entre trabajar por cuenta propia a cambio de un beneficio o trabajar por un salario en el marco de una jerarquía basándose en criterios racionales, una vez evaluado el entorno económico y sobre todo el coste de la información. Este análisis lo provocó la famosa queja de Simon contra la teoría de la elección racional, que atribuía al agente racional unas capacidades grotescamente irreales para manejar información (Simon, 1955). En todo caso, se sigue considerando a la racionalidad, limitada o no, como la cualidad básica que determina la toma de decisiones, sin incorporar variables políticas y simbólicas para cuya construcción se requiere de una fundamentación colectiva.

matriz institucional. De conseguirse este grado de coordinación, el desorden y la confusión desaparecerían. Es entonces comprensible el atractivo que puede ejercer esta teoría cuando se busca controlar y, por tanto, predecir y garantizar “comportamientos racionales”. Queda pendiente explicar cómo aparecen originalmente las instituciones ni cómo adquieren la suficiente estabilidad para llevar a cabo todas estas tareas: el equilibrio no se puede dar por supuesto. Ha de demostrarse, y mediante una demostración distinta para cada tipo de sociedad. Así,

Antes de poder realizar sus tareas reductoras de la entropía, la institución incipiente necesita de algún principio estabilizador que impida su fallecimiento prematuro. Dicho principio estabilizador consiste en la naturalización de las clasificaciones sociales. Es necesario que exista una analogía que permita reconocer la estructura formal de un conjunto crucial de relaciones sociales en el mundo físico o sobrenatural, en la eternidad o en cualquier otra parte, con tal de que no se aprecie como un arreglo urdido socialmente. Cuando se aplica la analogía una y otra vez, pasando de unos conjuntos de relaciones sociales a otros y de éstos nuevamente [a] la naturaleza, su estructura formal se torna fácilmente reconocible y acaba por revertirse de una verdad autovalidadora (Douglas, 1986).

Puede recurrirse al clásico ejemplo de la división del trabajo. Con él, podrá reconocerse que la narrativa que implícita en toda analogía o metáfora, contiene una “fuerza creadora-del-mundo”, pero las palabras así creadas pueden permitir mayor libertad para unos que para otros: “la ‘racionalización de la producción’ o la ‘competencia por mercados extranjeros’ quizá estrechen la libertad para los trabajadores” (Brown, 1987:135), concluyendo entonces que el verdadero poder es realmente el poder para definir (Brown, 1989, citados por Czarniawska, 1997). Valores como “racionalización” o “competencia” aparecen “naturalmente” en contextos en los que el mercado desplaza –al menos ideológicamente- al Estado.

Recuperando ahora el paradigmático ejemplo de la división del trabajo, el primer acuerdo generalizado es que debería existir una división fija, sin que se tenga que renegociar cada vez que aparezca un trabajo por hacer: la diferenciación natural de los sexos especializa a las mujeres en la concepción y en la crianza de los hijos y, por extensión, en trabajos monótonos, repetitivos y de escaso prestigio. Recurrir a la analogía entre la complementariedad de la mano derecha y la izquierda y la de los sexos constituye un gran recurso retórico (Needham, 1973, citado por Douglas, 1986). Así, la ecuación “hembra es a

varón como izquierda es a derecha”; refuerza el principio social con una analogía física. Por añadidura, “súbditos es a rey”. La simple complementariedad deriva en toda una jerarquía política: las divisiones del reino, la organización de puestos protocolarios en el consejo a la izquierda o a la derecha del rey. Así es como se justifican las principales divisiones territoriales y funciones políticas mediante ampliaciones de la misma analogía: todo el sistema se asienta en la naturaleza, en la preeminencia de la mano derecha sobre la izquierda, del Este sobre el Oeste, del Norte sobre el Sur, y así sucesivamente. De acuerdo con este socorrido ejemplo, las instituciones adoptan la estructura de una analogía tomada del cuerpo. ¿Recurrir a este tipo de analogías es exclusivo de las sociedades “premodernas”? No necesariamente:

En la moderna sociedad industrial la relación analógica entre la cabeza y la mano se utilizaba con frecuencia para justificar la estructura de clases, las desigualdades de sistema educativo y la división del trabajo entre trabajadores manuales e intelectuales. La analogía compartida es un mecanismo para legitimar un conjunto de instituciones frágiles (Shapin y Barnes, 1976, citados por Douglas, 1986).

Para el caso de las organizaciones, buscar cuáles son los elementos que suministran la analogía naturalizadora que sella las convenciones sociales es un interesante ejercicio, sobre todo porque las instituciones constituyen “un mecanismo de intervención regular en la vida social” (Douglas, 1986). Y al final, es en la vida práctica en donde tienen que intervenir eficazmente, pues no pueden aislarse del resto del entramado social y de sus procesos. En ese sentido, además de simbolizar la estructura de la sociedad, intervienen en ella: Fleck insistía en que fue la preocupación del público lo que en cierta fase retrasó la identificación de la sífilis, para más tarde imponerla. A la larga, la demanda de una cura para la sífilis se hizo más perentoria que la de la tuberculosis, pese a que ésta última causaba de hecho más víctimas. Según Fleck, el desarrollo del conocimiento depende de cómo se espera que éste intervenga en la vida práctica. Pensar tiene que ver más con intervenir que con representar (Hacking, 1983, citado por Douglas, 1986).

Así, cuando una convención social es demasiado transparente, necesita de un “principio naturalizador” que le otorgue la chispa de legitimidad necesaria para que sobreviva: tendrá que fundamentarse en la naturaleza y, por lo tanto, en la razón: al hallarse naturalizadas,

forman parte del orden del universo y, de este modo, pueden presentarse como bases de una argumentación. Ya hemos citado el ejemplo que ilustra dichos principios naturalizados de la organización social: la fundamentación del Estado primitivo en la analogía entre la relación varón/hembra y la relación izquierda/derecha.

En el caso de una organización como la CNDH, tendríamos que recuperar otra de las propuestas de Douglas (1986) al especificar que, para comprender cómo una analogía es compartida, “se ha de observar la manera en que se resuelven los conflictos privados en espacios públicos. Entonces se advierte cómo cada contendiente recaba la opinión pública para justificar sus actos en contra del otro, y se aprecia que los espectadores, que no tienen especial interés en el caso, escuchan con atención a fin de oír un principio general con el que puedan simpatizar”. Se concluirá que la analogía favorita es la que generaliza la convención que todos prefieren.

Tomemos un ejemplo de ello: la recomendación de la CNDH para el caso de la Zongolica, caso que conmovió a la opinión pública no sólo nacional, por referirse al de una anciana indígena presuntamente violada y asesinada por militares, acaecida a fines de abril de 2007. Al igual que muchos de los delicados casos que afectan a la opinión pública, todos buscaron un “principio general con el que puedan simpatizar” y buscan el principio institucional que lo legitime, y se defiende uno u otro de los extremos que conforman las analogías compartidas en una sociedad como la mexicana: Indígenas / Militares; Pobres / Ricos; Ancianos / Jóvenes; Mujeres desprotegidas / Varones poderosos, etc. Este tipo de analogías podría fácilmente aplicarse a casos como el de Atenco, por ejemplo. Y para algún otro caso como el de Pasta de Conchos, Ricos / Pobres, Patronal / Mineros, etc.

El siguiente paso consistirá en establecer el mecanismo que explica cómo se escogen las analogías procedentes de la naturaleza y, sobre todo, cómo se llega a un consenso acerca de ellas. Cómo consiguen los individuos ponerse de acuerdo sobre si dos cosas se parecen o no. ¿Dónde radica entonces la identidad? Explicaremos cómo es que ésta es definida por las instituciones.

B. Las instituciones definen lo idéntico.

En este punto, Douglas (1986:91) nos lleva a considerar hasta qué punto la más elemental de las ideas lógicas depende completamente de la interacción social. Nos referimos a la idea de semejanza o parecido. Cuando se reconocen diversos objetos como miembros de una misma clase, ¿en qué estriba su identidad? Las clasificaciones conducen no sólo a niveles taxonómicos, sino a juicios de orden moral y político. Por eso, sólo al demostrarse su funcionamiento regular dentro del sistema, adquieren definición. La identidad no es una cualidad que pueda reconocerse en las cosas en sí; se trata de algo que se confiere a elementos dentro de un sistema coherente. Así,

La interacción social más temprana sienta las bases de la polarización del mundo en clases. La supervivencia depende de poseer la suficiente energía emocional como para conseguir que esta empresa clasificatoria elemental sobrelleve las arduas tareas que requiere la construcción de un mundo coherente y práctico. La interacción social aporta el elemento que le falta a la interpretación histórico-natural de los orígenes de la clasificación (Douglas, 1986: 95).

La estabilidad de una institución dependerá no sólo de requisitos intelectuales, sino también de ciertos requisitos sociales de clasificación. Ambos sentarán las bases de una epistemología social, que servirá también para encauzar la energía moral de sus miembros:

Al revolver y escoger entre las analogías que ofrece la naturaleza aquéllas en las que depositarán su confianza, los individuos también están haciendo lo propio con sus aliados y adversarios y con el modelo de las relaciones futuras. Mientras constituyen su versión de la naturaleza, están controlando la constitución de su sociedad. En suma, están construyendo una máquina que piense y tome decisiones en su nombre (Douglas, 1986: 96).

Si las instituciones otorgan identidad, las analogías de base social organizan elementos dispares en clases y los dotan de contenido moral y político. En este punto, Douglas nos recuerda la serie de con la que nos ha venido familiarizando Lévi-Strauss, por última vez en 1984, comienza en la distinción entre naturaleza y cultura y va progresando a otros niveles. Inevitablemente, se agrupan en la misma clase aquellos elementos que figuran en la misma

banda de la taxonomía, así es como se identifica al sexo masculino con la cultura y al femenino con la animalidad.

cultura : naturaleza

naturaleza humana : naturaleza animal

macho : hembra.

Estas ecuaciones legitiman el sometimiento de las mujeres. Los valores que se desprenden de ellas serán calificados de modo diferente para un occidental moderno y para un fundamentalista musulmán. Mientras para el primero tenderá a dar mayor peso a la banda derecha, el segundo se inclinará por la izquierda para definir su ideal:

Pasividad	actividad
Permanencia	cambio
Antigüedad	modernidad

Al referirse a la manera en que se autodefinen las distintas profesiones actualmente, los economistas se apoyan en las instituciones de su entorno y describen su propio modelo de cultura de la siguiente manera:

Espiritual	Material
Poesía y religión	economía
Filosofía especulativa	ciencias aplicadas
Metáforas imprecisas	teoría rigurosa
Intangibles	mensurables
	Economistas

El conferir autoridad a este tipo de analogías y apoyar los argumentos en la columna de la derecha, tiene repercusiones prácticas evidentes: los planificadores y administradores se preocupan más por los déficit cíclicos en la disponibilidad de alimentos y no tanto del equilibrio de los derechos de intercambio en toda la sociedad. Según A. Sen (1981), ello da lugar a decisiones desastrosas cuando se declara una hambruna.

Douglas utilizó 2 ejemplos (el lugar de las mujeres en el mundo y el de los economistas en el esquema de las profesiones) para ilustrar cómo la división del trabajo confiere autoridad

a una analogía que permite la firme inserción en la naturaleza de una situación social estructurada. Este repertorio de analogías es vigente en sociedades como la nuestra:

la idea del cambio gradual se opone una y otra vez a la del cambio brusco y discontinuo, invocándose en apoyo de una u otra a la Naturaleza, Dios y la Biblia. Los defensores del *status quo* tienden a pensar que la naturaleza favorece la continuidad; los partidarios de reformas radicales hacen una interpretación bien distinta de la naturaleza. Hasta la ciencia funda sus instituciones en analogías con la naturaleza y a encontrar una correspondencia entre el marco más general de sus controversias y el debate político de su tiempo. El valor de la urbanidad frente a la rusticidad, o al revés, son tema de controversia. Este conjunto de opuestos que invoca el enfrentamiento entre naturaleza y cultura es constantemente remozado, en un trabajo de bricolaje, a partir de los restos del último debate con el fin de proporcionar analogías naturales para cualquier nueva discusión que esté en candeleró político (Douglas, 1986).

La construcción de analogías a partir de la naturaleza para sostener el sistema social vigente es bien conocida para antropólogos. No es muy corriente aplicar la idea del bricolaje como forma de pensamiento institucional a los problemas de la elección racional. Sin embargo, dentro de la Teoría de la Organización podría buscarse la analogía entre el bricolaje y el *garbage can*. En todo caso, si se tratara de desafiar el carácter “objetivo” de la racionalidad, la etnometodología nos ayuda a reconocer cómo es que a partir de su cotidianidad los actores buscan “arreglárselas” como búsqueda de significado por parte de los trabajadores, permitiéndoles preservar su autonomía y dignidad de cara al trabajo alienante:

Como “hombre primitivo” que debe remendar juntos (*bricoleur*) relatos de lo que pasa alrededor de él... así es como el trabajador moderno debe hacer “mitos” ad hoc que reconcilien el proceso actual de su trabajo con la retórica oficial de la organización (R.H. Brown, 1978:372, citado por Czarniawska, 1992:152).

Se concluye que la construcción de instituciones es una empresa cognitiva: hasta los sencillos actos de clasificar y recordar están institucionalizados. Hemos visto cómo se clasifica. Veamos ahora cómo se recuerda.

C. Las instituciones recuerdan y olvidan.

Observar cómo es que las actividades encaminadas a fines prácticos inmediatos establecen principios selectivos que resaltan cierto tipo de acontecimientos al tiempo que oscurecen otros, equivale a investigar cómo influye el orden social en las mentes individuales. La memoria pública es el sistema de almacenamiento del orden social. Centrarnos en ella es el único modo de acercarnos a una reflexión sobre las condiciones de nuestro propio pensamiento.

Muchos de nuestros procesos cognitivos se encuentran encerrados en nuestras instituciones. No se olvida al azar. La fuerza y debilidad del recuerdo dependen de un sistema mnemotécnico que constituye el propio orden social. Las instituciones dirigen y controlan la memoria con fórmulas de ratificación que, entrelazadas, generan un ahorro de energía cognitiva. Pero para explicar cómo adquieren su longevidad las instituciones se tendrá que reconocer que “una teoría acerca de la manera de administrar el mundo podrá sobrevivir a sus competidoras siempre que sea algo más que una teoría; por ejemplo, si es capaz de intervenir en apoyo de las estrategias individuales a la hora crear un bien colectivo” (Douglas, 1986: 108-109). En ese sentido, la eficacia pragmática de la memoria pública debiera bastar para descartar la invocación de una cohesión mística en las comunidades de pequeñas dimensiones. Una comunidad funciona porque las transacciones cuadran. El riesgo de gorronear está controlado por el sistema contable.

Para reconocer este tipo de principios es recomendable “abordar el problema por la puerta de atrás”, evitando preguntar: “¿cómo piensa la gente sobre las cortapisas que el orden social impone a su pensamiento?”, para dirigirse a: “¿cómo se les impide pensar?, ¿cuáles son los pensamientos imposibles?” Así podemos inferir qué pensamientos descarta el sistema, utilizando un “enfoque de puerta trasera” que permite plantear muchas preguntas difíciles, eludiendo el dilema de la autoreferencia, pues las declaraciones acerca de qué comportamiento resulta más deseable pueden estar cargadas de un exceso de interpretación. Se obtienen elementos de juicio mucho más claros estudiando la aversión. Las reglas para

evitar un comportamiento reprobable y el castigo y purificación que siguen a un contacto no permitido son siempre más claras y sencillas de obtener (Douglas, 1966, citado por Douglas, 1986). Una teoría sociológica del rechazo se puede fundamentar con mayor seguridad que una teoría sociológica del valor debido a la naturaleza pública de las sanciones y prohibiciones que se derivan de las actitudes negativas. En palabras de Czarniawska (1997: 126), “es a través de lo inusual que entendemos cómo ‘lo usual’ procede”. Más aún, siguiendo con Foucault, son aquellos implicados directamente con la aversión los que resultan más reveladores al estudiarse, su mirada estuvo dirigida hacia los que resisten: el loco, el enfermo, el criminal, todas las formas de anormalidad para, desde ella, comprender el funcionamiento de lo social, analizar la normalidad. El sujeto nace resistiendo y es, en esta capacidad de reacción, donde se constituye como tal, donde construye el tiempo de la experiencia: los “hombres infames”, fueron arrancados del anonimato gracias a su instantáneo trato con el poder. Fue gracias a que resisten a una forma de poder que se convierten en sujetos.

No está de sobra recordar un ejemplo tomado también de Foucault (1970: 36-37), del que se desprende cómo es que no se está en la verdad más que obedeciendo a las reglas de una “policía” discursiva que se debe reactivar en cada uno de sus discursos:

Mendel decía la verdad, pero no estaba “en la verdad” del discurso biológico de su época: no estaba según la regla que se formaban de los objetos y de los conceptos biológicos, fue necesario todo un cambio de escala, el despliegue de un nuevo plan de objetos en la biología para que Mendel entrase en la verdad y para que sus proposiciones apareciesen entonces exactas. Mendel era un monstruo que decía verdad, lo que provocaba que la ciencia no pudiese hablar de él, mientras que Schleiden, por ejemplo, 30 años antes, al negar en pleno siglo XIX la sexualidad vegetal, pero según las reglas del discurso biológico, no formulaba más que un error disciplinado.

Regresando con el análisis de Douglas (1986), una vez fundamentado un sistema en la razón y la naturaleza, podemos ver cómo se ahorra energía cognitiva hasta constituirse en una teoría que logra imponerse. En primer lugar y según el principio de la coherencia cognitiva, una teoría que desee asegurarse un puesto permanente en el repertorio público de “lo conocido” deberá encajar en los procedimientos que avalan otros tipos de teorías: la

implantación de un conjunto de teorías en un campo determinado otorga autoridad a otro conjunto en otro campo, siempre y cuando dicha implantación se lleve a cabo mediante los mismos procedimientos. Esto se aplica a las formas sociales de validación tanto como a las científicas.

Así, para que una teoría emergente cuente con aprobación, requiere del necesario engranaje con los procedimientos normales de validación: “la mejor posibilidad de éxito consiste en afrontar las principales inquietudes públicas y explotar las principales analogías sobre las que descansa el sistema sociocognitivo” (Douglas, 1986: 114). Por no dejar de reconocer el “encaje” necesario de una teoría en el contexto político en el que surge, convendría recordar algo de lo mucho que afirmara Foucault (1970:22) al respecto:

Recordemos, y a título simbólico únicamente, el viejo principio griego: que la aritmética puede muy bien ser objeto de las sociedades democráticas, pues enseña las relaciones de igualdad, pero que la geometría sólo debe ser enseñada en las oligarquías ya que demuestra las proporciones en la desigualdad.

Un nuevo descubrimiento que aspire a ser reconocido, tendrá que buscar ser compatible con los supuestos políticos y filosóficos de su tiempo para poder siquiera despegar, mucho más para ser recordado. La fuerza de una metáfora naturalizadora dominante se aprecia, por ejemplo, en la metáfora del progreso evolutivo en la naturaleza: cualquier teoría o investigación que se basase en ella podría reclamar el beneficio de la coherencia general (Douglas, 1986: 133).

Deconstruir y desmontar un modelo organizacional “legítimo” y universal, permitirá desentrañar el repertorio de analogías y narrativas legítimas en un contexto histórica y geográficamente delimitado: ejemplifica un cierto periodo en la vida de una comunidad académica, evoca contextos contemporáneos sociales y políticos, refleja tendencias y modas, sintetiza correlaciones de fuerzas.

Para el caso de la transferencia de dichos modelos, tendría que recordarse que, dado que los diversos tipos de sistemas sociales se asientan en tipos específicos de analogías tomadas de la naturaleza, también sus respectivas memorias diferirán. En ese sentido, “cuanto más revista la organización social la forma de un grupo latente consciente de sus problemas

organizativos, tanto más invocarán sus miembros una historia de persecuciones y resistencia. Este pudiera ser el caso de la CNDH, a partir de los relatos de sus actores. La sociedad competitiva honra a sus héroes; la jerarquía, a sus patriarcas, y la secta, a sus mártires” (Douglas, 1986).

Debe quedar claro que el principio de coherencia –que permite que una especulación se asiente y escape al olvido- no se satisface mediante un puro y simple encaje cognitivo y tecnológico: debe ser compatible con los valores políticos predominantes, que están a su vez naturalizados. Con ello se logrará demostrar no su fiabilidad, sino que están dotadas de autoridad. Inevitablemente, el hecho de que parezca que una analogía se corresponde en efecto con la naturaleza se debe a que ya está siendo utilizada para fundamentar las suposiciones políticas dominantes. Desde luego, no es la naturaleza, sino la sociedad, la que realiza el emparejamiento.

D. Las instituciones se ocupan de la clasificación.

Siguiendo con Mary Douglas (1986:135), nuestra interacción social consiste en buena medida en contarnos mutuamente qué es pensar correctamente y en repartir culpas por pensar incorrectamente. De hecho, es así como construimos las instituciones, al comprimir las ideas de todos para darles una forma común de modo que se pueda demostrar su corrección en virtud del peso abrumador del número de actos independientes de asentamiento. Michel Foucault (1970, citado por Douglas, 1986) atacaba en su arqueología del pensamiento occidental a todas las instituciones relevantes, mostrando cómo se aherrojaban a los cuerpos y a las mentes. El pensamiento –señaló- se convierte directamente en instituciones o, a la inversa, las instituciones avasallan al pensamiento individual y tallan la forma del cuerpo a la medida de sus convenciones. Así, las instituciones guían de manera sistemática a la memoria individual y encauzan nuestra percepción hacia formas que resultan compatibles con las relaciones que ellas autorizan (Douglas, 1986: 137).

Queda claro en qué momento comienza a surgir una clasificación compartida: cuando todos los grandes pensadores de un período determinado están de acuerdo en que el presente no se parece en nada a cualquier otro período, y en que un abismo nos separa del pasado:

Dado que todas las relaciones sociales se pueden analizar como transacciones mercantiles, la omnipresencia del mercado consigue inculcarnos la convicción de que hemos escapado de los antiguos controles institucionales no mercantiles para alcanzar una nueva y peligrosa libertad. Y es incontestable que estamos en presencia de una representación colectiva cuando también creemos que somos la primera generación que no está dominada por la idea de lo sagrado, y la primera en enfrentarnos a nuestros semejantes como auténticos individuos y que, por lo tanto, también somos los primeros en haber logrado una autoconciencia total (Douglas, 1986: 145-146).

¿Cómo podemos pensar acerca de nosotros mismos en la sociedad si no es mediante las clasificaciones establecidas en nuestras instituciones? Si nos fijamos en los distintos científicos sociales, encontramos que sus mentes están aún más esclavizadas. Su objeto de estudio profesional se encuentra dividido en categorías administrativas, el arte separado de la ciencia, el afecto de la cognición, la imaginación del razonamiento. A efectos de control judicial y administrativo, encontramos una nítida catalogación de las personas según sus niveles de competencia y una clasificación de la actividad mental según las categorías de cuerdo, demente, criminal y criminal demente³¹. El trabajo de clasificar que ya nos encontramos hecho se realiza como un servicio a las profesiones instituidas.

Tomemos un ejemplo de la propia Teoría de la Organización, refiriéndonos a la llamada “Escuela de las Relaciones Humanas”. Se buscó responder a la pregunta obligada “¿qué causa que?”, ¿fue la mejor organización del trabajo o la atención especial concedida a las trabajadoras la que causó el incremento de la productividad en la planta Hawthorne? La primera reacción de los investigadores fue la búsqueda de etiquetas –o categorías-, y así es como se introdujeron en el análisis términos como “liderazgo”, “desempeño” y “satisfacción en el trabajo”. No sorpresivamente, esas variables y sus etiquetas vienen

³¹ Por eso habría que recuperar, para el análisis de las instituciones, a un pensador como Foucault, sobre el estudio de la aparición, en momentos históricos precisos, de diferentes instituciones de corrección y de las categorías de individuos a los que se dirigen, los imbéciles, los retrasados, esos incorregibles en los márgenes de las técnicas de “adiestramiento”. Sin duda, mucho podría aportar acerca de la génesis de las clasificaciones compartidas.

desde un pequeño campo, la investigación psicológica, porque de ahí fue de donde los investigadores provenían. Czarniawska (1992) afirma que, si los sociólogos hubieran tomado el estudio, deberíamos esperar términos como “conciencia de clase”, “interés” y “alienación”.

En conclusión, las etiquetas estabilizan el flujo de la vida social y, hasta cierto punto, incluso crean las realidades a las que se aplican: bloquean la curiosidad personal, organizan la memoria pública e imponen heroicamente la certeza sobre la incertidumbre.

Para el caso de los modelos organizacionales, al utilizar la división del trabajo como fuente de metáforas en que reafirmarse, el autoconocimiento de la comunidad y su conocimiento del mundo deben experimentar cambios cuando se altera la organización del trabajo. Cuando alcanza un nuevo nivel de actividad económica, habrán de diseñarse nuevas formas de clasificación.

Douglas (1986:151) continúa recordándonos cómo es que en la Biblia las etiquetas de judío, nazareno o samaritano nos dicen mucho sobre cada persona, pero hoy en día la diferenciación viene dada por las clasificaciones que se basan en el retrato genético, el nivel educativo o el status psiquiátrico o laboral. Así, al estudio de la identidad en los marroquíes, concluye que su pertinencia³² se deriva de que

Una parte muy considerable del carácter de un individuo está constituida por el medio social en el que se ha criado. Para los marroquíes, las regiones geográficas son espacios habitados, esferas en las que las comunidades se organizan para luchar por la vida y forjar cierto grado de seguridad... su interés central es la identidad las personas *in situ* debido a que el lugar en sí es un contexto social a través del cual el individuo se acostumbra a las formas de crear un espacio habitado. Por lo tanto, ser adscrito a un lugar significa no sólo tener un lugar de origen, sino también poseer esas raíces sociales, esos rasgos humanos que distinguen al tipo de persona que uno es (1984:23).

³² Así, mientras que probablemente lo primero que hará un norteamericano para intentar situar a otro sea preguntarle qué *hace* (es decir, cuál es su oficio), ya que dicha información trasmite multitud de implicaciones para las actitudes económicas, sociales y políticas, en Marruecos la pregunta básica es “cuáles son tus orígenes”, debido a que ésta es la información que inicialmente encierra mayores posibilidades de predecir los tipos de lazos que se pueden establecer con esa persona (Rosen, 1984, citado por Douglas, 1986).

Lo mismo que se dice de las regiones geográficas marroquíes puede aplicarse al estudio de las organizaciones: son espacios habitados, esferas en las que las comunidades se organizan para luchar por la vida y forjar cierto grado de seguridad, contextos sociales a través de los cuales el individuo se acostumbra a las formas de crear un espacio habitado, adquiriendo con ello “esas raíces sociales, esos rasgos humanos que distinguen al tipo de persona que uno es”.

Tendría que concluirse que el propósito para el que se diseñan las clasificaciones y lo que éstas son capaces e incapaces de hacer son siempre diferentes. Una clasificación de estilos clasificatorios sería un buen comienzo para pensar de manera sistemática acerca de los estilos característicos de de razonamiento. Se podrán identificar las regularidades que aparezcan en multitud de esfuerzos clasificatorios con la misma facilidad que los gramáticos estudian las regularidades de la sintaxis y los cambios fonéticos. Nada hay de contradictorio o absurdo en efectuar un examen sistemático de las clasificaciones que nosotros mismos elaboramos. Las dificultades lógicas comienzan cuando intentamos desarrollar ideas imparciales sobre la buena sociedad (Douglas, 1986: 159).

E. Las instituciones toman decisiones de vida o muerte.

La idea de que las instituciones se limitan al pensamiento rutinario, elemental, cotidiano, es una concepción falsa. Schotter (1981, citado por Douglas, 1986) ha descrito las instituciones como máquinas de pensar, estimando que el procesamiento de las decisiones secundarias se descarga en las instituciones, liberando el intelecto del individuo para la ponderación de los asuntos trascendentes y delicados. Contrario a estas opiniones, Douglas asegura que la situación contraria es más probable: el individuo tenderá a dejar las decisiones importantes en manos de las instituciones para ocuparse personalmente sólo de tácticas y pormenores.

Además de todo aquello que ya fuera explicado acerca de los principios en los que suelen basarse la permanencia y la legitimidad de las instituciones, tiene que existir un cierto

principio de “sacralización” que le permita adquirir estabilidad, es decir, asentarse en alguna forma reconocible:

Es asombroso cómo las instituciones encajan en tipos estables que podemos reconocer en diferentes épocas y circunstancias. El hecho de que podamos hablar de burocracias de complejidad bizantina o que sepamos reconocer instrumentos monetarios bajo formas exóticas da prueba de la existencia de tipos duraderos de instituciones. La economía institucional sugiere por qué una particular forma institucional tiene más predicamento para el individuo racional en unos entornos económicos que en otros, pero no explica el proceso a través del cual la institución mantiene una identidad y un entorno lo suficientemente estables como para resultar reconocibles para el individuo que realiza una elección racional (Douglas, 1986:162).

De acuerdo con Durkheim, todos los demás controles que ejercen las instituciones son invisibles, pero no los sagrados. Según Durkheim, lo sagrado se reconoce por tres características:

- es peligroso. Cosas terribles ocurrirán si se profana; el mundo se desintegrará y el profanador será aplastado.
- todo ataque contra lo sagrado concita emociones en su defensa.
- se invoca de forma expresa. Hay palabras, nombres, lugares, libros, banderas y tótems sagrados. Todos estos símbolos hacen de ello algo tangible, pero no limitan en modo alguno su alcance. Parapetado en la naturaleza, irrumpe desde puntos privilegiados para defender todas las clasificaciones y teorías en que se sostienen las instituciones.

Lo sagrado aporta un punto de equilibrio entre naturaleza y sociedad en el que c/u refleja a la otra y ambas sustentan lo conocido. Nadie tendría inconveniente en suscribir este tipo de afirmaciones, y cualquiera pensaría en tótems australianos y en emblemas sagrados de reyes medievales. Pero Douglas recurre al constructivismo más radical del “filósofo de los antropólogos”, David Hume. Refiriéndose a instituciones clave para nuestra sociedad, Hume lanza una afirmación tan perturbadora que llevaría a pensar en la auténtica misión de una organización como la CNDH: la justicia es una virtud artificial. Es un constructo social necesario. Con ello, pone sobre la palestra nuestra concepción de lo sagrado. Entonces, nuestra reacción defensiva contra Hume es exactamente lo que Durkheim hubiera predicho.

No podemos permitir que nuestros preceptos de justicia dependan de un artificio. Porque la justicia es el aspecto que sella la legitimidad. Por ello es que es difícil reflexionar sobre ella con imparcialidad.

Si se trata de descubrir estructuras lógicas en la naturaleza, Hume afirma que todo lo que llegamos a ver son frecuencias y que, a partir de ellas, formamos hábitos y expectativas. Así, en materia de justicia natural, todo lo que podemos llegar a saber es que necesitamos interacciones reguladas y, para satisfacer esa necesidad, desarrollamos principios. Consecuentemente, la idea de justicia no es una respuesta natural como la que se produce ante una emoción o un apetito³³. Como sistema intelectual, goza de una especie de “naturalidad de segundo orden”, por ser condición necesaria para la sociedad humana. Fabricada precisamente para justificar y estabilizar instituciones, se funda en convenciones. Por lo tanto, ningún elemento aislado de la justicia es intrínsecamente correcto: que lo sea o no depende de su generalidad, de su coherencia esquemática y de su encaje con otros principios generalmente aceptados. La justicia es entonces un sistema intelectual más o menos satisfactorio concebido para permitir la coordinación de un determinado conjunto de instituciones.

El concepto mismo de justicia ha evolucionado y depende de cada momento histórico: normas que, en el mundo moderno, se nos antojan monstruosamente injustas no les parecían inicuas a nuestros antepasados. La esclavitud y el sometimiento de la mujer son vulnerables a los mismos argumentos que el derecho intuitivo a la propiedad (Douglas, 1986:166). Hoy, nuestras propias instituciones han consagrado la igualdad como prioridad esencial. Los segmentos verticales necesitan reclutar y promover talentos: la igualdad de oportunidades es su condición necesaria (Perkin, 1969, citado por Douglas, 1986). Las instituciones requieren que la igualdad de acceso se incorpore a los principios legitimadores

³³ De acuerdo con este razonamiento, resultaría sumamente difícil defender la bondad universal de un principio positivo de justicia. Según la teoría de Hume, la necesidad de un concepto de justicia sólo surgiría en determinadas circunstancias. Nunca aparecería en condiciones de comodidad y opulencia absolutas, pues no habría necesidad alguna de un principio regulador universal. Nunca aparecería cuando un partido disfruta de un poder aplastante, pues los poderosos no están dispuestos a dejar que los principios generales afecten a sus acciones egoístas. Para Hume, las normas abstractas de justicia sólo podrían ser elaboradas entre iguales en situación de proximidad (Douglas, 1986: 169).

centrales y utilizan la falta de igualdad como reproche para deslegitimar a los regímenes rivales. Consideran abominables las sociedades estratificadas piramidalmente en capas horizontales que se van estrechando a medida que se acercan a la cúspide. Sin embargo, éste es otro modo de organización, que utiliza una base diferente en cuanto a la energía y las comunicaciones, y que posee sus propios principios legitimadores³⁴.

En los modelos organizacionales, esta supuesta igualdad como principio institucional legitimador, deriva en otro principio de forma “natural”: la competencia. Esto lleva a abandonar las metáforas orgánicas, recuperando entonces la parábola de Mandeville de las laboriosas e independientes abejas individuales, que marcó un hito en la evolución del pensamiento occidental al dirigirlo hacia un abandono de los modelos jerárquicos de sociedad y hacia una justificación del individualismo (Dumont, 1977: 83-104, citado por Douglas, 1986). Reconociendo el carácter social de la cognición y del juicio, tendríamos que recordar que nuestros propios principios de justicia han ido surgiendo a lo largo de los últimos 200 años, de forma paralela a un sistema económico fundado en el contrato individual. Con el paso de un modelo de integración horizontal a uno de integración vertical, basado en la selección de abajo hacia arriba de individuos independientes, todo el sistema de información ha de ser transformado

Una vez modificada la analogía con la naturaleza, también ha de revisarse el sistema de justicia. Ahora deberá potenciar el movimiento vertical de los individuos, en vez de contenerlos en capas horizontales. Esta es una sociedad que utiliza la igualdad entre los individuos para justificarse, pero cuya dominación económica y cuyos esfuerzos por mantener sus no equitativas ventajas resultan difícilmente justificables, con arreglo a sus propios principios legitimadores, en una comparación a nivel mundial.

³⁴ Por ejemplo, los principios legitimadores actualmente se toman del lenguaje de mercado. Czarniawska (1997:147) recuerda que durante el periodo de expansión del sector público en Suecia en los 60s y tempranos 70s, cuando la administración pública dictaba las normas, la introducción de precios en actividades y servicios del sector público podría haber sido leído como una traición a sus ideales humanistas. La autora señala que el mundo de la seguridad social, tradicional como es, aún se aferra a esos ideales. La caída del muro de Berlín y sus consecuencias trajeron de vuelta el ideal del libre mercado y de precios como un lenguaje universal, una ideología que es más fácil de aceptar en municipalidades que en oficinas de seguridad social. “Poner un precio sobre” algo, “dejar a los individuos decidir”, y el “consumo” de servicios son todos rasgos centrales del mito del mercado.

Así, la respuesta de Hume al surgimiento de la CNDH consistiría en recordar que el funcionamiento de una sociedad depende de que ésta mantenga un cierto grado de coherencia, y que un resumen abstracto de los principios entrelazados en que basa su funcionamiento favorece la necesaria coordinación para la supervivencia de un orden. Una vez formulado, el artificio se hace venerable (Douglas, 1986:172). Los “artifícios venerables” explican también por qué ha subsistido una institución como la prisión, siendo tan disfuncional y sin lograr la readaptación. Después de leer a Foucault (1996), podemos concluir que la prisión es eficaz como institución, aunque ineficiente como organización. El hospital mismo es una institución excluyente, ayuda a los más ricos subsidiando los tratamientos de las enfermedades más caras. ¿Entonces por qué subsisten la prisión y el hospital? Porque son eficaces simbólicamente como instituciones, aunque ineficientes como organizaciones. Permiten asegurar un orden, al apelar a las divisiones dicotómicas “naturales” entre lo “normal” y lo “anormal”.

Esto nos lleva a pensar en los aspectos socioeconómicos, políticos y simbólicos -estructuras de pensamiento institucionalizadas- que condicionan la legitimidad y el arraigo de una organización pública encargada de la promoción y defensa de los derechos humanos. Finalmente, es este tipo de aspectos el que lleva a reconocer la necesidad de estudiar no sólo los intentos “decretados” acerca de un cambio organizacional, sino de analizarlos desde los procesos en los que están las organizaciones mismas involucrados, para trasladarlos o traducirlos más que transferirlos: las organizaciones que se forman no son organizaciones ordinarias sino “que están totalmente al servicio de la sociedad y operando en las condiciones de esa sociedad”, lo cual “significa que todas las soluciones y sistemas ‘mágicos’ tienen que ser evaluados en la práctica, sobre la base de cuán bien trabaja en un contexto particular” (Czarniawska, 1997:107-108).

II. “En torno a la transferencia de modelos organizacionales del sector privado hacia el público durante el sexenio foxista: ¿un gobierno ‘de calidad total’?”

*“el gobierno que necesitamos construir es uno de calidad total (...) Requerimos un gobierno **inteligente**, capaz de utilizar los más **avanzados sistemas administrativos y tecnológicos** para **evitar el dispendio** de recursos y **promover la eficacia de su función** en todos los órdenes. Dispuesto a aprender de las **experiencias de éxito** registradas en otras partes del mundo para adecuarlas al contexto nacional, con la firme convicción de que siempre es posible mejorar (...) un gobierno **de clase mundial**, un gobierno **innovador** y **de calidad total**, **reemplazando los sistemas burocráticos por sistemas emprendedores**”*

(Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006, p. 50-51).

Iniciamos este capítulo colocando como epígrafe un emblemático fragmento del Plan Nacional de Desarrollo que, formalmente, guió las decisiones del sexenio que concluyó en 2006. Nos permitimos acentuar aquellos términos que podrían dar una idea más exacta del ‘espíritu empresarial’ que abundaba entonces en este tipo de documentos: la proliferación de adjetivos es quizá lo menos relevante, lo significativo está en que tales adjetivos fácilmente podrían ser aplicados, de manera indistinta, a cualquier firma transnacional.

Es decir, la gestión pública estaría en absoluta sintonía con quienes afirmaban que “la agenda gubernamental de los Estados tiene que dar cabida a categorías como las siguientes: rentabilidad, costos, beneficiarios, recursos escasos, viabilidad y factibilidad” (Uvalle, 1998), para lo cual habría de reconocer “las capacidades de la sociedad, la iniciativa de los ciudadanos” (idem) y, de esta forma, recurrir a la llamada “corresponsabilidad”: las restricciones presupuestarias llevan a convocar a la conjunción de recursos provenientes del sector privado y social, si bien la mayoría de las veces corresponderá al primero de ellos la prestación de servicios subrogados, concesionados o privatizados con altas tasas de rentabilidad, mientras que para el sector social quedarán los “servicios en el área educacional o de asistencia a la vejez” debido a que en este tipo de labores “es de importancia capital la dedicación humana, que está mas presente en organizaciones cuya base es la solidaridad”, además de que “poseen una motivación que va más allá de la pecuniaria” (CLAD, 2004).

La observación que en materia de gestión emerge a partir de este tipo de planteamientos se resume en que, si los recursos son escasos, hay que racionalizarlos y competir por ellos, entonces, ¿qué mejores modelos organizacionales para lograrlo que los provenientes de la firma privada, dado que materializan el espíritu mismo de la racionalización y de la competencia, necesario para lograr la eficiencia y la rentabilidad que desde el Consenso de Washington se convirtieron en los objetivos de cualquier “buen gobierno”?

Este capítulo responde a una necesidad fundamental: luego del final de un sexenio, tenemos que mirar en retrospectiva y valorar con datos más certeros *qué* tipo de acciones marcaron el rumbo en materia de gestión pública, así como el *porqué* y el *cómo* tales decisiones fueron ejecutadas e implementadas. El análisis de este tipo de disposiciones nos permiten inferir el marco teórico, epistemológico e ideológico en que se basó el último sexenio para legitimar acciones y “experimentos” de gestión que, sin duda, obedecían a una concepción de la Calidad que difícilmente podría dar cuenta de la complejidad inherente al sector público, más aun, de la complejidad derivada de la problemática social y económica de un país como el nuestro.

Este capítulo, entonces, estará dedicado a la reseña de información empírica necesaria para comprender el contexto nacional que llevó a que en instituciones como la CNDH se hubiera llegado a buscar la certificación en ISO 9000. Más aun, este capítulo nos ayudará a dar mayor solidez a la utilización del Nuevo Institucionalismo Sociológico como marco teórico principal, al proporcionar suficientes evidencias empíricas de que muchos de los intentos por implementar la Calidad –bajo una concepción empresarial- en el sector público mexicano, durante el periodo estudiado, obedece más a la adopción de un “mito racionalizado” que a la obtención de mejoras sustanciales en el desempeño general de la organización. Dividiremos este capítulo en tres grandes apartados:

- comenzaremos por sintetizar porqué se lleva la racionalidad del mercado a la gestión pública; para ello, dado que este tipo de medidas obedecen a mucho más que una simple moda, buscaremos las primeras causas de su surgimiento en la política económica vigente desde hace casi 25 años. Analizaremos dos de las

variables de cuyo desempeño depende la legitimidad de un régimen y que, en definitiva, son determinadas en gran parte por la política económica: la política social y la gestión pública. Buscamos así llegar a una primera conclusión básica: política económica, política social y gestión pública están profundamente vinculadas al compartir dos rasgos definitorios fundamentales, como son la individualización y la competencia –características propias de la esfera del mercado-, por lo que los modelos de gestión “empresarial” son más que una tendencia pasajera, al estar inspirados en supuestos conductuales propios del mercado, supuestos que sirven de base para legitimar decisiones lo mismo en materia de política económica que de política social.

- Describiremos en qué consistió la “política de calidad” que en materia de gestión impulsó el gobierno foxista. Para ello, puntualizaremos qué tipo de instrumentos se utilizaron para implementar esa concepción de calidad en las organizaciones públicas mexicanas. Así, veremos cómo es que la política de calidad abarcó una serie de acciones que iba más allá de la certificación en ISO 9000; ésta abarcaba mejora de la calidad regulatoria, Premios “Innova” e “Intragob”, entre otros, además de la transferencia de “Buenas Prácticas” y la evaluación con base en la “Agenda de Buen Gobierno”. Realizaremos una exploración de este tipo de medidas.
- Finalmente, buscaremos hacer un análisis crítico de aquellas materias distinguidas por su calidad: seguridad nacional, política educativa y salud pública, constituyentes centrales del andamiaje institucional que dota de legitimidad a cualquier régimen. Cerraremos el capítulo citando dos casos “ejemplares” premiados durante el sexenio, tres organizaciones públicas reconocidas por su “calidad” para, de este forma, cerrar con algunas advertencias o consideraciones a tres preguntas básicas: ¿a partir de qué supuestos se formó el constructo “*de calidad*” en las organizaciones públicas durante la gestión foxista?, ¿qué lecciones arroja esta experiencia, qué conclusiones se derivan de ella?, ¿efectivamente llegamos a una gestión “de calidad”?, ¿qué variables quedaron fuera del concepto de “calidad y buen gobierno”, eje de la modernización en este último sexenio?

Empecemos entonces por recordar “la génesis” de la proliferación de los modelos organizacionales propios del sector privado, particularmente para México durante el sexenio foxista. Veremos cómo sus más profundas raíces se encuentran no en la intención voluntarista de “crear líderes emprendedores dentro de la administración pública”, sino en el modelo económico mismo, y en la política social que sirve para atenuar –que no desaparecer- sus perniciosos efectos.

1. Política económica, política social y gestión pública. Los ineludibles vínculos.

Una política económica que pugna por el equilibrio a ultranza de las finanzas públicas, difícilmente reconocerá la necesidad de aumentar los recursos destinados a los rubros sociales. Asimismo, requerirá de formas de gestión que legitimen –mediante el ejercicio más cotidiano de la acción gubernamental- los valores de racionalidad individual implícitos en cualquier esfuerzo de selectividad y de focalización para la asignación de recursos.

En México, el discurso de la lucha contra la pobreza ha desplazado parcialmente al de la política social (Boltvinik y Hernández, 1999, citados por Jusidman, 2004). La reflexión en torno a la producción del bienestar social de la población se ha concentrado en tales políticas de combate a la pobreza. Desde esta perspectiva, el debate se ha estado limitando sólo a revisar el diseño e implementación de un programa como *Oportunidades*, eludiendo una reflexión de mayor alcance correspondiente al análisis del Régimen de Bienestar vigente en países como el nuestro.

En ese sentido, al partir del supuesto de que “el desarrollo social depende del crecimiento económico”, el gobierno desatiende políticas para implementar un régimen de bienestar consolidado, en el que se asegure distribución equitativa de beneficios del desarrollo, equidad de género, transparencia en el uso de recursos y educación sobre derechos económicos, sociales y culturales. En materia de seguridad social, por ejemplo, se desarticula el sistema de ahorro y de pensiones basado en la solidaridad intergeneracional, para pasar a un esquema de capitalización e individualización de cuentas.

De acuerdo con Jusidman (2004), a partir de la presión ejercida por el Banco Mundial junto con otros organismos financieros internacionales, así como de la postura que ha sido asumida por los gobiernos mexicanos en los últimos sexenios, podría preverse la continuidad en el establecimiento de mecanismos de *mercantilización y privatización* de servicios sociales, tales como la salud y la educación. Esta continuidad pretenderá ser enmarcada en las correspondientes modificaciones legislativas que permitan avanzar en la profundización del modelo esbozado, haciendo previsible la continuidad en la utilización de programas sociales que operen a través de la *focalización* cada vez más estricta y en la transferencia directa de recursos sólo a quienes demuestren ser “pobres extremos”. La focalización implica reconocer como únicos destinatarios a grupos “vulnerables” o en pobreza extrema, y la población de ciertas regiones geográficas clasificadas como “microregiones”.

Es de esperar que se implementen nuevos programas bajo la lógica de subsidios, condicionados a la disponibilidad de las asignaciones presupuestales, enfocados a la “seguridad financiera” de la población de escasos recursos –no a su salida de la pobreza- y concebidos como servicios que se contratan por adelantado y se suspenden cuando se dejan de pagar. Se trata entonces de una tendencia al desgaste y reversión de derechos sociales conquistados previamente por los mexicanos.

1.1 Política Económica y Política Social: la administración “eficiente” de la pobreza.

El gobierno encabezado por Vicente Fox dio continuidad a una política social basada en las recomendaciones de organismos financieros multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, instituciones que pugnan por el adelgazamiento del aparato estatal y la reducción de sus áreas de acción, por lo que también tendrían que verse reducidas sus responsabilidades en materia social. Con ello, se diluye en gran parte la expresión material de la legitimidad de cualquier Estado, en la que fundamenta su razón de ser y de generar credibilidad y compromiso de largo plazo entre los actores a

los que gobierna. Ese es el motivo por el que, más allá de los equilibrios a nivel macro, tendría que considerarse a la política social como variable esencial en la evaluación a cualquier régimen, por la legitimidad y solidez que confiere al gobernante el hecho de mostrar avances reales en esta esfera. El impacto, la orientación y los mecanismos de aplicación de la política social continúan siendo parámetros fiables de valoración de la acción gubernamental. Dicho a la manera de Uvalle (1998: 120):

“la calidad de vida de la sociedad es el indicador más fehaciente para ubicar lo que realiza el Estado, cómo lo realiza y lo que puede realizar de acuerdo con su realidad temporal y espacial (...) Ningún Estado progresa si la calidad de vida disminuye. Las condiciones de vida son factor estructural para que el Estado viva con bienestar, democracia y gobernabilidad. El bienestar denota que los individuos y los grupos son creativos, activos y productivos”.

El bienestar social es una variable tan crítica que se convierte en determinante y definitoria de las capacidades del Estado para garantizar ciertos niveles de soberanía y de seguridad nacional, dado que

“la autodeterminación del Estado no depende sólo de su relación con el exterior, sino de su capacidad para crear en su interior condiciones óptimas de vida [lo cual asegura] su aptitud para competir y su éxito para ganar el reconocimiento frente a otros Estados. La autodeterminación es la condición óptima de la vida estatal (...) La autodeterminación del Estado se fortalece cuando los resultados exitosos en materia económica, política y social redundan en beneficios que son distribuidos con justicia en favor de los distintos grupos de la sociedad. Cuando los beneficios se concentran, hay riesgo de que la autodeterminación estatal no sea plena, continua ni vigorosa” (Uvalle, 1998: 120-121).

La generación de condiciones óptimas de vida tendría que comenzar por reconocer la pertinencia de la inclusión de la ciudadanía en las políticas, no sólo en los procesos de implementación o de evaluación, sino desde la formulación misma. Sin embargo, lejos de impulsar la “ciudadanización” de políticas, la política económica actual en el rubro social, acentúa la tendencia a la privatización de aquellos sectores más rentables:

“El sistema educativo de México requiere mejorar su calidad (...) sensibilidad a la demanda del mercado (...) Por el lado de la oferta, los esfuerzos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF o Banco Mundial) serán complementados por el apoyo de la Corporación Financiera Internacional (CFI) a los proveedores privados de la educación, un área de creciente actividad para la CFI en México” (*Estrategia de Asistencia para el País del Grupo del Banco Mundial para los Estados Unidos Mexicanos*, EAP, del 23 de abril de 2002, p. 36, citado por Jusidman, 2004).

Este tipo de lineamientos refuerza la tendencia a la mercantilización establecida plenamente a partir de la entrada en vigor del TLCAN, explícita a partir del estancamiento del gasto público en educación, del aumento de escuelas privadas de educación superior y del engrosamiento de su matrícula, situación que contrasta con el creciente porcentaje de mexicanos en situaciones de pobreza. En este marco, programas como el de “*Escuelas de Calidad*” –que durante el sexenio foxista incluyeron una asignación selectiva basada en la competencia por los recursos públicos-, así como las múltiples iniciativas para analizar la calidad de la educación en México, podrían comenzar a ser la antesala de su privatización.

Otro ejemplo de medidas encaminadas a allanar el camino para la eventual privatización de derechos básicos pudo apreciarse con la aparición del *Programa Salud para Todos* (Seguro Popular), que llegó a constituir una regresión en materia de derecho a la salud al propiciar distintas calidades a los servicios de acuerdo a las posibilidades de pago de los ciudadanos y a la utilización de mecanismos similares al “aseguramiento privado”. Retomando a Jusidman (2004), dentro de los mecanismos para conseguir la “mercantilización” del sector social, podemos identificar:

1. Decisiones de política social basadas en la asignación de “costos” a los servicios prestados por el Estado.
2. Cambio de una visión centrada en la “garantía de derechos” a la promoción de la “seguridad financiera”.
3. Cambio de asignaciones presupuestales por “ramo” o “instituciones” al destino de recursos a través de “programas”, los cuales ofrecen siempre mayores facilidades de modificación o posibilidades de eliminación.
4. Mercantilización de servicios a través de mecanismos de “prepago” y de “subsidio a la demanda”.
5. Estancamiento o disminución en términos reales del gasto social.
6. Utilización de mecanismos de focalización que por sus criterios cada vez más estrictos excluyen a personas necesitadas, además de la transferencia directa de recursos siempre insuficientes para la magnitud de las necesidades.

7. Disminución de la calidad en los servicios prestados a población abierta (salud y educación).

Como ocurre en la esfera del mercado, la introducción de la competencia por los recursos públicos induce a comportamientos oportunistas o depredatorios. Los programas sociales diseñados e implementados por el gobierno federal mexicano durante el periodo comprendido entre 1995 y 2004, como *Progresas* y *Oportunidades*, mostraron un concepto de igualdad basado en la equidad individual reflejado en la “prueba de medios”, la cual consiste en comprobar que se vive en condiciones de pobreza. Los subsidios que requieren de esta “prueba de medios” o “prueba de ingresos” (es decir, la comprobación de la falta de recursos económicos del solicitante) provocan fácilmente estigmas y dualismos, mientras que los programas universales aspiran deliberadamente a eliminar cualquier tipo de distinción de estatus. Se trata de “competir” por demostrar ser más pobres, el instrumento utilizado es una entrevista donde la persona candidata a recibir el subsidio al consumo debe mostrar que efectivamente es pobre para acceder al subsidio a manera de becas y con ellas atender la salud, educación y alimentación familiares. Por ello, algunas evaluaciones practicadas a *Oportunidades* muestran un problema de “escenografía entre [1@s beneficiari@s](#)”, es decir, al momento de aplicar la entrevista, algunas personas procuran exponerse en situación de pobreza mediante sus respuestas y el arreglo de su domicilio e indumentaria para acceder al beneficio, lo que constituye una desviación de recursos para las familias que de verdad lo requieren.

Se trata entonces de “competir” entre pobres, competir por ser o parecer más pobre que el resto. La “competencia”, variable que define a la esfera del mercado –y no la cooperación, propia del escenario público- es la que sintetiza el espíritu de la política económica, de la política social y de la gestión pública: compitan por los recursos públicos, compitan por lograr ser considerados parte del “capital humano” de este país, compitan por conseguir indicadores “de clase mundial”. Recordemos que una de las “joyas” al comienzo del sexenio foxista fueron los programas de microcréditos, cuya asignación se basó en criterios propios de la iniciativa privada, al considerar solamente los antecedentes crediticios del solicitante y la rentabilidad financiera del proyecto, sin reflexionar sobre otro tipo de impactos relacionados con el fortalecimiento de lazos comunitarios, por ejemplo.

Podemos entonces concluir que en México la política social propia de un modelo económico como el vigente se ha caracterizado por tener como rasgos fundamentales:

- la *mercantilización y privatización* de servicios sociales básicos, como la salud y la educación;
- la utilización de mecanismos de *selección-focalización*, que por sus criterios cada vez más estrictos son más excluyentes, y de transferencia directa de recursos insuficientes para la magnitud de las necesidades; estos mecanismos esconden la disminución continua del gasto social en rubros que no son de “riesgo social” inmediato;
- al recurrir a la selectividad y a la focalización como criterios para la asignación de recursos, se han fortalecido el clientelismo, la simulación y la cooptación. Al enfrentarse la pobreza con una estrategia *individualista*, la política social se encamina a *atomizar* la organización social: con la idea de que los individuos son agentes económicos *maximizadores* y hacen un uso *racional* de los recursos, se estableció una estrategia *contractual* entre el gobierno y los beneficiarios, lo cual debería permitir la definición *explícita* de los compromisos de cada parte (Huerta, et. al., 2007);
- dado que depende de la política económica, este tipo de política social sólo podrá servir con fines meramente asistencialistas pues, al no haber política industrial, educativa ni crediticia que favorezca la generación de empleo, las asignaciones directas a familias en condiciones de “vulnerabilidad” o de “pobreza extrema” se convierten únicamente en un paliativo, no en una solución definitiva a la pobreza. A partir de la cancelación de programas e inversiones calificados como no “estratégicos” ni “prioritarios” y de la eliminación de subsidios al campo y al aparato productivo nacional, las instituciones que dan cohesión al tejido social –a partir de la expresión de las capacidades de gobierno-, son las primeras en ser sometidas a un serio cuestionamiento. La eliminación de la pobreza no figura en la lista de prioridades para los actuales gobiernos porque se trata únicamente de implementar una política económica que no crea empleos porque, en materia de

gasto público, a partir de la venta de empresas públicas y recortes a las políticas de bienestar social, se limitaron las actividades gubernamentales que incidían de manera directa en los procesos productivos y distributivos. Con ello, el gobierno se dedicaría sólo a procurar los equilibrios macro y crear, basado en políticas de *desregulación*, marcos institucionales propicios para el florecimiento de los *negocios privados* (Huerta, et. al., 2007). Con ello, queda claro que para este modelo económico resulta mucho más fácil administrar y por tanto, controlar la pobreza, que erradicarla;

- ante la necesidad de una gestión que empuje la selectividad y la focalización, se recurre a la adopción de modelos de gestión propios de la iniciativa privada en las organizaciones públicas, por ser los que llevan este tipo de mecanismos discriminantes –de competencia implícita- al extremo.

Para el sexenio de Felipe Calderón puede esperarse una continuidad, pues condiciona la puesta en marcha de la pensión para los adultos mayores a la viabilidad financiera que pudiera tener un programa destinado únicamente a las personas en pobreza extrema. Si la pensión se entregara de manera universal, se evitaría el manejo clientelar que se ha dado a los proyectos sociales pero, ya hemos visto, ahora se trata de discriminar, de competir, de escoger, de distinguir. Si la “selectividad” y la “focalización” favorecen la “competencia” por ser acreedores a la asignación de los recursos, ¿qué tipo de mecanismos se utilizaron al interior de las instituciones públicas para fomentar dicha “competencia”? Recordemos que es la competencia –variable definitoria de la esfera del mercado- y no tanto la cooperación, lo que pretende introducirse en el sector público actualmente. Veamos algunas características acerca del modo en que esto fue realizado para el caso de México durante el sexenio concluido.

1.2 Política Económica y Gestión Pública: la racionalidad del mercado llevada al sector público.

Poco después de las elecciones federales en México, *Newsweek* del 17 de julio dedicaba su portada al recién electo presidente con una frase sumamente reveladora: “*Mexico Inc. Vicente Fox wants to run his country like a world class company*”. Desde su campaña electoral, el candidato panista demostró estar en sintonía con esa concepción: sus asesores comprendieron que, en un mundo global, el poder se gana en una competencia, y este concepto de “competencia” genera, inevitablemente, asociaciones de tipo mercantil. Se mantuvo, a lo largo de la campaña, una racionalidad mercadotécnica orientada a ganar el mayor número de “clientela” electoral. Fue común el intercambio de promesas y de programas por votos, en donde el ciudadano se convirtió en un cliente que elegía entre las ofertas de programas existentes en el mercado político (Kersting, 2000: 220) en el entendido de que la oferta social implícita en los programas políticos representa, con matices, oportunidades económicas particulares para la maximización de beneficios (Huerta, et. al., 2007). El “cliente”, el decisor racional, preocupado sólo por maximizar su bienestar individual, se convertía en la meta, en clara concordancia con la ideología y los valores propios de la gestión empresarial, tan ensalzada por el programa económico establecido por el Consenso de Washington.

Una tendencia era clara: llegaba al poder una clase política cuya formación había sido adquirida en la iniciativa privada fundamentalmente. En su gabinete inicial, de una muestra de 38 secretarios de Estado, 26 tenían gran experiencia en el sector privado; 12 de ellos, exclusivamente en grandes trasnacionales³⁵. Entre los casos más representativos, de una

³⁵ Casos como los de Francisco Gil Díaz, secretario de Hacienda y Crédito Público, quien fuera Director General de Avantel y Coordinador de Economía en el ITAM; de Eduardo Martens, secretario de Energía que antes se desempeñó como director de Union Carbide y Vitro, así como de la primera secretaria de Turismo, Leticia Navarro, ex directora de Gillete, Jafra y Pepsico, resultaron significativos. Poco después saldrían a la luz pública historias en torno a Cristóbal Jaime Jáquez, titular de la Conagua durante el sexenio foxista, sobre Nueva Atalaya, Coahuila, convertida en páramo por la explotación de empresas lecheras, siendo patente la protección de Jáquez a las empresas “de sus conocidos” respecto al agua, especialmente a los de Lala, donde el funcionario se desempeñó. A pesar de lo anterior, Conagua fue multipremiada en materia de calidad durante el sexenio foxista: el Reconocimiento Innova 2003, por Mejoras en la productividad en los distritos de riego a través de la transparencia y duplicación de recursos para rehabilitación; el Reconocimiento Innova

muestra de 19 secretarios que se habían desempeñado como docentes en grandes escuelas privadas, 5 lo habían hecho en el ITESM, 4 en el ITAM y 3 en la Universidad Anáhuac, tratándose las mas de las veces de las organizaciones de las que egresaron. Esto nos lleva a recordar la afirmación de Linder y Peters (1993: 26) en el sentido de que

“los individuos incluidos dentro de una organización probablemente influyan en los tipos de instrumentos que favorece la organización. Así como las organizaciones pueden verse influidas por el periodo en el que fueron fundadas, también los individuos pueden verse influidos por la época en que se socializaron políticamente y en la que fueron reclutados por la organización (...) quizá más importante que la edad o la socialización general sea la socialización profesional recibida por los miembros de una organización”.

Será entonces esa socialización profesional la que en muchos sentidos defina la interpretación y reapropiación que los sujetos hacen del contexto. Las acciones tomadas serían igualmente reveladoras. Si bien después habría de disolverse, Fox comenzó por nombrar un nuevo Consejo de Administración en Pemex, representativo de la alta eficiencia, al incluir en él sólo empresarios mexicanos “de clase mundial”³⁶. Y las declaraciones irían en el mismo sentido: en su gira por Asia, tanto en Corea –donde afirmó que “somos un gobierno de negocios y queremos servirle (a los empresarios) para hacer negocios juntos” (reseñado por Venegas, 2001a)- como en Japón –en el mismo tono, “nosotros somos empresarios sabemos hacer negocios” (Venegas, 2001b)- sus discursos repetían constantemente los términos “negocios”, “empresarios” e, inevitablemente, “inversión privada”.

Para algunos escépticos, las principales causas por las que exitosos gerentes privados llegan al sector público pueden inferirse a partir de la lectura de un clásico de la Administración Pública:

2004, por el Registro Público de Derechos de Agua que permite conocer los volúmenes globales concesionados, y el Reconocimiento Innova 2005, por Sistema de gestión de procesos de infraestructura hidroagrícola, además de recibir ese mismo año, extrañamente, la Mención Honorífica del Programa Anual de Transparencia.

³⁶ Sin duda, dicho Consejo debió haber sido disuelto ante una opinión pública adversa y escéptica de la “alta eficiencia” de los seleccionados: Carlos Slim tiene un monopolio, de ahí las ganancias, pero no ha dado muestras de alta efectividad. Lorenzo Zambrano, de Cemex, cuenta con el apoyo arancelario que le permite parecer altamente competitivo. Alfonso Romo enfrenta serios retos financieros en sus empresas, y Rogelio Rebolledo es más conocido por sus ligar con Dupont que por su talento. La supuesta superioridad y efectividad de la “visión empresarial” fue más que puesta en duda en el caso mexicano.

“Aun con patriotismo y celo, el ejecutivo de empresa más capaz del país podría resultar un lamentable fracaso en el gobierno. De hecho, en realidad muchas de tales personas fallan en el gobierno. Sin embargo, la prensa suele tratarlos con benevolencia especial (...) De manera extraña, fueron llamados al gobierno por razones más políticas que lo opuesto, como comúnmente se supone. Con frecuencia se les nombra para ocupar cargos oficiales como medio de obtener un apoyo adicional a la acción del gobierno. O bien se les busca por su prestigio, el cual, puesto que el gobierno tiene la tarea de mantener y de desarrollar la unidad política, siempre es un factor digno de consideración” (Appleby, 1945: 266).

La conducta de estos ejecutivos trasladados al sector público tendría que resultar fácilmente predecible en la medida en que

“(...) tenían la idea fija de que la mejor manera de promover el bienestar público sería ayudar a las empresas privadas y, en consecuencia, suponían que hacer favores a tales empresas era su muy sencillo deber gubernamental” (Appleby, 1945: 268).

Al iniciar el sexenio foxista, la recién creada Oficina de la Presidencia de la República para la Innovación Gubernamental generó el “Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental”, según el cual, “todo lo que no aporte a superar retos, será desechado” pues “se trata de eliminar grasa y fortalecer músculos”, con un enfoque de “*Corporate Governance*” cuya frase emblemática se resumía en la observación de que “la burocracia es el arte de complicar lo sencillo” (Hernández, 2001). Ahí se plasmaba la aspiración sexenal de

“formar parte de la inmensa minoría (*sic*) de gobiernos exitosos que, simplemente cumpliendo vigorosamente las demandas tan anheladas de la sociedad, se convierten en estadistas, ingresando a la memoria colectiva por la puerta grande de la historia” (cursivas propias).

A lo largo de 48 páginas membretadas con el escudo de la administración Fox, se reiteraba que la función pública de México pasaría de una “excesiva obesidad de estructuras” a un gobierno innovador que en 730 días habría “cambiado para siempre”. El modelo de “innovación social” propuesto se basaba en la puesta en funcionamiento de las tesis empresariales de productividad, calidad total y “valor agregado” aplicadas a la función pública, requiriendo para ello estructuras más planas, más sencillas, con menos niveles y

menos plazas. Su objetivo era echar a andar “mecanismos de vanguardia” que operan en “gobiernos de primera clase” para los que la burocracia es innecesaria. La estrategia sería “reconocer la contribución superior y sancionar el desempeño mediocre” de los servidores públicos. Los “usuarios”, como se denominaba a la ciudadanía en general, al Congreso de la Unión, a los gobiernos estatales y al Poder Judicial, debían notar el cambio antes de la elección presidencial del 2006.

A partir de ese momento, acciones como la certificación de dependencias y entidades públicas en ISO 9000, así como la aparición de premios en materia de calidad dentro de la Administración Pública Federal, de Programas como Intragob y de la llamada “Agenda de Buen Gobierno”, se convirtieron en directrices de la gestión pública en el sexenio foxista (Magallón, 2006), durante el cual, en sus dos primeros años, comenzaron las certificaciones en calidad en la norma ISO 9000. Del 2002 al 2005, se otorgaron 119 distinciones a entidades del gobierno federal, clasificadas en: Premio Intragob, Premio Nacional de Calidad, Reconocimiento Innova y Premio Innova.

Lo que puede desprenderse de este tipo de reconocimientos es que cualquier Modelo de Calidad es excluyente. Inevitablemente, se premian sólo ciertos aspectos –procedimientos acotados, medibles, calculables y, por tanto, controlables-, descuidando aquellos que resultan esenciales para la legitimidad de cualquier institución pública.

En una primera aproximación, se trata de un proceso de isomorfismo coercitivo, dado que la distribución de los fondos internacionales destinados a combatir la pobreza depende de la calificación de “buen gobierno” que reciban los países, según hayan fortalecido las capacidades institucionales que coadyuven a la consolidación de reformas estructurales de orden neoliberal. De acuerdo con el Banco Mundial,

“although some empirical controversies persist, government performance is increasingly accepted by researchers and specially by policymakers as a guide to aid allocation. Government performance is generally agreed to include economic policy, other anti-poverty programs, and the quality of governance and institutional capacity” (Banco Mundial, 2001: 93).

A los componentes paradigmáticos del Consenso de Washington, se ha sumado una multitud de nuevas reformas de segunda generación, encaminadas a “reconstruir el aparato estatal” y de apoyar la factibilidad de implementación de ciertas políticas; se trata de reformas que impulsan una transformación institucional profunda (buen gobierno, reforma del sistema judicial, reforma de los derechos de propiedad, reforma laboral, erradicación de la corrupción, reforma del sistema regulatorio) que, de instrumentarse, presumiblemente harían buenas las medidas iniciales del propio Consenso (véase CLAD, 1998).

En América Latina contamos con ejemplos de la implementación de la Nueva Gestión Pública (NGP), como en los casos de la reforma de la autoridad tributaria nacional de Perú y la introducción de la tecnología de Internet para la administración de los impuestos en Brasil. En ambos ejemplos, el resultado esperado era la mejora en la recaudación del ingreso fiscal. Lo que tenían en común estos proyectos de cambio es que se trataba de procesos clave para el resto de la administración pública, tan estratégicos que recibieron todo el apoyo político en la medida en que apuntaban directamente a la “primera generación” de reformas y al “imperativo fiscal” que la caracterizó (Nickson, 2002).

A pesar de exitosos casos aislados, los principales cambios legales que posibiliten las reformas de la NGP no podrán realizarse en Latinoamérica mientras no exista cooperación entre los tres poderes de gobierno, además de que “la primacía de la lealtad política de los altos mandos administrativos hacia sus líderes de la organización, la falta de estabilidad en el trabajo y la ausencia de movilidad horizontal conspiran contra los ingredientes esenciales de coordinación, flexibilidad y confianza interorganizacional requeridos para implementar las reformas de la NGP” (*idem*).

Los países llamados “pioneros” en la NGP partieron de una burocracia weberiana consolidada, por lo que la introducción de flexibilidad y libertad de gestión no resultaron contraproducentes en un sistema basado en un sistema de profesionalismo compartido y de códigos éticos de conducta muy arraigados. En América Latina, por el contrario, nunca ha

existido un sistema “clásico” de administración pública, por lo que la búsqueda de su consolidación sería lo lógico y obligado³⁷.

En México se realizaron esfuerzos por la implementación de la NGP en sexenios previos al foxista. Según reseña Nickson (2002), en 1996, Ernesto Zedillo anunció el Programa Nacional de Desarrollo Administrativo, el último de una larga lista de planes para modernizar la administración pública, para convertirse en la punta de lanza de la nueva SECODAM. Las propuestas centrales incluían la introducción de un proceso de selección para ingresar a la administración pública, programas de entrenamiento, fortalecimiento de valores éticos y una más efectiva ejecución de leyes para controlar su comportamiento, además de la introducción de estándares de servicio e indicadores de desempeño, con sus respectivos sistemas de monitoreo. El éxito a largo plazo de las iniciativas de SECODAM fue condicionado a la introducción de un servicio civil profesional entre los 120 000 puestos de jerarquía media a superior en los funcionarios públicos; siendo éstos cargos de confianza, por designación “política”, ahora tendrían que sujetarse a un examen abierto a candidatos internos y externos al sector público. Pero el obstáculo fundamental no se superó: los sindicatos se manifestaron a favor de tener un solo sistema que cubriera los cargos de los niveles bajos y medios, el cual sería controlado efectivamente por ellos.

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, el redimensionamiento del sector paraestatal de la economía, a través de la desincorporación de empresas consideradas no estratégicas, se tradujo en la reducción de más de 900 empresas, pasando de 1155 entidades que había en 1982 a 221 a fines de 1983. Para la instrumentación del “Estado solidario” propio del “liberalismo social” que fuera la rúbrica de este régimen, se reconocía que la sola intervención del Estado no garantizaba la solución o el arreglo de los problemas y fallas del mercado y que, incluso, la concertación podía ser un recurso anodino si no se elevaban la eficacia y la eficiencia de la gestión gubernamental, por lo que se requería un nuevo gerente gubernamental y público (Villarreal, 1993).

³⁷ Mas aun, se dice que no resulta extraño que la mayoría de las reformas “exitosas” y “de fondo” en torno a la NGP entre los países de la OCDE se haya ubicado en el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia dado que, donde prevalecen los sistemas parlamentarios, se encuentra mayor coherencia entre el poder ejecutivo y el legislativo, cuya armonía es decisiva para obtener cambios legislativos necesarios en reformas fundamentales de orden organizacional, financiero y de gestión de personal (Nickson, 2002).

Durante el sexenio foxista, en diversos comunicados oficiales llegó a afirmarse que la política de calidad del Gobierno Federal tenía por objetivo lograr un gobierno de clase mundial, innovador y con una sólida cultura de calidad total, *capaz de proyectar una imagen confiable y transparente*. Para ello, había sido necesario evaluar su gestión con base en estándares de competitividad, promover la dignificación y eficacia del servicio público, rediseñar sus procesos y servicios, y dirigir su quehacer hacia el cumplimiento de las expectativas y necesidades de los ciudadanos. Algunos de los esfuerzos administrativos por implementar la NGP fueron:

- Agenda de Buen Gobierno (documento que se analizará más adelante),
- Modelo de Calidad Intragob, que afirmaba contribuir a las 6 estrategias de la Agenda de Buen Gobierno para impulsar un Gobierno de calidad, que satisfaga y *supere*, las expectativas de los clientes y ciudadanos en los servicios que se les brindan. Para ello, evaluaba 8 líneas básicas o criterios en las que debían avanzar las entidades y dependencias públicas: satisfacción del cliente, liderazgo, desarrollo de funcionarios y gestión de capital intelectual, administración de la información y la tecnología, planeación, gestión y mejora de los procesos, impacto, y resultados.
- En 2002 se estableció el Premio Intragob, con el cual se reconocían los mayores avances en calidad total obtenidos por las dependencias y entidades públicas. Entre 2002 y 2003 recibieron esta distinción sólo 20 instituciones gubernamentales.
- En 2002 el Ejecutivo Federal institucionalizó el Reconocimiento Innova, el cual tenía por objetivo reconocer los logros y avances en materia de innovación y calidad gubernamental.
- Desde 2002 se estableció el Premio de Innovación en la Administración Pública Federal, reconocimiento a los casos de innovación con mayor impacto a la Agenda de Buen Gobierno, premiando las mejores prácticas gubernamentales en el compromiso con la innovación y la calidad.

- En 2000 únicamente 2 secretarías contaban con la certificación en ISO 9000, en tanto que para 2003 se tenía un total de 45 dependencias y entidades con al menos una unidad administrativa certificada.
- Las “Cartas Compromiso al Ciudadano” (CCC) eran, se decía, documentos públicos, accesibles, sencillos y claros que tenían por objetivo proporcionar a la ciudadanía toda la información necesaria para realizar un trámite o solicitar un servicio, con énfasis en los estándares de calidad que la dependencia o entidad pública se compromete a cumplir, así como en la incorporación de formas de participación ciudadana.

Instrumentos para materializar y operacionalizar la NGP como los ya mencionados (cartas ciudadanas, códigos de conducta, publicación de indicadores de desempeño en el logro de objetivos), tendrían que ver sujeta su institucionalización a la voluntad de un liderazgo político que podría restarles sustentabilidad y permanencia.

2. Política de Calidad en el Gobierno Federal durante el sexenio foxista.

De acuerdo al último informe presidencial de Vicente Fox, oficialmente, la política de calidad del Gobierno Federal tuvo por objetivo lograr un gobierno de clase mundial, innovador y con una sólida cultura de calidad total, *capaz de proyectar una imagen confiable y transparente* (cursivas nuestras). Para ello, ha sido necesario “evaluar su gestión con base en estándares de competitividad, promover la dignificación y eficacia del servicio público, rediseñar sus procesos y servicios, y dirigir su quehacer hacia el cumplimiento de las expectativas y necesidades de los ciudadanos”.

Hemos puesto en cursivas lo que creímos esencial para poder etiquetar como “mito” aquello que sólo busca elevar la legitimidad, aunque no forzosamente la eficiencia de la administración pública: el énfasis en “proyectar una imagen” deberá llevarnos a evaluar efectivamente el impacto de las prácticas de calidad, no sólo en términos cuantitativos de

desempeño y eficiencia porque, luego de un sexenio de este tipo de prácticas, ¿verdaderamente se logró “proyectar una imagen confiable y transparente”?

Se afirmaba que, para llevar a cabo esta profunda transformación de la gestión gubernamental, la política de calidad estaría dirigida hacia la atención de tres aspectos prioritarios:

- La calidad de los servicios,
- La integridad de los servidores públicos,
- La *percepción* de la sociedad respecto a la *confiabilidad* y eficacia de la Administración Pública Federal. Se buscaría, en conclusión, “un Gobierno *confiable* en sus políticas, procesos y servicios, *a través de la certificación* de sus Sistemas de Gestión de la Calidad”.

Nuevamente, se reiteraba la importancia de la “percepción” y del “proyectar imagen” – aspectos tan subjetivos y de difícil control y medición- como las prioridades a lograr a través de medidas técnicas –tan objetivas y sencillas de medir y cuantificar- como la certificación de los sistemas de gestión de calidad.

En ese sentido, se buscaría “un Gobierno con resultados tangibles y mejorados que permanentemente aplique *mediciones* en la definición de estrategias e implantación de sus acciones y le permita *evaluar* tanto la Gestión de los recursos como el impacto de sus proyectos”. Ésta se convertiría en una constante en los nuevos modelos organizacionales: el énfasis en la medición *per sé* como base de la legitimidad.

2.1 Instrumentos para implementar la Calidad en Organizaciones Públicas Mexicanas.

En este apartado, describiremos algunos de los principales esfuerzos por llevar al calidad a la Administración Pública Federal. En todos ellos podrá percibirse la marcada importancia otorgada a la cuantificación a lo largo de la evaluación de su diseño, puesta en práctica e

institucionalización³⁸. ¿Por qué la enorme significación de la evaluación basada en indicadores de orden cuantitativo? Seguramente porque los organismos supranacionales evaluadores de nuestros esquemas de gestión utilizan esos esquemas y, por una suerte de “isomorfismo mimético”, son trasladados a nuestras instituciones nacionales.

Así, según nota publicada en primera plana de *Reforma*, del 10 de mayo de 2004, la calidad de las instituciones gubernamentales en México empeoró en los últimos dos años, pues decayó en cinco de las 6 variables con las que el Banco Mundial (BM) califica ese rubro. Las variables que tuvieron una caída entre 2002 y 2004 fueron la estabilidad política y ausencia de violencia, la voz y rendición de cuentas, la efectividad gubernamental, el control de la corrupción y el Estado de derecho. El informe bianual “*Nuevos Indicadores de Gobernabilidad*”, que evalúa 209 países, indica que sólo en el rubro de calidad regulatoria, México mostró cierta mejoría en el periodo referido.

Si bien la caída en la calidad de las instituciones gubernamentales mexicanas se inscribe en una tendencia mundial al estancamiento, según el informe, en EU la situación fue distinta a la mexicana: el principal socio comercial de México mejoró en su estabilidad política, efectividad gubernamental, Estado de derecho y el combate a la corrupción. Así, en materia de calidad institucional, México salió mal librado en el 2004, al reprobar en casi todos los indicadores evaluados por el Banco Mundial.

Nuevamente, ¿por qué el necesario cambio en la Administración Pública? Según el informe del Banco Mundial, los inversionistas a escala mundial ven a la gobernabilidad como un factor clave para tener un clima sano de inversiones, en tanto que las agencias donantes de ayuda externa también tienen claro que los recursos que destinan a países con una buena calidad institucional son mejor aprovechados: “los reformadores del Gobierno, ciudadanos, empresas domésticas e inversionistas extranjeros, ven la gobernabilidad como el

³⁸ Cabe recordar que, desde la perspectiva del Nuevo Institucionalismo Económico, marco de donde toma sus fundamentos teóricos la NGP, la base implícita necesaria, fundamental, innegable, el requisito básico para la institucionalización de una práctica “racional” –que llevará ineludiblemente a la obtención de comportamientos “racionales”, es aquello que el *homo economicus* demanda para convertirse en una realidad inobjetable y cotidiana: incentivos racionales (Magallón, 2004).

ingrediente clave para el desarrollo sostenible y un clima de inversión sano”, mencionaba el Informe.

La estabilidad política de México, por ejemplo, fue calificada en el 2002 con 52.4 puntos de 100 posibles, y para 2004, la nota cayó a 43.7. El BM agrega que algunas variables, como voz y rendición de cuentas, que mide derechos humanos, políticos y sociales, aunque mejoraron hasta el 2002 –desde que empezaron a medirse en 1996-, en esta última evaluación tuvieron un retroceso. El único rubro en el que México “pasó de panzazo” fue en el de Calidad Regulatoria, según puede apreciarse de manera más esquemática en el Cuadro 1.

Cuadro II.1

INDICADORES DE GOBERNABILIDAD

Indicador	2002	2004	Variación
Efectividad gubernamental	65.7	56.7	-9.0
Estabilidad política	52.4	43.7	-8.7
Rendición de cuentas	59.6	56.8	-2.8
Control de la corrupción	51.0	48.8	-2.2
Estado de derecho	47.4	45.9	-1.5
Calidad regulatoria	66.8	68.0	1.2

(Calificación en puntos de 0 a 100, 0 equivale a mala calidad y 100, a buena calidad institucional)

Fuente: Banco Mundial, Informe bianual “*Nuevos Indicadores de Gobernabilidad*”, 2004.

Veamos ahora qué acciones se trataron implementar durante el sexenio foxista para revertir este tipo de indicadores.

A. Certificación de dependencias y entidades públicas en ISO 9000.

Nuevamente, la evaluación de carácter cuantitativo, con base en indicadores numéricos, para suponer entonces que efectivamente existe una mejora en la calidad de las entidades

públicas, vuelve a hacer aparición cuando en los informes y las páginas web oficiales se afirma que, por ejemplo:

- En 2000 únicamente 2 secretarías contaban con la certificación en ISO 9000, en tanto que para 2003 se tenía un total de 45 dependencias y entidades con al menos una unidad administrativa certificada.
- A junio de 2004, la APF (Administración Pública Federal) contaba con 1 273 centros de trabajo certificados bajo esta norma, 196.7% más respecto a los 429 certificados disponibles en 2000. Este resultado muestra que, numéricamente, se cumplía con los objetivos marcados para 2004-2006 de certificar con ISO 9000:2000 los 1 937 procesos de producción y de servicios sustantivos con alto valor agregado a los ciudadanos y a la sociedad mexicana.

B. Impulso a la mejora de la calidad regulatoria en la gestión pública.

El que el único rubro en el que México obtuvo una leve mejoría según el Banco Mundial haya sido el de calidad regulatoria, puede explicarse por datos oficiales como los siguientes:

- Durante la segunda mitad de 2003 y primeros meses del 2004, la Secretaría de la Función Pública (SFP) detectó y priorizó 156 Trámites y Servicios de Alto Impacto Ciudadano (TYSAICS) en 38 instituciones públicas, de acuerdo con los criterios: número de usuarios, recurrencia, ingresos generados y quejas y denuncias.
- La SFP y la COFEMER, con la interacción directa del sector privado representado por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) han logrado mejoras tangibles que impactan las 6 líneas de acción de la Agenda de Buen Gobierno, a efecto de proporcionar un beneficio directo a las empresas y de reducir costos de operación de las instituciones, todo en beneficio de la competitividad nacional.
- Debido a la importancia que tienen los trámites para el desarrollo de la actividad económica, el sector privado, a través del CCE, elaboró e hizo llegar al Gobierno

Federal durante 2003 2004 tres listados de acciones de mejora regulatoria relativos a trámites con alto impacto sobre la actividad productiva.

- Estos documentos comprenden peticiones de mejora a 68 trámites de alto impacto, 48 de los cuales han sido simplificados al 30 de agosto de 2004, conforme a las solicitudes del sector privado.
- Las Cartas Compromiso al Ciudadano (CCC) son documentos públicos, accesibles, sencillos y claros que proporcionan a la ciudadanía toda la información necesaria para realizar un trámite o solicitar un servicio, con énfasis en los estándares de calidad que la dependencia o entidad pública se compromete a cumplir, así como en la incorporación de formas de participación ciudadana. Estas cartas tienen por objetivo que los ciudadanos perciban una mejora continua en los niveles de eficacia y eficiencia, dotando a la ciudadanía de un instrumento de transparencia que se sume a los esfuerzos preventivos contra la corrupción.

C. Acciones de coordinación intragubernamental para promover la calidad.

En 2001 se creó el Consejo Nacional de Organismos Estatales por la Calidad (CONOREC), máximo organismo nacional que agrupaba a las instituciones estatales encargadas de promover la calidad en sus entidades. Su impulso a la calidad se identifica mediante:

- a. formación y acreditación de consultores y de evaluadores del Modelo de Calidad Intragob.
- b. Brindar asesoría en el desarrollo e implantación de sistemas de calidad, que permitan fortalecer las exportaciones de las empresas locales.
- c. El CONOREC llegó a integrarse con la participación de 22 entidades federativas, teniendo en proceso de incorporación a los estados de Michoacán, México y Zacatecas.
- d. A través de la Red de Calidad, durante 2004 se realizaron 2 eventos para formación de consultores en el Modelo Intragob, y se firmarían convenios de apoyo con la SEP y la de Salud, así como con PEMEX, para el desarrollo de sus recursos humanos en las delegaciones estatales.

D. Premios y reconocimientos en materia de Calidad dentro de la Administración Pública Federal (APF).

Oficialmente, se afirma que, con el propósito de consolidar una “cultura de calidad total” y arraigar una “filosofía de mejora continua” en los procesos públicos, el Ejecutivo Federal implementó los siguientes premios y reconocimientos, que *incentivan* (cursivas nuestras) la transformación de la gestión gubernamental hacia nuevos estándares de calidad:

- en 2002 se estableció el Premio Intragob, con el cual se reconocían los mayores avances en calidad total obtenidos por las dependencias y entidades de la APF. Entre 2002 y 2003 recibieron esta distinción 20 instituciones gubernamentales.
- Durante 2004 se recibieron 51 inscripciones para competir al Premio Intragob 2005.
- En 2002 el Ejecutivo Federal institucionalizó el reconocimiento Innova, el cual tenía por objetivo reconocer los logros y avances que en materia de innovación y calidad han alcanzado las instituciones públicas. Particularmente, el reconocimiento se dirige a iniciativas de las dependencias y entidades que presentan resultados evidentes y verificables en beneficio de la ciudadanía, o bien en la operación y productividad del gobierno en alguna de las seis líneas de acción que conforman el Programa de Innovación y Calidad:
 - Transparencia y Combate a la corrupción,
 - Profesionalización del servicio público,
 - Cultura de Calidad en el servicio público,
 - Uso de tecnologías de la información y telecomunicaciones,
 - Desregulación y simplificación administrativa
 - Ahorro y reducción del costo del gobierno.
- Desde 2002 se estableció el Premio de Innovación en la Administración Pública Federal, máximo reconocimiento a los casos de innovación con mayor impacto a la Agenda de Buen Gobierno, y reconoce las mejores prácticas gubernamentales en el compromiso con la innovación y la calidad.

- Durante 2003 se evaluaron más de 137 prácticas de gobierno ejecutadas en diversas dependencias y entidades públicas, de las cuales se seleccionaron 8 prácticas de buen gobierno.
- En 2004, se inscribieron 101 prácticas provenientes de 29 dependencias y entidades, mismas que competirán para obtener el Reconocimiento Innova , que se entregará en noviembre en la Semana Nacional de Innovación y Calidad en la APF. Nuevamente, pareciera que los premios –y las prácticas de calidad- se concentran en un puñado de entidades. El porqué de ello, a qué giro pertenecen las entidades premiadas, a qué tipo de usuarios atienden y qué productos ofrecen permitirá establecer cuál es el “perfil” de una “institución de calidad” para el actual régimen y, por supuesto, cuáles son sus prioridades en materia de modernización administrativa de acuerdo al proyecto económico vigente.

Veamos uno de los premios más mencionados durante el sexenio foxista: el Premio Innova, reconocimiento otorgado a ideas y prácticas “innovadoras” que ya se hayan implantado y hayan demostrado (fundamentalmente mediante indicadores) que arrojan resultados.

a) Premio Innova³⁹.

La Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental delega al fideicomiso del Premio Nacional de Calidad la coordinación del proceso de evaluación y selección de los premios Intragob e Innova. Lo interesante y revelador sería averiguar si el fideicomiso del Premio Nacional de Calidad está integrado por organizaciones privadas del tipo ITESM, CEMEX, etc., y si en él figuran instituciones públicas.

¿Por qué la Oficina del Premio Nacional de Calidad? Oficialmente, los argumentos que se enunciaban iban en el sentido de que:

- La OPCN administra el proceso como tercera parte “neutral”,

³⁹ Información tomada de <http://formacion.innova.gob.mx/archivos/teleconferencia01/premio.doc>, consultada en mayo de 2006.

- Contar con el respaldo del Consejo Técnico del PNC (evidentemente, como fuente de legitimidad)
- Aprovechar la experiencia técnica,
- Compartir los mismos principios y valores.

Entre los objetivos formales del Premio se encontraban:

- Identificar y reconocer prácticas de innovación en la Administración Pública, que puedan ser replicadas
- Fomentar la creatividad e innovación
- Provocar la innovación como factor de competitividad
- Potenciar los avances de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno.
- Difundir los casos de éxito de innovación en la Administración Pública para generar efectos sinérgicos de intercambio

A los rubros bajo evaluación –al parecer, tomados de la Agenda de Buen Gobierno- se les asigna, nuevamente, ponderaciones numéricas, cuya fijación (bajo qué criterios, por ejemplo, se consideró que “gobierno de calidad” tenía la misma importancia y, por tanto, equivalía al mismo puntaje que “gobierno honesto y transparente”) no es explicitada en los comunicados oficiales.

Son evidentes, por lo menos, dos rasgos básicos de la NGP internalizados en la naturaleza misma del Premio Innova: primero, la reiterada intención de convertir en medible absolutamente todo (*quadrophenia*, en términos de Vincent De Gaulejac, 2005), aún las variables más subjetivas e intangibles y, en un segundo momento, el hecho de que un premio representa en sí mismo un “incentivo racional” capaz de llevar a la institucionalización de un comportamiento racional, según el Nuevo Institucionalismo en su vertiente económica. Los factores bajo evaluación fueron tomados de las estrategias señaladas como esenciales en la “Agenda de Buen Gobierno”, en tanto que, los criterios que se evalúan dentro de cada estrategia, son los que constituyen el Premio Innova.

Cuadro II.2

FACTORES Y PONDERACIÓN PARA EL PREMIO INNOVA Estrategias de la Agenda de Buen Gobierno como base de Innova.

Factores	Puntaje
Gobierno que cueste menos	100
Gobierno de calidad	100
Gobierno profesional	100
Gobierno digital	100
Gobierno con mejora regulatoria	100
Gobierno honesto y transparente	100

Ponderaciones consideradas por el Premio Innova

Factores	Puntaje
Alcance de los beneficios	100
Impacto de los beneficios	300

La suma total de todos los puntos da: 1,000

Desglose de puntos por estrategia:

Gobierno que cueste menos

Elementos de evaluación (criterios)

- Nivel de ahorro
- Confiabilidad del ahorro
- Estabilidad del cambio
- Retorno de la inversión

Valor del factor: 100

Valor del criterio: 25

Gobierno de calidad

Elementos de evaluación (criterios)

- Satisfacción del ciudadano
- Certificado ISO 9000
- INTRAGOB
- Oportunidad en la entrega del servicio.

Valor del factor: 100

Valor del criterio: 25

Gobierno profesional

Elementos de evaluación (criterios)

- Planeación de recursos humanos
- Desarrollo profesional
- Capacitación y certificación

- Evaluación del desempeño

Valor del factor: 100

Valor del criterio: 25

Gobierno digital

Elementos de evaluación (criterios)

- Presencia en medios digitales
- interacción con ciudadanos
- transacción (*término no claro ni específico*) al alcance de los ciudadanos
- Transformación del servicio

Valor del factor: 100

Valor del criterio: 25

Gobierno con mejora regulatoria.

Elementos de evaluación (criterios)

- Evita crecimiento de disposiciones
- Brinda certeza jurídica y operativa
- Simplifica trámites y tiempo al usuario
- Mejor práctica replicable en la Administración Pública.

Valor del factor: 100

Valor del criterio: 25

Gobierno honesto y transparente.

Elementos de evaluación (criterios)

- Acciones en transparencia y combate a la corrupción (TCC)
- Percepción de los usuarios en TCC
- Indicadores de TCC

Valor del factor: 100

Valor del criterio: 33.34

Alcance de los beneficios.

Elementos de evaluación (criterios)

Local	25 puntos
Estatad	50 puntos
Regional	75 puntos
Nacional	100 puntos

Valor del factor: 100

Impacto de los beneficios.

Elementos de evaluación (criterios)

Hacia la institución	150 puntos
Hacia la sociedad	300 puntos

Valor del factor: 300.

Proceso de Evaluación.

- Primera etapa: Resumen Ejecutivo.
- Segunda etapa: Entrevista Ejecutiva.
- Tercera etapa: Definición de ganadores.
- Premio INNOVA: Visita de campo.

b) Modelo y Premio de Calidad Intragob.

Este modelo llegó a convertirse en una verdadera exigencia para las organizaciones públicas durante el gobierno foxista. Ellas tendrían que ofrecer evidencias para reunir puntajes en los rubros bajo evaluación. Esto se explicará con mayor detenimiento a continuación.

- **Razones oficiales para su implementación.**

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Modelo de Calidad Intragob habría de contribuir, se decía, a las 6 estrategias de la Agenda de Buen Gobierno para impulsar:

3. Un Gobierno de calidad, que satisfaga y *supere*, las expectativas de los *clientes* y ciudadanos en los servicios que se les brindan.

Esta exigencia de “superar” las expectativas de los clientes, es propio del llamado “dogma de la excelencia”, paradigma vigente desde los 80. Así,

“el Modelo da Calidad Intragob está centrado en la satisfacción de las necesidades y expectativas de los clientes y ciudadanos como eje rector de los esfuerzos de calidad, mejora continua, innovación, competitividad, integridad y transparencia, con el fin de que los resultados obtenidos impacten directamente en la *percepción de la calidad* del servicio por parte de la ciudadanía”.

Resulta interesante, de nuevo, ver cuántas veces se reiteran términos y frases como “percepción” y “proyectar imagen”, permitiendo inferir entonces que el uso del discurso y

de las herramientas propias de la calidad, fungen como mitos –de acuerdo al Nuevo Institucionalismo Sociológico, como habrá de verse en esta tesis- para elevar la legitimidad. Así,

“el Modelo de Calidad Intragob *es una nueva filosofía* de Gestión de la APF orientada a satisfacer las expectativas de los clientes o ciudadanos en forma integral, a mantener y *mejorar* los resultados, y a desarrollar una visión preventiva que promueva el impulso de estrategias y planes de acción a través de procesos y sistemas”.

Resaltan lugares comunes como “satisfacción del cliente y ciudadano” (ubicando ambas categorías –cliente y ciudadano- al mismo nivel o, más aun, anteponiendo la categoría de “cliente” a la de “ciudadano”), “calidad en el servicio” (ignorando que el sector público, más que proveer de servicios, preserva y garantiza “derechos”), “que los clientes y ciudadanos obtengan y perciban los *aspectos tangibles* de la calidad”, “mejora continua”, “pensamiento sistémico”, “actuar con integridad y transparencia para dignificar la función pública y agregar valor a cada proceso que se realiza para satisfacer las expectativas, necesidades y requisitos de los clientes y ciudadanos que demandan productos y servicios de calidad”, etc.

Este modelo partía de 8 líneas básicas o criterios en las que debían avanzar las entidades y dependencias de la APF, para “adquirir el grado de madurez demandado por la calidad”: satisfacción del cliente, liderazgo, desarrollo de funcionarios y gestión de capital intelectual, administración de la información y la tecnología, planeación, gestión y mejora de los procesos, impacto, y resultados.

Para su ejecución, se enfatizaban los siguientes elementos del Modelo Intragob:

- Mejorar la calidad de los productos y servicios del sector público que tienen un *alto impacto* en la ciudadanía, *en el corto plazo* (cursivas nuestras).
- Consolidar una cultura de calidad en el servicio público.
- Lograr una Administración Pública íntegra y transparente.
- Rendir cuentas y resultados en forma sistemática.
- Impulsar el ahorro y aprovechamiento de recursos.

- Unificar un sentido o visión de mejora continua, innovación y competitividad en la gestión de las dependencias y entidades del Gobierno Federal.

La operación del modelo durante el periodo 2001-2003 se apoyó en una red de calidad en la que participaron 19 dependencias y 30 entidades de la APF, así como en el establecimiento de un Comité Directivo de Calidad en el 92% de las secretarías de Estado y el 65% de las entidades públicas.

- Características del Modelo Intragob.

Entre las características “formales” del Modelo se encuentran:

- *Enfoque integral*: al atender a sus lineamientos, en forma directa se impulsan las tareas requeridas para el cumplimiento de los puntos de la Agenda de Buen Gobierno. Podemos desprender de esto que, entonces, no es “integral”, si se limita a la definición que de “buen gobierno” proporciona la Agenda en esta materia.
- *No es prescriptivo*: promueve el empleo de prácticas o herramientas acordes a las características particulares de la Dependencia o Entidad y su entorno y, no se basa en ninguna teoría o corriente específica. Sin embargo, puede resultar difícil de creer el que no haya corriente de pensamiento implícita en cualquier modelo técnico. Este modelo sí se basa en una corriente específica: la teoría económica neoclásica. Es más, este modelo técnico –casi forzosamente, según lo explica el Nuevo Institucionalismo Sociológico– tendrá que internalizar los propios “mitos” vigentes en ese contexto temporal.
- *Consiste en 8 criterios*: que a su vez se subdividen en subcriterios que “representan las características fundamentales de todo sistema

organizacional”. No se explica según quién o qué entidad o bajo qué criterios se concluyó que los criterios que el Modelo contempla “representan las características fundamentales de todo sistema organizacional”. En todo caso, la concepción que se tiene de “todo sistema organizacional” es muy limitada. Sin embargo, el Modelo afirma que su contenido permite identificar los sistemas y procesos de la Dependencia o Entidad y su estructura facilita su administración y mejora.

- *Una herramienta para el diagnóstico* y evaluación del progreso o grado de madurez: el cual permite apreciar las fortalezas y oportunidades.
- *Es un Sistema de Gestión* que permite **provocar la evolución** de la Dependencia o Entidad para lograr niveles de desempeño **de clase mundial** en la APF (el subrayado es nuestro).

Se afirma, además, que “el elemento clave del desarrollo de las Dependencias o Entidades, se encuentra en la *aplicación* sistemática del modelo *en todas sus aplicaciones*” (sic). Amén de la tautología (al señalar que *lo que se aplica funciona si se aplica en las aplicaciones*), resalta la supuesta infalibilidad del modelo desde el momento en que se asegura que, con su aplicación basta para que se desarrollen las entidades públicas, pues el modelo en sí es “el elemento clave” para ello.

Finalmente, se recuerda que “el reto en la aplicación del Modelo *se centra en la capacidad de los líderes* para alentar la apertura hacia la mejora continua y la innovación en las Dependencias”. Según este discurso, a eso se limita la explicación al porqué el modelo no podría aplicarse: a la capacidad del líder. Ese énfasis en el liderazgo, que inclusive es un criterio de Intragob, es una constante reiterada en los actuales discursos de Calidad en el sector público mexicano.

- Recomendaciones para la implementación del Modelo Intragob.

Ya hemos hablado del reiterado énfasis en que el Modelo de Calidad Intragob es un instrumento diseñado para guiar a las Dependencias o Entidades en el establecimiento de prácticas de gestión pública *que han demostrado ser exitosas* como si, por vía isomorfismo mimético –o, en algunos casos, coercitivo- el “éxito” se propagara. Veamos ejemplos que explican la forma de aplicar algunas de estas prácticas. Dado que, oficialmente, la naturaleza del Modelo de Calidad Intragob es “no prescriptiva”, se afirma que no se pretende con estas ilustraciones prescribir la forma de *interpretar* el Modelo Intragob (en él abundan términos en sí mismos ambiguos y, por tanto, polisémicos), sino sólo *ejemplificar maneras de traducir* los requerimientos planteados en prácticas de gestión o *documentos que constatan su existencia*.

Luego de analizar estas recomendaciones, cabría preguntarse si, para asumir que algo como la Calidad “existe” en una organización, basta con demostrar la existencia de un simple documento.

Criterio	Contexto al que obedece:	Se requiere enfatizar:	Subcriterios bajo evaluación	Prácticas y/o documentos para demostrar cumplimiento del criterio.
1. Satisfacción del Cliente y Ciudadano.	<p>Los servidores públicos asumen dos tipos de responsabilidades:</p> <p>a) <i>Vertical</i>: enfocada a responder a las directrices marcadas por los lineamientos establecidos en sus Dependencias o Entidades, derivados de la agenda del Gobierno establecido y la reglamentación vigente.</p> <p>b) <i>Horizontal</i>: representada por los requerimientos ciudadanos y de la sociedad en general. (¿CUÁL PESA MÁS?)</p> <p>Aun en este contexto caracterizado por los lineamientos y la reglamentación <i>existe un margen que da espacio</i> para responder a aspectos identificados como importantes por los ciudadanos.</p>	<p>Si se busca responder en forma efectiva a las demandas ciudadanas en cuanto a los servicios y <i>productos que se prestan</i> (sic), es importante que las Dependencias o Entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - escuchen la voz de los clientes/ciudadanos en aquello que concierne a sus requerimientos y necesidades específicas, - abran espacios para la participación y el involucramiento en la determinación de las características de los servicios o productos que los C/C esperan, - refuercen la integridad y la transparencia en la operación de los procesos enfocados al C/C. 	<p>1.1 Conocimiento de necesidades y expectativas de los clientes y ciudadanos.</p> <p>1.2 Relación integral con C/C.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Documentación de los procesos de conocimiento de C/C. - Las cartas de servicios a los Ciudadanos, - Planes para determinar en forma regular los requerimientos y necesidades de C/C, - Documentos sobre consultas realizadas, resultados de diagnósticos, investigaciones. - minutas de reuniones con C/C. - Metodologías para medir y asegurar que los instrumentos utilizados generan información confiable, - estrategias para hacer públicos los resultados de las consultas y diagnósticos, así como las acciones que se plantea emprender para reforzar la transparencia en la relación con los C/C. - Documentación de procesos que sirve de base para establecer la relación con C/C. - Minutas de reuniones con C/C, - procesos de recepción de quejas y reclamaciones, - planes de acción para responderlas, - mejoras derivadas del análisis de quejas y reclamaciones, - encuestas para determinar niveles de satisfacción de C/C, - mejoras en procesos de la Dependencia o Entidad como respuesta a la información generada por encuestas de satisfacción a C/C.

<p>2. Liderazgo</p>	<p>Este es un elemento básico para cerrar la brecha entre la forma de operar de una Dependencia o Entidad y los intereses o necesidades de los C/C.</p>	<p>Su alcance va más allá del cumplimiento de funciones rutinarias a su cargo, se requiere impulsar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la cultura de la excelencia en la prestación de los servicios, - la capacidad para suscitar cambios, - la innovación y modernización administrativas, - la operación de acuerdo a su marco legal, legislativo y reglamentario, - el enfoque hacia la Integridad y la Transparencia. 	<p>2.1 Desarrollo de una visión, misión y sistema de valores.</p> <p>2.2 Desarrollo e implantación del sistema de gestión de la Dependencia o Entidad.</p> <p>2.3 Motivación y apoyo al personal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Sesiones formales del equipo líder para la definición de visión, misión y valores de la Dependencia. - Reuniones o eventos en los que líderes comunican personalmente a todos los funcionarios el rumbo de la Dependencia, los valores y el Código de Conducta, - minutas de reuniones en las que funcionarios de alto nivel, han fijado el rumbo de la Dependencia, a través del diseño de una Visión, Misión o Valores. - compromisos formales establecidos para asegurar la integridad y transparencia. - Estudios de la organización que establecen la alineación entre Visión, Misión, Valores, Estrategia y Estructura. - Evaluaciones a los sistemas de calidad establecidos y con los que se opera, - Sistemas de operación que evidencian que se privilegia estructura interfuncional a tradicional. - Programas formales de comunicación con el personal para promoción de Valores y Código de Conducta, - Evaluaciones del desempeño del personal que ocupa puestos directivos, - Planes de mejora derivados de las evaluaciones del liderazgo, - Reconocimiento y recompensa otorgado por los líderes al personal por el logro de objetivos.
-------------------------	---	--	---	--

			2.4 Administración de la relación con esfera política y la sociedad.	<ul style="list-style-type: none"> - Convenios de cooperación con cámaras, asociaciones, ONG's y la sociedad, - Comunicación con grupos de C/C para su involucramiento en estrategias de la Dependencia o Entidad.
3. Desarrollo del Personal y del Capital Intelectual.	El personal de la administración pública está cada vez más bajo la lupa de una sociedad más informada y demandante. En ellos están las bases de la estructura para el cambio, a través del desarrollo de sus competencias.	El trabajo en la administración pública requiere de un alto nivel de reto por lo que se requiere atraer a los mejores talentos a soportar la creación de una cultura de administración pública enfocada a la competitividad.	<p>3.1 Sistemas de Trabajo</p> <p>3.2 Desarrollo de Competencias</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño y aplicación de las políticas para el desarrollo del Personal, - Metodologías utilizadas para el desarrollo de sistemas de trabajo de alto desempeño (centrados en el trabajo en equipo), - Descripciones de puesto actualizadas, - Estrategias de comunicación en donde se alienta al cambio cultural, - Sistemas de evaluación/ reconocimiento enfocados al alto desempeño, - Sistemas de participación del personal, - Equipos de trabajo que desarrollan proyectos específicos. - Elaboración de perfiles de conocimientos de acuerdo a los requerimientos de cada puesto, - Programas formales de capacitación desplegados de manera sistemática, - Evaluación de programas de capacitación para su mejora, además de fórmulas para medir el impacto de las nuevas competencias en el desempeño del trabajo - Registro de programas impartidos y de sus participantes, - Registro en el expediente de cada persona de los cursos en que ha participado.

			3.3 Calidad de Vida	<ul style="list-style-type: none"> - Encuestas de clima realizadas y resultados alcanzados, - Forma como se analiza el impacto del liderazgo en la generación de un clima propicio para alentar la calidad de vida, - Planes de mejora de clima organizacional generados para dar respuesta a las necesidades planteadas en los diagnósticos de clima laboral.
4. Gestión de la Información, del Conocimiento y de la Tecnología	Los objetivos que se establecen en los planes estratégicos y operativos no se pueden realizar si la Dependencia o Entidad no cuenta con una infraestructura que permita dotar al personal con la información que requiere para realizar sus funciones. La información y los datos clave para la Dependencia se seleccionan en base a su relevancia para alcanzar los objetivos estratégicos y operativos y para el mejoramiento de los procesos clave.	<p>La recopilación de la información tiene un costo, por lo que es fundamental en la administración de la información cuidar que los datos recopilados sirvan para administrar las operaciones, tomar decisiones y generar valor. Los criterios rigurosos para seleccionar datos de operación y enfocarse a los pocos vitales, son una exigencia del desempeño con calidad en la administración de la información.</p> <p>Los objetivos estratégicos y operativos requieren para su realización de una infraestructura tecnológica por lo que la alineación de sus elementos es fundamental.</p>	<p>4.1 Gestión de la Información</p> <p>4.2 Gestión del Conocimiento</p> <p>4.3 Gestión de la Tecnología</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Forma como se obtiene y registra la información para la administración y toma de decisiones de la Entidad, - Manera como se asegura la confiabilidad, oportunidad, exactitud, consistencia y seguridad de la información, - Forma como se proporciona acceso a los usuarios internos y a la sociedad en general para apoyar la transparencia en las operaciones y desempeño de la Entidad. - Forma como se identifican los conocimientos relevantes que requiere la Dependencia o Entidad, - Métodos y herramientas utilizados para estimular prácticas de innovación, - Forma como se capturan y protegen los conocimientos de la unidad, - Manera en que se da acceso a los conocimientos requeridos por los usuarios internos y externos. - Contar con una política de

				<p>administración de la Tecnología de información en la Entidad,</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formas en que se aplica la Tecnología en la admón de las tareas de la Unidad, en la admón del conocimiento, en el aprendizaje y los procesos de mejora, - Maneras como se da seguimiento a avances tecnológicos en el campo de la información, - Formas en que se utiliza la tecnología de información para efficientar la relación con C/C.
5. Planeación	<p>La habilidad para constantemente tomar decisiones correctas y para anticipar y prevenir problemas es determinante para el desempeño eficaz. En una era de competencia global y donde los recursos fiscales son limitados una administración pública con enfoque preventivo se valora.</p> <p>Planeación estratégica proporciona habilidad para anticipar tendencias y definir escenarios, para así orientar sus recursos de manera más enfocada. Sin ella, se tendría un gob orientado a la corrección, con riesgo para la competitividad nal. Adecuación y coherencia global de sus estrategias, planes y procesos con las demandas de su entorno.</p>	<p>La ausencia de alineación estratégica de una Entidad se constata al presentar: una forma de operar orientada hacia adentro, resistencia al cambio, incertidumbre respecto a quien toma decisiones, autoritarismo, falta de voluntad para compartir información y cooperar, rechazo a asumir responsabilidad por los resultados. Planeación estratégica y operativa se relaciona con la forma como la Entidad estructura sus operaciones de mediano y largo plazo, éstas se establecen en función de las prioridades, necesidades y la orientación dada por los diferentes elementos de influencia en la Dependencia: PND, programas internos, requerimientos de C/C.</p>	<p>5.1 Planeación Estratégica</p> <p>5.2 Planeación Operativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Forma como se hace la interfase con el PND, - Análisis FODA, - Plan Estratégico de la Dependencia, - Análisis de capacidades de la Entidad para responder al Plan establecido, - La alienación (<i>sic</i>) de la estructura de la organización con el plan estratégico. - Planes operativos de la Dependencia, - Forma como se les da seguimiento, - Manera como se involucra al personal en definición de objetivos, - Los canales del despliegue y comunicación interna y externa.
6. Gestión y	La naturaleza de los procesos en	En todos los casos la	6.1 Desarrollo de	- Metodología con la que cuenta la

Mejora de Procesos.	las organizaciones públicas puede ser de una gran diversidad, su alcance va desde actividades relativamente abstractas como sostener las políticas de desarrollo o regular la actividad económica (como un simple proceso técnico) hasta cuestiones muy concretas como la prestación de servicios.	Dependencia o Unidad debe ser capaz de identificar los procesos fundamentales que se requieren diseñar e implementar para poder proporcionar los servicios y productos esperados por los C/C.	servicios y procesos. 6.2 Gestión y Mejora de Procesos.	Entidad para identificación y documentación de procesos, - Procedimiento para identificar a los dueños de procesos, - Procesos documentados incluyendo sus ciclos de mejora, - Metodología utilizado en las evaluaciones de proveedores, - Evidencia del apoyo de los procesos clave para poder cumplir con los objetivos estratégicos de la Dependencia. - Sistema para la Gestión de la Calidad, Administración Ambiental, de Seguridad y Salud en el trabajo, - Documentación que soporta el involucramiento del C/C en el diseño de los procesos, - Canales de comunicación que la Dependencia o Entidad ha establecido con C/C, - Medios electrónicos de interacción diseñados e implementados para facilitar la comunicación con los C/C.
7. Impacto en la Sociedad.	Existe un compromiso del Gobierno Federal para responder a las demandas de integridad y transparencia que reclama la Sociedad Mexicana. A nivel internacional, instituciones como la OCDE, World Economic Forum, BM, Transparencia Internacional, ONG's han asumido una posición proactiva	Los niveles de corrupción de un país se miden en función del grado de apertura y transparencia de sus instituciones. Un factor determinante en la competitividad de las organizaciones es la eficiencia de sus sistemas de gestión de los cuales la Integridad y la Transparencia vienen a ser un reflejo.	7.1 Impacto en la Sociedad.	- Convenios que se han celebrado para apoyar a las comunidades de influencia en las que la Dependencia ejerce algún ascendiente (sic) por la naturaleza de sus funciones o por su ubicación. - Programas o convenios de la Entidad en los que se establecen compromisos para alentar el desarrollo de prácticas que refuercen innovación y calidad.

	en el campo e impulsan integridad y transparencia en las organizaciones.		7.2 Promoción de la cultura de Integridad y Transparencia.	<ul style="list-style-type: none"> - Reuniones con todo el personal para plantear el caso de la Integridad y Transparencia. - Programas formales que diseña la Dependencia para fomentar el desarrollo de la cultura de Integridad y Transparencia. - Convenios con organismos representativos de la sociedad para alentar la cultura de Integridad y Transparencia. - Reconocimientos otorgados al personal por su aplicación de los principios de la Integridad y Transparencia.
--	--	--	--	--

Cuadro II.3**MODELO DE CALIDAD INTRAGOB Y RECOMENDACIONES PARA OBTENER EL PREMIO.**

E. La Nueva Gestión Pública a la manera foxista: sobre las “Buenas Prácticas” y la “Agenda de Buen Gobierno”.

En esta parte, buscamos evaluar críticamente algunas de las acciones encaminadas a la implementación la Nueva Gestión Pública en México durante la gestión foxista, reconociendo que la complejidad propia de las organizaciones públicas –y del contexto nacional actual- impide la completa realización de las estrategias sugeridas en la “Agenda de Buen Gobierno”, cuyo espíritu rector se deriva de las llamadas “Buenas prácticas”⁴⁰. Es justamente a esos dos grandes temas que dedicamos esta parte. Partimos de algunos de los rasgos que han distinguido al sexenio foxista en términos de gestión pública, en los cuales se enmarcan lo que se ha dado en llamar “Buenas Prácticas” y la “Agenda de Buen Gobierno”.

Así, comenzaremos diciendo que recurrir a *head hunters* (“cazadores de talentos”) al inicio de su periodo presidencial, para garantizar que en el gabinete foxista sólo figurarían los mejores, es una medida que, para cualquier mandatario, puede evidenciar algo muy significativo: más allá del claro mensaje de que su administración estaría marcada por prácticas del sector privado, es señal inequívoca de que un Presidente recién estrenado no cuenta con un equipo confiable de colaboradores que pudieran asumir responsabilidades delicadas en las distintas secretarías (Pardo, 2004).

Como lo reseña Zuckermann (2003), “influido por su origen empresarial”, creó una organización del Poder Ejecutivo a partir de coordinadores que se encargarían de supervisar el trabajo de los secretarios de Estado con base en un sistema de metas estratégicas: “se pretendía que el gobierno trabajara como un reloj suizo”, evaluando las metas en semáforos

⁴⁰ Aclaremos en el artículo que no utilizamos como sinónimos “Reforma del Estado” y “Modernización de la Gestión Pública” –ésta es sólo un proceso mas que coadyuva a los fines de la Reforma del Estado-, ni equiparamos “Agenda de Buen Gobierno” con el proceso global de modernización de la Gestión Pública en México, ya que dicha Agenda es sólo una síntesis rectora de las estrategias que, se pretendía, guiaran la búsqueda e implementación de medidas de eficiencia para los procesos y operaciones del aparato público.

cibernéticos⁴¹ Pero, “ausente del gabinete y del sistema de gestión gubernamental estaba la política. No había una estrategia para negociar con un Congreso de oposición ni operadores que la llevaran a cabo. Ni siquiera se atendió la importancia de tener a bordo de la administración foxista a políticos de su propio partido”, lo cual acendró la mala relación del Presidente con la segunda fuerza política nacional. A partir de ese momento, “la Presidencia gerencial resultó un desastre. Los coordinadores de Los Pinos nunca funcionaron y, eventualmente, renunciaron. Así mismo, muchos de los semáforos del desempeño gubernamental indicaban verde mientras el país estaba en ámbar o de plano en rojo” (idem).

El proyecto de modernización de la administración pública tuvo dos centros para su operación: la Oficina de Innovación Gubernamental, OIG, –que dependía directamente del presidente y estaba a cargo de uno de sus hombres más cercanos, Ramón Muñoz- y la Secretaría de la Función Pública, SFP, antes Secodam. La primera era responsable de la llamada Agenda de Buen Gobierno, “definida por principios gerenciales y que se monta en las ideas de la Nueva Gerencia Pública, considerando a la administración pública un terreno propicio para la competencia y la búsqueda de efectividad y eficiencia, sin detenerse a tomar en cuenta necesariamente impactos de orden social”, mientras que la SFP se encargaría de otra de las estrategias de la Agenda, “segundo gran tema de modernización administrativa del gobierno de Vicente Fox” (Pardo, 2004): la obtención de un gobierno profesional a través de la puesta en marcha de un Servicio Civil de Carrera.

a) “Buenas prácticas”. Transferencia de prácticas organizacionales en tres niveles.

Antes de entrar en la exposición crítica de cada una de las estrategias específicas de la Agenda de Buen Gobierno, es pertinente recordar que muchas de las herramientas que de ella se desprenden, son tomadas de las “buenas prácticas de gestión”, definidas como

⁴¹ Un ejemplo de ese sistema puede verse en www.lfc.gob.mx/docs/Metas%20LFC%202004.pdf, sitio consultado en marzo de 2005.

“experiencias exitosas e innovativas” provenientes, en su mayoría, de países miembros de la OCDE, cuya difusión permitiría “contar con elementos de comparación que sirvan como estímulos al buen desempeño”, en la medida en que establezca “un ambiente de competitividad e incentivos dentro del sector público, a través de la visibilización de resultados”, hasta institucionalizar un *benchmarking* que implique “la comparación de las propias prácticas de una organización en contra de las buenas prácticas empleadas por organizaciones de cualquier parte en el mundo” (Armijo, 2004).

Dado que esta es una de las bases de la Agenda de Buen Gobierno, conviene hacer tres breves consideraciones sobre la transferencia de estas “buenas prácticas”:

- En un primer nivel, se habla de transferencia de prácticas de gestión propias de naciones de capitalismo avanzado a países, como el nuestro, que no llegaron a conocer un Estado de Bienestar consolidado. No se trata, únicamente, de fortalecer el conocimiento mediante la difusión de casos de innovación y de “generar sinergias al intercambiar experiencias exitosas” (Pardo, 2004), sino de que, en todas las dependencias y entidades públicas deben utilizarse “los estándares de gasto corriente”, buscando reproducir las prácticas sobresalientes en países desarrollados como Nueva Zelanda, Australia y Canadá (Bailleres, 2004).

Para evaluar la viabilidad –y credibilidad- de este objetivo, debemos recordar un aspecto fundamental clave: la conducta de los funcionarios públicos, variable que determina en lo inmediato la eficacia de la actividad gubernamental, no obedece únicamente a la transferencia de una receta exitosa que no incorpora información específica del contexto local (Fukuyama, citado por Pollit, 2004). Este es el que determina el comportamiento de los servidores públicos, en la medida en que su comportamiento se expresa como la exteriorización de un complejo de variables normativas y estructurales que existen en las organizaciones públicas (Pardo, 2004), por lo que para la implementación de soluciones estandarizadas deberá reconocerse que los procesos de adaptación e innovación demandados por la NGP están altamente influenciados y determinados por circunstancias estructurales propias de cada país. Por ejemplo, división de poderes norteamericana, prestigio de la función pública británica, ausencia de inercias en la estructura administrativa neozelandesa,

clientelismo irlandés, etc., siendo un rasgo común de este tipo de reformas en la mayoría de los países europeos, el ser implementadas de forma incremental, ya que aspectos como la seguridad en el empleo o el sistema de promoción basado en la antigüedad siguen vigentes (Conde, 2001: 375-380).

Más aún, mucho de la eficacia en la gestión estará relacionada con el desempeño presidencial para mantener la gobernabilidad democrática⁴² (Bailleres, 2004), más que con la transferencia de prácticas de gestión⁴³.

En ese sentido, propuestas desprendidas de la Agenda de Buen Gobierno, como la de “desregulación, a través de la que se promueve la inversión, creatividad e innovación en un marco de sencillez y legalidad” (Pardo, 2004), así como las relacionadas con la creación de agencias desagregadas, autónomas, contratadas para el desempeño específico de ciertas tareas, resultarían más sencillas de implementar y serían percibidas como más pertinentes en contextos locales donde ya existe una cultura de operaciones descentralizadas y donde la corrupción es baja. Esto relacionado con el hecho de que los ministerios poseen capacidades directivas y recursos, donde las agencias poseen funcionarios profesionales entrenados y donde las tareas asignadas a estas agencias son fácilmente medibles en términos de *outputs* o donde, alternativamente, hay un cuadro de profesionales que ya han internalizado una ética de servicio público de calidad. Si se remueve cualquiera de esos

⁴² De privilegiarse la hechura de políticas públicas por consenso, así como una cultura de diálogo, de negociación y de cooperación entre actores y fuerzas sociales y políticas, con visión republicana y de Estado, se detonarían los grandes acuerdos, programas y políticas capaces de recuperar el desarrollo económico, político y social, así como la redistribución justa del ingreso, fines auténticos de la gestión pública. Sin embargo, los acuerdos difícilmente pueden aparecer cuando se aprecia en algunos casos –“convenientes”- la aplicación discrecional de la ley, por ejemplo, al permitir la inversión extranjera en la electricidad y el petróleo nacionales, expresamente prohibida por la Constitución de la República (Bailleres, 2004).

⁴³ La complejidad en la transferencia y reapropiación de estas prácticas radica también en el hecho de que el sector público incluye actividades sumamente heterogéneas. En Latinoamérica el Estado ha llegado a tomar a su cargo, por ejemplo, la formación de mano de obra calificada, la educación general de la población, la generación de energía eléctrica, la producción de acero, la sanidad pecuaria, la lucha contra las enfermedades transmisibles, la exploración de recursos naturales, etc. Prácticamente no existen actividades de la vida económico-social de un país donde no estuvieran presentes sus acciones de producción y acumulación. El grado de reapropiación e implementación local de una “buena práctica” estará en función de la naturaleza de las tareas estatales a las que se refiera pues, tal heterogeneidad del sector público hace que no se pueda contar con criterios uniformes ni métodos generalizables, sino que éstos deban adaptarse y condicionarse a los tipos de bienes y servicios producidos, a la tecnología de producción de los mismos y a la incidencia que cada acción pública tenga en el proceso de desarrollo (Cibotti y Sierra, 1992).

requerimientos contextuales, las oportunidades de que la agencia trabaje de la forma deseada son menores (Pollit, 2004).

- En un segundo nivel, hablar de la transferencia de “buenas prácticas” a contextos locales, implica reconocer otro tipo de traslado más complejo: la de prácticas del sector privado al público. Existe la innegable realidad de que la gestión pública y la privada “se parecen en todo lo que no es importante”, de modo que las diferencias se derivan de la naturaleza específica de cada tipo de gestión, no sólo porque la gestión pública adopta al proceso político –y no al mercado- como mecanismo de asignación de recursos (reconociendo los aspectos redistributivos que el mercado ignora, así como la legitimidad del conflicto y del disenso), sino porque la creación de valor en el sector público está muy condicionada por las percepciones sociales en torno a la manera en que el proceso político-administrativo responde a las distintas demandas. Así, los aspectos de transparencia, equidad, no discriminación, legalidad y receptividad forman parte integral de la creación de valor en el sector público (Echebarría y Mendoza, 1999: 20-25). En ese sentido, el estudio de Cabrero (2003) sobre 141 programas de reforma de gobiernos municipales, resulta relevante en la medida en que permite ubicar y caracterizar las estrategias de modernización para poder entonces concluir que sólo los aspectos menos representativos y críticos (únicamente procedimentales) del sector público son los que pueden ser reformados⁴⁴.
- Un tercer nivel de transferencia de “buenas prácticas” es el que se presenta entre unidades de una misma institución o dependencia gubernamental. Análisis de técnicas como la Calidad Total muestran tremendas variaciones en la interpretación e implementación, aun dentro de la misma organización (Magallón, 2003). El que la transferencia de una “buena práctica” prospere, dependerá de la calidad del análisis

⁴⁴ Los tres tipos de estrategia son: *gerencial* (según la nueva gestión pública, con programas para disminuir trámites y reglamentaciones, incorporando tecnología de información, evaluación por resultados, etc.); *tradicional* (elaboración de reglamentos básicos, manuales de organización, sistemas formales de control presupuestal, mejorar sistemas contables, catálogos de predios, etc.); y *elemental* (ajustes básicos en la organización interna, relacionadas con formas tradicionales de gobierno local –distribución de funciones entre el cabildo- o de coordinación de acciones frente a comunidades).

del problema ubicado: señalar la existencia de un problema “de calidad” o de “excesiva centralización que retrasa las decisiones”, es sólo el principio del diagnóstico. Es necesario identificar porqué el problema existe, y en qué medida; las causas podrían relacionarse con escasez de recursos, poca capacitación, bajos sueldos, organización deficiente, establecimiento de metas ambiguas, calendario político poco propicio, normas culturales resistentes, corrupción, o una combinación de todo ello (Pollit, 2004). Las causas de un mismo problema difieren de un área a otra, aun dentro de una agencia gubernamental, lo que hace de la organización pública un espacio multidimensional especialmente complejo.

Podemos entonces ejemplificar todo lo anterior citando una medida universalmente recomendada, el establecimiento de indicadores. Estos no ofrecen una toma de decisiones fácil y automática, ya que dotar de autonomía a una agencia que desarrolla tareas estandarizadas y fácilmente medibles es muy diferente con relación a una agencia cuyos principales productos y resultados son difícilmente observables, altamente costosos (Pollit, 2004) o sujetos a un “calendario político” (Allison, 1997) que hace más difíciles de concluir (o “ineficientes”) los procesos encaminados a su obtención. Por lo tanto, los indicadores son sólo una medida parcial del desempeño real de una entidad pública. Así, para la adopción de las “buenas prácticas” a las que se refiere la Nueva Gestión Pública, deberemos enfrentar el reto de comprender la naturaleza pública y política de las organizaciones gubernamentales. Finalmente, habría que recordar qué es lo que realmente demandan los ciudadanos del gobierno:

“La sociedad mexicana no percibe de manera directa los supuestos bajo los que se construye la propuesta modernizadora de la administración, pero sí es consciente de que es el Estado a través del gobierno el responsable de proveer protección social (vivienda, educación, salud), y de promover igualdad de oportunidades (al capital, a la propiedad). La propuesta concebida bajo la idea de que el gobierno es una empresa no está garantizando la solución de problemas que aquejan a la administración pública y que afectan a la ciudadanía” (Pardo, 2004).

Veamos a continuación en qué consistió la “Agenda de Buen Gobierno”, eje de cualquier tipo de evaluación de la gestión de las entidades públicas durante el sexenio foxista.

b) Reflexiones sobre la “Agenda de Buen Gobierno”.

¿Cuál es el principal antecedente de esta Agenda? A pesar de las características locales de cada reforma administrativa, *Governance in Transition* (OCDE, 1995: 28) identifica de manera “universal”, genérica, los siguientes temas comunes de reforma, diseñados para lograr una administración orientada a resultados:

- delegar autoridad, dotar de flexibilidad;
- asegurar desempeño, control y rendición de cuentas;
- desarrollar competencia y alternativas;
- proporcionar servicio responsable a los ciudadanos;
- mejorar el manejo de los recursos humanos;
- explotar la tecnología de la información;
- mejorar la calidad de la regulación; y
- fortalecer las funciones del gobierno central.

Esta descripción era tan amplia, ecléctica y ambigua que permitía a la NGP ser percibida como el paradigma más fácilmente transferible, en la medida en que la presentaba como una caja de herramientas de donde pueden tomarse elementos y herramientas aisladas a conveniencia de un gobierno en particular. De esta concepción es de donde se tomaron las 6 estrategias que conformaban la Agenda de Buen Gobierno: las tres primeras estaban destinadas a procesos, las restantes se dirigieron a la obtención de resultados clave. Analicemos cada una de ellas.

- **Gobierno profesional.**

Al término del tercer año de la gestión foxista, se aplicaron dos acciones encaminadas a la ejecución de esta estrategia: la aprobación de la Ley y el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera, y del portal e-campus México (Campero y Uribe, 2004). En un primer momento, esta estrategia era por demás urgente en México, considerando que el Servicio Civil es requisito indispensable para poder hablar de organizaciones públicas con un modelo burocrático profesional consolidado. Buscando “redescubrir” la burocracia, debemos recordar que Weber habló de ella como la única institución racional que garantizaba “equidad (...) garantías individuales contra cualquier arbitrariedad, y reclutamiento basado en el mérito para reducir privilegios feudales”, además de “tener un efecto nivelador sobre las diferencias sociales y económicas” (Olsen, 2004). Siguiendo con este razonamiento, tiene que hacerse una distinción en las críticas hacia la administración pública: hay que distinguir si esta no es “suficientemente burocrática” de cuando lo es excesivamente. En el primer caso se encontraría México, dado que no se ha logrado consolidar un aparato burocrático jerárquico, basado en reglas y profesional. O la organización formal es sólo ‘fachada’ y los burócratas no están actuando de acuerdo con el *ethos* de la institución y con los códigos de conducta, interesados más en intereses personales o de grupo y no sujetos a esquemas de control.

En ese sentido, la remoción de la Administración Pública “Tradicional” como paradigma implicaría que han sido superadas ya “cuestiones tales como el poder de los agentes económicos y de las mafias organizadas, la tendencia de los políticos al nepotismo y a la corrupción” (Arellano, 2002), por lo que la estrecha vigilancia o control serían, sólo entonces, innecesarios, dando lugar a una organización “postburocrática” donde el credo de la Nueva Gestión Pública, “*let the managers manage*” sería posible.

Lo preocupante podría derivarse de los incentivos que se considera podrían utilizarse para profesionalizar a la administración pública en México. La reestructuración de áreas y el rediseño de sistemas para una mayor eficiencia, se acompañaría de la “inclusión gradual de

una nueva cultura ‘laboral’ que incluya formación ética y profesional y de una política de remuneraciones que homologuen sueldos y prestaciones en el ámbito nacional *para que se reduzca la diferencia con el sector privado*”, además de “planes de desarrollo profesional y de capacitación (...) que vuelvan atractiva la carrera en el sector público (...) para que los funcionarios se desarrollen y se preparen mejor y de manera similar a *como ocurre también en el sector privado*” (cursivas nuestras) (Pardo, 2004).

Finalmente, la institucionalización del Servicio Civil en México⁴⁵ deberá de tomar en consideración aspectos como los siguientes, en cada una de las etapas que habrían de conformarlo:

- Aun si el reclutamiento llega a tener la apariencia de una competencia abierta, las consideraciones clientelistas siguen siendo fundamentales en la decisión final;
- la sutil manipulación de las evaluaciones y estimaciones de los méritos para encubrir el clientelismo también se encuentra en el caso de los ascensos; así, “en ningún país de la región un director general ha sido recompensado con base en un contrato ligado a la evaluación del desempeño (...) (por) la ausencia de tradición en torno a un mecanismo transparente para la designación y evaluación de los altos administradores públicos. *Sin estas estructuras*, la designación de ejecutivos superiores de las agencias sobre la base del patronazgo político podría aumentar el nivel de corrupción” (Nickson, 2002);
- en ese sentido, los contratos temporales (para someter a los actores a la competencia y a “incentivos de mercado”) pueden llevar a erosionar la ética profesional y la confianza en cualquier esquema de servicio civil, en la medida en que “acostumbra” a que la lealtad sea depositada en el jefe inmediato (o en quien define las contrataciones) y no en el público usuario, sedimentando entonces una conducta oportunista y poco comprometido con los ciudadanos a los que tendría que servir realmente;
- la “lógica de lo apropiado” imperante al definir los criterios de promoción en aparatos gubernamentales de Latinoamérica, está basada en factores como la

⁴⁵ A 1997, la mayoría de los 120 000 cargos del nivel medio dentro de la administración pública permanecían como puestos discrecionales y no basados en el mérito (Méndez, 1997; citado por Nickson, 2002).

antigüedad en el servicio y en cualidades educativas más que en el desempeño; además, aunque existen en dependencias públicas formas elementales de evaluación de personal, su aplicación significativa, interpretación y seguimiento se encuentran determinadas por relaciones clientelares;

Podemos concluir, entonces, que las reformas destinadas a la implementación de un servicio civil no se agotan en las fases de reclutamiento e incorporación, sino que encuentran los puntos críticos para el debate en los subprocesos posteriores (promoción, evaluación del desempeño, etc.)

- **Gobierno digital.**

Esta estrategia busca “posibilitar que los ciudadanos obtengan información de manera expedita y acceso a los servicios que éste ofrece, incluso ‘desde la comodidad de la casa’”, sustentado en la idea de que “crear confianza entre el gobierno y los ciudadanos es requisito para la gobernabilidad” (Pardo, 2004), en un país donde la gobernabilidad tendría que ir más allá de la adopción de procesos digitalizados. Se agrega que el e-gobierno “no sólo mejora la disponibilidad y la calidad de los servicios, sino que incrementa su valor y reduce incluso los costos de operación” (idem), pero habrá que considerar que, a la larga, los costos reales aumentan por ser una minoría en este país la que accede a las tecnologías de información: según Bailleres (2004), solamente 3% de la población cuenta con acceso actualmente a Internet; asimismo, existen demandas más apremiantes de la población, por citar la fundamental, dejar de ser analfabeta, elevar los grados de escolaridad y. sólo entonces, podría encontrarse pertinente el difundir los usos de la informática.

A pesar de ello, deben de reconocerse, por lo menos, dos aspectos vinculados con este pretendido uso intensivo de la tecnología en el ejercicio de la administración pública. Primeramente, admitir que, más allá de la interacción con usuarios externos, las herramientas informáticas pueden empujar a un real incremento de la productividad al interior de las organizaciones públicas, al permitir la digitalización, la actualización de

datos en tiempo real y la agilización en el acceso a información en procesos administrativos de apoyo, sin los cuales los procesos sustantivos resultan inviables.

En una segunda consideración, existen procesos cuya realización vía Internet puede empujar a la transparencia y rendición de cuentas, así sea de manera indirecta. Baste recordar que fue un programa de transacciones gubernamentales como *Compranet* el que permitió a la opinión pública enterarse de los precios de algunas adquisiciones de toallas y mobiliario para la Presidencia de la República. Amén de la transparencia que se fomenta, los gastos decrecen: el sector salud (compras del IMSS, del ISSSTE y la Secretaría de Salud) redujo 14% el costo de sus adquisiciones al realizar licitaciones vía electrónica, terminando con prácticas que iban desde declarar desiertas las licitaciones “a conveniencia”, hasta la licitación “dirigida” a un único proveedor, además de que se pudo comprar todo en la primera licitación⁴⁶

- **Gobierno con mejora regulatoria.**

Es una prioridad para el actual modelo económico el contar con un marco regulatorio más ágil, que ayude a la competitividad nacional y favorezca los intercambios múltiples entre México y el resto del mundo, lo cual no puede lograrse con el “exceso de disposiciones” que se traduce en que los servidores públicos estén mas preocupados por cumplir estas normas, que por atender las demandas del ciudadano”, considerando que “datos preliminares apuntan que en promedio por cada disposición federal se generan al interior de las instituciones 1.5 normas adicionales”, por lo que es indispensable “el proceso de modernización y simplificación del marco normativo” (Pardo, 2004).

⁴⁶ Así, el total de adquisiciones públicas anuales se estima en 20 mil millones de dólares, 80% de ellas se hace mediante licitación pública. Los grandes compradores como Pemex y CFE ya licitan prácticamente todas sus compras por vía electrónica, reduciendo así la corrupción en la medida en que las bases de licitación se conocen por Internet, se adquieren por esa vía y todos los proveedores saben de modo transparente quién y por qué gana un contrato, eliminando la asignación “por encargo” de los contratos y reduciendo, así, los sobrepagos pagados en bienes y servicios que pudieran enriquecer a empleados y empresarios. (Muñoz, 2002).

La factibilidad de una “menos engorrosa” legislación –para satisfacción del “cliente”- se enfrenta a contundentes argumentos propios de la naturaleza organizacional del aparato público, como lo señala Johan Olsen (2004) al insistir en la necesidad de “redescubrir” la burocracia: la administración pública jamás fue diseñada para maximizar la eficiencia en la provisión de servicios, accesos “amigables” y flexibilidad para “clientes”, estos son criterios irrelevantes cuando de mantenimiento del Estado se trata. La administración pública, finalmente, es percibida y ubicada en términos de todo lo que es calificado como importante para ciertos grupos vocales en la sociedad. De ahí que la obtención de resultados dentro del sector público requiera de mayor tiempo no sólo por la cantidad de normas y reglamentaciones a las que obedece, sino porque requiere de la comprensión de la compleja ecología de instituciones, actores, reglas, valores, principios, metas, intereses, creencias, poderes y divisiones en las que opera: dada la pluralidad de actores que aparece representada en ella, difícilmente existen criterios claros y estables de una medida exitosa o fallida; no existe entonces una única definición de lo que es la “buena administración”, en la medida en que ésta deberá servir a una variedad de cambiantes y no necesariamente consistentes principios, metas e intereses, por lo que cada medida implementada –haya o no obedecido cabalmente a la reglamentación- es una posible fuente de legitimidad tanto como de crítica.

Ahora bien, siendo quizá el protagonista de la gestión pública actual –y más en países como el nuestro- el análisis regulatorio de antiguos monopolios públicos es un aspecto soslayado, completamente ignorado dentro de la Agenda pues, en ella, suele nombrarse “mejora regulatoria” a lo que es una simple desreglamentación normativa. Este no es un aspecto trivial, por el contrario, sobre todo si se considera que “en lugar de una intervención directa como productor, el aparato estatal debe concentrar sus actividades en la regulación” (CLAD, 1998) pero es que, para una mejora regulatoria real, existen aspectos exógenos, estructurales, políticos y organizacionales que habrán de reconocerse:

- El Banco Mundial destaca que los gobiernos deben ejecutar una amplia estrategia que les permita “ganarse la confianza de los inversionistas, a través de leyes adecuadas, reglamentaciones transparentes e impuestos previsibles” (Vidal, 2001).

En el caso de México, en los noventa, la transparencia y certidumbre para los inversionistas se convirtió en abandono de regulaciones esenciales⁴⁷.

- El FMI ha estado menos preocupado por la competencia y la regulación de lo que debería haber estado (Stiglitz, 2002: 84). El supuesto era que la privatización de un monopolio no regulado podría aportar más dinero al Estado, y el FMI enfatiza más los temas macroeconómicos, como el tamaño del déficit público, que los estructurales, como la eficiencia y la competitividad de la industria. Así, privatizar a marchas forzadas porque “después será el momento de ocuparse de la competencia y la regulación” se convirtió en un imposible, ya que una vez generado un grupo de interés éste cuenta con el incentivo, y el dinero, para mantener su posición monopólica, paralizar las regulaciones y la competencia y distorsionar el proceso político.
- Cuando no se tiene una sólida infraestructura legal y de supervisión, códigos de conducta para las empresas transnacionales y bajos niveles de corrupción, entre otros atributos, la transición hacia la liberalización de rubros esenciales (como la libertad financiera, por ejemplo, que sólo llevó a la debacle bancaria mexicana gracias a la disonancia entre reformas y marcos institucionales rezagados) no puede llevar al deseado equilibrio estable entre las funciones del mercado y las del Estado. Otro ejemplo del resultado del proceso de desregulación económica en México está en el sector de transporte y comunicaciones, particularmente, en carreteras. Los resultados han sido altamente insatisfactorios en muchos casos. Los ingresos no cumplen con las expectativas (debido en parte al escaso tránsito por las elevadas cuotas) y los costos resultan mayores de lo previsto. El gobierno ha debido implantar un costoso programa de rescate carretero para apoyar a las más perjudicadas (Clavijo y Valdivieso, 2000).
- El problema, al igual que en otras reformas, es que el ritmo, diseño y contenido de éstas han sido dirigidos por agencias de financiamiento externas

⁴⁷ El gobierno de México, en los noventa, no estableció siquiera restricciones al ingreso de colocaciones financieras, ni utilizó hasta la puesta en práctica del TLCAN política arancelaria alguna para defender a su industria infantil (Vidal, 2001: 30).

- Aún cuando existan instituciones reguladoras establecidas, éstas no funcionan efectivamente mientras sufran de problemas de falta de autonomía de gestión y de captura de la función reguladora.
- **Gobierno honesto y transparente.**

Se afirma que esta estrategia habrá de concretarse evaluando “a través de la ‘cuantificación’ de acciones de transparencia y combate a la corrupción; percepción de los usuarios en los mismos rubros (...) a partir del levantamiento de encuestas y en el diseño de indicadores para poder llevar a cabo esta medición que arrojen resultados en la disminución de quejas o denuncias de mal servicio” (Pardo, 2004). Con ello, queda claro que se privilegia el rendimiento de cuentas de corte gerencial con poca consideración en la responsabilidad política, en la medida en que sólo se enfatiza la obligación de rendir cuentas de la sección propia a aquellos en posiciones de autoridad de mayor jerarquía (Christensen y Laegreid, 2001). Recordemos que la eficiencia no constituye garantía alguna del buen juicio político y social que es esencial para garantizar dos variables imprescindibles del ejercicio público: responsabilidad y legitimidad políticas (idem). Una rendición de cuentas que se limita al logro de indicadores cuantitativos establecidos ex ante hace que la responsabilidad política se deteriore y puede provocar cierta ceguera por parte de los evaluadores, al pretender comparar el rendimiento de dos entidades públicas con base en el cumplimiento de indicadores sin contextualizar.

- **Gobierno que cueste menos.**

El “hacer mas con menos” (y en menos tiempo) es loable, pero importa, sobre todo, la legitimidad de las medidas adoptadas para ello. Mientras unas fuentes hablan de la eliminación de 145 000 plazas –con una reducción del 45 al 29% del gasto administrativo- (Campero y Uribe, 2004), otras reseñan que, de acuerdo a su aspiración de reducir las plazas presupuestales que no se dirigen a lo sustantivo y no agregan valor, el Presidente afirmó, durante la entrega del Premio Nacional de Administración Pública 2003, que gracias a la política de austeridad y racionalidad empleadas, se han eliminado 162 000

plazas de servidores públicos generando significativos ahorros de miles de millones de pesos (Bailleres, 2004). Una cuenta social pendiente es quién ofrecerá a esa población ahora desempleada un trabajo similar alternativo para mantener a sus familias porque, es un hecho, el mercado no lo hará, además de que no contamos en México con esquemas de “seguro de paro”.

Respecto al logro y mantenimiento de estándares internacionales de gasto corriente, se ha convertido en un lugar común dentro del discurso foxista el hablar de “austeridad, que implica trabajar mejor y reducir los costos, eliminando gastos superfluos para lograr reducir el gasto burocrático” (Pardo, 2004). En enero de 2004, existía información disponible acerca del crecimiento de 1 475 mandos superiores en la Oficina de la Presidencia de la República en 2000, a 2 109 para 2003, en tanto que en el conjunto de la administración fueron creadas 14 subsecretarías, 63 jefaturas de unidad y 613 plazas de directores generales; mas aun, los ingresos de los altos funcionarios federales se componen de la percepción ordinaria (28 mil 294 millones) y de cuatro tipos de prestaciones: seguridad social (2 mil 92 millones), “económicas” (64), seguros (4 mil 81) y las “inherentes al puesto” (467 millones)⁴⁸ (Monge, 2004). Habrá que preguntarse entonces si, al igual que en el Brasil de mediados de los 90 (Nickson, 2002), el problema de los altos costos de la nómina en el sector público no es generado por el exceso de empleos en el gobierno, sino por los excesivamente altos sueldos, pensiones y bonos.

La disminución del déficit en el corto plazo lleva a que exista una política que afecta radicalmente los ámbitos organizacional y de política económica en países como el nuestro: en el primero, al existir acciones orientadas hacia la reducción del tamaño de la nómina *per*

⁴⁸ Inexplicablemente, entre los secretarios de Estado, el tabulador oficial concedía un rango salarial mayor al de Energía quien, de acuerdo con el *Manual de percepciones de la administración pública federal*, percibía un sueldo base de 32 mil 232 pesos mensuales, mas 197 mil 938 pesos de compensación, que suman un salario bruto de 230 mil 170 pesos, contra los 224 mil 557 que corresponden al resto de los secretarios. Aparte de su elevado salario, los colaboradores del Presidente Fox gozan de ventajosas prestaciones, como las de seguridad social, aplicables también al personal operativo y que comprenden la prima vacacional, el aguinaldo, las aportaciones al ISSSTE, al Fovissste y al SAR, así como el seguro institucional. La élite gubernamental disfruta de cuatro seguros, uno de ellos, el de separación individual, constituye una de las prebendas más injustas porque representa un sobresueldo de 10%. Con ello, medidas como la de despedir a 50 mil burócratas –como la anunciada en enero de 2004- fue no sólo impopular, sino percibida como poco pertinente (Monge, 2004).

se, con poca atención en el crecimiento de su productividad; en el segundo ámbito, cuando la política hacia las empresas públicas que tienen pérdidas todavía se enfoca en la privatización más que en la delegación de autonomía de gestión y financiera dentro de un nuevo marco legal, fiscal y regulatorio. La misma lógica que empuja a la privatización parece imperar cuando se subcontrata un servicio –bajo el supuesto de que es “más barato” para el Estado- y se implementan cobros a sus usuarios, como ha ocurrido no sólo en nuestro país, sino también en Argentina, para financiar la construcción de autopistas. En este ejemplo, la eficiencia obtenida ha sido reducida por la corrupción en la adjudicación de contratos y en la distribución de los ingresos por peajes; por esta razón, los ciudadanos no han percibido la “contratación externa” como un mecanismo para mejorar la calidad en la provisión de servicios (Nickson, 2002).

- Gobierno con calidad.

Podemos ubicar experiencias locales de gestión con tintes gerencialistas, particularmente, en municipios como el de León –uno de los primeros casos donde elementos de la administración privada (como la Planeación Estratégica, el Desarrollo Organizacional y la Calidad Total) se adoptaron como mecanismos de la acción gubernamental (Cabrero y Vega, 1999a)-; el de Aguascalientes –donde la creación de la Secretaría de Desarrollo Empresarial fue clara muestra de la expansión del municipio hacia áreas en otros tiempos totalmente ajenas al ámbito de competencia municipal, asumiéndose como un “proveedor” de servicios a empresas locales (Cabrero y Vega, 1999b)-, o el de San Luis Potosí –donde las juntas de *mejoras* se convirtieron en el espacio de interacción entre sociedad y gobierno, abundando en el discurso el término de “cultura autogestiva” (Cabrero y Gil, 1999)-, municipios que, a pesar de tener distintos perfiles regionales, tenían un rasgo común fundamental: eran gobernados por un “neo-panismo” proveniente del sector empresarial y sólo recientemente incorporado al sector público⁴⁹.

⁴⁹ Para mayor información en torno a experiencias de implementación de medidas y prácticas gerencialistas en organizaciones públicas, de manera más general –pero acotado al ámbito municipal-, consúltense los textos coordinados por Enrique Cabrero: *Innovación en gobiernos locales: Un panorama de experiencias municipales en México* (2002), y *Gobiernos locales trabajando: un recorrido a través de programas municipales que funcionan* (2003), ambos publicados por el CIDE y la Fundación Ford.

Durante el periodo bajo estudio, en el gobierno del Distrito Federal, la situación se complejizaba en términos de estrategias y formas de acción. Con un Jefe de Gobierno de extracción perredista y delegados políticos electos democráticamente, los jefes delegacionales panistas adoptaron, en el discurso y en la acción, un perfil claramente empresarial. Sólo dos botones de muestra: Guadalupe Morales Rubio, Jefa Delegacional en Venustiano Carranza, busca aplicar la norma internacional ISO-9000, con el fin de obtener una mayor eficiencia y productividad de su plantilla laboral, tratando de

“instrumentar diversas líneas de acción que incluyen la integración de equipos de alto desempeño, formación de líderes para la innovación gubernamental, disciplina organizacional, planeación estratégica, certificación y rediseño de procesos sustantivos en esta demarcación, renovación física de instalaciones y desarrollo de tecnología de información” (Bolaños, 2001).

Ello porque, según su jefa delegacional,

“Nuestro objetivo consiste en lograr ser la primera delegación en la historia de esta ciudad en lograr certificar, bajo la norma ISO-9000 (*los principales procesos...*) (y) lograr la satisfacción total del cliente-ciudadano (*a través de*) una cultura sustentada en la Innovación y la Calidad como meta principal” (Morales, 2001).

El otro ejemplo es el de Arne aus den Ruthen Haag, Jefe Delegacional en Miguel Hidalgo, al afirmar que

“enfrentamos una burocracia terrible, unos procedimientos tortuosos, por lo que necesitamos un proceso de modernización para pasar de este ayuntamiento *colonial* a un *gobierno digital*” (cursivas nuestras) (Citado por Villagómez, 2001).

La democracia como “un sistema que implica competencia efectiva entre partidos políticos que buscan puestos de poder” es el “principio activo más poderosos del siglo XXI” (Giddens, 1999), entendido éste como “aquella ordenación institucional establecida para llegar a la adopción de decisiones políticas en la que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto del pueblo” (Schumpeter, 1975, citado por Kersting, 2000: 219), en donde el interés del pueblo es atendido indirectamente por medio de los intereses de poder administrados racionalmente por la elite política, los

programas de gobierno pueden convertirse en “ofertas políticas” para potenciales “clientes” que, desde la Nueva Economía Institucional, actuarían como individuos racionales que verían en ellos oportunidades para maximizar sus beneficios particulares.

A la fecha, se carece de estudios empíricos contundentes –más allá de la evidencia de que se cumple con indicadores cuantitativos- en donde se compruebe que, por ejemplo, la aplicación de la “Calidad Total” en el sector público realmente eleva el bienestar social de una comunidad. Ante ello, corrientes organizacionales críticas –como el Nuevo Institucionalismo en su vertiente sociológica- opinan que ese tipo de modelos organizacionales pueden no elevar el desempeño, pero sí proporcionar cierta legitimidad. Así, la Calidad Total, por ejemplo, es un mito legitimado en muchas situaciones en las que no eleva la eficiencia, aunque sí proporciona legitimidad al ser internalizado en la estructura de una organización. Al mismo tiempo sintetiza los principales mitos prevalecientes en el ambiente actual: el mercado (al concebir a la organización como una cadena de clientes proveedores), la competencia (entre grupos autodirigidos hacia el logro de indicadores específicos), la democracia (al decretar la participación del trabajador – aunque no en decisiones estratégicas-) y la desregulación (cuando, a través del *empowerment* o facultación, se permite una mayor flexibilidad en la ejecución de labores, lo cual eleva la velocidad de respuesta). De esta forma, la Calidad Total garantiza el que se le perciba como legítima y hasta necesaria⁵⁰ (Magallón, 2003).

Como puede observarse a lo largo de este análisis, la definición implícita que de “Buen Gobierno” se desprende de la Agenda es parcial y deja poco espacio para el reconocimiento de actores que no guardan relación directa –ni representan una demanda percibida como urgente por las élites- con la realización de procedimientos y trámites de “alto impacto” y que, más que requerir un “gobierno de clase mundial”, demandan ser incorporados a las esferas de la producción y del consumo. La relación protección-obediencia entraña el

⁵⁰ En 2000 únicamente dos secretarías contaban con la certificación en ISO 9000, en tanto que para 2003 se tenían 45 dependencias y entidades con al menos una unidad administrativa certificada. La meta marcada para 2004-2006 es certificar con ISO 9000:2000 los 1937 procesos de producción y de servicios “sustantivos con alto valor agregado a los ciudadanos y a la sociedad mexicana” (tomado de www.biblioteca.itam.mx/docs/inf gob4/M379-383.pdf, consultado en marzo de 2005).

concepto de *buen gobierno* (Guerrero, 1999: 235), es decir, el espíritu de la primera cláusula del contrato social que sirvió de cimiento al Estado y constituyó al gobierno fijó para el gobernado el deber de obedecer a cambio de protección, y al gobernante el deber de proteger a cambio de obediencia. El buen gobierno también propendía a la creación legislativa de nuevo derecho, para implementar la elevada misión que entrañaba la utilidad pública (idem). A partir de ello, podemos dejar un tema para discusión: el buen gobierno tendría que basarse también en la evaluación no sólo de la eficiencia y la productividad, sino en el aumento de la igualdad humana y los valores de la participación como fundamentos de la gobernabilidad. Sin embargo, esto no aparece en el orden de prioridades de lo que se evalúa y se premia en términos de calidad en las organizaciones públicas; al menos, así quedó demostrado, como habrá de verse a continuación.

3. Algunos casos “de calidad” durante el sexenio foxista.

Comenzaremos analizando brevemente tres materias centrales para cualquier régimen, premiadas por la calidad de su gestión: seguridad nacional, política educativa y salud pública. Posteriormente, analizaremos dos sectores clave especialmente importantes para el régimen mexicano: el sector fiscal y energético, por tratarse, ni más ni menos, de los que proveen de recursos al Estado.

3.1 Legitimidad y calidad “garantizadas” oficialmente.

Tres materias que dotan de legitimidad a un régimen: seguridad nacional, política educativa y salud pública, fueron premiadas por su calidad durante el sexenio foxista. Con ello, la legitimidad, credibilidad y estabilidad de un régimen tendrían que quedar más que garantizadas. Sin embargo, ¿fue así en la realidad?

A. Seguridad nacional y SEDENA.

Estos son los reconocimientos que, a lo largo de 5 años, le fueron otorgados en materia de calidad:

Cuadro II.4
Premios y Reconocimientos en Calidad para SEDENA en el gobierno foxista.

Premio Intragob 2002 Premio Nacional de Calidad 2005	Clínica de Especialidades de la Mujer de la SEDENA: <i>Cadena de valor</i> para la salud de la mujer no embarazada, así como de la mujer embarazada y sus recién nacido. <i>Certificación de Establecimientos de Salud</i> , del Modelo de Calidad Intragob y del Aseguramiento de la Calidad. Sistema <i>Intragob</i> .
Premio Intragob 2003	Unidad de Especialidades Odontológicas: <i>Mejora de la calidad de servicio</i> proporcionado. <i>Plan integral</i> para la implantación de sistemas, métodos y prácticas para mejorar procesos. <i>Certificación de la totalidad del personal</i> profesionista ante sus respectivos Consejos.
Premio Intragob 2004	Unidad de Especialidades Médicas: Sistema Administrativo Informático Digitalizado. Creación de expedientes clínicos electrónicos. Red Intranet y correo electrónico. Red Administrativa. Red de imagenología.
Reconocimiento Innova 2002	Creación de <i>cocinas comunitarias</i> en casos de desastre.
Reconocimiento Innova 2002	Escuela Médico Militar: Mejoras en capacitación pedagógica del personal. Incremento del acervo bibliográfico. Implementación del sistema de información digital <i>“ovid”</i> Certificación de Calidad de Enseñanza en la Medicina.
Premio Innova 2003	Fusión de los procesos, de gestión presupuestaria, financiera y de recursos materiales de todo el Ejército y la Fuerza Aérea.
Reconocimiento Innova 2004	<i>Sistema informático</i> que permite optimizar tiempo, recursos materiales, financieros y el factor humano
Premio Innova 2004	<i>Sistema administrativo de las unidades de especialidades.</i>
Reconocimiento Innova 2005	Desarrollo de laboratorio de investigación balística y textil para la validación de materiales y productos.
Certificación de calidad	Establecimientos de Atención Médica: Certificación cumpliendo con 362 criterios divididos:

	recursos humanos, equipamiento, expediente clínico, comités y gobierno.
--	---

Se obtuvieron 11 reconocimientos en 5 años. Se trata de procedimientos administrativos y de los servicios médicos dirigidos al propio personal del Ejército (Clínica de Especialidades de la Mujer, Unidad de Especialidades Odontológicas, Unidad de Especialidades Médicas, Escuela Médico Militar). Lo que verdaderamente tendría un impacto significativo en la sociedad sería que se evaluara a la SEDENA respecto del uso indebido del fuero militar sobre civiles, lo que ha llevado a la opinión pública –que no a la CNDH- a cuestionarle por presuntas violaciones a los derechos humanos.

B. Política Educativa y SEP.

A la Secretaría de Educación Pública le fueron otorgados 10 premios:

Cuadro II.5

Premios y Reconocimientos en Calidad para la SEP durante el gobierno foxista.

Premio Iberoamericano de la calidad	Centro de Desarrollo Infantil 3 José Martí: liderazgo visionario, la educación centrada en el aprendizaje, la valorización de las personas, la administración para la innovación, la respuesta rápida y flexible, el compromiso y la responsabilidad social, la creación del valor hacia la comunidad educativa, el enfoque preventivo y hacia el futuro y la perspectiva de sistemas. Importancia del diagnóstico y la detección de necesidades
Premio Intragob 2003	
Premio Intragob 2003	Instituto Tecnológico de León, Guanajuato. Sensibilización para la calidad. Educación y entrenamiento. Formación de equipos de trabajos. Formulación de proyectos. Despliegue, evaluación y seguimiento.
Premio Intragob 2004	Red Interna de Calidad Portal SEP. Administración Electrónica de Documentos. Modelos de Calidad SEP e Intragob. Programa de <i>simplificación de la AP</i> . Programa de innovación y calidad La Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental realiza encuestas para la satisfacción de clientes del sector educativo de manera anual
Premio Intragob 2004	Centro de Desarrollo Infantil No.7: Creación de <i>InterCENDI</i> para capacitación y apoyo. Modelo de <i>Administración por Calidad</i> desde 1997.

	Evaluación cuantitativa y cualitativa de la satisfacción de alumnos y egresados. Modelo de Calidad Total.
Premio Intragob 2005	Instituto Tecnológico Superior de Irapuato: Sistema de Información y Conocimiento para facilitar la información y la toma de decisiones. Sistema Electrónico en Red para mantener la base de datos confiable. Publicación de la Revista Visión Tec en la página web.
Premio Intragob 2005	Centro de Desarrollo Infantil No. 5: Modelo de Gestión con Calidad Total. Sistema de Información y Conocimiento para evaluar el desempeño del CENDI .
Reconocimiento Innova 2002	Programa ESCUELAS DE CALIDAD que busca superar obstáculos en materia educativa, mediante la participación de alumnos, maestros, autoridades y padres de familia.
Reconocimiento Innova 2003	Sistema de Información Geográfico para la Planeación Educativa de la SEP
Reconocimiento Innova 2004	Dirección General de Recursos Financieros: Sistema Ur-Net permite navegar de manera sencilla a los usuarios del sistema de recursos financieros contando con la información transparente y oportuna.

De 2002 en adelante, no hubo un año en que la SEP no recibiera un premio. De acuerdo con el apabullante número de reconocimientos recibidos, la educación en México tendría que estar entre las mejores del mundo. Pero de los 10 premios otorgados, 4 correspondieron a un CENDI, dos a Institutos Tecnológicos ubicados en Guanajuato (León e Irapuato), uno al área de Recursos Financieros y otro al Portal SEP. Sólo dos corresponden directamente a labores sustantivas para esta dependencia: uno se otorgó al sistema de información geográfico para la planeación educativa y, más importante, el otro es para el Programa “Escuelas de Calidad”. Resalta de este programa la participación social que se promueve, pero no se dedica a la evaluación de contenidos y de calificación profesional de profesores.

C. Salud Pública e IMSS.

Una de las instituciones centrales para lo poco que queda en México de régimen de bienestar provisto por el Estado, es el Instituto Mexicano del Seguro Social. A pesar de la

mala atención percibida por los usuarios y de que el presupuesto que ha recibido es cada vez menor, obtuvo 5 premios tan sólo de 2003 a 2005:

Cuadro II.6
Premios y Reconocimientos en Calidad para el IMSS durante el gobierno foxista.

Premio Intragob 2003	Unidad de Medicina Familiar No. 26 en Monterrey, Nuevo León: Centra sus estrategias en <i>crear valor a los derechohabientes y clientes</i> intermedios. Implantación del <i>Modelo Integral de Calidad</i> (MIC-26). <i>Calidad orientada al servicio.</i>
Premio Intragob 2004	Unidad de Medicina Familiar No.19: Orientación al Cliente. Capacitación en materia de Calidad. Sistemas de información oficiales y de supervisión operativa. Modelo integral de calidad (MIC19). Gestión y mejora de procesos.
Premio Intragob 2004	Unidad de Medicina Familiar No.77 Cd. Madero, Tamaulipas: Manejo de conmutador y sistema de telefonía interna. Expediente Clínico y agenda de citas electrónicas. Manejo de sistemas en el área de Farmacia. Publicación de las páginas www.imss.gob.mx y www.salud.gob.mx Calidad en el servicio al derechohabiente
Premio Intragob 2005	Hospital de Especialidades en el Centro Médico Nacional “Manuel Ávila Camacho”: Implementación de la <i>Cultura de la calidad total</i> en todos sus procesos. <i>Enfoque en el Cliente.</i> <i>Medición de resultados.</i>
Premio Innova 2003	Sistema digital de procesos electrónicos para poder digitalizar impuestos, citas médicas, transparencia en la información, planeación y abasto de recursos.

De los premios recibidos, 3 corresponden a unidades de medicina familiar, sólo uno es para el Centro Médico Nacional “Manuel Ávila Camacho”, el otro es para un sistema digital de impuestos, citas médicas, planeación y abasto de recursos. Evidentemente, estos son procesos importantes. Pero sería más importante garantizar ese “abasto de recursos” con el presupuesto necesario para ello.

Como puede observarse, el foxista fue un sexenio pródigo en premiaciones en materia de calidad... Hasta la Presidencia de la República tuvo su premio: el Reconocimiento Innova

2004 por la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía vía atención personal, atención telefónica, Internet, correo y fax.

Analicemos ahora con mayor profundidad un par de botones de muestra de este tipo de experimentos de gestión para el caso mexicano. Se trata de dos instituciones clave para el régimen, dado que materializan dos formas de acción fundamentales por parte del Estado mexicano, como son la política energética y la política fiscal. Estos son prácticamente dos pilares de la economía de este país. La primera de ellas *es* la mayor fuente de recursos para el Estado; la segunda *debería de ser* justamente la institución que se abocara a la captación de dichos ingresos.

Con estos ejemplos buscaremos reflexionar acerca de la necesidad de reconceptualizar, “resemantizar”, traducir técnicas empresariales –como la “calidad total”- a un lenguaje en el que prevalezcan como elementos esenciales para la formulación de objetivos, de acciones a implementar y de indicadores de evaluación, valores fundamentales que van mas allá de la eficiencia, y que guardan mayor relación con la transparencia, la equidad y la representatividad en la toma de decisiones.

3.2 Dos botones de muestra: el sector fiscal y el energético gestionados con criterios “de calidad”.

Es a dos organizaciones estratégicas para cualquier régimen que dirigiremos la mirada, ambas premiadas por su calidad durante el sexenio foxista. Se trata de instituciones que, por su estrecha interdependencia en materia económica, pueden introducirnos como país en una espiral de deterioro que exige ser atendida en dos órdenes: el energético –en el sector petrolero- y el fiscal. En estas organizaciones radica la capacidad de un Estado como el nuestro para atender labores esenciales. Nos referimos, por supuesto, al Sistema de Administración Tributaria (SAT) y a Petróleos Mexicanos (Pemex).

A. Sistema de Administración Tributaria: menos tecnología y más administración tributaria.

A lo largo del gobierno foxista, el SAT obtuvo tres premios en materia de calidad:

- Reconocimiento Innova 2002 por el “Nuevo Esquema de Pagos Electrónicos de impuestos”, vía tarjeta tributaria o internet;
- Reconocimiento Innova 2004 por la “Oficina Virtual del Contribuyente”;
- Reconocimiento Innova 2005 por la “Firma Electrónica Avanzada”.

Sin embargo, como trataremos de explicar a continuación, una evaluación de la calidad de esta institución debe de comenzar por reconocer la relevancia los “regímenes especiales” en la política fiscal, que permiten la elusión de aproximadamente 50 mil millones de pesos al año, además de que el SAT pierde la mayor parte de los juicios en los que participa. Esto nos hace ver que el principal problema es de administración tributaria y no de tasas, mucho menos de tecnología (Zúñiga, 2006).

El 29 de marzo de 2007, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) entregó a la Cámara de Diputados el *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública del 2005*, del cual resaltan inconsistencias en el gasto gubernamental por más de 26 mil millones de pesos. Si bien no se sabe hasta ahora qué porción de ese dinero corresponde a meros errores administrativos o documentales y cuánto fue desviado, existen señales de alarma con respecto a una de las organizaciones premiadas por su “calidad total” durante el sexenio foxista, organización destacada también por representar un “área de opacidad”: el SAT. Tan sólo la SHCP se llevó el 23.9% de las irregularidades detectadas por la ASF, cuyas dos auditorías practicadas al SAT buscaban responder a tres cuestionamientos en torno a su desempeño:

1. por qué la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hace devoluciones de impuestos “tan significativas”, al grado que en 2005 sumaron casi 150 mil millones de pesos, 15% de la recaudación tributaria de ese año;

2. por qué se generan los créditos fiscales (adeudos que determina la autoridad una vez que detecta el incumplimiento de alguna disposición de la ley fiscal⁵¹) que, al 31 de diciembre de 2005 sumaban casi 496 mil millones de pesos, equivalentes según la ASF, a prácticamente todo el gasto programable ejercido por la Administración Pública Centralizada en ese año o a 40% de la deuda pública interna;
3. por qué el SAT recupera sólo una ínfima parte de lo que deben las grandes empresas.

Las conclusiones arrojadas han sido contundentes: “en 2005, entre devoluciones y créditos fiscales, Hacienda dejó de ingresar al erario 218 mil 320 millones de pesos, cantidad equivalente a 27.5% del total de los ingresos tributarios del gobierno federal en ese año, que fueron de casi 793 mil 7 millones de pesos” (Acosta, 2007). Además de su aumento, la elevada concentración en dichas devoluciones las hace más dignas de revisión. De los 149 mil 622 millones 902 mil 800 pesos que devolvió el fisco en 2005, el 71.2% fue a parar a manos de los grandes contribuyentes –empresas con ingresos brutos anuales mayores a 500 millones de pesos- que, según los datos de la ASF, sumaron únicamente 4 mil 132 empresas; de ellas, tan sólo 398 recibieron casi 76.5% de lo devuelto, casi 81 mil 498 millones, mas aun, tan sólo 10 empresas obtuvieron 21.4% de ello.

Las facilidades que da la ley para las devoluciones se traducen en efectos sobre el pago neto de impuestos que pueden empujar comprensiblemente a la irritación social. La ASF pidió al SAT una muestra aleatoria de 50 grandes contribuyentes del ISR y otros 50 del IVA, para calcular el monto pagado de impuestos una vez descontadas las devoluciones. Textualmente, se encontró que

“En la primera muestra los contribuyentes pagaron entre 1 y 74 pesos, mientras que en la segunda, el rango fue de 1 y 67 pesos (...) estos grandes contribuyentes (...) prácticamente no pagan impuestos, o están tributando montos poco significativos en

⁵¹ Es muy amplio el catálogo de causales para fincar un crédito fiscal: deducciones indebidas o improcedentes; omisión de impuestos, de pagos de éstos, de información, de ingresos, de pagos provisionales; impuestos pendientes de pago; acreditamiento indebido; falta de documentación; retenciones no enteradas; determinación errónea de pagos provisionales; irregularidades en el pago de impuestos al comercio exterior, entre muchos otros.

relación con su nivel de ingresos [superiores a 500 millones de pesos anuales]” (citado por Acosta, 2007).

La ASF concluye que, si bien teóricamente una menor carga impositiva para las empresas, que les da mayor liquidez, tendría que incentivarlas a incrementar su inversión, ello no sucedió en 2005: la inversión privada fue de 324 mil 533 millones de pesos inferior al monto de las devoluciones de impuestos.

Ahora bien, en materia de créditos fiscales ocurre lo mismo que con las devoluciones: asistimos a su ostensible aumento –de 2001 a 2005, 27.9 a 35.1% de los ingresos ordinarios del gobierno federal- y concentración –sólo 298 deudores acumularon 20 mil 717 créditos fiscales-, generando una situación de privilegio que contraviene el principio de equidad fiscal pues, a un trabajador que cobra 10 mil pesos al mes por nómina, el SAT le quita una tercera parte de su ingreso. El saldo de la cartera de créditos fiscales aumentó 95.8% entre 2001 y 2005, mientras que la recaudación sólo lo hizo, en el mismo lapso, en 50.4%. La mayoría de los créditos fiscales es irrecuperable o está en litigio. Y las grandes empresas, los grandes contribuyentes, son los “grandes deudores fiscales”, como puede observarse en el cuadro 7.

Cuadro II.7
CONCENTRACIÓN DE DEVOLUCIONES FISCALES.

Grandes Contribuyentes	No. de créditos a su favor	Monto en millones de pesos
3 bancos	780	28 mil 623 ⁵²
14 constructoras	235	9 mil 881 ⁵³
11 ingenios	739	8 mil 257.1 ⁵⁴
2 grandes transportistas	1 060	5 mil 780 ⁵⁵
4 clubes de futbol	79	2 mil 179

⁵² De ellos, un solo banco registró 683 créditos por 24 mil 918 millones. Estos 3 bancos concentran el 80.7% de las devoluciones de su ramo.

⁵³ Las obligaciones que adeudaban tres de las constructoras, con 57 créditos, equivalían a 40.7% del monto total en su ramo.

⁵⁴ Tan sólo 4 concentran más de la mitad de los créditos y su monto.

⁵⁵ Estos dos grandes transportistas concentran el 82.4% de las devoluciones de su ramo.

1 editorial	40	2 mil 675.5
2 televisoras		Mil 521.8

Elaborado con base en Acosta (2007) y Fernández-Vega (2007b).

De lo anterior, se desprenden dos rasgos fundamentales del esquema tributario actual en México: no existe un límite para la determinación de créditos fiscales, además de que ciertos contribuyentes han omitido sus obligaciones por un tiempo prolongado (Fernández-Vega, 2007b).

Este tipo de adeudos fiscales determinan en gran parte la calidad de una institución como el SAT porque, se ha demostrado, son los más difíciles de recuperar: “en 2005, la autoridad recuperó créditos fiscales por 8 mil 522 millones de pesos –apenas 1.7% de los casi 495 mil 808 millones de la cartera total-, de los cuales sólo 217.9 millones -2.6% de lo recuperado- eran deudas de grandes contribuyentes” (Acosta, 2007).

De acuerdo con la ASF, las devoluciones generadas en 2005, “equivalieron a 15% de la recaudación fiscal efectiva; con estos recursos se pudo haber financiado 60.9% de la inversión física y 84.6% de las pensiones y jubilaciones pagadas por el sector público presupuestario ese año” (Méndez y Garduño, 2007).

Un modelo económico tan excluyente como el mexicano repercute hasta en la capacidad para ejercer el cobro fiscal coactivo: estos contribuyentes pueden pagar servicios legales, contables y fiscales de alto nivel, utilizando hasta sus últimas consecuencias los mecanismos que la propia legislación facilita para eludir. Y esto repercute en la eficiencia – como criterio de calidad- que el SAT puede reportar como institución: en 2005, las Administraciones Generales de Grandes Contribuyentes del SAT gastaron 422 millones 450 mil 100 pesos en Servicios Personales (sueldos, materiales, suministros y servicios generales), que fue prácticamente el doble de los casi 218 millones de pesos recuperados de las grandes empresas. Porque la autoridad fiscal sólo gana 4 de cada 10 juicios. Esta es una tendencia que sigue durante 2006, como puede apreciarse en el cuadro 8.

Cuadro II.8
Total de recaudación por el SAT

Suma recaudada (en millones de dólares)	Porcentaje del PIB representado
41 mil por ISR	4.89
35 mil de IVA	4.15
14 mil por otros conceptos	1.67
Total de ingresos fiscales	10.72
53 mil millones por renta petrolera	6.3

Elaborado con base en Rojas, 2007.

Construir calidad por parte de una institución como el SAT es un asunto que va más allá de las nociones de voluntarismo implícitas en el discurso gerencial de programas como Intragob. Su baja eficiencia recaudatoria dada la escasa recuperación que se obtiene de los créditos controvertidos, proviene de la existencia de tratamientos preferenciales, regímenes especiales y omisiones e imprecisiones en la legislación tributaria. En todo caso, sólo una reforma con impuesto sobre la renta progresivo en el que paguen más quienes más ganan, podrá mejorar en algo los indicadores de baja recaudación fiscal de 11% del PIB y un gasto público cercano al 25% del mismo (García, 2007). Honduras, Haití, Nicaragua y Ecuador recaudan más impuestos. Sólo un país en América Latina recauda menos que México, y es Guatemala.

Como puede apreciarse en el cuadro 2, los totales recaudados por ISR, IVA y otros conceptos sólo permitieron ingresos fiscales de 10.72% del PIB, una de las tasas fiscales más bajas del mundo. Como contraparte, exclusivamente por concepto de renta petrolera, se reunieron 53 mil millones de dólares, equivalentes a 6.3% del PIB. Justamente por eso es que la organización de la que a continuación hablaremos es Pemex, al quedar más que reconocida la rentabilidad de este sector, de ahí el imperativo de llevar a dicha institución a un concepto de calidad más vinculado con el proyecto de nación que se persigue, en el sentido del buen manejo financiero y técnico de tan procesos estratégicos y hoy tan vulnerables –porque en ellos se concentran los Pidiregas, como Pemex Exploración y Producción, primordialmente en Cantarell-, debido a que

“(…) se trata del volumen de recursos provenientes de la bondad petrolera de la naturaleza, jamás reunido por gobierno alguno no sólo en México sino en prácticamente todo el mundo, con excepción de algunos países del Pérsico” (Rojas, 2007).

B. Pemex: menos producción y más fragilidad financiera.

Siguiendo con las observaciones de la ASF al ejercicio de la cuenta pública en 2005, Pemex no fue la excepción en materia de gestión. En el Convenio 10275/04 se comprometieron recursos sin contar con la suficiencia presupuestal correspondiente, lo cual debió ser aprobado por el consejo de administración de la paraestatal y por las Secretarías de Energía y de Hacienda, además de haber entregado directamente sumas considerables al STPRM⁵⁶ (Fernández-Vega, 2007b).

Esta institución enfrenta cuatro grandes desafíos: decremento en la producción de crudo, reservas petroleras en franco declive, pasivos superiores a la deuda pública externa neta y una constante desinversión presupuestal. Sin embargo, se mantuvo como la empresa más importante de AL generando ventas récord en 2006 por 97 mil millones de dólares, pero la enorme carga impositiva a la que es sometida para que aporte el 40% del presupuesto federal, la han llevado a un deterioro financiero, estancamiento de las actividades industriales, erosión de la capacidad de respuesta y debilidad institucional. La estrategia de utilizar a la décima empresa petrolera a nivel mundial como el principal proveedor de recursos para la nación, la ha dejado exhausta.

La compleja problemática de esta institución se deriva además de la declinación de la producción y el encogimiento, declive y madurez del acervo de reservas, así como el estancamiento en las actividades industriales del sector petrolero. La producción va en picada debido, en gran parte, al agotamiento del yacimiento de Cantarell, que en 2006

⁵⁶ Por mil 65.5 millones de pesos para vivienda de los trabajadores; 200 millones para mantenimiento de instalaciones deportivas; 459 millones para ayuda (2001 a 2004, pagados en 2005) a festejos relacionados con el aniversario de la expropiación petrolera, desfile del primero de mayo y revisiones anuales al contrato colectivo de trabajo, todo sin sustento normativo, sin estar contemplados en el CCT y sin apego a disposiciones de carácter presupuestal (Fernández-Vega, 2007b).

registró una disminución de 12% en este rubro, y en parte por la falta de inversión para abrir otros yacimientos, por lo que sólo el 18% del territorio nacional susceptible de contener hidrocarburos se ha explorado.

En el sexenio anterior, Pemex fue premiado por lo menos en 4 ocasiones, como puede observarse en el cuadro 9.

Cuadro II.9

Premios y reconocimientos en Calidad otorgados a PEMEX durante el sexenio foxista.

Unidad premiada	Reconocimiento otorgado	Procedimiento premiado
Gerencia Regional de Transmisión Oriente-Subárea Temascal	Premio Intragob 2002	Análisis FODA anual. Alineación Estratégica en la Agenda de Buen Gobierno. Calidad Total mediante el “liderazgo involucrado”. Aplicación de sistemas, documentación de tareas, enfoque a procesos, cultura de servicio al cliente, cultura de calidad, aplicación de herramientas estadísticas, código de ética y conducta asimilado por todo el personal.
Región Marina Suroeste	Premio Intragob 2005	Sistema de clientes: determinar las necesidades del cliente, atendiendo quejas y evaluando su satisfacción. Modelo de administración: suministro, seguridad, preservación y distribución de la información. Sistema de liderazgo. Sistema de administración de correspondencia: reducción de volúmenes de copias, agilizar el proceso de recepción documental.
Centros de Salud	Reconocimiento Innova 2004	Mejoras en los centros de salud que proporcionan atención médica integral con enfoque preventivo.
Pemex en general	Reconocimiento Innova 2005	Módulo ASISTE que apoya las líneas estratégicas de recursos humanos.

Sin embargo, cada vez más Pemex se está convirtiendo en una administradora de contratos y cediendo las operaciones vitales de la paraestatal a empresas petroleras internacionales, contraviniendo los preceptos constitucionales. Sin recursos para invertir en sí misma, al menos en el corto y mediano plazos continuará recurriendo el endeudamiento, principalmente mediante el cada vez más ominoso mecanismo de los Proyectos de

Inversión con Impacto Diferido en el Registro de Gasto (Pidiregas), que han desplazado a la inversión presupuestal al representar más del 92% del gasto total de la empresa (Rodríguez, 2007). Con ello, la dinámica esencial del financiamiento de Pemex depende de los privados, lo cual contradice claramente el espíritu original del 28 constitucional, que ordena la creación de organismos estatales para el manejo y control de las áreas reservadas y los sectores estratégicos señalados en el 27 constitucional. Y es que el 90% de la inversión realizada en la fase petrolera más delicada de nuestra industria (producción y exploración primaria) fue de Pidiregas⁵⁷.

Para un efectivo “impacto en la sociedad” como el que formalmente evalúa Intragob, mas que ser la SHCP quien controlara Pemex, en su consejo de administración tendrían que figurar “los más ímpolutos personajes seleccionados entre todos los partidos, la clase profesional y los ciudadanos de México” (Jalife-Rahme, 2007a), además de los gobernadores de los estados productores de petróleo, que aparecen hasta ahora como “espectadores pasivos y receptores de polución” (Jalife-Rahme, 2007b). Sólo así el destino del petróleo procederá de una decisión plural, transparente y consensuada para gozar de la legitimidad que un modelo tecno-gerencialista de gestión por sí mismo no puede proveer.

La “Gestión y mejora de procesos” de la que habla Intragob tendría que reflejarse en la conexión real entre procesos estratégicos: pese a su aún enorme producción petrolera, el país debe importar la mayor parte del combustible que consume, tendencia que se incrementará si no se invierte en la construcción de refinerías y en la actualización de técnicos y trabajadores. Por no reconocer este tipo de “gestión de procesos”, de ser el motor

⁵⁷ En ese sentido, habría que considerar opiniones que nos llevan a pensar hacia dónde tendría que dirigirse una auténtica orientación hacia la calidad en una institución como Pemex: “defender y mantener bajo control del Estado la infraestructura energética, no implica resignarse ante las prácticas expoliadoras de la industria energética, sometida a un corrosivo corporativismo y a un criminal abuso de los gobiernos y sus secretarios de Hacienda. Sanear significa defender (...) Ceder en estas materias no lleva a una mejor inserción en la globalización sino al contrario: resta capacidades para ‘nacionalizar la globalización’, y en nuestro caso, a (...) una crisis fiscal catastrófica” (Cordera, 2007). Mas aun, no privatizar así sea de forma tangencial, mediante “alianzas estratégicas” y venta de los oleoductos, implica un esfuerzo de planeación estratégica basado en el compromiso con la calidad en el largo plazo, al saber identificar una coyuntura internacional que favorece a los estados nacionales por encima de las transnacionales, debido al dramático giro del nuevo orden geoenergético global (Jalife-Rahme, 2007b).

de la industrialización, la creación de empleos y el desarrollo regional, Pemex se constituyó en el “principal ingreso fiscal” de la administración federal.

Es justamente este tipo de errores vinculados con la estrecha concepción de “calidad” – limitada a procesos técnicos aislados, sin considerar el fortalecimiento de la capacidad financiera y técnica- el que ha provocado que Pemex sea la única empresa de su tipo que opera con números rojos: ni los ricos yacimientos del Golfo de México, situados a más de mil metros de profundidad, podrían salvarla, pues la empresa carece de los conocimientos y los elementos necesarios para explotarlos. Estamos hablando de una renta petrolera que se irá diezmando de manera acelerada, tanto por la limitación de la capacidad productiva, como por la evolución irremediablemente ascendente de los costos y la moderación de los precios⁵⁸.

⁵⁸ Para el caso de la administración que inicia, el panorama apunta a una vulnerabilidad acentuada, según se desprende de los Criterios Generales de Política Económica para 2008, documento en el que se plantea un escenario económico sujeto a un repunte en Estados Unidos y al aumento de los precios internacionales del crudo, con los inherentes riesgos de una depreciación del dólar y de una eventual caída en los ingresos petroleros (Garduño y Méndez, 2007).

III. Consideraciones Metodológicas para la aplicación del Constructivismo en el análisis de la CNDH.

Construir la forma en que una investigación habrá de ser desarrollada significa optar por una metodología de tipo cuantitativo o cualitativo que, a su vez, es sólo una elección comunicativa, ni más ni menos. Aun aquellos fenómenos sociales que suelen abordarse desde una perspectiva exclusivamente cuantitativa, pueden ser analizados como una especial clase de textos que llevan a la construcción de una cierta narrativa; por ejemplo, en relación con la Administración Pública, Czarniawska (1997) recuerda que los análisis simbolistas de la acción organizacional primero se enfocaron en los presupuestos.

4. Sobre la Metodología Cualitativa en el estudio de la Administración Pública.

“*The Symbolic Uses of Politics*” (1964) de Murray Edelman llevó a Thomas Anton a afirmar que el presupuesto es un símbolo de responsabilidad, y la presupuestación un juego de mantenimiento de status, en el que una parte está por el crecimiento y otra por el recorte (1967). Sobre la base de sus estudios en municipalidades noruegas, Johan P. Olsen habló de la necesidad de una nueva perspectiva que analice la conducta ante fenómenos como la “presupuestación” y propuso el término “ritual” como la metáfora apropiada (1970). Un clásico de la Teoría de la Organización como Geer Hofstede, reinterpretando su propia disertación doctoral (“*The Game of Budget Control*”, 1967) llegó en 1987 a la misma conclusión. Asimismo, el trabajo de Olsen inspirado en investigadores escandinavos, analizando los presupuestos como “rituales de razón” en los que, paradójicamente, se esconde la dura batalla cotidiana entre grupos por construir un lenguaje de consenso (Czarniawska-Joerges & Jacobson, 1989), llevó a concluir que, si se estudian no sólo los productos finales sino los procesos implicados en cualquier acción organizacional, la metodología más apropiada es aquella que rescata la necesaria interacción entre estructuras y actores para su consecución.

Por tanto, además de la función eminentemente práctica de un texto de carácter técnico – como un presupuesto-, ubicar su función simbólica y política nos lleva a buscar en la metodología cualitativa herramientas para ello dado que, “lo que los textos dicen es menos interesante que lo que hacen”; por ello, en opinión de Czarniawska (1992), los economistas son tanto poetas como novelistas, en la práctica y en la investigación: un presupuesto es una narrativa (situada en el futuro), pero escrita con la ayuda de metáforas económicas básicas.

Después de todo, de acuerdo con McCloskey (1986, citado por Czarniawska, 1997), las metáforas y las historias son el insumo básico de la economía política:

Las dificultades de una historia se enfrentan a la luz del modelo, o un modelo a la luz de una historia, por lo que los economistas usan ambas. Como otros seres humanos, ellos usan las frases “*just like this*” y “*once upon a time*” rutinariamente para su trabajo. Así, los economistas están preocupados tanto por explicar como por entender.

Por otro lado, la metodología elegida tendría que guardar cierta correspondencia con los supuestos teóricos del marco elegido por lo que, teniendo presente la perspectiva constructivista de la que partimos, siguiendo a Czarniawska (1997), si las organizaciones son redes de acción, las acciones implicadas en la construcción de dichas redes son etiquetadas, delimitadas y dotadas de significado por la producción y recepción de actos de habla, en otras palabras, en conversaciones. Y la palabra es siempre material, tiene profundas implicaciones en la cotidianidad de una organización. Por ello, la etnometodología dice que todas las reglas típicas de una comunidad pueden ser encontradas en cualquier conversación entre miembros competentes de la misma.

De lo que se trata, finalmente, para el caso bajo estudio –la transferencia de la norma ISO en la CNDH-, es de reconocer qué rasgos propios de esta organización hicieron que “chocara” dicho modelo de calidad con la realidad construida socialmente por los actores competentes en esta institución:

Esta intersubjetividad es la base del núcleo común de representaciones abrazadas por actores involucrados en la misma acción colectiva, el núcleo de significados que

ellos comparten. Este núcleo determina lo que su realidad común es –el objeto de la curiosidad e interés de investigadores (Czarniawska, 1992: 195).

Así, si el nivel más común de nuestra experiencia es intersubjetivo –actuamos sobre aquellos terrenos subjetivos cuya realidad es confirmada por otra gente, sin que ello necesariamente signifique llegar a leyes generales, “causales”, detrás de la acción social. De cualquier forma, si cambiamos “causas” por “razones” (Czarniawska, 1997), resulta entonces obvio que los actores “nativos” deben ser preguntados, entrevistados, observados⁵⁹.

Se trataba, entonces, de “observar” para inferir la “lógica de lo apropiado” en esta organización, observando lo cotidiano, lo “dado por hecho”, además de “lo excepcional” sintetizado en ciertas ceremonias pues, “si la realidad cotidiana es confirmada diariamente por todo lo que nosotros hacemos, las ceremonias, rituales y dramas proveen una confirmación intensiva, condensada, de la realidad misma” (Czarniawska, 1992).

Más aun, las conductas se vuelven acciones a través de la interpretación. Estudiar conversaciones y acciones (conductas interpretadas) en la organización es imperativo para este tipo de metodología, ambas se convierten en “textos” susceptibles de análisis y, siguiendo a Czarniawska (1997), en vez de mirar un texto bajo un microscopio deconstructivista (o analítico-de-conversación), propone tratar un texto como perteneciente a otros textos, como un trazo material de una conversación que tuvo o está teniendo lugar. Así, para esta tesis, lo que queremos saber es qué reglas son construidas y aplicadas en esta particular organización de la administración pública mexicana, qué elementos del contexto son relevantes para su comprensión, obligando así al texto “emergente” del trabajo de campo a “hablar con otros textos”, descubriendo las casi siempre ocultas conexiones entre los textos, comparando así lo que el texto dice con lo que hace, interrumpiendo el “suave

⁵⁹ Tan necesario es respetar la voz de los actores y la intersubjetividad que a partir de ella se desprende que Czarniawska (1997) señala: “Los investigadores preguntan a la gente en el campo para abstraer, comparar, generalizar. Pero algunos de mis interlocutores romperían mi estructura analítica (‘¿cuáles son los problemas más agudos que estás experimentando hoy?’, o ‘¿puedes comparar tu situación presente con la de hace dos años?’) diciendo ‘déjame decirte primero cómo todo esto comenzó’ o ‘necesitas saber algo más del pasado primero’. Producen una rica narrativa que no habría identificado en las líneas que yo había sugerido. Esto lo vi con cierto pánico –‘¿cómo los llevo al punto?’- mientras ahora he aprendido finalmente que ese *es* el punto”.

fluir rutinizado” de ciertos textos dentro de la organización con preguntas del tipo “¿cómo llegó a esa conclusión?”, ¿por qué no desde el otro camino?, ¿qué ocurría mientras allá afuera?” (Silverman y Torode, 1980, citados por Czarniawska, 1997), en clara concordancia con la concepción de “redes de acción” de la que partimos teóricamente.

Por ello fue que se recurrió a la entrevista como una fuente de información esencial. Sabemos que los actores en las organizaciones saben mucho más de lo que dicen, el concepto de Polanyi de “conocimiento tácito” ya dio suficiente cuenta de ello por lo que, si no se recurre a entrevistas a actores, ¿de qué otra forma podría enriquecerse la observación?, ¿por qué no admitir que ésta nunca sería comprensiva sin los relatos de los actores, y qué son las entrevistas sino “relatos provocados”? (Czarniawska, 1992).

Para una metodología cualitativa, entonces, recurrir a los actores *in situ* como fuente de información privilegiada, obedece a varias razones:

- una Teoría de la Organización de inspiración constructivista trataría, entonces, de una interpretación de procesos organizacionales desde el punto de vista de los actores involucrados, recolectada y “re-dicha” por un investigador (también representando un cierto punto de vista). Sería “una polifonía de voces desde dentro antes que una fotografía aérea tomada desde el exterior” (Czarniawska, 1992).
- El rol del investigador consistiría en interpretar esos textos creados por los actores luego de ser entrevistados, observados, y crear entonces otro texto: “ellos construyen mundos, nosotros inspeccionamos la construcción, aunque esto requiere la construcción de otro mundo” (Czarniawska, 1997: 204).
- El “conocimiento narrativo” constituye, para autores como Czarniawska (1997), el núcleo del conocimiento organizacional, en la medida en que se convierte en “una importante manera de *making sense* de lo que está ocurriendo en la vida cotidiana de organizaciones”, materializada “a través de narrativas dichas por los actores a mi persona, a ellos mismos, a otros actores y a observadores”. Para el caso bajo estudio, traté de recolectar varias narrativas: los reportes de mis

interlocutores, entrevistas a personal clave, varios documentos oficiales, notas periodísticas, mis propias notas del campo.

- Siendo la narrativa la principal fuente de conocimiento organizacional –en la medida en que resume roles, rutinas, “moralejas”- recurrir a ella implica reconocer que, en todas sus diferentes versiones, las historias organizacionales capturan la vida organizacional de un modo que ninguna compilación de hechos podría; esto es porque ellas son “vehículos de vida” en sí mismas, no sólo “reportes” sobre ella (Czarniawska, 1997).
- Ahora bien, para un clásico como Schütz (1973, citado por Czarniawska, 1997), no podemos entender la conducta humana si ignoramos sus intenciones, y no podemos entender esas intenciones humanas si ignoramos los escenarios en los que hacen sentido. Tales escenarios pueden instituciones, conjuntos de prácticas o algunos otros contextos creados por humanos, contextos que tienen una historia, dentro de los cuales tanto hechos particulares como historias enteras de actores individuales deben ser situados, a fin de ser inteligibles.
- Se trata entonces de descubrir significado (s) de ciertos conceptos estudiando su uso en situaciones reales de acción por gente considerada “socialmente competente” en esas situaciones. En este caso:

“A fin de entender el significado del pensamiento y la acción del actor... uno debe estudiar cómo los términos de su discurso son asignados a objetos reales y eventos por personas normalmente competentes en situaciones ordinarias” (Bittner, 1965:247, citado por Czarniawska, 1992: 135).

- En opinión de Czarniawska (1992:119), la Etnometodología mira “el método y la lógica de relatar acciones prácticas, diarias, con el supuesto de que este método y lógica son inteligibles sólo dentro del contexto en el que ellas tienen lugar”. Dichos contextos sociales son auto-organizados, esto es, conducen hacia una muy particular *accountability*. En otra palabras, “contextos sociales” se resumen en conjuntos (sets) de métodos y una cierta lógica de *accounting*. Así, sabemos que estamos “fuera” de contexto cuando los relatos de personas que parecen perfectamente competentes socialmente, son ininteligibles o parecen irracionales para nosotros. Por ello es que no hay reglas estrictas en el

acercamiento interpretativo, no porque sea “borroso” (es borroso porque no es estricto) sino porque es consciente de la temporalidad y la naturaleza local de las reglas. Por ejemplo, una antropóloga como Mary Douglas (1986), al referirse a un proceso social tan complejo como es la formación de la identidad en los marroquíes, afirmaba que “el lugar en sí es un contexto social a través del cual el individuo se acostumbra a las formas de crear un espacio habitado, por tanto, ser adscrito a un lugar significa no sólo tener un lugar de origen, sino también poseer esas raíces sociales, esos rasgos humanos que distinguen al tipo de persona que uno es”.

Podemos entonces concluir que la pertinencia de los estudios interpretativos deriva de su énfasis en los procesos antes que en las estructuras. Es el proceso de construcción lo que resulta interesante antes que el constructo en sí mismo, un punto que escapa a quienes citan a Berger y Luckmann y deifican resultados de un proceso de construcción que nunca es revelado; los significados emergen con el tiempo y cambian con el tiempo; mas aun, en las conversaciones presentes evocamos otras del pasado, no porque puedan ser encontrados como moscas en el ámbar, sino porque la construcción de la realidad es en sí misma histórica (Czarniawska, 1997).

Seguramente, para un investigador más identificado con el positivismo lógico, “los actores sólo cuentan aquello conveniente”, en otras palabras, pueden mentir. Esto no tendría por qué ser malo *per sé*:

- De acuerdo con Czarniawska (1992), los relatos de los nativos no tienen que ser tomados literalmente. Es la manera en que son presentados la que aparece como la más prometedora fuente de interpretación. Tal interpretación quizá consista de tomas de posición a cargo de los actores, como confirmación, desafío, confrontación por parte de los nativos. Las maneras en las que la gente miente o está situada son tan informativas como las observaciones del investigador desde el exterior, quizás aun más reveladoras. Más aun, si hay una mentira unitaria detrás de ciertas acciones

organizacionales, ésta puede decirnos más sobre estas acciones que algunas verdades individuales que nunca son reveladas.

- A partir de las respuestas dadas al entrevistador es que se revela un patrón, una parte de *making sense* en (y de) organizaciones. En otras palabras, si actores organizacionales mienten, y lo hacen de una manera repetitiva, esta mentira común es más informativa que una verdad idiosincrática. Quizá no haya otra intencionalidad detrás de la entrevista, pero los interlocutores creen que la hay, y el propósito es reconstruir sus creencias.

Después de todo, según March y Olsen (1989), la habilidad para contar las acciones de uno en términos que sean aceptados por la audiencia puede servir para establecer qué acción es apropiada en una situación dada. Ya se trate de un “informe reflexivo” o de un “informe justificatorio” (Czarniawska, 1997), una probable mentira implica una forma “apropiada” de enfrentar una acción, juzgamos su clase y contexto desde la perspectiva de nuestra propia identidad y acordemente, podemos elegir una acción apropiada desde el repertorio accesible.

El respeto a los informantes, finalmente, se vería reflejado en la capacidad para interpretar estas justificaciones “aceptables” como relevantes en un contexto particular, con la necesaria actitud de *outsidedness* –exterioridad o lejanía- que permita la comprensión de la narrativa local no por identificación (“ellos son como nosotros”) sino por el reconocimiento de las diferencias: “nosotros somos diferentes de ellos, ellos son diferentes de nosotros; explorando esas diferencias nos entenderemos a nosotros mismos mejor”. Se recomienda entonces la “autorreflexión” para evitar involucrarse y así seguir viendo a cada actor como “el Otro”. De esta forma, el investigador estará en posibilidad de producir un meta-relato y debe entonces reflexionar continuamente sobre su status. “Interrumpir” los relatos del campo y el propio relato de uno desde el campo, representan los procedimientos reflexivos que suelen recomendarse para conservar la objetividad (Czarniawska, 1997).

2. ¿Por qué estudiar a la CNDH utilizando una metodología cualitativa?

Abordar al cambio organizacional como una construcción social implicaba reconocer el rol definitorio de los actores en la reapropiación de las estructuras propuestas en el modelo de calidad originalmente diseñado para la CNDH; particularmente, porque lo que se pretendía con este tipo de esfuerzos por parte de la Coordinación General de Desarrollo Institucional, impulsores de la certificación ISO, era lograr contruirse mayor legitimidad, categoría de análisis mucho más compleja que la eficiencia: mientras ésta puede ser fácilmente medible, la legitimidad se basa en la percepción, constructo social mucho más difícil de identificar, de situar, de objetivar, de distinguir. La legitimidad constituye la esencia, la razón de ser y el producto central de la organización bajo estudio:

- En un primer momento, la CNDH se crea por decreto para proveer de legitimidad a un régimen que la requiere urgentemente para ser considerado democrático y respetuoso de las garantías individuales;
- Para su permanencia, la CNDH tendría que depender, a su vez, de ser percibida como legítima por infinidad de actores en el ambiente: opinión pública, medios de comunicación, ciudadanos, ONG's y organizaciones civiles (nacionales e internacionales), académicos, Congreso, Órgano Superior de Fiscalización, etc.
- Para el caso que nos ocupa, la transferencia de ISO 9000, cobra importancia central el tipo de actores que genera el proyecto, y la coyuntura en que es presentado. La legitimidad que necesitan adquirir funcionarios pertenecientes a unidades de nueva creación, creadores del "Modelo de Innovación y Calidad", en una organización caracterizada por el alto nivel de profesionalización de sus miembros, se convierte en el motor que impulsa gran parte de este esfuerzo hacia la calidad.

Se trata entonces de analizar un fenómeno complejo: si el Nuevo Institucionalismo Sociológico, como se ha afirmado en esta tesis, encuentra la causa de los desmedidos esfuerzos por lograr el cambio organizacional en la adopción de mitos legitimados para, a su vez, obtener mayor legitimidad, no llega a definir qué debe entenderse por tal término, por lo que difícilmente se sabe con certeza cuándo una organización, un modelo de gestión

o un esfuerzo de cambio han logrado ser reconocidos como legítimos. Para el caso de una empresa privada, quizá los niveles de ventas o el precio de sus acciones podrían ser indicadores pero, ¿para una organización pública? Contaba con suficientes evidencias de que, estudiando la Administración Pública desde una perspectiva constructivista, la legitimidad no depende exclusivamente del cumplimiento de indicadores cuantitativos, por lo que para analizar construcción de tal legitimidad era necesario recurrir a una metodología más de orden cualitativo, que reconociera el rol de los actores en la reapropiación de cualquier modelo organizacional, para lo cual necesitaba, como punto de arranque, tener siempre presente una posición ontológica y epistemológica central: la mirada que guiara el análisis de los materiales producto de mi estancia en la CNDH tendría que dirigirse no sólo hacia la *explicación* (el cambio organizacional como *producto*), sino hacia la *interpretación* (el cambio organizacional como *proceso*), por lo que el manejo de datos implicaría pasar de un criterio *cuantitativo* de análisis (la “*frecuencia*” con que se repite una categoría) hacia uno de naturaleza *cualitativa*, como es el de “*pertinencia*” de una categoría emergente en relación con los otros textos que estarían siendo producidos a lo largo del trabajo de campo.

Por ello, las técnicas utilizadas tenían que ser de orden cualitativo pues, más que interesarse por el “*qué*” y “*cuántas veces*”, me interesaba saber el “*cómo*” un proceso de institucionalización se gesta, es decir, cómo es que la legitimidad se construye, en este caso, cómo se presenta la reapropiación de una norma internacional de certificación en una organización con las peculiaridades de la CNDH.

Lo anterior estaría en concordancia con la afirmación de Granovetter (1994, citado por Grancelli, 1998: 187) al señalar que, hoy día, es obligado formular preguntas sobre el *cómo*, por ser éste el tipo de cuestionamientos que nos permite ir más allá de una comprensión simple de lo que motiva a los actores económicos, al orientar nuestro interés hacia, por ejemplo, los factores que favorecen la construcción de determinadas alianzas, la movilización y el uso de recursos a través de redes de relaciones, la estructura de dichas redes y el grado de cooperación entre grupos. El análisis de este tipo de variables permitiría inferir el tipo de obstáculos institucionales y culturales para la transferencia de modelo

organizacional proveniente del sector privado en una organización pública, particularmente, en una dedicada a una materia tan delicada como es la promoción y defensa de los derechos humanos en México.

Esta investigación comenzó en la Dirección de Desarrollo de la Coordinación General de Desarrollo Institucional, unidad que creó y trató de implementar el modelo de calidad en cuestión. Además de tener cierto acceso a la organización, la CNDH fue seleccionada como estudio de caso en atención a los siguientes criterios:

- ***Relevante papel en la Administración Pública Mexicana.*** Por ser los Derechos Humanos, en sí, un “mito legitimado” en el ambiente, al proporcionar a un régimen la apariencia de democrático, con gobernabilidad y relativa seguridad para la inversión extranjera;
- ***Autonomía de gestión y presupuestaria.*** Dado que esta organización no se ve obligada a consultar ni reportar sus decisiones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en principio se asumió que cualquier medida que hubiera de implementarse con miras al cambio organizacional, se realizaría de la forma más expedita y, por tanto, visible, a diferencia del resto de los organismos públicos mexicanos.
- ***El tamaño de la organización.*** Siendo de menor tamaño con respecto a la mayoría de los organismos públicos en México –800 funcionarios- se asumió que el proceso de implementación sería poco accidentado en toda la organización.
- ***Alto nivel de profesionalización.*** Se consideró que la elevada formación académica de sus integrantes sería un factor que posibilitara la fácil comprensión de los procesos implicados en una certificación en calidad; mas aún, siendo una organización dedicada a buscar el cumplimiento de normas legales en México, lograr que otro tipo de norma – ISO 9000- se implementara en su ámbito laboral, podría haberse visto como algo “natural”.
- ***Ausencia de la figura sindical.*** El no contar con un sindicato, además de que todo el personal sea “de confianza”, llegó a considerarse una ventaja potencial para la implementación de la norma ya que, indudablemente, las agrupaciones sindicales

podrían fungir como actores críticos en los procesos de implementación de la norma en otras entidades públicas.

Estas circunstancias hacían pensar que se contaba con factores objetivos que, indudablemente, llevarían a la acogida del proyecto de implementación del Modelo de Calidad. No fue así. Por qué no llegó a implementarse la norma, a pesar de contar con tantos puntos aparentemente favorecedores para este tipo de esfuerzos de cambio organizacional, obliga a reforzar el supuesto de que “la realidad en la investigación cualitativa está involucrada con la negociación de verdades a través de una serie de informes subjetivos” (Barba, 2002: 252). Eran esos informes subjetivos a los que tendría que recurrir para encontrar los motivos por los que este Modelo de Calidad no prosperó. Además, los datos objetivos fácilmente me llevaron a una primera conclusión que sirvió para confirmarme que la CNDH podría ser un interesante caso de estudio: esta era una institución urgida de legitimidad. Cualitativamente, como habría de percatarme después al releer a Durkheim y a Hume –a través de Douglas (1986)-, los derechos humanos encontraban relacionados con “lo sagrado”⁶⁰, con los grandes principios que sellan la legitimidad de un régimen.

Cuantitativamente, la importancia de la CNDH era también evidente. Para empezar, no padecía lo que el resto de la Administración Pública mexicana. Los recortes presupuestales no eran una limitante. Esto puede verse en el Cuadro III.1. En el 2001, por ejemplo, el incremento en la asignación presupuestaria, con respecto al año anterior, es de casi el 45%.

⁶⁰ Según Durkheim, lo sagrado se reconoce por tres características. En primer lugar, es peligroso. Cosas terribles ocurrirán si se profana; el mundo se desintegrará y el profanador será aplastado. En segundo lugar, todo ataque contra lo sagrado concita emociones en su defensa. Por último, se invoca de forma expresa. Hay palabras, nombres, lugares, libros, banderas y tótems sagrados. Todos estos símbolos hacen de ello algo tangible, pero no limitan en modo alguno su alcance. Parapetado en la naturaleza, irrumpe desde puntos privilegiados para defender todas las clasificaciones y teorías en que se sostienen las instituciones. Para Durkheim se trata en esencia de un artefacto de la sociedad, de un conjunto necesario de convenciones basado en una particular división del trabajo que, por supuesto, produce la indispensable energía para esa clase de sistema (Durkheim, 1893, citado por Douglas, 1986:164). Lo sagrado aporta un punto de equilibrio entre naturaleza y sociedad en el que cada uno refleja a la otra y ambas sustentan lo conocido.

Más allá de pensar en tótems australianos y emblemas de reyes medievales, lo sagrado tiene una presencia permanente aún en la esfera más cotidiana del racional hombre moderno. Así, para Hume, la justicia es el sello de la legitimidad, pero es una virtud artificial, un constructo social necesario, concebido para permitir la coordinación de un determinado conjunto de instituciones: ningún elemento aislado de la justicia es intrínsecamente correcto, que lo sea o no depende de su generalidad, de su coherencia esquemática y de su encaje con otros principios generalmente aceptados.

En ningún año llegó a incrementarse en esa proporción, coincidiendo con el haberle sido concedida la autonomía de gestión y presupuestaria. En todo caso, una conclusión es clara: año tras año, el incremento en el presupuesto asignado es mucho mayor a cualquier estimación inflacionaria. Por tanto, estamos hablando de una institución estratégica para el régimen.

Cuadro III.1

Incrementos anuales al Presupuesto asignado a la CNDH durante el periodo bajo estudio.

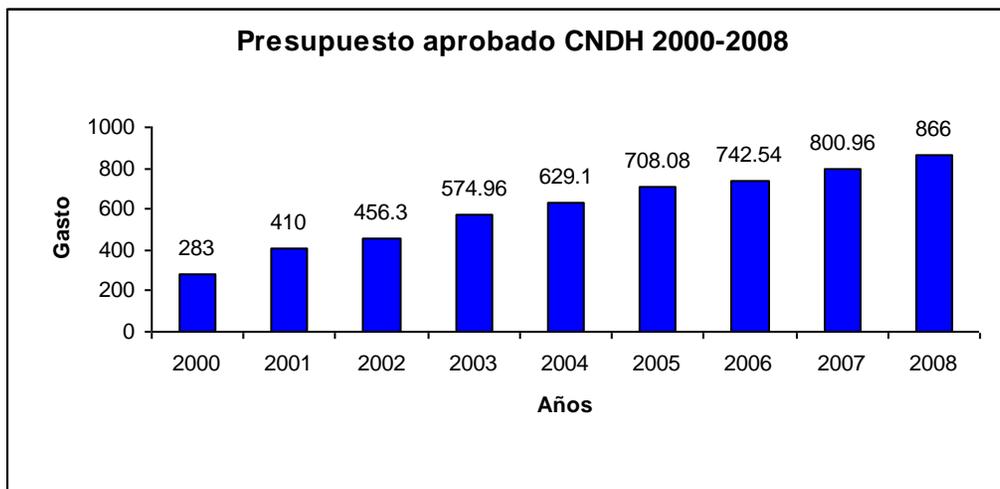
AÑOS	Asignación presupuestaria (millones de pesos)	Incremento por año desde 2000 (%)	Incremento por año (%)
2000	283.00	0	0
2001	410.00	44.88	44.88
2002	456.30	61.24	11.29
2003	574.96	103.17	26.00
2004	629.10	122.30	9.42
2005	708.08	150.20	12.55
2006	742.54	162.38	4.87
2007	800.96	183.02	7.87
2008	866.00	206.01	8.12

Elaboración propia con base en Presupuesto de Egresos de la Federación en Ramos Autónomos-Gasto programable, consultado en el Diario Oficial de la Federación 2000-2008, publicado en distintas fechas.

¿Por qué decimos entonces que la CNDH representa a una institución urgida de legitimidad? Entre otros factores, porque vivimos en un país en el que los recortes presupuestales han sido mayores en áreas encaminadas a la protección social y a la redistribución del ingreso: salud, educación, vivienda. Era claro que los resultados esperados de una institución que no tiene que someterse a este tipo de restricciones son mayores. Como se aprecia en las gráficas III.1 y III.2, los incrementos presupuestales han sido una constante. Por otro lado, contando con esos recursos, una certificación de calidad podría ser fácilmente financiada, aun con el despacho más caro, aun si requiriera una mayor inversión, aun si implicara más tiempo y esfuerzo.

Gráfica III.1

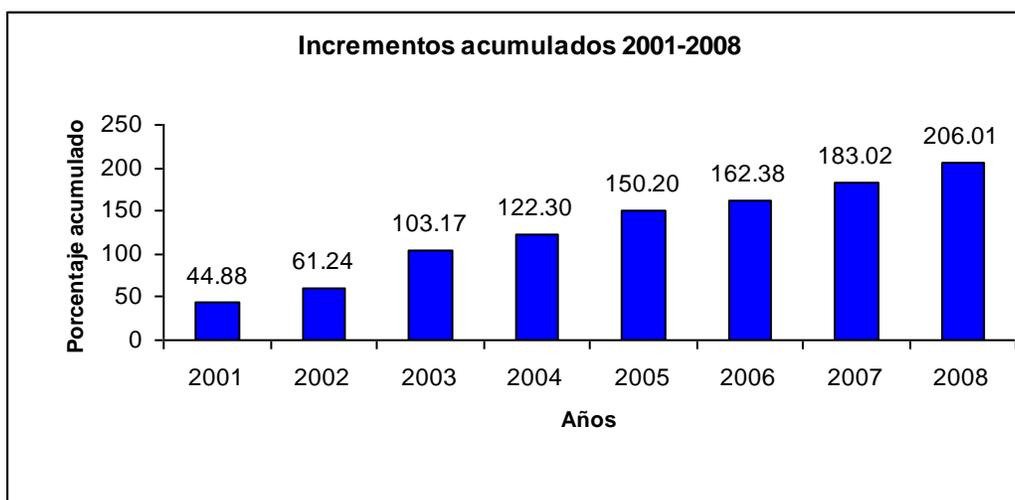
Presupuesto asignado a la CNDH desde 2000 (millones de pesos)



Elaboración propia con base en Presupuesto de Egresos de la Federación en Ramos Autónomos-Gasto programable, consultado en el Diario Oficial de la Federación 2000-2008, publicado en distintas fechas.

Gráfica III.2

Incrementos presupuestales a la CNDH (%) respecto de 2001.

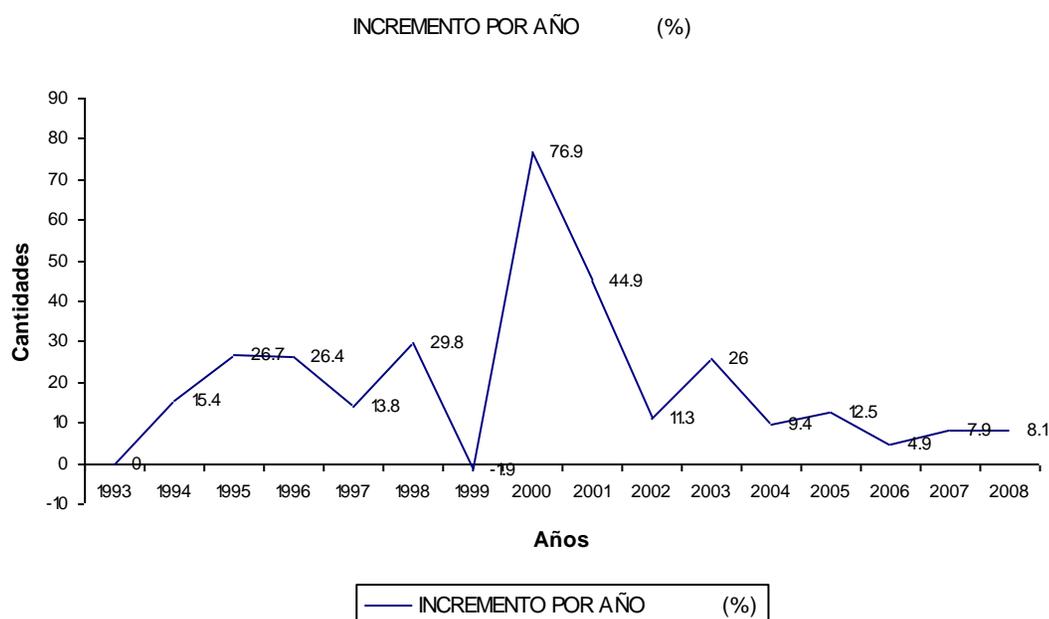


Elaboración propia con base en Presupuesto de Egresos de la Federación en Ramos Autónomos-Gasto programable, consultado en el Diario Oficial de la Federación 2000-2008, publicado en distintas fechas.

Si se amplía la base de datos y se recuperan cifras de la CNDH desde su creación durante el periodo salinista, la gráfica III.3 muestra que existe un comportamiento “errático”, poco constante durante el periodo 1998-2002; se aprecia que tres años son definitorios en la construcción de esta institución: de 1998 a 1999 hay un abrupto descenso en el presupuesto asignado, y de 1999 a 2000 el incremento presupuestal es notorio. Se deduce entonces que se trataba de una institución estratégica para el gobierno “de alternancia” que arrancaba entonces. Los recortes presupuestales no impactaban a esta institución. lógicamente, la exigencia de transparencia y de eficacia también habrán de aumentar.

Gráfica III.3

Incrementos al presupuesto asignado a la CNDH desde su creación (1993-2008)



Elaboración propia con base en Presupuesto de Egresos de la Federación en Ramos Autónomos-Gasto programable, consultado en Diario Oficial de la Federación 2000-2008, publicado en distintas fechas.

Recurramos, finalmente, a la comparación más obvia desde el punto de vista del análisis económico, al indicador más “vulgar” y evidente para evaluar el desempeño de una institución, relacionando el presupuesto ejercido con los productos generados, en este caso, con el número de recomendaciones emitidas a lo largo de su existencia. Evidentemente,

estamos calculando cuánto cuesta en México cada recomendación en materia de derechos humanos. Se aprecia en el cuadro III.2 que estamos hablando de que mantener los “mitos” que representan “lo sagrado”, cuesta caro en términos presupuestales. Sin embargo, quedarse sólo con un análisis economicista de este tipo sería bastante engañoso. Porque no reconoce el peso diferenciado de cada recomendación. Por ejemplo, durante 2006, con una sola recomendación podría haberse obtenido mayor impacto y legitimidad que las 46 que se emitieron durante ese año. Una sola recomendación hubiera representado más eficacia simbólica que la aparente “eficiencia productiva” de miles de recomendaciones. Nos referimos al caso de la Zongolica, por los principios institucionales a los que apelaba: se trataba de defender a una mujer, anciana, pobre, indígena y en estado de indefensión, violentada por militares armados. Representaba mucho de “lo sagrado” de una sociedad que se dice civilizada, y de un Estado de Derecho en el que la justicia opera.

Señalamos en torno a la anterior gráfica III.4 que de 1999 a 2000 el alza presupuestal fue notoria (76.9% de un año al otro). Y el decremento en recomendaciones emitidas lo fue también. De 104 a 37. ¿Por qué se dan esas caídas abruptas en el número de recomendaciones emitidas, cómo puede explicarse en un país como México este desempeño por parte de la CNDH? ¿Es que fue tal el impacto de la institución mejorando las condiciones en que se viven los derechos humanos que ya no hubo necesidad de emitir más recomendaciones, o es que los usuarios potenciales optaron por no presentar más quejas al no reconocer mejores condiciones para demandar la defensa de sus derechos humanos presuntamente violados? Definitivamente, se trata de un diagnóstico necesario. En todo caso, si bien los indicadores de orden cuantitativo no son los únicos referentes a considerar, las drásticas caídas en los resultados generados son dignas de un análisis con mayor profundidad.

Cuadro III.2
Comparativo Presupuesto Ejercido (millones de pesos) - Recomendaciones emitidas 1993-2006 (absolutos)

Año	EJERCIDO	RECOMENDACIONES	Presupuesto (millones de pesos)/Núm. de Recomendaciones
1993	84.2	273	0.31
1994	97.7	140	0.70
1995	98.9	166	0.60
1996	131.7	124	1.06
1997	170.4	127	1.34
1998	191.5	114	1.68
1999	199	104	1.91
2000	287.5	37	7.77
2001	394	27	14.59
2002	457.6	49	9.34
2003	577.6	52	11.11
2004	639.2	92	6.95
2005	716.3	51	14.05
2006	851.3	46	18.51
Total	4896.9	1402	

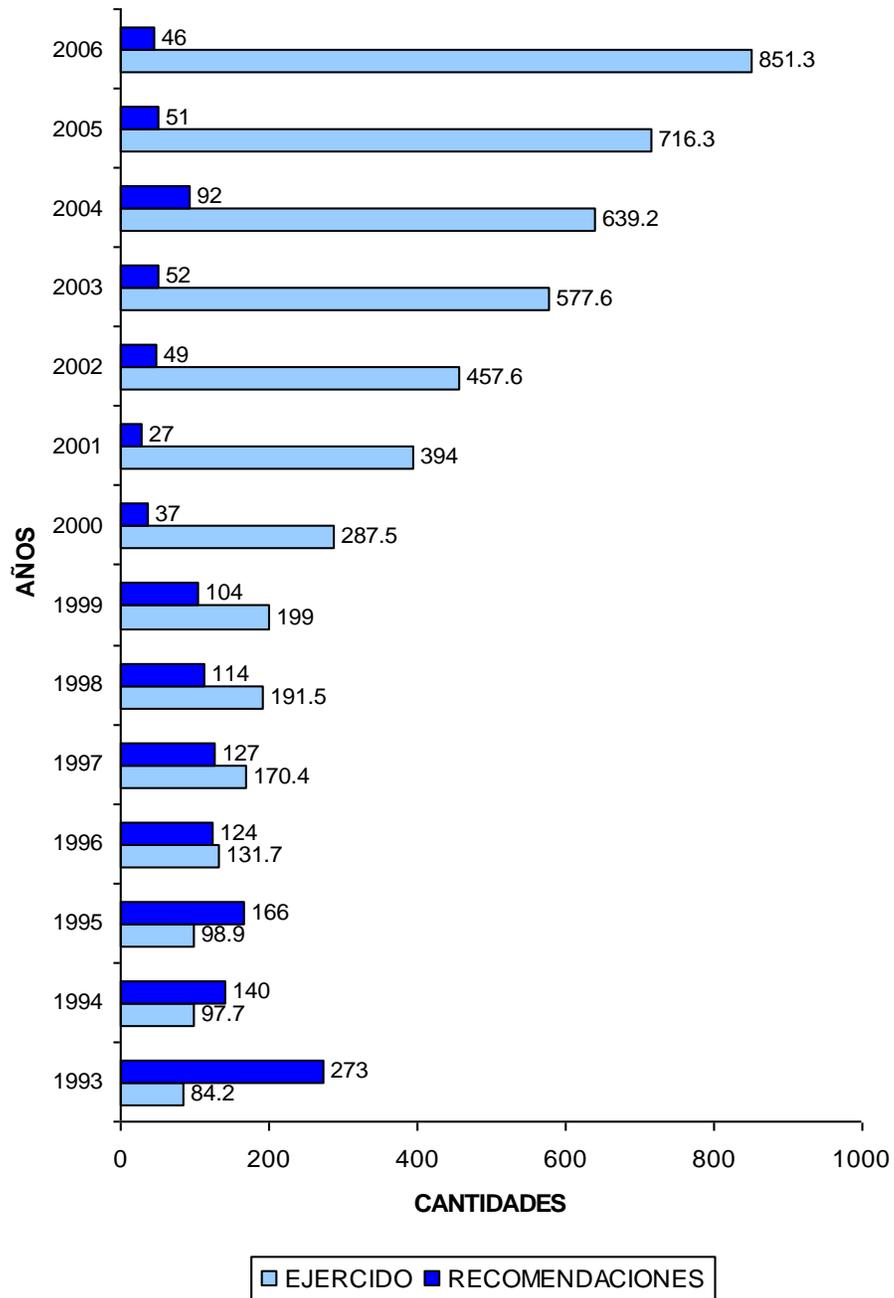
Elaboración propia con base en Cuenta de la Hacienda Pública (SHCP), e Informes de Actividades de la CNDH (1993-2006).

Como se aprecia en la gráfica III.4, desde su creación al 2006, la CNDH ha ejercido aproximadamente 10 veces más presupuesto, y ha emitido 6 veces menos recomendaciones. De acuerdo con el último informe de una organización internacional como *Human Rights Watch*, la situación de derechos humanos en México no ha mejorado, por tanto, el menor número de recomendaciones emitidas no se ha debido a que el panorama se haya corregido.

Finalmente, si analizamos históricamente los aumentos porcentuales en el presupuesto ejercido con respecto a los aumentos porcentuales en el número de recomendaciones emitidas año tras año, nos daremos cuenta de que la relación entre ambos es inversamente proporcional, como se desprende de la gráfica III.5. Esto aparece también en el cuadro III.3, y será analizado con mayor detenimiento a continuación.

Gráfica III.4

COMPARATIVO PRESUPUESTO- RECOMENDACIONES



Elaboración propia con base en Cuenta de la Hacienda Pública (SHCP), e Informes de Actividades de la CNDH (1993-2006).

Cuadro III.3

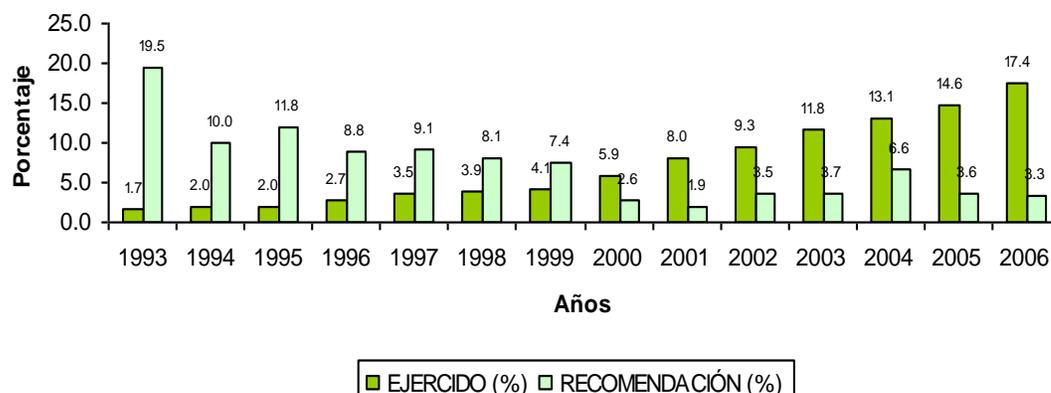
Comparativo Incrementos porcentuales en Presupuesto Ejercido (Millones de Pesos) – Variaciones porcentuales en número de recomendaciones emitidas anualmente.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS				Comparativo
Presupuesto (Millones de pesos) - Recomendaciones				
	EJERCIDO	RECOMENDACIONES	EJERCIDO (%)	RECOMENDACIÓN (%)
1993	84.2	273	1.72	19.47
1994	97.7	140	2.00	9.99
1995	98.9	166	2.02	11.84
1996	131.7	124	2.69	8.84
1997	170.4	127	3.48	9.06
1998	191.5	114	3.91	8.13
1999	199	104	4.06	7.42
2000	287.5	37	5.87	2.64
2001	394	27	8.05	1.93
2002	457.6	49	9.34	3.50
2003	577.6	52	11.80	3.71
2004	639.2	92	13.05	6.56
2005	716.3	51	14.63	3.64
2006	851.3	46	17.38	3.28
Total	4896.9	1402	100.00	100.00

Elaborado con base en Presupuesto de Egresos de la Federación en Ramos Autónomos-Gasto programable, consultado en el Diario Oficial de la Federación 2000-2008, publicado en distintas fechas; Cuenta de la Hacienda Pública (SHCP) e Informes de Actividades de la CNDH 1993-2006.

Gráfica III.5

Tendencia Presupuesto-Recomendaciones



Según el cuadro III.3, en el periodo 1993-1999 se concentra una muy alta proporción de recomendaciones emitidas con respecto del total generado a lo largo de la existencia de la CNDH. Pareciera que en sus primeros años la institución se esforzó por ganarse una presencia notoria en el sistema político mexicano, por construirse una identidad “fuerte” y un reconocimiento. Del total presupuestal que le ha sido otorgado durante 14 años, la mayor proporción se concentra en el periodo 2001-2006. Durante ese mismo lapso, es cuando más bajo porcentaje de recomendaciones se tiene.

¿Qué es lo que se pone en juego, finalmente, cuando se construye una posible recomendación? Al parecer, se trataba de un proceso crítico, en donde múltiples factores intervenían. Estudiarlo requería de cierto tipo de técnicas que habrán de explicarse a continuación.

3. Sobre las técnicas utilizadas y el análisis generado.

Las técnicas utilizadas serán aquellas que permitan que el etnógrafo examine los supuestos y prácticas “dadas-por-hecho” que determinan la manera en que las vidas son vividas y construidas en contextos organizacionales; mediante lo que la gente dice y hace, es posible entender la manera en que rutinas diarias constituyen y reconstituyen estructuras organizacionales y societales. La etnografía entonces provee de la clase de datos útiles para ligar esos procesos a micro-nivel (internacional) con estructuras a nivel macro²⁷ (Schwartzman, 1993: 2).

Así, la etnografía se convierte en un valioso método en la medida en que permite problematizar las formas en que los individuos y grupos interpretan a las organizaciones y a

²⁷ La observación como método etnográfico se utilizó a partir de que el antropólogo W. Lloyd Warner –quien fuera discípulo de Malinowski, Radcliffe-Brown y Lowie, e influyera a su vez en Roethlisberger y Dickson– sugiriera que el grupo de trabajo podría ser examinado como si fuese una “sociedad pequeña”, susceptible de someterse a las técnicas de observación del estudio de campo. Este nuevo método, al recolectar información detallada sobre los trabajadores y las relaciones de unos con otros (observaciones conductuales), llevaría a afirmar que por primera vez en la investigación organizacional se produjo una descripción sistemática de la organización social de un grupo de trabajo industrial.

las sociedades sobre una base de interacción diaria. Y el análisis de las entrevistas, junto con el de los documentos oficiales, adquirirá otro sentido al buscar vincularlos con el actuar cotidiano de los actores en los procesos.

Mas aún, según Schwartz y Jacobs (1984:75), una vez realizada una reconstrucción de la realidad del otro, el investigador espera ampliar este punto de vista, ver aquello que el actor no ve: las características formales, los procesos, los patrones o denominadores comunes que caracterizan el punto de vista y la situación del actor y lo llevan a sostener definiciones similares o diferentes de las situaciones.

Con ello se buscará descubrir *in situ* el proceso de construcción social de una nueva realidad organizacional, la forma en que la estructura de un modelo es reapropiada y modificada por la acción de los agentes, y la manera en que esa acción, a su vez, se reformulará cotidianamente ante la estructura.

No podemos dejar de reconocer que la realización de estudios de caso pudiera ser criticada y que la realización de este estudio podría ser doblemente criticada, en la medida en que habrá quien considere que la CNDH, dada su autonomía, adquiere un aura de peculiaridad que la aleja no sólo de la Administración Pública, sino de cualquier otro tipo de organización. Comenzaremos recordando que el criterio de generalización de un estudio de caso no proviene de saber a cuántas organizaciones más sea idéntico sino a que, desde el punto de vista analítico, el estudio de caso requiere una elaboración teórica previa y, en consecuencia, los resultados empíricos son comparados con los supuestos teóricos, lo que contribuye a fortalecerlos o corregirlos, además de que otorga validez, veracidad y confiabilidad a la investigación (Barba, 2002: 256).

Como resultado de la aplicación de la teoría constructivista como marco teórico, los investigadores se verían impulsados no sólo a analizar los procesos organizacionales en términos del interjuego entre estructura y acción, sino, además, a reducir la escala de observación, con el propósito de captar dicha interacción en su funcionamiento específico. Ello implica reconocer el espacio que, en los procesos organizacionales, corresponde a la

determinación estructural con respecto a aquél que corresponde a la libertad de los sujetos para diseñar y poner en práctica sus estrategias particulares de acción. Con fin de captar en su especificidad el juego de fuerzas entre lo estructural y lo subjetivo es que el recurrir a un estudio de caso se vuelve más que pertinente.

En el caso particular de la CNDH, muchas de sus principales interacciones son realizadas con otras organizaciones de la Administración Pública Mexicana; si bien posee autonomía, ésta se ve realmente mediatizada por no disponer de un presupuesto fijo, constante, asegurado desde el inicio de cada ejercicio anual, sino que le es asignado por el Congreso. Para algunos actores al interior de la organización, esto la lleva a una serie de negociaciones y arreglos políticos con el resto de la Administración, que no la hace distinguirse mucho del resto de las organizaciones públicas en México. Más aún, en este país no se poseía una cultura de Derechos Humanos –ni siquiera como disciplina académica-, lo cual llevó a muchos de sus funcionarios hayan realizado gran parte su carrera en otras organizaciones del sector público. Esto hace que la CNDH pueda constituirse en un estudio de caso con mucho de generalización si se le analiza en términos de *procesos*, que es justamente la propuesta teórica y metodológica que hasta ahora hemos presentado. En cualquier organización –en especial en aquellas del sector público- aparecen procesos de dominación, de negociación, de significación y, por supuesto, de legitimación. Y ninguna organización puede abstraerse del resto de las instituciones que le han dado origen, de las cuales tomó gran parte de sus cuadros directivos y que son las que parecen determinar la legitimidad percibida después de cada recomendación emitida por parte del *Ombudsman* Nacional.

Algunas preguntas guía para las entrevistas semiestructuradas –que vincularan a la naturaleza de la organización con variables como el cambio, la certificación y, de esa manera, perfilaran la percepción de los actores hacia la norma ISO- giraron en torno a grandes temáticas como:

- Naturaleza de la organización,
- Historia(s) de la misma,
- Procesos,

- Fines-Productos,
- Mecanismos de control y de evaluación

Se buscaría con esa clase de temática encontrar indicios de aquellos que pudiera representar focos de resistencia o de apoyo, posibles condicionantes y determinantes de la reapropiación. Debería además de tenerse siempre presente el que era pertinente detectar el nivel de comunicación simbólica que permea la organización a partir de:

- Concepción del trabajo en la organización
- Concepción de la organización misma
- Concepción del cambio (qué se define como legítimo o no a partir de los códigos válidos para los actores de la organización),
- Concepción de la norma ISO (o de aspectos que se relacionen con ella como, por ejemplo, evaluación, control, cooperación, toma de decisiones, “liderazgo participativo”, etc.).

El cuestionario guía se construyó a partir de lo observado en dos trimestres de estancia de investigación en la propia CNDH, tres entrevistas exploratorias previas, asistencia a seis reuniones de trabajo como observadora, conversaciones informales y análisis preliminar de documentos clave (leyes, reglamento interno, Acuerdos, resultados de auditorías, revista interna, etc.)

Para la realización de entrevistas, utilizamos un esquema de muestreo teórico o propositivo (Glaser y Strauss, 1967), caracterizado por sus propiedades emergentes: se van eligiendo sujetos para ampliar la información ya obtenida, y mientras se acumula la información y las nuevas sugerencias para la investigación, no se pierde de vista la muestra, continuando la selección hasta alcanzar la “saturación” o redundancia de la información. El muestreo avanzó conforme se integraba la información de entrevistas anteriores e identificaban nuevos entrevistados. A cada entrevistado se le pidió que identificara actores clave en la organización, con el fin de construir una muestra confiable.

Luego de analizar las entrevistas transcritas²⁸ comienzan a aparecer categorías intersubjetivas significativas para los actores, que están resumidas. Las letras cursivas en dicho cuadro se refieren a palabras, términos técnicos o frases referidas textualmente, en sus propios términos, por los actores. No parece un cuadro “exhaustivo”, pero alguna categorización es necesaria tarde o temprano, así sea sólo para presentar una teoría emergente. Lo que tratamos de hacer fue construir una teoría antes que verificarla.

Como podrá verse más adelante, difícilmente aparecen definiciones unívocas, por lo que las categorías intersubjetivas emergentes se vinculan con “referentes comunes”, más que con definiciones idénticas. Es así porque, explicado a la manera de Czarniawska (1997), las historias son “instrumentos especialmente viables para la negociación”, por lo que en cada historia va implícito el “método de negociación y renegociación de significados por mediación de la interpretación narrativa”. En cada historia se juega la posibilidad de modificar o “resignificar” una estructura, pues van latentes recursos estructurales, recursos simbólicos, recursos políticos, recursos de la acción finalmente. Por tanto, no es extraño que aparecieran historias repetidas a lo largo de varias entrevistas, pero con finales diferentes: “el poder de la historia depende no de su referencia a alguna realidad extralingüística, sino de su apertura para la negociación de significado” (Czarniawska, 1997).

Se trata entonces de identificar la serie de significantes para los que puede haber “n” significados en una misma organización, como si se tratara de una red en la que cada nodo fuera un significante.

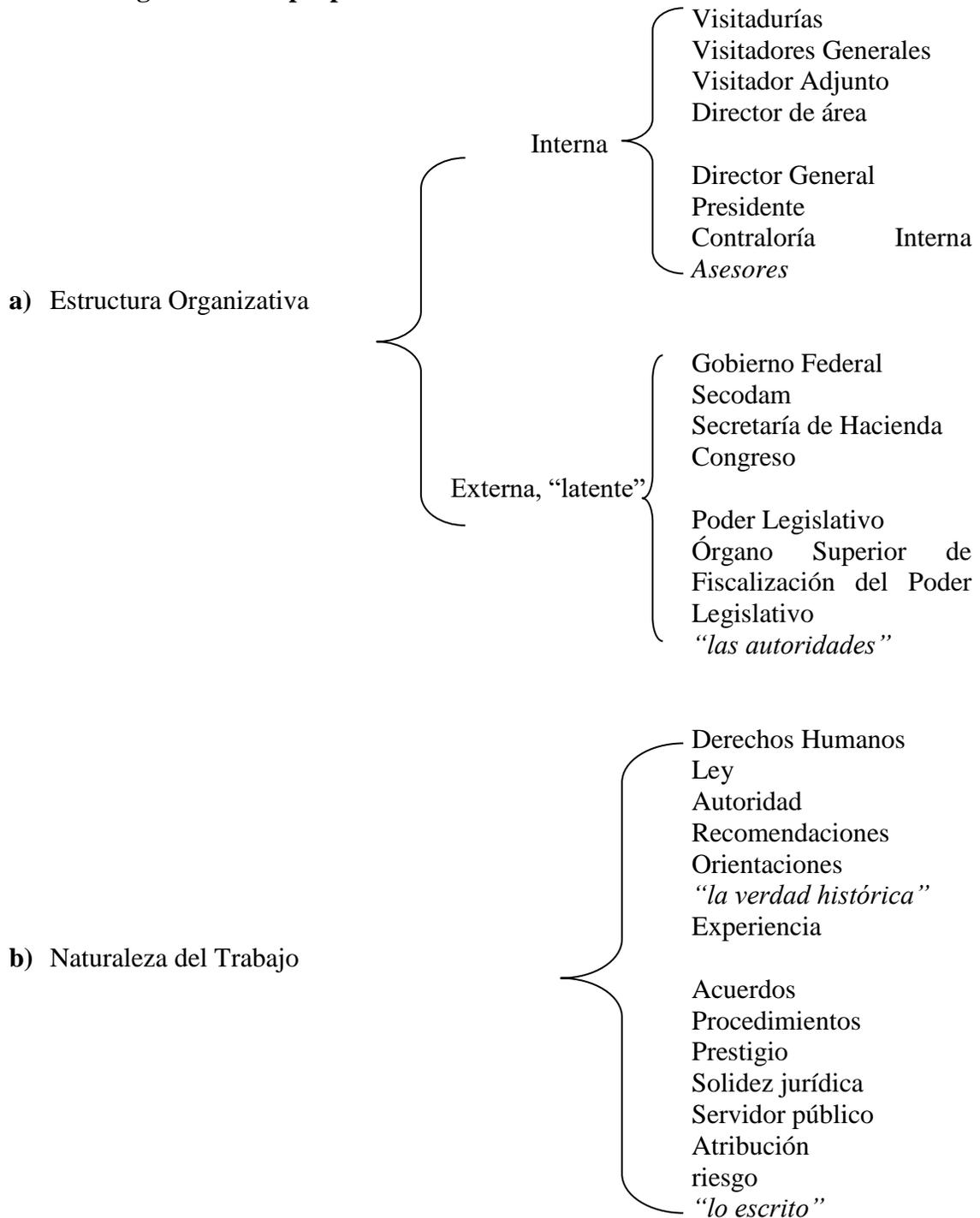
²⁸ Para este análisis se consideraron entrevistas estratégicas dentro de la organización, es decir, de actores fundamentales, que definen a la organización misma: Visitadores Adjuntos y capacitadores en materia de Derechos Humanos, además de tres funcionarios clave por haberse visto involucrados, directa o indirectamente, en el proyecto de implementación del Modelo de Calidad. Los primeros integran el expediente de queja, es decir, se encargan de realizar vistas, entrevistas, revisan documentos y recopilan pruebas, para saber si procede emitir una recomendación); los capacitadores son los encargados de impartir cursos en reclusorios, dirigidos a custodios, funcionarios públicos, militares, profesores, integrantes de ONG's, etc.

CATEGORÍAS EMPÍRICAS EMERGENTES

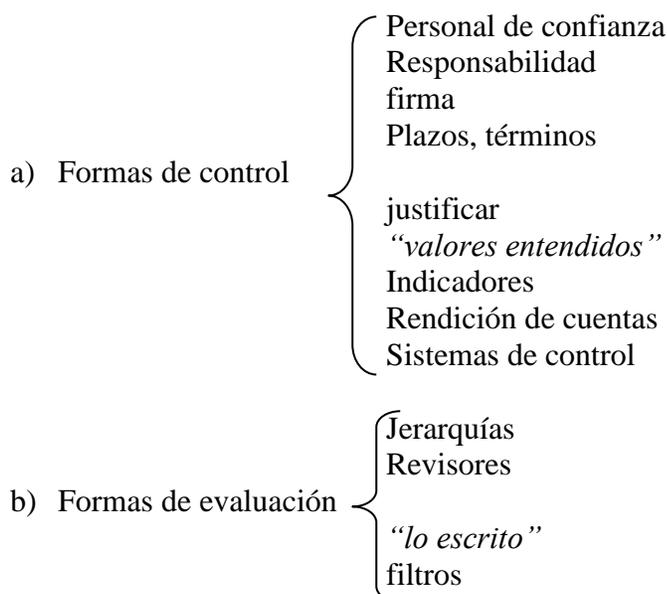
1. Institución

- a) Institución
- b) Autonomía

2. Modelo Organizacional propio



3. Mecanismos de Regulación



Como un ejemplo del tipo de análisis aplicado a las transcripciones de las entrevistas, citamos los siguientes fragmentos de lo dicho por los actores respecto de la categoría 2.b (“autonomía”).

2. b Autonomía
<p>– “... la misma autonomía me parece que, te hace sentir que no eres parte del gobierno(...) no son órganos de elite pero, me parece que son órganos diferentes (...) no eres el típico burócrata (...) sí me parece que eres diferente porque trabajas para el Estado y en el Estado pero no eres burócrata (...) Es chistoso saber que tiene tu órgano de control interno, ¿no?, y que el presupuesto tú solito lo haces y lo deshaces, claro, aquí como empleado pues, no puedes decidir esas cosas...”</p>
<p>– “Me da igual. Es que todavía no lo entendemos, o sea, no sabemos, vivimos en el limbo jurídico porque además no saben, y pienso que no saben ni nuestros jefes, ojalá ya que por lo menos lo haya entendido el Doctor Soberanes en donde estamos, o sea, porque, ok, somos un organismo autónomo, perfecto, en realidad nosotros no tenemos un reglamento interior de trabajo, nosotros tenemos ahí en nuestra Ley algo que dice ‘y las relaciones serán como si fueran servidores públicos’, ¿no?, ahora somos autónomos, ¿ya no somos servidores públicos? ...) ahora no sé ni qué hago, no sé si soy servidor público o quien soy...”</p>
<p>– “...es que estos entiende que la autonomía es la Ley, que la autonomía es la Ley de la CNDH (...) ‘ah, ¿sí? A ver, ¿en qué parte de la Ley, de nuestra Ley, dice que me van a evaluar, dónde dice que tienen que evaluarnos, que tenemos que certificarnos?, imagínate...”</p>

Utilizando la información de las entrevistas, junto con documentos oficiales provenientes de instancias externas a la CNDH (*Human Rights Watch* y Fundar) y notas periodísticas en los que se mencionaba a la institución, se elaboró el siguiente capítulo. En él, se busca cumplir con varios objetivos:

- reconocer las peculiaridades de la Administración Pública, las “analogías naturalizadoras” –utilizando los términos de Douglas (1986)- que la distinguen del sector privado y que, por tanto, llevan a la “reapropiación” de sus modelos organizacionales más que a su simple traslado;
- identificar “lo apropiado” para un *ombudsman* mexicano legítimo;
- aplicar el Constructivismo, particularmente, la Teoría de la Estructuración de Giddens, a la interpretación de problemáticas centrales de la organización pública bajo estudio;
- derivado de la naturaleza de la organización y del tipo de procesos centrales para ella –como la construcción de recomendaciones en materia de derechos humanos-, inferir cuáles limitantes pueden aparecer a la transferencia de modelos organizacionales propios del sector privado;
- luego de reconocer que la legitimidad del *ombudsman* requiere de más que la transferencia de un modelo, ubicaremos a qué sistema institucional se enfrenta para lograr su permanencia y reconocimiento;
- concluiremos presentando una primera propuesta de los principios que tendría que considerar un modelo de calidad para la CNDH.

IV. Administración Pública y *Ombudsman*. Por un modelo de calidad que considere actores y estructuras locales.

Proponer un modelo de Calidad para una organización con las peculiaridades de la CNDH requiere identificar, primero, cuál es la lógica de su trabajo, cuál es la misión “real” que ha sido definida para ella por la red de organizaciones que conforman el Estado mexicano. La finalidad de ello es el evitar presentar iniciativas de intervención tan ambiciosas que sean poco factibles, al no reparar en los aspectos estructurales e institucionales –externos, las más de las veces, a la organización misma- que le han impedido gozar de la legitimidad derivada del mejoramiento en la situación de los derechos humanos en México.

Comencemos por reconocer que la CNDH, a pesar de su autonomía, sigue inserta en una administración pública con la que interactúa, a la que considera como su “cliente” natural – para seguir en el lenguaje de la Calidad Total- y de la que parece desprenderse la mayor parte de sus funcionarios. Por tanto, analicemos las particularidades de la Administración Pública, cualidades que llevan a que los modelos de gestión privada deban de ser reapropiados y no transferidos en automático. La visión propia de la teoría económica ya fue explicada en el punto II.2.1 de esta tesis (“*Condicionantes a la transferencia de modelos organizacionales propios del sector privado en el público. La compleja naturaleza de la Gestión Pública*”), por lo que en este capítulo el análisis se realizará desde una perspectiva antropológica.

Siguiendo con ese análisis de orden antropológico, ubicaremos las analogías que definen “lo apropiado” para un *ombudsman* mexicano y la particular naturaleza de la legitimidad que este tipo de instituciones debe de ganar. Es justamente esta clase de particularidades lo que se traduce en limitantes a los postulados gerencialistas en los procesos críticos de una organización pública, para el caso de la CNDH, en la construcción de “recomendaciones” en materia de derechos humanos.

Posteriormente, habiendo reconocido que las raíces de la legitimidad de una institución como la CNDH van más allá de la implementación de modelos “gerencialistas” de cambio, explicaremos a qué tipo de obstáculos se enfrenta la institucionalización de la figura del *ombudsman* nacional en México: desde la perspectiva de una antropóloga como Douglas (1986), los Derechos Humanos son un territorio institucionalmente disputado. Finalmente, propondremos un modelo de calidad acorde con la naturaleza de la CNDH. Sin duda, es sólo una primera propuesta por tanto, incompleta. Pero se construye a partir de lo que los actores han dicho acerca de los valores que se esperan de una institución como el *ombudsman* mexicano.

1. Una mirada antropológica sobre la Administración Pública. Las analogías que definen su actuación.

Hemos visto, a partir del análisis de Mary Douglas (1986), los procesos cognitivos que llevan al establecimiento de formas institucionalizadas de pensamiento. Es claro que no se trata de procesos simples. Identificar la categorización y la jerarquización implícitas requiere de un análisis que puede también ser utilizado, al abordar cualquier discurso, para reconocer en dónde se hallan las raíces de su legitimidad. Encontrar el argumento principal que da sentido a la narrativa del individuo implica reconocer cuáles son los principios institucionales (analogías, clasificaciones compartidas) que utiliza para legitimarlo. Es decir, el análisis del discurso individual lleva a descubrir en éste las categorías colectivas de pensamiento que hacen sentido en los otros, pues la legitimidad es un constructo social.

Siguiendo a Douglas (1986) descubrimos qué es lo que otorga legitimidad a una institución: primero, su fundamentación en la naturaleza y la razón; gracias a ella, comenzarán a emerger analogías con las que podemos explorar el mundo de manera “natural” y “razonable”, dichas analogías habrán de convertirse en normas instituidas, identificables y perdurables que controlen la memoria, suministren clasificaciones y categorías de pensamiento y, finalmente, invoquen un principio de “sacralización” que les permita adquirir estabilidad. Veamos cómo operarían estos mecanismos de categorización y

jerarquización para el caso de la Administración Pública, red a la que, a pesar de su autonomía formal, sigue perteneciendo la CNDH.

1.1 La Administración Pública como la esfera institucional más “femenina” y comprometida con la vida.

En nuestra vida cotidiana, la manera en que las clasificaciones compartidas surgen de analogías de base social, que a su vez organizan elementos dispares en clases y los dotan de contenido moral y político, ha sido explicada tomando como ejemplo la serie de Lévi-Strauss: cultura/naturaleza, naturaleza humana/naturaleza animal, macho/hembra. Al agruparse en una misma categoría aquellos elementos que figuran en la misma banda de la taxonomía, el sexo masculino terminará asociándose con la cultura y el femenino con la animalidad. Extendiéndose esta analogía “natural” a lo social, resultaría fácil deducir que el lado menos prestigioso de la ecuación terminara asociándose con todo lo “femenino”. Durante siglos, la división del trabajo se basa en una clasificación que justifica encomendar a las mujeres tareas específicas poco valoradas, por ejemplo, desempeñándose como trabajadoras agrícolas o como hermosos objetos decorativos incapaces de pensar. Con esto se justificaba el comportamiento femenino más cercano a la “naturaleza animal”, caracterizado por la espontaneidad, el llanto fácil, los caprichos inconsistentes y el calor maternal. Estas ecuaciones legitimaban –y lo siguen haciendo- el sometimiento de las mujeres⁶¹.

⁶¹ Refiriéndonos al exacerbado individualismo denunciado por autores como Bourdieu (1999), ya mencionamos cómo es que éste se ve fortalecido y utilizado por los nuevos modelos organizacionales. Por ejemplo, la evaluación es fundamental para este tipo de esquemas, y Foucault (1980) ya se refirió al poder de la individualización cuyo instrumento fundamental estriba en el examen (a través del examen, la individualidad se convierte en un elemento para el ejercicio del poder). De acuerdo con Czarniawska (1997), otra vez, detectamos una analogía y una conexión. Una institución societal, la llamada “identidad individual”, se asemeja a y es también sostenida por una institución literaria, un género llamado autobiografía: “concepciones de identidad individual son articuladas, extendidas o desarrolladas a través de una institución como es la autobiografía” (Bruss, 1976:5). En construirnos a nosotros mismos sufrimos porque somos principiantes; las autobiografías publicadas nos proveen de dispositivos ya-hechos, legitimados por el éxito de las vidas de sus autores. Un modelo organizacional viene a proveer, al igual que una institución literaria, de dispositivos probados y legitimados y como ella, proporciona una forma particular de abstraer la realidad y normarla. Al igual que muchas autobiografías exitosas, se trata de narrativas con un final feliz.

Funcionan porque, recordando a Michel Foucault (1996), adquieren el poder de delimitar lo irregular, de establecer los principios básicos que rigen socialmente la exclusión (*juzgar*) y la inclusión (*explicar*), estableciendo así la distinción entre lo normal y lo patológico.

Provocador o no, este tipo de análisis es retomado para el caso del sector público sueco por autoras como Barbara Czarniawska (1997), a quien tomaremos como base para construir este capítulo. Comenzaremos reconociendo con ella la causa por la que nos atrae la administración pública como objeto de estudio:

(...) yo no vacilaría en llamar a la administración pública más “femenina” que los negocios privados por dos razones, una simbólica y una literal: el sector público trata con cuestiones de vida y muerte (más que pérdidas y ganancias), un dominio atribuido en la ideología occidental a las hembras; además de que el sector público mayoritariamente emplea mujeres (...) La presente campaña anti-sector público en Suecia puede ser vista como la “masculinización” de organizaciones, con el énfasis en “competencia”, “autonomía”, “*free choice*” y otros elementos [tomados] desde el drama masculino (Czarniawska, 1997:121).

Prolongando la serie de Lévi-Strauss, podemos entonces comenzar a ubicar “analogías” que rigen el actuar de la administración pública y que, inevitablemente, llevan a diferenciarla del sector privado y, por tanto, condicionan la transferencia de modelos organizacionales de este sector al ámbito de lo público:

cultura : naturaleza

naturaleza humana : naturaleza animal

macho : hembra.

Sector Privado : Sector Público

Pérdidas y Ganancias : Vida y muerte

Competencia : Solidaridad

1.2 La Administración Pública como el reino del “pesimismo documentado”.

A esto se debe la complejidad en la transferencia de modelos organizacionales propios del sector privado hacia el público, pues este tipo de analogías marca claras diferencias entre lo que se lee como legítimo en cada esfera. Brunsson (1989, citado por Czarniawska, 1997) apunta que es también una cuestión más general de legitimación, refiriéndose a las formas de legitimación válidas dentro de cada campo. Por ejemplo, una buena situación financiera en una organización privada significa que el trabajo ha sido bien hecho, mientras que lo mismo en una organización pública puede interpretarse como un síntoma de que los impuestos han sido demasiado altos. Así, muchos de los esfuerzos del sector público por imitar a compañías de negocios –bajo la presión de opinión pública o de organismos financieros multilaterales- lleva a efectos paradójicos, así que la acción no sólo “no se acopla a la escena”, sino que parece contradecirla. Siguiendo con los ejemplos, un curso de *management* en las Bahamas, que es clara prueba de éxito en una compañía de negocios, en el sector público sería visto como una evidente señal de gasto escandaloso.

Podemos entonces establecer que se trata de esferas institucionales de naturaleza distinta. Si bien ya hemos abordado las diferencias entre ambos reinos, es necesario dedicar un espacio especial de este trabajo a abordar una diferencia fundamental y definitiva: la paradójica y entonces insalvable naturaleza de los problemas básicos que constituyen la misión del sector público (Brunsson, 1986, citado por Czarniawska, 1997:93). Si los problemas fueran superables, el sector público quizá habría dejado de existir. Por ejemplo, es difícil imaginar a cualquiera en los negocios privados diciendo en público, “no podemos manejar esto”. El problema en los negocios es que la gente va por ahí creyendo que ellos lo manejarán, aunque después la compañía haya caído en banca rota. Pero en el sector público lo opuesto aplica. “Pesimismo es una marca de fábrica de organizaciones del sector público”, de acuerdo con Brunsson (1989, citado por Czarniawska, 1997:114), porque la gente está forzada a ser realista. Continuemos extendiendo la serie de Lévi- Strauss en lo que a la administración pública se refiere:

Sector Privado : Sector Público

Pérdidas y Ganancias : Vida y muerte

Individualismo : Colectividad

Competencia : Solidaridad

Optimismo : Pesimismo

Voluntarismo : Determinismo

Czarniawska (1997) nos recuerda que esto no significa que las organizaciones privadas estén libres de paradojas. Pero el tipo de apuesta, el nivel de riesgo, lo que está en juego en el sector público es muy serio: vida, muerte, miseria, enfermedad, no sólo utilidades y pérdidas. Desde luego que esto puede ser discutible, pues “pérdidas y ganancias” del sector privado disfrazan sólo muy tenuemente miseria y felicidad, perjuicio o injusticia para toda una sociedad. La diferencia más importante es que las organizaciones privadas viven y trabajan en un más corto marco temporal. Ese no es un mundo preparado para esperar por proyectos y desarrollos lentos y largos, por eso es que las paradojas que imperan en el sector público no son inmediatamente visibles, pues a menudo son enfrentadas “desacoplando” situaciones y consecuencias (March, 1988).

1.3 La Administración Pública como el espacio político de las múltiples racionalidades.

En todo caso, puede pensarse que en el sector privado es más fácil llegar a una “desparadojización” de la acción cotidiana, porque la meta fundamental se sintetiza en el principio “pérdidas y ganancias”. De acuerdo con Czarniawska (1997), ello empuja a reconocer otras dos diferencias esenciales: en el sector privado se privilegia una manera racional de hablar y actuar (actores racionales calculando), mientras en el sector público coexisten muchas maneras de hablar y actuar, cada una con su propia racionalidad. Segunda, en el sector privado la política es vista como una desafortunada distorsión de la acción racional; en el sector público, la política se contempla como la forma necesaria de mediación, negociación y persuasión entre grupos con diferentes expectativas racionales:

Sector Privado : Sector Público

Crecimiento en corto plazo : Desarrollo en largo plazo

Racionalidad única : Racionalidades múltiples

Política como distorsión : Política como mediación

Las paradojas que rigen la acción cotidiana en las organizaciones del sector público parecen ser justamente las que garantizan su legitimidad y supervivencia. “Desparadojizarlas” mediante la imposición de un único concepto de racionalidad y de validez –del tipo impulsado por modelos de calidad como el pretendido en la CNDH- puede resultar más que contraproducente, porque el sector público debe sintetizar la pluralidad, la ambigüedad y la contradicción de la sociedad a la que pretende administrar. ¿De qué paradojas estamos hablando? Recuperemos los “Diez Mandamientos paradójicos para el sector público” para el caso sueco, acuñados por Czarniawska (1997) quien nos recuerda que, si un estudio no llega a conclusiones únicas y terminantes, por lo menos contiene un “sumario” de “lo que he aprendido en el campo”:

1. Seguir las *rutinas* a fin de *cambiar*.
2. *Invertir* a fin de *ahorrar*.
3. *Diferenciar* a fin de lograr *equidad*.
4. *Complicar* a fin de *simplificar*.
5. *Descentralizar* a fin de *controlar*.
6. *Bajar el poder* a fin de *influir*.
7. *No hacer nada* a fin de ser *capaz de actuar*.
8. *Concentrarse en el futuro* a fin de *controlar el presente*.
9. *Mantenerse olvidando* a fin de *aprender*.
10. *Perseguir el cambio* a fin de *mantener el status quo*.

Pueden identificarse claros elementos que integran una paradoja: rutina/cambio, diferenciación/equidad, descentralización/control, futuro/presente, cambio/status quo, inmovilidad calculada/actuación garantizada. Aprender a vivir entre ambos extremos, conviviendo con la paradoja como una forma de mantener legitimidad, lleva a que no pueda apostarse a las mejoras radicales o a las transformaciones intempestivas en el sector

público⁶². Empezar este tipo de esfuerzos es en sí mismo una tarea paradójica: la reforma debe seguir las rutinas para reformar y, con todo eso, debe buscarse que las unidades que son típicamente cuerpos del sector público actúen en un juego de mercado (Czarniawska, 1997:92). Quizá por ello en las democracias occidentales prefiera hablarse de “mejoras incrementales” pues “la interacción que prescribe la norma implica que tal mejora debe ser llevada a cabo a través de la colaboración, no de la confrontación” (Czarniawska, 1997: 94). De acuerdo con esta afirmación, la autora tendría una respuesta a la dificultad de organizaciones como la CNDH para obtener legitimidad en países como México: como resultado de esta paradoja –recurrir a la colaboración para implementar un cambio-, el órgano creado para buscar tal cambio “mas bien refleja seguramente la misma estructura de poder que fue ostensiblemente significativa para desafiar y cambiar”⁶³:

Sector Privado : Sector Público

Innovación : Rutina

Mejora radical : Mejora incremental

Imposición : Colaboración

⁶² Czarniawska (1997:115) proporciona un ejemplo de ello en el sector público sueco, ejemplo catalogado como una narrativa del tipo *deus ex machina*: mientras una nueva tecnología es introducida no como una decisión política –la cual siempre es, por supuesto- sino determinada por desarrollos tecnológicos como tales, puede esperarse que se genere un clima de pesimismo y ataque. Para contraatacar tales sentimientos fatalistas, el líder encontró necesario declarar que “*Phase 90 no son sistemas expertos. Son mas bien realmente sistemas de mantenimiento de registros*”, es decir, material de enseñanza interno, incapaz de representar alguna amenaza al orden prevaleciente. Con ello, se trata de legitimar la pretendida innovación relacionándola con las rutinas existentes, esperando en el tiempo lograr una práctica que combine novedad y tradición de una manera satisfactoria para todos.

⁶³ Para el caso bajo estudio, más adelante tratará de reconocerse cómo es que la CNDH, lejos de actuar con todos los privilegios y el carácter excepcional que se esperaría de una institución autónoma, parece actuar como una más de las organizaciones estatales mexicanas. La CNDH tiene que moverse alrededor y prosperar sobre las paradojas, tiene que reflejar, aceptar e intentar realizar todos los valores opuestos que gobiernan la sociedad: equidad y derechos individuales (3), tradición y renovación constantes (1 y 9), democracia y eficiencia (5 y 6), orden y libertad (7). Justamente, el conflicto en el interior de la CNDH entre grupos, al integrar un expediente y construir un proyecto de conclusión, parece reflejar esa polarización entre categorías. Como resultado, la gente empleada en este tipo de áreas del sector público adquiere una superior –aunque impuesta- comprensión de los aspectos económicos (2) y de control (paradojas 4, 5, 8 y 10) de ciertos procesos organizacionales.

1.4 La Administración Pública es el reflejo de la vida misma: la paradoja como experiencia cotidiana.

Si se buscaran más analogías para clasificar y categorizar ámbitos institucionales, podríamos reconocer con Czarniawska (1997) que el sector público es el que mejor refleja la condición humana. Hay un inevitable toque de tragedia en lo paradójico. Aquí otra vez el sector público refleja e imita la vida –*la condition humaine*. El lema o la divisa de las compañías orientadas a la ganancia es el optimismo; ellas prosperan en la acción continua, en la energía y la garantía de crecimiento. El sector público es por definición pesimista, recordando nuevamente a Brunsson (1986).

Segundo, nadie hace frente a las paradojas igualmente bien. Ni siquiera de manera frontal, buscando soluciones definitivas. Se requiere una cierta disociación irónica que, de acuerdo con las investigaciones de Czarniawska (1997) es mucho más fácil de lograr en los niveles ejecutivos que en los rangos más bajos de la jerarquía, donde es difícil ver el todo y resulta más fácil ver la amenaza a la parte propia, al espacio inmediato: lo que parece paradójico más arriba, puede parecer confuso o absurdo más abajo. Por ello es que la CNDH puede reunir lo que Czarniawska (1992:94) denominara “la construcción social de la realidad organizacional”: la conciencia de que todos los grupos tienen que coexistir, la conciencia de la interconexión de privilegios, un consenso general concerniente a un mínimo de eficiencia, y el carácter simbólico –y entonces no literalmente amenazante- de la lucha de poder.

Tercero, una paradoja asumida es siempre una vecina cercana del absurdo, y puede reproducirse a sí misma en una espiral que empuje a un círculo vicioso. No hay nada inherentemente “bueno” sobre las paradojas. Pueden ser “buenas” o “malas”, dependiendo del contexto, de la coyuntura política prevaleciente, de la materia de acción, de la disposición de los actores, del tipo de intervención que se espera de la organización pública:

Sector Privado : Sector Público

Unanimidad : Paradoja

Realismo optimista : Realismo irónico

La transferencia de modelos organizacionales, vistos como una moda, representa en sí misma una clara paradoja. La moda, como una elección colectiva, libera al individuo de la responsabilidad implícita en la elección individual. La moda representa tanto el conformismo como la creatividad, la tradición y el cambio (Blumer, 1973, citado por Czarniawska, 1997:117). Este es un fenómeno paradójico que se amolda bien dentro de la realidad paradójica de las organizaciones públicas, al resumir principios claramente contradictorios: orden/novedad, repetición/innovación, conformismo/creatividad, tradición/cambio.

Más aun, la Nueva Gestión Pública, cuyos principios teóricos y recomendaciones prácticas ya fueran explicados, resume también una paradoja: el estricto control propio de la teoría contractual en la que se basa para su fundamentación, y la descentralización y libertad que los modelos gerencialistas suponen.

La paradoja es parte de la transferencia y construcción de los nuevos modelos organizacionales, y de la dificultad para hablar de cambios definitivos. Si se identifica una paradoja, entonces deben identificarse los extremos a partir de los cuales se negocian significados en una organización. Retomando a Lyotard (1979, citado por Czarniawska, 1997), en una época en la que se pretendió hablar del fin de la historia y de las grandes narrativas, paradójicamente, son estas mismas metanarrativas modernistas las que son invocadas en ciertos modelos organizacionales como el de Calidad Total, en aras de lograr su legitimación: aquella del *sistema funcional*, diseñado por expertos, y aquella de la *libertad emancipatoria*, creada por un consenso político.

Siguiendo con el razonamiento de Powell y DiMaggio (1999), la semejanza entre organizaciones, presente a partir de la transferencia de modelos organizacionales mediante mecanismos isomórficos, significa en sí misma una paradoja. Al transferirse “mitos

racionalizados” en el ambiente, mitos que no se discuten porque su eficacia se da por hecho, cabría preguntarse: ¿pueden reunirse en una misma expresión los extremos Mito/Razón?, ¿puede un mito –prerracional o irracional- ser al mismo tiempo calificado de “racionalizado”? Todo parece indicar que la paradoja es parte de la construcción de instituciones, pues permite lograr cierto equilibrio a partir de la convivencia entre principios antagónicos. Desde este punto de vista, el desplazamiento de corrientes como el taylorismo puede explicarse si se le percibe como un intento por purificar a las organizaciones de sus sedimentos de tradición. Y las grandes organizaciones contemporáneas implementan reformas racionalistas, mientras refuerzan intrincadas ceremonias y envían a sus ejecutivos a cursos de meditación trascendental (Czarniawska, 1992).

Pudiera pensarse que la paradoja inhibe, paraliza, vuelve impotentes a los actores. Sin embargo, recuperando a Luhmann (1986, citado por Czarniawska, 1997), tan pronto como llegue la siguiente oportunidad para la acción, para la comunicación, el proceso de reproducción del sistema “no se detiene frente a las contradicciones lógicas; las brinca”. Es decir, la acción resuelve las paradojas, mientras la reflexión las reinstala. La reflexión produce paradojas mientras la acción requiere que sean removidas. De manera semejante, Brunsson (1985, citado por Czarniawska, 1997) advierte que es en la administración pública en donde la toma de decisiones colectiva, entendida como la consideración de alternativas, puede obstaculizar la acción. Quedarse contemplando las paradojas, desde luego, puede excluir la acción. Por tanto, no importa cuán reflexiva sea nuestra actitud hacia las paradojas, en el rol de actores necesariamente nos involucramos en el proceso más o menos creativo de “desparadojización”: la búsqueda de una solución nunca termina, se alterna entre la lucha por la resolución y el relanzamiento inmediato, entre la certidumbre requerida para la acción y la demolición de certezas que resulta de la reflexión, entre los sueños tan humanos de permanecer y de transformarse más adelante.

Las paradojas pueden representar la oportunidad de facilitar la acción y de dar “saltos creativos” que encabezan la dinámica y cuentan para su transformación. Como objeto de observación reflexiva, la paradoja indica la posibilidad de que una cultura se supere a sí

misma, para crear nuevas soluciones y para construir nuevas instituciones. La creciente visibilidad de paradojas puede evidenciar una crisis epistemológica dentro de una tradición (MacIntyre, 1988, citado por Czarniawska, 1997), la cual en el contexto organizacional usualmente toma la forma de una crisis de legitimidad o de identidad.

En la vida como en el arte, la reacción a todo esto parece ser una oscilación entre los niveles de observación. Refiriéndose al sector público sueco, Czarniawska (1997) advierte que muchos de los directores con los que habló parecieron haber dominado el arte de la oscilación entre acción y reflexión, entre observación en primer nivel (*un actor actuando*) y observación en el segundo nivel (*un observador observando a los actores actuar, incluyéndose a sí mismo*). Esta no es ninguna promesa de solución optimista, es simplemente repetir la observación de Gumbrecht de que, fuera de la tragedia griega, “no hay regla general que establezca que en ciertas condiciones una experiencia de paradoja *deba* conducir a la ruptura” (1991:492). Para el caso bajo estudio, la potencial riqueza de la resolución de paradojas aparecería en la CNDH si el debate necesario para ello convocara a sectores importantes de la sociedad mexicana.

Ni la paradoja ni la presencia de conflicto debilitan un campo. Basta el ejemplo tomado de MacIntyre, citado por Czarniawska (1997: 181), refiriéndose al periodo medieval como un tiempo en el que todas las instituciones que ahora damos por hecho estaban esperando a ser inventadas. Así, la justicia centralizada equitativa como principio de la ley actual, las universidades bajo la forma de centros localizados de aprendizaje, así como la ciudad moderna, eran instituciones que existían, pero como tramas potenciales en las cabezas de algunos. Contra todo esto existía un sólido *background* compuesto por una comunidad rural local que anteponía las costumbres y el poder global de la Iglesia a cualquier cambio:

Los recursos disponibles para esta tarea son escasos; instituciones feudales, disciplina monástica, el lenguaje latín, ideas [inobjetable] desde los romanos [acerca] de orden y de ley, y la cultura del renacimiento del siglo duodécimo: ¿cómo es que tan pequeña cultura va a ser capaz de controlar tantas conductas y de inventar tantas instituciones? Parte de la respuesta es: generando sólo la correcta clase de tensión o aun de conflicto, creativo mas que destructivo, en lo general y a la larga, entre lo secular y lo sagrado, entre lo local y lo nacional, entre el lenguaje latín y el

vernáculo [idioma corriente], entre lo rural y lo urbano (MacIntyre, 1981, 1990: 171, citado por Czarniawska, 1997).

Esto sugiere que existen posibilidades de movilidad y de energía constantemente renovada a partir del mantenimiento de un nivel apropiado de conflicto y tensión, lo cual puede constituir una acusación típica contra el Nuevo Institucionalismo Sociológico que, en opinión de Czarniawska (1997:182), parece jugar el rol de *laudator temporis acti*, el apologista de la indestructibilidad de campos organizacionales. Si todo cambio organizacional se resume en la adopción de mitos, entonces todo permanece como estaba: el campo “gana”; la reforma se implementa en sus propios términos, lo cual significa que todo sigue igual y las reformas son sepultadas a fin de preservar el status quo. Pudiendo ser este un mecanismo que evite la confrontación, ésta permanece latente y, a la larga, terminará por encontrarse con condiciones que permitan acrecentar la tensión y, por tanto, el cambio será posible.

Finalmente, de lo que se trata con este tipo de análisis es de identificar que dentro de un modelo organizacional se juega mucho más que la rentabilidad y la eficiencia. Lo que está en juego son nuestros procesos sociales de clasificación y de reconocimiento.

Es por eso que, para el caso de la CNDH, habremos de referirnos a aquellas aparentes tensiones, o quizá paradojas, como parte de aquello con lo que tenemos que lidiar en algunas organizaciones, sobre todo las públicas. Durkheim y Fleck (citados por Douglas, 1986:182) enseñaron que cada clase de comunidad es un mundo de pensamiento que se expresa en su propio estilo de pensamiento y penetra las mentes de sus miembros, define su experiencia y fija los polos de su comprensión moral. La transferencia de modelos organizacionales provenientes de otras latitudes o de otros ámbitos, hacia contextos como el mexicano, representa el momento privilegiado para investigar cómo es que entran en tensión, cotidianamente, en una misma organización, esos “polos de comprensión moral”, esas categorías institucionales que organizan elementos dispares en clases y que dotan de sentido –y de una continua tensión o paradoja- el quehacer de una organización: así por ejemplo, asistimos a la tensión derivada de las prescripciones “universales” de un modelo, y las condiciones locales a las que se ve sujeta su implementación; entre los fines privados

a los que obedece el modelo de gestión de una empresa y la naturaleza pública de la organización a la que pretende trasladarse; entre la eficiencia como imperativo técnico y la participación como valor político; entre lo legal y lo legítimo, como es el caso de la organización que me ocupa; entre lo normal y lo anormal, para finalizar con Foucault.

Finalicemos recuperando en el cuadro IV.1 las analogías que caracterizan a la Administración Pública y que, por tanto, terminan determinando el tipo de reapropiación que se hace de un modelo organizacional proveniente del sector privado.

Cuadro IV.1

Analogías que definen los principios institucionales propios de la Administración Pública.

cultura : naturaleza	}	Lévi-Strauss
naturaleza humana : naturaleza animal		
macho : hembra.		
Sector Privado : Sector Público		
Pérdidas y Ganancias : Vida y muerte		
Individualismo : Colectividad		
Competencia : Solidaridad		
Optimismo : Pesimismo		
Voluntarismo : Determinismo		
Crecimiento en corto plazo : Desarrollo en largo plazo		
Racionalidad única : Racionalidades múltiples		
Política como distorsión : Política como mediación		
Crecimiento en corto plazo : Desarrollo en largo plazo		
Racionalidad única : Racionalidades múltiples		
Política como distorsión : Política como mediación		
Innovación : Rutina		
Mejora radical : Mejora incremental		
Imposición : Colaboración		
Unanimidad : Paradoja		
Realismo optimista : Realismo irónico		

Identifiquemos a continuación cómo es que, para el caso de la CNDH, las analogías que socialmente definen lo que se espera de un *ombudsman* en México, determinan no sólo lo que se lee como “legítimo” por las diversas audiencias que interactúan con esta organización, sino lo que podría entenderse por un término como “calidad”.

2. Analogías que definen “lo apropiado” para el *ombudsman* mexicano. La legitimidad a partir de la tensión entre extremos.

Para construir este análisis se toma como base la investigación realizada por un actor externo la CNDH. El documento que se analiza es *La CNDH que queremos*, publicado en 2004, realizado por la investigadora Sandra Serrano, integrante de *Fundar*, autodefinida como una “organización independiente, interdisciplinaria y plural dedicada a la investigación, entrenamiento y diseminación de asuntos relacionados con la democracia y la participación ciudadana”. Recuperar una voz ajena a la CNDH es esencial en esta parte de la investigación, pues desde el inicio partimos de una concepción teórica de las organizaciones como redes de acción colectiva, lejos de quienes las consideran como entidades claramente delimitadas con fronteras obvias. Czarniawska (1997) encontró más provechoso estudiarlas como redes de acción, situadas en campos organizacionales, distinguibles unos de otros por la clase de significados y de productos que le son socialmente atribuibles. Recurrir a una mirada externa es esencial también porque la legitimidad es construida justamente por *los otros*.

Así, del análisis de este documento pueden desprenderse dos aspectos básicos para nosotros:

- la identidad de la CNDH como *ombudsman*, es decir, lo que “debe ser”, lo que se esperaría de ella en un país como México,
- a partir de ello, la definición aceptable de un término como “calidad”, basada en aquello que se expone como deseable (“legítimo”) en la acción de esta organización.

Comencemos con lo que tendría que definir y distinguir a la CNDH en relación con el resto de las organizaciones en México. Podemos entonces ubicar aquellos extremos que conforman una analogía “natural” socialmente aceptada.

Para el caso mexicano, la CNDH tendría que caracterizarse por ser una organización autónoma, sensible a la sociedad civil, encabezando el sistema no jurisdiccional de procuración de justicia. Para ello, nuestro *ombudsman* debería de ubicarse en el extremo derecho de esta serie de analogías.

2.1 Estatal / Autónomo

Lo “apropiado” y “natural” para un *ombudsman* en México sería encontrarse en el extremo opuesto de lo concerniente a lo estatal. Así como lo estatal corresponde al sistema jurisdiccional, lo autónomo es la esfera de lo no jurisdiccional. Por tanto, el *ombudsman* tendría que ser autónomo y, sólo entonces, encabezar el sistema no jurisdiccional de justicia.

1) *A sus casi 15 años de existencia la CNDH se ha visto fortalecida en su marco constitucional y legal. La autonomía de gestión y presupuestaria le permiten actuar con libertad frente a los poderes públicos para defender los derechos humanos. Sin embargo, las modificaciones en el marco jurídico que sufra una institución no lo son todo, hace falta que ellas se traduzcan en verdaderos hechos comprobables en la realidad. (p. 2)*

2) *En un principio el Consejo Consultivo tuvo la función de dotar de legitimidad a un Organismo de reciente creación, cuestionable en su origen al estar relacionado directamente con el Ejecutivo Federal. La independencia de la CNDH no podía estar garantizada por ningún otro medio, sin embargo, con la autonomía constitucional con la que ahora cuenta, el Consejo debe empezar a asumir sus responsabilidades establecidas por ley, como representante de la voz ciudadana en el planteamiento de objetivos de la Comisión. (p. 3)*

3) *Las recomendaciones son, al mismo tiempo, oportunidades para dirigir la política de derechos humanos que debe guiar al Estado. La oportunidad con la que cuenta la CNDH es invaluable, pues es un organismo que, al ser autónomo, no se encuentra supeditado a nadie y puede elevarse sobre los demás poderes para observar que sus actividades se apeguen a los derechos fundamentales. (p. 7)*

4) *El ombudsman es la voz de quienes no son escuchados, entonces llegar hasta donde*

*se encuentran en su trabajo primario. El apoyo directo a los **grupos vulnerables** o en situaciones de privación de la libertad es ineludible, **ninguna otra autoridad en el país puede llegar hasta donde él puede hacerlo, dejar de actuar es dejar de ser ombudsman.** (p. 9)*

*5) La **autonomía** no significa **ausencia de rendición de cuentas**. La **transparencia** en las acciones del ombudsman es una característica esencial, pues será la única forma de **impedir que la impunidad se esconda tras las facultades** otorgadas por la Constitución y la Ley de la CNDH. (p. 11)*

*6) En cualquier **sistema democrático** el **poder necesita contrapesos** y la **autonomía** no significa total **opacidad**. Al contrario, significa poder **hacer del conocimiento público** directamente el resultado de los esfuerzos realizados. (p. 11)*

De lo anterior puede desprenderse que la autonomía es una categoría que tendría que abarcar mucho más que modificaciones en el marco jurídico, pues tendría que demostrarse al traducirse en “verdaderos hechos comprobables”. Es decir, la autonomía –en tanto libertad frente a los poderes públicos- debería de ser una cualidad que se conquista, se construye y se demuestra. Porque la CNDH tendría que dar pruebas fehacientes de que en su historia y en su actuar existe un “antes” y un “después”. “Antes” la única fuente de legitimidad era su Consejo Consultivo, al haber nacido estando relacionada directamente con el Ejecutivo Federal. “Después”, el Consejo tendría que asumir un rol activo como representante de la voz ciudadana y la autonomía se convertiría en la marca distintiva de la CNDH. El papel de esta organización sería bastante activo, la autonomía dotaría al *ombudsman* de un carácter prácticamente “supra-estatal”, sin ningún tipo de supeditación, pudiendo “elevarse sobre los demás poderes”: las recomendaciones serían vistas como “oportunidades”-de nuevo el lenguaje alusivo al pensamiento estratégico- para dirigir la política de derechos humanos que debe guiar al propio Estado mexicano.

El carácter excepcional de la CNDH se convertiría en la garantía de que gozaría del poder y de la voluntad de la que adolece el propio Estado: “ninguna otra autoridad en el país puede llegar hasta donde él puede hacerlo”. Al convertirse en la “voz de quienes no son escuchados”, podría llegar hasta donde se encuentran los grupos vulnerables. Aquello que un Estado neoliberal no realiza, el *ombudsman* estaría en posibilidad de realizar. El que su existencia se reconociera o se diluyera dependería justamente de que su actuar tuviera impacto: “dejar de actuar es dejar de ser”.

La autonomía tendría que significar estar bajo la lupa permanentemente, como si se tratara de adelantarse a la propensión a la impunidad que prevalece en gran parte de la administración pública mexicana: la ausencia de rendición de cuentas y la falta de transparencia es peor vista en un organismo que goza de las facultades propias de la autonomía pues ésta lo coloca en una situación de excepcionalidad que de ninguna manera puede significar opacidad, por el contrario, debe llevar al hacer del conocimiento público todo lo realizado un ejercicio cotidiano:

Organización estatal : Organización autónoma

“Antes” : “Después”

Otras autoridades : Autoridad excepcional

Impunidad : Rendición de cuentas

Podemos inferir entonces las analogías “naturales” que caracterizan lo que debería de ser el *ombudsman* en México. Como puede apreciarse, a la derecha se encuentra la banda de la ecuación que determinaría lo que la CNDH tendría que representar:

2.2 Poder Estatal / Poder Ciudadano

Para contrarrestar el poder estatal, el *ombudsman* tendría que apoyarse en el “poder ciudadano” de la sociedad civil, poder que habrá de promover la propia CNDH, a través del fortalecimiento de redes con organizaciones sociales.

1) El **presidente** debe ser un **punto de encuentro** entre las **autoridades y la sociedad civil**, un **conciliador** de intereses, que tenga siempre como su más alto ideal el respeto a los Derechos Humanos. Una personalidad **independiente de cualquier injerencia externa**, que sepa **contenerse y hablar** cuando sus pronunciamientos sean necesarios. (p. 3)

2) Las **ONG y la CNDH** pueden cumplir **tareas complementarias** de enorme utilidad para la causa de los Derechos Humanos, sin embargo, para que esta complementariedad tenga lugar, es necesario que se distingan sus ámbitos. (p. 10)

3) La **CNDH se relaciona directamente con las autoridades y es una de ellas**, sus **finés le convierten en un interlocutor entre la sociedad y los agentes del Estado**, lo que puede ser **utilizado por las ONG para lograr llevar las causas por las que luchan a las áreas**

apropiadas para darles cumplimiento. Por su parte, las ONG representan causas, es decir, ideas más que a personas; ideas que benefician a grupos sociales o inclusive solo a un particular. (p. 10)

4) El reconocimiento de la labor de las ONG por parte de la CNDH debe ser uno de los primeros pasos que un ombudsman debe de dar. Son las ONG las que tienen el pulso de lo que sucede de primera mano, su ayuda para lograr la defensa y la difusión de los derechos es invaluable. (p. 10)

5) Sin embargo, tras la cooperación no deben ocultarse relaciones de tipo clientelar, por lo que la forma en que interactúen debe quedar abierta al escrutinio público, de tal forma que el ombudsman siga conservando su independencia y la ONG su prestigio. (p. 10)

La autonomía tendría que traducirse en la independencia del Estado, esa cualidad extraordinaria permitiría al Presidente de la CNDH convertirse en el punto de encuentro entre las autoridades y la sociedad civil –partiendo del reconocimiento de que las ONG y la CNDH desempeñan tareas complementarias-, un conciliador de intereses, que tenga siempre como su más alto ideal el respeto a los Derechos Humanos. Una personalidad independiente de cualquier injerencia externa, que sepa contenerse y hablar cuando sus pronunciamientos sean pertinentes. Se trata entonces de moverse entre dos extremos, en un frágil equilibrio en el que se ubica la legitimidad: autoridades y sociedad civil, contención y pronunciamiento.

Reconocer la tensión entre ambos extremos es difícil porque la CNDH se relaciona directamente con las autoridades “y es una de ellas”, se le asocia más con un extremo de la ecuación, por lo que difícilmente podría convertirse, por lo menos actualmente, en un interlocutor entre la sociedad y los agentes del Estado. Sin embargo, si lograra ser percibido como un organismo autónomo en la práctica, podría ser utilizado por las ONG como una plataforma de apoyo a las causas que representan; con ello, el impacto en beneficio de la sociedad sería mayor y de mucho más largo plazo, pues se trata de causas que representan “ideas más que a personas” y que pueden beneficiar a grupos sociales más amplios.

El primer interlocutor obligado para la CNDH tendría que estar conformado por las ONG, al ser “las que tienen el pulso de lo que sucede de primera mano”, significando entonces una verdadera ayuda para lograr la defensa y la difusión de los derechos humanos. De esto deriva una de las primeras fuentes de legitimidad y de reconocimiento en el campo de los

derechos humanos: el conocimiento y la experiencia derivados del trabajo en el terreno, eso es lo que provee el prestigio y, por tanto, la legitimidad para hablar con propiedad y lograr cierto eco.

Las relaciones entre *ombudsman* y sociedad civil también tendrán que ser marcadamente diferentes de aquellas establecidas en el resto de la administración pública. La cooperación entre ambas instancias no puede ocultar relaciones de tipo clientelar, por lo que la forma en que interactúen debe quedar abierta al escrutinio público, de tal forma que el *ombudsman* siga conservando su independencia y la ONG su prestigio. Podemos seguir infiriendo analogías de la siguiente manera:

Interés estatal : Conciliador de intereses

Conocimiento legal : Conocimiento en terreno

Clientelismo : Cooperación

Opacidad en interacciones : Apertura en interacciones

2.3 Jurisdiccional / No jurisdiccional

Como cabeza del sistema no jurisdiccional, el rol del *ombudsman* es sumamente delicado, pues en él parecen depositarse todas las esperanzas que el sistema jurisdiccional no ha logrado colmar. Por tanto, el sistema no jurisdiccional resume todo lo que, idealmente, debería de ser la impartición de justicia: transparencia, fácil acceso, procesos expeditos, etc. Esto queda más claro en los siguientes fragmentos del documento de análisis del desempeño de la CNDH.

1) El coordinador de toda la acción del sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos es el presidente de la CNDH. (p. 3)

2) (...) el trabajo más importante de un ombudsman es la recepción y atención de las quejas que recibe. El sistema no jurisdiccional de protección a los Derechos Humanos se basa en esta actividad (...) se establece para abrir el acceso a la justicia de aquellos desprotegidos por no haber encontrado una vía judicial adecuada para satisfacer o restituir su derecho, o como una opción más en un juicio. De hecho, hay ocasiones en que la única posibilidad para proteger un derecho se encuentra en la vía no jurisdiccional, por ello, una CNDH debe preocuparse por atender las

quejas de manera prioritaria. (p. 4)

3) Las facultades que la Ley otorga a la CNDH deben ser ejercidas en su totalidad; así, en un caso donde sea necesaria la interposición de una denuncia penal o de una queja administrativa, la Comisión ha de asesorar al quejoso y, en su caso, interponer por sí misma la denuncia o queja respectiva. La CNDH no puede ser generadora de impunidad, ante todo debe actuar con legalidad y si se entera de la comisión de un delito o de una falta no debe dejarla pasar ni esperar a emitir una recomendación para pedir que la vía jurisdiccional entre en el asunto. (p. 5)

La figura del presidente de la CNDH es fundamental: es coordinador de toda la acción del sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos, sistema que se establece para abrir el acceso a la justicia de aquellos desprotegidos por no haber encontrado una vía judicial adecuada para satisfacer o restituir su derecho, o como una opción más en un juicio. De hecho, hay ocasiones en que la única posibilidad para proteger un derecho se encuentra en la vía no jurisdiccional, con amplias facultades para garantizar una rapidez excepcional ante la menor señal de impunidad: al enterarse de la comisión de un delito o de una falta, no tiene que esperar hasta emitir una recomendación para solicitar la intervención de la vía jurisdiccional. Es imperativo asesorar al quejoso e interponer por sí misma la denuncia penal o la queja administrativa cuando sea el caso. Con ello, la extrema actividad de la CNDH, como signo de la nula tolerancia a la impunidad del resto del sistema de justicia, es también parte de las características del sistema no jurisdiccional:

Sistema Jurisdiccional : Sistema no Jurisdiccional

Obstaculización : Rapidez

Impunidad : Justicia

Inmovilismo : Extrema actividad

Pueden también ubicarse características que sirven para fortalecer estas analogías que confieren identidad deseable, “apropiada”, al sistema no jurisdiccional:

1. El trabajo de un organismo protector de los DH no puede efectuarse desde el escritorio , es necesario buscar las violaciones y hacer algo por resolverlas . Aquí es donde la importancia de un diagnóstico más allá de los expedientes de queja tiene su importancia. (p. 9)	Trabajo burocrático / Búsqueda estratégica
2. (...) requiere de un presidente que sepa responder a la alta misión que le fue encomendada. La defensa de los derechos humanos no es un trabajo burocrático	Trabajo burocrático /

y que pueda efectuarse desde un escritorio , es la sensibilidad y el conocimiento que el <i>ombudsman</i> tenga lo que le dará al organismo la posibilidad de encontrar las áreas donde su actuación es más necesaria . (p. 3)	sensibilidad y conocimiento
3. La comunicación con el quejoso debe ser constante y aunque los procedimientos de la CNDH han de ser rápidos y efectivos , esto no debe recaer en una falta de atención al expediente mismo. Por seguridad para el quejoso, todas las comunicaciones que se tengan con él deben quedar asentadas en el expediente . (p. 5)	Obstaculización / Rapidez Control burocrático / Creatividad
4. Lo mismo sucede con las medidas cautelares , pues en el momento mismo en que se tenga conocimiento de que un agente del Estado está cometiendo o puede cometer hechos constitutivos de violaciones a los derechos humanos, debe solicitar las correspondientes medidas para evitar que tal situación acontezca o cese de sufrirse. En este punto, el personal de la Comisión no debe limitarse, poner a salvo al quejoso es una función básica del <i>Ombudsman</i> . (p. 5)	Obstaculización / Rapidez
5. La fuerza de la recomendación y la importancia pública que tenga para lograr su efecto pedagógico depende de la difusión que tenga (...) la voz del <i>ombudsman</i> debe escucharse en los medios de comunicación. Debe bastar la sola presencia del presidente de la CNDH para dotar de fuerza a ese documento . (p. 8)	Legalidad formal / Legitimidad construida
6. Los programas que desarrolla la CNDH le ayudan a tener un contacto directo con aquellas áreas que propenden a la violación de DH. La labor del personal del Organismo debe llegar a todos los rincones de los reclusorios, de las estaciones migratorias, de los hospitales psiquiátricos; de nada sirve que se supervise por fuera y el contacto directo con los afectados no se efectúe . (p. 9)	Contacto directo / supervisión por fuera
7. El <i>ombudsman</i> es la voz de quienes no son escuchados , entonces llegar hasta donde se encuentran es su trabajo primario . El apoyo directo a los grupos vulnerables o en situaciones de privación de la libertad es ineludible, ninguna otra autoridad en el país puede llegar hasta donde él puede hacerlo, dejar de actuar es dejar de ser ombudsman . (p. 9)	Inercia / Actuación permanente

A partir de lo anterior, puede apreciarse que la naturaleza del trabajo propio del sistema no jurisdiccional reviste también particularidades en dos sentidos: el carácter excepcional de los procedimientos realizados (no burocráticos, sino rápidos pero rigurosos), y el carácter excepcional de la autoridad que inspira una organización como el *ombudsman* (basada en una legitimidad construida a partir de su omnipresencia y del saber aprovechar la independencia que le ha sido conferida). Especificando un poco más:

- Se trata de un trabajo cuya naturaleza no es burocrática, sino preactiva y de búsqueda estratégica. Buscar las violaciones –y no limitarse a recibir quejas- para elaborar un diagnóstico (punto 1), fortalecerá la sensibilidad y el conocimiento propios del *ombudsman*, necesarios para encontrar las áreas donde su actuación es

más necesaria (punto 2). Con ello, se rebasa la concepción de un trabajo “burocrático” (punto 2) que “puede efectuarse desde el escritorio” (puntos 1 y 2), para pasar a la búsqueda estratégica de quejas en aquellas áreas proclives a presentar violaciones de derechos humanos.

- los procedimientos rápidos y efectivos deben de distinguir al *ombudsman*, pero sin caer en la falta de atención (punto 3), llegando a ser mayor la rapidez para el caso de las medidas cautelares (punto 4), ante el imperativo de poner a salvo a la brevedad al quejoso.
- la legitimidad que logre construirse el *ombudsman* es el mayor atributo con el que puede contar, es la mayor inversión con la que puede contar una institución de este tipo: “debe bastar la sola presencia del presidente de la CNDH para dotar de fuerza a ese documento” (punto 5), derivado de su “contacto directo con los afectados”, de que no realiza una “supervisión por fuera” y de la omnipresencia propia de un “organismo [que] debe llegar a todos los rincones de los reclusorios, de las estaciones migratorias, de los hospitales psiquiátricos” (punto 6), tratando de reconocer que “ninguna otra autoridad en el país puede llegar hasta donde él puede hacerlo”, pues “dejar de actuar es dejar de ser *ombudsman*” (punto 7).

Finalicemos resumiendo en el cuadro IV.2 las analogías que definen los principios institucionales que rigen la naturaleza del *ombudsman*, para después deducir las causas por las que dichos principios entran en contradicción con modelos gerencialistas que no reconocen la compleja naturaleza de ciertos procesos críticos como la construcción de *recomendaciones* en materia de derechos humanos.

Cuadro IV.2
Analogías que definen los principios institucionales propios del *Ombudsman* mexicano.

Organización estatal : Organización autónoma

“Antes” : “Después”

Otras autoridades : Autoridad excepcional

Impunidad : Rendición de cuentas

Interés estatal : Conciliador de intereses

Conocimiento legal : Conocimiento en terreno

Clientelismo : Cooperación

Opacidad en interacciones : Apertura en interacciones

Sistema Jurisdiccional : Sistema no Jurisdiccional

Obstaculización : Rapidez

Impunidad : Justicia

Inmovilismo : Extrema actividad.

3. Constructivismo en el estudio de problemáticas organizacionales vinculadas con el Cambio en la CNDH.

“Sólo un sesgo premeditado y un esfuerzo extraordinariamente deliberado han permitido erigir una teoría del comportamiento humano cuya descripción formal del razonamiento sólo tiene en cuenta los motivos basados en la autoconsideración, y una teoría que no puede concebir forma alguna de incluir la mentalidad comunitaria ni el altruismo, ni mucho menos el heroísmo, excepto como aberraciones.”

Mary Douglas, 1986: 182.

El constructivismo ha representado una paulatina flexibilización del vínculo de determinación entre contexto social y conciencia, en una rectificación de su unilateralidad objetivista, con la ulterior concesión de una autonomía *relativa* a la esfera cultural (o política), expresada al atribuir a los individuos de un papel activo en la producción de significados (Cabrera, 2001: 23).

Esta nueva visión se acompaña desde el inicio por la convicción de que lo cultural no era una simple función de lo material, sino que las creencias y las actividades rituales de las personas interactuaban con sus expectativas socioeconómicas. En ese sentido, historiadores como Lawrence Stone (citado por Cabrera, 2001: 24-25) creen que la cultura del grupo e incluso la voluntad del individuo son agentes causales de cambio tan importantes, al menos potencialmente, como las fuerzas impersonales de la producción material y el crecimiento demográfico.

Para explicar la perspectiva teórica utilizada comenzaremos por responder a tres preguntas esenciales:

- ¿Por qué se optó por un enfoque teórico de tipo constructivista?,
- ¿Por qué se consideró al Nuevo Institucionalismo Sociológico como una teoría acorde con la tradición constructivista y, más aun, qué consideraciones se hicieron para convertirlo en un marco teórico factible para explicar lo que ocurre en una organización como la CNDH?

Hemos abordado la naturaleza distinta de la empresa privada –modelo del que surgen las propuestas esenciales de Nueva Gestión Pública- con respecto del comportamiento de otros sectores (público y social). Esta vez nos referimos a razones que tienen que ver no sólo con la naturaleza de la firma –recordando a Coase-, sino con la propia naturaleza humana, es decir, se trata de razones de orden ontológico y, por tanto, epistemológico. Es un hecho que cualquier modelo organizacional parte de una concepción del ser humano. Para el caso de un modelo derivado de la empresa privada, sin duda, los supuestos conductuales de los que parte son reveladores respecto de lo que en adelante puede esperarse de un “ser humano” en las organizaciones.

3.1 Constructivismo y el problema del ser humano en las organizaciones.

Quien no se ha empeñado en formar una frase (o aun un párrafo) de definición de organización, se ha negado a sí mismo una experiencia educativa de alto valor.

Dwight Waldo, 1961:218, citado por Czarniawska, 1992.

¿Porqué adoptar una postura constructivista? Dejemos claro a qué nos referimos, resumamos nuestra ontología y epistemología –estas concepciones detrás de la teoría determinan la metodología utilizada-, tomando para ello una suerte de “declaración de principios” por parte de la tan citada en este trabajo, Barbara Czarniawska (1992:7-10 y 35):

- Una investigadora que se diga constructivista tiene que comenzar por ser realista, es decir, debe empezar por creer en la existencia de una realidad independiente de nuestra cognición. Pero también debe reconocer que el único medio accesible a nosotros para aprehender esa realidad es la cognición humana, y entonces debemos luchar por identificar, por capturar la intersubjetividad antes que la objetividad fácilmente aprehensible. Tendrá que procurarse entonces pasar de una noción de “realismo convencional” a una de “realismo simbólico”: “si yo veo un panda, es obvio para mí que algo está colocado en mi campo de visión, pero a fin de conocer

que este algo es un panda, yo debo conocer la convención apropiada (de otra manera yo vería un yeti, por ejemplo)”. Una piedra existe independientemente de nuestra cognición, pero nosotros la construimos por una *categoría o clase cognoscitiva*, concentrando nuestra atención en ella. La piedra debe ser socialmente construida con la ayuda del concepto de piedra, sus propiedades y usos⁶⁴.

- Cualquier realidad, también la realidad social, existe independientemente de la cognición humana; sin embargo, es cognoscible y accesible sólo y ultimadamente a través de la cognición humana. Esto significa, por un lado, que nosotros realmente podemos cambiar el mundo físico y social pero, por otro lado, los conceptos de “verdad” y “objetividad” son irrelevantes a menos que ellos sean calificados como relativos a experiencia e intersubjetividad. El hecho de que la realidad sea intersubjetiva queda evidenciado en el hecho de que, por ejemplo, Becker (1982, citado por Douglas, 1986) en *Worlds of Art*, insiste en que es el esfuerzo colectivo lo que produce la obra de arte, a pesar de que ésta se atribuya a un artista determinado, incluye en el mundo del arte, junto al artista, la contribución anónima de los proveedores, los fabricantes de lienzos y de pinturas, los enmarcadores, los marchantes, los diseñadores de catálogos, los galeristas y el público en general. Que tan sólo se reconozca y alabe como “artistas” a una clase determinada de actores en el mundo artístico de la pintura occidental es una casualidad histórica. En otros mundos artísticos de otros lugares y épocas, la colectividad del estudio o el gremio de maestros priman sobre la fama del individuo. Todos los mundos artísticos dependen de la existencia de un público para la obra de arte. La interacción con la demanda de ese público es un factor creador y decisivo en los mundos de la música o de la pintura. El enfoque de Fleck era similar, al otorgar idéntica relevancia a la investigación de laboratorio y al apoyo público: “Muchos investigadores realizaron

⁶⁴ Czarniawska (1992:32) plantea una interesante cuestión: ¿las organizaciones dejan de existir los domingos? No, porque sus reglas de construcción corrientemente implican no asistir a laborar los domingos. Así que no son construidas los domingos pero existen, indudablemente, como un recuerdo durante el domingo y una anticipación del lunes. ¿Qué pasa con las cosas durante los domingos? Ellas existen aun si nosotros no las construimos. El lunes ellas mismas nos ayudarán a reconstruir nuestro sistema de acción colectiva, recordándonos sus reglas de conducta y sus principios de organización. Ellas sobreviven al periodo de no construcción (es decir, cuando nosotros no enfocamos nuestra atención en ellas) y pueden entonces ser usadas como una clase de perenne memoria organizacional.

estos experimentos casi simultáneamente, pero la autoría, propiamente dicha corresponde al colectivo, a la práctica de la cooperación y al trabajo en equipo”.

- Llevar estas nociones al estudio de las organizaciones es complejo, pues implica ir más allá del clásico enfoque de Berger y Luckmann, quienes proponen echar una mirada a la realidad a fin de entender el proceso de construcción; Czarniawska (1992:35) propone echar una mirada a la construcción a fin de comprender mejor la realidad. No hay, por supuesto, contradicciones entre los dos enfoques, sólo una diferencia en énfasis respecto a la diferencia en metas. Consecuentemente, en su libro, Berger y Luckmann tratan con una vida cotidiana generalizada (“un hombre ejemplar viviendo en una gran ciudad”), mientras nuestros estudios tienen que atacar la vida organizacional específica (“el director X en la organización Y”).

Como se ha explicado, el enfoque teórico y metodológico adoptado para el desarrollo de un estudio como éste, guarda estrecha relación con la concepción de organización de la que se parta. Debemos primero revelar lo que queremos estudiar. Intentémoslo con Czarniawska (1992:32):

Las organizaciones son redes de acción colectiva, empeñadas en un esfuerzo por formar el mundo y las vidas humanas. Los contenidos de la acción son significados y las cosas, artefactos. Una red de acción colectiva es distinguible de otras por la clase de significados y productos socialmente atribuidos a la organización dada.

Esta definición es compleja por lo menos por tres de sus características:

- Cualquier distinción entre organizaciones, entonces, es situacional, temporal y frágil. Característica esencial de las redes es que no tienen fronteras definidas de manera permanente, sino que están continuamente rehaciéndose;
- Por tanto, cualquier intento por atribuir un estable conjunto de atributos a una red está destinado a fallar. “Organizaciones” y “ambientes” se fusionan o convergen uno en otro, y nuestros intentos de delineación son de uso situacional; sin embargo, existe algo que diferencia y unifica varias redes de acción: las reglas de conducta y los principios de *organizing*.

- Tercero, los significados pueden no ser pronunciadamente distintos de los artefactos y viceversa. Los significados pueden ser “deificados” y volverse artefactos, mientras los artefactos quizá sean o se vuelvan puros símbolos.

Será justamente esa definición de organización la que condicione gran parte de lo que se logre ante cualquier intento de cambio organizacional: si se parte de una concepción de organización como un agregado de individuos asignados a jerarquías estables, en donde los roles de principal y agente están claramente delimitados⁶⁵ y, por tanto, los estímulos a los que cada uno habrá de responder son fácilmente predecibles, entonces el cambio organizacional es viable porque sus metas se limitan al cumplimiento de metas cuantitativas e individuales.

Pero este tipo de definiciones de organización se derivan del Nuevo Institucionalismo Económico (NIE). Necesitamos una definición acorde con el Nuevo Institucionalismo Sociológico (NIS), el cual afirma que el cambio obedece a procesos de legitimación social de las organizaciones. Obtener eficiencia es algo fácilmente identificable pero, ¿podemos decir lo mismo de la “legitimación social”? Lo que se desprende del NIS es que, para obtenerla, las organizaciones incorporan en sus estructuras reglas que, sustentadas en creencias o normas sociales (“mitos institucionales”), aumentan la legitimidad. De este tipo de afirmaciones, podemos inferir cinco consideraciones básicas en torno al NIS, a saber:

- A. La necesidad de diferenciar claramente la explicación otorgada al cambio organizacional por parte del NIS, con respecto a enfoques como la Teoría de la Contingencia o la Ecología Poblacional, que también se refieren a la adecuación

⁶⁵ Desde una perspectiva constructivista, este tipo de categorías no resulta relevante para la comprensión de las interacciones sociales que se propone interpretar. No bastaría utilizar un concepto como “posición jerárquica”, ni aun otros como “posiciones formales” o “roles institucionalizados”; más bien, tendríamos que tratar a los roles sociales como procesos de toma de roles o, más constructivista, de elaboración de roles. Cicourel (1974:22, citado por Czarniawska, 1992) reitera que el actor no es el ocupante de una posición para la cual hay un pulcro conjunto de reglas –una cultura o conjunto de normas- sino una persona que debe actuar en la perspectiva suministrada en parte por su relación con otros cuyas acciones reflejan roles que debe identificar. No importa cuán bien especificado un rol como “esposa” o “profesor” se supone que están, cualquier persona que desempeña uno de esos roles lo hace de nuevo, lo renueva, lo reconstruye tentativamente. Y los desempeños y expectativas de otros –esposos, estudiantes- están entre los factores más importantes a considerar, formando este desempeño tentativo. Entonces, cualquier concepto como “normas sociales”, “jerarquías institucionalizadas”, etc., tendría que ser revisado acordemente.

de una organización al ambiente. Esa diferenciación tendrá que provenir de la definición de organización de la que se parte;

- B. La diferenciación del NIS con respecto de otros enfoques también provendrá de cómo conciba el cambio organizacional, y de cómo pretenda su “gestión”;
- C. El reconocimiento no sólo de la dualidad de la estructura⁶⁶ cuando se habla de “isomorfismo estructural”, sino también de la problemática que implica toda estructura: rutinas, códigos y toda la compleja red de acuerdos externa a la propia organización bajo estudio;
- D. La pertinencia de una Agenda Empírica que ayude a estudiar el cambio como proceso y que, por tanto, recupere la voz de los actores;
- E. El imperativo de estudiar la transferencia de un modelo organizacional en términos de su reapropiación por parte de los sujetos, en ambientes relativamente rutinizados.

Cada una de estas consideraciones será explicada a continuación con mayor detenimiento.

A. Diferenciación clara de la explicación otorgada al cambio organizacional desde el NIS.

La necesidad de diferenciar lo que en materia de “adaptación al ambiente” sugiere el NIS, requiere que se enfatizen sus contrastes respecto de enfoques como la Teoría de la Contingencia o la Ecología Poblacional. Esa diferenciación tendrá que provenir de la definición de “organización” de la que se parte.

Se afirma que, buscando legitimidad, las organizaciones tienden a ser semejantes, llamando a esta tendencia “isomorfismo estructural”. Si esta propensión sólo es “estructural”, ¿cómo se establece la Calidad Total en realidades organizacionales concretas? Es decir, se trata de

⁶⁶ Como ya fue analizado en el primer capítulo de esta tesis, la Teoría de la Estructuración de Giddens postula la dualidad inherente de las estructuras: constriñen, determinan, condicionan, pero también posibilitan, dan elementos para que el sujeto llegue a crear, modificar y encuentre en ellas usos alternativos ajenos a los originalmente programados. De ahí que, lejos del determinismo propio de las visiones lineales y normativas que sobre el cambio organizacional proliferan, se reconoce que el resultado de éste será aquello que permita el interjuego entre acción y estructura: las estructuras afectan y a su vez son afectadas por la acción.

copiar o de transferir mucho más que la simple estructura. Si bastara con transferir la estructura, nuestra administración pública tendría que ser de las más exitosas del mundo, a juzgar por la multitud de premios a la calidad obtenidos por organizaciones públicas como puede observarse en el anexo 1.

De ahí que siempre se considere fundamental la definición de Organización que subyace a lo largo del análisis, pues de ella se desprenderá la visión de fenómenos como el Cambio Organizacional y la transferencia de modelos organizacionales bajo la que se examine la información empírica que emerja en el estudio de caso. Comencemos entonces reiterando la concepción de Organización de la que partimos.

Reiterando que las organizaciones *son* fenómenos culturales –no sólo *como* fenómenos culturales-, Czarniawska (1992:29) agrega que la fortaleza de la metáfora descansa en su poder para tender un puente entre dos mundos distintos, entre dos diferentes dominios. Refiriéndose al tipo de metáforas utilizadas en diferentes disciplinas, Douglas (1986) recordaba que para Elster las explicaciones mecánicas⁶⁷ eran válidas para la Física, las funcionales para la Biología –justificándose en virtud del marco teórico más amplio de la selección natural⁶⁸-, pero ninguna de ellas lo era para el comportamiento humano, pues los actores usan estrategias vedadas para otros organismos biológicos: retroceden, utilizan

⁶⁷ La metáfora de las organizaciones como máquinas, en opinión de Czarniawska (1992), ofrece una desventaja bien conocida: el carácter mecánico de la perspectiva. Con ello se refiere no a la perspectiva mecánica sobre las organizaciones, sino a la perspectiva mecánica sobre las máquinas. Si tenemos un acercamiento apropiado a las máquinas, ellas podrían, quizá, servir como una metáfora muy útil para organizaciones. No es la materialidad de las máquinas (*fisicalidad*) la que construimos socialmente, aun si nosotros la confirmamos por nuestras acciones, sino nuestra relación con esa materialidad o *fisicalidad*. Entonces, es probablemente más apropiado usar a las organizaciones como metáforas de las máquinas.

⁶⁸ De acuerdo con Perrow, citado por Czarniawska (1992), si bien puede considerarse que la perspectiva institucionalista tiene un acercamiento de tipo “evolucionario-funcional” cuyo principal principio es la metáfora biológica, también hay que recordar que las organizaciones vistas como organismos parecen ser una muy útil metáfora especialmente porque enfatiza el carácter no planeado, incontrolable de muchos procesos organizacionales (existen adaptaciones orgánicas opuestas a cambios planeados), e incluso permiten reconocer modificaciones organizacionales que los actores realizan cuidadosos del rol que la auto-presentación juega en la supervivencia. Finalmente, intencionalmente o por *default*, los institucionalistas ven a las organizaciones como fusionándose con el ambiente antes que separadas y contradiciéndolo. Por eso la necesidad de recuperar enfoques que resalten las posibilidades de los actores para “jugar” con ese ambiente, para simular concordancia absoluta con éste, para mimetizarse a conveniencia o para contradecirlo abiertamente.

estrategias de espera y maniobras de naturaleza política, retroceden aparentemente para avanzar más tarde, efectúan movimientos indirectos, en una palabra, desconciertan y vuelven impredecible su conducta en múltiples ocasiones. Esto se debe a que se trata del único comportamiento que puede ser calificado de intencional.

Recordemos que a lo largo de la TO se ha interpretado a la Organización de distintas formas, comparándola con elementos de la realidad “externa”, utilizando para ello metáforas. Por un principio hermenéutico que recomienda explicar lo menos conocido con ayuda de lo mejor conocido, se volvió práctica común el que las ciencias sociales recurrieran a metáforas de la Biología o de la misma industria, por ejemplo, comparando a la organización con un organismo que se adaptaba al medio (metáfora orgánica), o como una máquina que recibía insumos (*inputs*), los procesaba (en una caja negra) y generaba productos (*outputs*). En este tipo de metáforas, la regularidad y la regularidad y la repetitividad es la regla pero en el ámbito organizacional la generación de conductas no es mecánica, sino que obedece a relaciones de tipo iniciativa-respuesta, en donde lo interno y lo externo se co-determinan. Más aun, la “jaula de hierro” a la que la Teoría Institucional condenaba a los humanos (afirmando que la excesiva racionalización terminaría por ahogar todo espíritu creativo y originalidad) a permanecer relativamente impotentes y sujetos a presiones isomórficas en el extremo del determinismo. Sin embargo, la jaula constriñe, pero también protege. Los actores “se encierran” en ella si así conviene a sus cálculos estratégicos de orden político, si así corresponde a cierta coyuntura o si se está interactuando con cierto tipo de actores y no con otro. La definición de organización a partir del constructivismo es el intento por poner al actor y a sus intereses de vuelta dentro de la ecuación. Adoptar una perspectiva constructivista implica:

- re-pensar a la organización como verbo y no sólo como sustantivo (Ibarra, 2001:49), vivida recreada, pensada por actores concretos con racionalidades e intereses diversos,
- considerar a las organizaciones como espacios en los que se relacionan y recrean subjetividades muy diversas,

- reconocer la realidad como un acto comunicativo intersubjetivo y, por tanto, reconocer también la necesidad de encontrar nuevas miradas para apreciar a las organizaciones a partir de sus relaciones y procesos.

La organización es acción (*organization*) y proceso continuos (por eso aparece como un verbo en gerundio: *organizing*), de ahí el énfasis en las interacciones y en las estrategias discursivas de los actores porque son ellos los que, desde la cotidianidad, construyen a la organización día con día. Las organizaciones son más que organismos. De acuerdo con Czarniawska (1997), *son redes de acción colectiva* comprometidas en un esfuerzo por construir su mundo, por tanto, la organización es entonces una actividad y no el “objeto” resultante: “no hay nada en la gente que dé sentido a la organización excepto lo que ha sido socializado y se encuentra ya interiorizado en ellos: su habilidad para usar el lenguaje y de ese modo intercambiar creencias y opiniones que ayuden a dotar de significado, justificar y planear aquello que hacen en la organización”. Por eso es que las organizaciones no pueden ser totalmente explicadas “a distancia”, ya que

“son redes simbólicas socialmente sancionadas, constituidas a partir del discurso de sus integrantes (...) Es por ello que combinan un componente funcional y un componente imaginario y simbólico en una proporción variable” (Barba, 2002: 120).

Acorde con este reconocimiento del “componente imaginario y simbólico” en las organizaciones, Clegg y Clarke (1998: 305) señalan que

“las organizaciones y las redes, materiales o virtuales son sistemas *construidos* a partir de flujos de poder/saber que la gente utiliza para ponerlas en acto, cuya *estructura es el medio y el resultado de esta relación*. Su utilización se fragua en torno a las tecnologías que llevan consigo el diseño pasado y los usos futuros” (cursivas nuestras).

En ese sentido, Lawrence, Phillips y Hardy (1998:392) reconocen que las organizaciones dependen de la *construcción* discursiva de los conceptos subyacentes y de la aplicación discursiva de los conceptos por sus miembros para dar sentido a su experiencia.

Estas definiciones tienen por los menos un elemento en común: se reconocen no sólo los elementos estructurales que intervienen en el desempeño de una organización, sino la

capacidad creativa que tienen los actores en la organización, a partir del uso, interpretación y modificación –muchas veces en el anonimato y en la cotidianidad- que hacen de esos elementos estructurales.

Se desplaza entonces la atención desde las estructuras sociales a las prácticas culturales, desde la realidad “objetiva” a las categorías a través de las cuales ésta es percibida, desde el ser social al orden simbólico (Cabrera, 2001: 25), partiendo del supuesto de que las condiciones para la acción son a la vez algo dado y un producto de la propia acción.²³

Distinguiendo la dimensión política al interior de la organización, se requeriría una metáfora que enfatizara la multiplicidad de racionalidades (herramientas o instrumentos) y de funciones (partes orgánicas) en toda organización. Una organización es entonces un sistema político en el que constantemente se negocian significados plurales y se forman coaliciones para ello (Czarniawska, 1992:30)⁶⁹. Cabe aclarar que la posible “no explicabilidad” (*nonaccountability*) o imposibilidad de comprensión proviene del hecho de que las organizaciones complejas incorporan o encarnan muchos significados que no son comúnmente compartidos. Para usar la expresión de Berger y Luckmann (1966/1971:103, citados por Czarniawska, 1992:37), las organizaciones contienen “subuniversos de significado” y este pluralismo no es algo contra lo que se tenga que luchar, porque se trata de algo inevitable y “dado por hecho”: “en sociedades industriales avanzadas... la competencia pluralista entre subuniversos de significado de cualquier clase concebible se vuelve el estado normal de cosas”. Un fenómeno análogo caracterizaría a las organizaciones complejas.

²³ Este es un argumento que resume la esencia de la Teoría de la Estructuración, versión constructivista del cambio, que busca dar una explicación al cómo se institucionaliza una estructura y que será explicada con mayor detenimiento posteriormente en este trabajo.

⁶⁹ Pero debe tratarse de utilizar la metáfora política de una manera descriptiva antes que normativa. Los intereses no tienen que estar perpetuamente en conflicto: los intereses en conflicto pueden ser negociados y aquellos que no pueden ser negociados pueden ser abiertamente expuestos y volverse objeto de negocio o de convenio o aun de lucha. La negociación misma no implica la búsqueda permanente de la “maximización de las ganancias individuales”, como propondría el NIE, por lo que la manipulación no es la única manera de promover intereses individuales. La gente puede ser altruista aun en los sistemas políticos.

Dentro de una misma organización como la CNDH, la realidad de la integración de un expediente o de la formulación de un proyecto de conclusión para los Visitadores Generales no puede ser trasladada a la realidad de los Visitadores Adjuntos y, sin embargo, ambas se reconocen una a la otra como perteneciendo al mismo escenario de acción colectiva, el *ombudsman* nacional. Para usar la formulación de Heritage, los relatos de los actores son *indexados (indexical)* –ellos deben ser interpretados con referencia a donde, cuando y cómo ocurren. Más que analizar *qué* es dicho en los relatos, tendría que ubicarse *desde dónde* es dicho. Ellos son *reflexivos* –mantienen o alteran el sentido de las actividades a que ellos se refieren. Son *representativos*, no en el sentido “del espejo de la naturaleza” (Rorty, 1979 citado por Czarniawska, 1992:136), sino en el sentido social de representación. Reunidos intersubjetivamente, representan una clase de realidad social de la cual ellos mismos son parte. Ellos no representan la realidad “objetivamente”, “verídicamente” o “de una vez por todas”. Ellos la representan “intersubjetivamente”, “para todos los propósitos prácticos”, y “por el tiempo que dure”.

Regresando a la capacidad explicativa de las metáforas, si su principal virtud radica en su capacidad para relacionar dos dominios diferentes pero con alguna característica sustancial en común, tendría que cuestionarse la eficacia simbólica de la metáfora de la organización vista como el mercado, como una cadena de clientes-proveedores compitiendo, de acuerdo con modelos organizacionales como la calidad total.

El mercado mismo es un sistema social. Más aun, ¿opera igual, en las mismas condiciones políticas, una abstracción como “el mercado” en un ámbito concreto como el mexicano? En ese sentido,

resultaría falso afirmar que el mercado depende totalmente de motivaciones egoístas fundamentales. Existe el compromiso normativo con el sistema de mercado en sí, el elemento fiduciario necesario que sostiene los precios y el crédito. Se necesita algún análisis comparable al del estilo de pensamiento para explicar por qué las posibilidades de hacer trampa no destruyen los procesos de mercado. Nuevamente, en una jerarquía compleja el compromiso de los individuos con el grupo más amplio puede explicarse en buena medida, *pero no del todo*, en función de una combinación de coacciones, múltiples relaciones entrecruzadas, convenciones e intereses personales (Douglas, 1986:69-70, cursivas agregadas).

El “compromiso normativo” y el “elemento fiduciario” que sostiene precios y que reduce las posibilidades de hacer trampa ofrecen cierta certidumbre a los procesos de mercado. Estas variables pueden explicarse por “una combinación de coacciones, múltiples relaciones entrecruzadas, convenciones e intereses personales”, *pero no del todo*. Como fue mencionado anteriormente, no todo es predecible en las organizaciones. Para una constructivista como Czarniawska (1992), los sujetos no sólo están *en* organizaciones (lo cual tanto funcionalistas como teóricos críticos asumen), sino que ellos *crean* las organizaciones. ¿Qué o cuál viene primero? En un texto posterior (Czarniawska, 1997), la misma autora explica cómo es que más actores en el sector público creen que el escenario determina la acción (aunque en el teatro y en la perspectiva constructivista, es la acción la que crea la escena), y entonces el “efecto crisis” es usado y evocado industrialmente (Edelman, 1977, citado por Czarniawska, 1997) para motivar ciertas acciones.

En ese sentido, las organizaciones no son gente (ni agregados ni colectivos ni “super-personas”), sino que son redes de acción colectiva comprometidas en un esfuerzo por dar forma al mundo y a las vidas humanas (Czarniawska-Joerges, 1992a, citado por Czarniawska, 1997). Esta definición trata de seguir la ignorada señal lingüística en la palabra en sí misma (*organization*), enfatizando que la organización es una actividad, y no el “objeto” resultante. La visión constructivista también rescata una cierta comprensión de la naturaleza humana: “no hay nada en la gente excepto lo que ha sido socializado hacia el interior de ellos –su habilidad de usar lenguaje, y entonces intercambiar creencias y deseos con otra gente” (Rorty, 1989: 177, citado por Czarniawska, 1997).

Por ello es que Czarniawska (1997) afirma que es engañoso referirse a “organizaciones” como si se trata de entidades fácilmente aislables, con límites claros y fronteras obvias: “encuentro más provechoso estudiar redes de acción, situadas en campos de organización, distinguibles unas de otras por la clase de significados y productos socialmente atribuidos a ellas (“productos bancarios”, “gestión de ciudad”, “seguro de enfermedad”), donde varios tipos de unidades son formadas y disueltas, resultando en organizaciones antes que originándose desde ellas”. Para el caso que nos ocupa, la red de acción a la que pertenece la CNDH es diferente de aquella a la que pertenece, por ejemplo, el Centro de Derechos

Humanos Miguel Agustín Pro, a pesar de que ambas organizaciones se dedican a la promoción y defensa de derechos humanos. La primera se encuentra más identificada con una red de acción de carácter estatal –a pesar de su autonomía constitucional-, mientras la segunda pertenece a una red propia de la sociedad civil, por lo que “la clase de significados y productos socialmente atribuidos a ellas” es fácilmente distinguible.

Las organizaciones como redes de acción colectiva comprometidas en un esfuerzo por dar forma al mundo y a las vidas humanas lleva a que, casi inevitablemente, se requiera utilizar una “meso-perspectiva”, no una individual, y no aquella de macro-estructuras, sino aquella perspectiva más social como es experimentada por nosotros en la vida cotidiana, dada-por-hecho. Investigar sobre las organizaciones necesariamente utiliza un análisis entre niveles macro- y micro-, entre individuos y estructuras sociales, recurriendo a un meso- o nivel de alcance-medio. La realidad organizacional debe ser vista como “socialmente construida por actores dentro y fuera de un sistema de acción colectiva, el cual a su vez puede ser relacionado desde realidades individuales hasta construcciones societales”; de ahí la pertinencia de tratar lo social –y, por tanto, lo organizacional-, como un interjuego de lo práctico, lo simbólico, y lo político, buscando

[...] ver este particular sistema de acción compleja, la organización compleja, como una composición de dimensiones prácticas, simbólicas y políticas. La escena es montada como un drama organizacional. Esto también refleja un drama societal más amplio con sus tres héroes positivos: el Rico, el Político y el Artista. Los tres tienen sus equivalentes en las organizaciones, así como sus contrapartes negativas: el Pobre, el Impotente y el Trabajador doméstico. Sus muchas combinaciones confirman sus interrelaciones (Czarniawska, 1992: 189).

Justamente porque las organizaciones son redes de acción colectiva, y porque reúnen dentro de sí lo práctico, lo simbólico y lo político propio de ciertas condiciones temporales e históricas delimitadas, ellas vienen a ser la concreción de lo social, reflejan la contradicción y la ambigüedad prevalecientes en una sociedad determinada, se convierten en el orden social cristalizado, objetivado en las organizaciones. Dos clásicos dentro de la Teoría de la Organización estarían de acuerdo con ello:

- Etzioni concluyó que las organizaciones complejas serían prometedores objetos de estudio porque los problemas del orden social podrían ser empíricamente estudiados ahí. Las organizaciones complejas serían vistas como sitios estratégicos para tales estudios, porque el orden social en las sociedades modernas es en gran medida revelado en las interacciones organizacionales (Czarniawska, 1992:16).
- Michel Crozier, fue más allá entrevistando a los empleados y presentándonos los contenidos de esas entrevistas contra el *background* social de los entrevistados. Esto llevó a la conclusión de que era imposible entender la manera en que las mujeres ven su lugar de trabajo sin entender a las mujeres mismas. Y que, a su vez, sería imposible realizar cualquier tipo de inferencia sin conocer la historia, la economía, la política y la opinión pública rodeando a la Agencia en cuestión (Czarniawska, 1992: 91).

Puede entonces concluirse que el éxito buscado a partir de transferir ciertos modelos organizacionales es muy relativo. Existe una realidad práctica, material y física. Transferir las dimensiones prácticas es posible pero, ¿es así con las dimensiones simbólicas y políticas? La acción social que una estructura permite, ¿es la misma cuando se traslada a otro contexto?, ¿puede entonces transferirse la tridimensionalidad (dimensión física, simbólica y política) inherente a las estructuras prescritas por un modelo organizacional? Esto guarda relación con la visión que se tenga de cambio organizacional, aspecto que habrá de tocarse a continuación.

B. Diferenciación del NIS a partir de su concepción de cambio y de su “gestión”.

La diferenciación del NIS con respecto de otros enfoques también provendrá de cómo conciba el cambio organizacional, y de cómo pretenda su “gestión”. Para el caso del Cambio Organizacional, se trataría de pasar de la visión formal, normativa y prescriptiva, a una visión constructivista. Lejos de la tentación panóptica –ninguna oscuridad, todo bajo control-, se reconoce la existencia de una gestión más “política”, necesaria en cierto tipo de organizaciones públicas y sociales –como la propia CNDH-, en la que el conflicto es

reconocido como legítimo –y gestionado- bajo un sistema de poder concentrado o disperso, moviéndose entre el incrementalismo y la innovación real, de acuerdo con las condiciones coyunturales.

	<i>Sistema de poder concentrado</i>	<i>Sistema de poder disperso</i>
<i>Estilo panóptico de gestión</i>	Riesgo de boicot, rechazo, abusos. I <i>Principio de perpetuación</i>	Defensa de expertos amenazados, constitución de territorios autónomos. II <i>Principio de disidencia</i>
<i>Estilo político de gestión</i>	Negociación de prácticas clandestinas en la expectativa de hacerlas legítimas. III <i>Principio de incrementalismo.</i>	Compromiso personal, perseguir excelencia profesional. IV <i>Principio de innovación</i>

Fuente: Pichault, 1995.

Si bien no se trata de caer en la representación de tipos ideales, sí se hace necesario recurrir a herramientas conceptuales como la matriz presentada por Pichault (1995), en la que aparezca una descripción más cercana a lo visto en la CNDH. No se trata de encasillar el comportamiento de esta organización en un solo cuadrante; de hecho, de acuerdo con ciertas circunstancias y con el tipo de violación de derechos humanos que haya de calificarse, el comportamiento observado ante un esfuerzo deliberado de cambio puede considerarse en los cuadrantes II y III. Así, bajo un sistema de poder concentrado pero conservando un estilo político de gestión, lo que puede esperarse ante un esfuerzo deliberado de cambio es que rija el principio de incrementalismo, en donde se presente la negociación paulatina de prácticas clandestinas hasta convertirlas en legítimas. Si la situación puede permitir un sistema disperso de poder, pero conservando un estilo panóptico de gestión, puede observarse la presencia de un “natural” principio de disidencia, con la defensa de expertos amenazados y la constitución de territorios autónomos.

Dependiendo de la situación a que se enfrente la organización, los escenarios que se presenten durante la toma de decisiones en torno a la generación de recomendaciones o a la

integración de expedientes, pueden moverse entre el cuadrante II (sistema de poder disperso pero con un estilo panóptico de gestión) y el III (sistema de poder concentrado conservando un estilo político de gestión), sobre todo a partir de que esta organización parece contar con una peculiar estructura que se caracteriza por tres rasgos centrales:

- a. es una estructura “dual”, es decir, se trata de dos estructuras opuestas cohabitando: una estructura jerárquica con estrictas relaciones de autoridad y de control bastante explícitas, y una estructura colegiada, que alude a una toma de decisiones entre expertos, basada en la consulta, el consenso y la generación de acuerdos entre Visitadores Generales, sus asesores, y Visitadores Adjuntos;
- b. se trata de una estructura que, si bien no alcanza la calificación de “flojamente acoplada” –justamente por el rasgo anterior que alude a las estrictas revisiones jerárquicas-, es diversa, dispersa, difusa para sus integrantes al desconocerla más allá de sus fronteras inmediatas;
- c. existe además una estructura implícita, invisible por no estar dentro de los límites físicos, materiales, territoriales de la CNDH, sino por ser exterior a ella, pero con fuerte peso en la toma de decisiones, continuamente aludida en la narrativa de los actores.

Como puede observarse, se trata de inferir las implicaciones que esta estructura tiene en las labores centrales de la CNDH, aquellas vinculadas con la generación de recomendaciones. Más allá de la “estructura informal” propia de la Escuela de las Relaciones Humanas, se trata de reconocer los rasgos y los alcances de la “estructura percibida” por los actores en su desempeño cotidiano. Esto guarda relación con la tercera consideración que en torno al NIS habremos de realizar.

C. El estudio de la “dualidad” en toda estructura, y de su compleja problemática.

El reconocimiento no sólo de la dualidad de la estructura cuando se habla de “isomorfismo estructural”, sino también de la problemática que implica toda estructura: rutinas, códigos y

toda la compleja red de acuerdos externa a la propia organización bajo estudio. Atender las particularidades de la estructura de nuestro *ombudsman*, como es percibida, vivida y recreada por sus integrantes, es parte de la complejidad de la labor de los visitantes, quienes deben de tener en mente este tipo de estructura al dirigir sus proyectos de recomendación. Profundizaremos en cada uno de estos rasgos, enfatizando que una “estructura de mercado”, que considere sólo relaciones lineales jerárquicas y los incentivos materiales necesarios para conservarlas, difícilmente puede dar cuenta de las labores que cotidianamente se realizan en la CNDH:

d) Estructura dual en la que cohabitan principios institucionales opuestos.

Estamos hablando de una estructura estrictamente jerárquica y una estructura de tipo colegiado. Es una estructura “dual”, es decir, se trata de dos estructuras opuestas cohabitando: una estructura jerárquica con estrictas relaciones de autoridad y de control bastante explícitas, y una estructura colegiada, que alude a una toma de decisiones entre expertos, basada en la consulta, el consenso y la generación de acuerdos entre Visitadores Generales, sus asesores, y Visitadores Adjuntos. La estructura jerárquica requiere de un sistema de poder concentrado o de un estilo panóptico de gestión –aunque no se presentan de manera simultánea, es uno u otro; en caso de presentarse al mismo tiempo, la rebelión por parte de los visitantes adjuntos sería abierta, lo cual no ocurre-, mientras que la estructura colegiada requiere de un sistema de poder disperso o de un estilo político de gestión. Como habrá de observarse, la estructura colegiada parece identificarse con el “antes”, mientras la jerárquica se asocia con lo que para ellos es la CNDH actualmente.

De acuerdo con el siguiente cuadro sintético de entrevistas, ser convocado para acordar directamente con la entonces Presidenta de la Comisión, a diferencia de esta administración, en la que se trata a los que se consideran expertos como “operativos” (4), además de que antes no importaba trabajar los fines de semana porque “estabas desayunando y estabas acordando”, eran señales de que existía una estructura de toma de decisiones percibida como “colegiada” antes que “jerárquica”.

Sin embargo, un estilo político de gestión del cambio se convierte en un imperativo por el tipo de trabajo realizado, en particular, durante uno de los procesos centrales y críticos en esta organización: la construcción del proyecto de conclusión de recomendación. Es en momentos como ese cuando los visitantes definen su labor y parecen definirse a sí mismos. Interpretándolo bajo el esquema propuesto por Pichault (1995), los visitantes adjuntos buscarían entonces constituirse en un territorio autónomo dentro de la misma organización y, como expertos “amenazados”, se colocarían en una postura de defensa constante, defendiendo su derecho a disentir.

1	<i>“el problema es cuando desconoces qué son los DH, cuando confundes garantías individuales con DH y si, por ejemplo, el jefe inmediato considera que no es competencia, lo canaliza a otras instituciones, lo batea a otros y san se acabó, eso no es un Ombudsman, ¿no?, porque luego ni se otorga la orientación más cercana a la realidad...”</i>
2	<i>“(...) un expediente como de 30 tomos y ahí estás estudiándolo, toda la información que es desde el 95, darle seguimiento a cada uno de los oficios (...) resulta que al final de toda tu investigación (...) se indignó mucho porque me dice, ‘tanto pinche trabajo para que este cabrón vaya ahí a llegar a un acuerdo con este XXXXX’, me dice, ‘sí, le cambiaron esto y esto y esto’, estaba indignado”</i>
3	<i>“tuve que cubrir todo el estado de XXXXX, visitando centros penitenciarios (...) aquí ya se está viendo la magnitud del problema, eso ya es por seguridad nacional, eso ya va más allá de la Comisión Estatal, que se sabe que por compadrazgo no va a recomendar, siempre se hacen de la vista gorda, ¿no? (...) tuve que hacer recomendaciones pero todas se quedaron en proyectos porque me vine para acá, pero ya nada más era para revisiones y cosas así, ¿pues no el hijo de la chingada de XXXX los remitió a la Estatal?, imagínate todo lo que tuvimos que hacer mis compañeros y yo para supervisar, y que luego lo remitan a la Comisión Estatal. Y claro que no recomendaron. Punto. No hubo nada (...) Lo que sí es cierto es que Soberanes no ha recomendado mucho (...)”</i>
4	<i>“te llamaban a ti para acordar con la Doctora Rocatti (...) no había nada de que ‘yo soy esto y yo soy esto y aquél no’ porque, en esta administración, así como si fueras el operativo, o sea, no hay respeto por una, o sea, te creen no pensante o qué pasa, no sé. Había momentos en que así lo parecía”.</i>
5	<i>“Muchas veces nosotros íbamos a trabajar sábados, domingos pero mira, te servían en una mesa y estabas desayunando y estabas acordando, muy bonito...”</i>
6	<i>“cuando viene la revisión salen con que ‘ay, pero díselo más bonito’, yo soy muy burdo, pero me entienden y soluciono el problema...”</i>
7	<i>“en una ocasión yo subí con el Director General, bueno pues qué barbaridad, ¿eh? Llegué con él y me dice [revisando la orientación], ‘¿qué es esto?, ¿qué somos sus abogados o qué?’ De veras que me quedé así como que, ¿qué estoy haciendo aquí?”</i>

	<i>Porque, en cada párrafo del expediente le iba yo explicando paso a paso lo que tenía que hacer y que, si se agotaban, había que llegar al recurso de amparo. Nunca excedía, tampoco tus argumentos pueden ir más allá de una orientación breve pero nunca, no excedía de eso, pues entonces no sé lo que quiera...</i>
8	<i>“tienes expedientes en los que, por ejemplo, yo tengo muy presente un asunto de un niño (...) que había sido violado en una escuela, y ese niño ingresó luego a dos escuelas en donde era así como que ‘marcado’, ¿no? (...) pues yo me llevaba mi coche, yo decía ‘tengo que ir a ver a tal persona’ y se lo decía a mi Director de Área, me decía ‘sí, ve’, pero me habló el Director General, me dijo que porqué no había concluido el expediente. Y me empezó a decir que ya tenía yo mucho tiempo con él, que porqué lo tenía, sin enterarse de lo que había pasado, ¿no? Yo dejé que hablara, obviamente, que me dijera todo lo que quisiera y después le dije (...)”</i>
9	<i>“Necesitas acercarte, tanto a los quejosos como a las autoridades porque, para conocer la verdad jurídica tienes que hacer uso de los elementos que te da la verdad histórica, y muchos trabajos aquí se hacen a la inversa (...) debes saber qué se está investigando, qué estás defendiendo, porque es a partir de ahí que te allegas de los elementos materiales, pero no hay entrevistas, no te las permiten, no les gusta que vayas al lugar de los hechos, que te allegues de información, cuando tú tienes fé pública (...)”</i>
10	<i>“obviamente, en un nivel en que estamos los visitadores adjuntos, no somos una secretaria, y no por hacer menos (...) pero un nivel operativo es muy diferente al nivel profesional (...) porque ya estudiaste algún posgrado, y tienes a lo mejor otro conocimiento más... yo creo que también tienes un criterio, tienes todo para hacer tú un documento, entonces, ¿por qué estarlo cambiando tanto?”</i>
11	<i>“(...) y yo hice una cita con una persona de PEMEX, que es el enlace de PEMEX en realidad (...) pues pasó como una semana y me llamaron, me llamó XXXXX y me dijo que qué pensaba que era yo, y dice ‘tú únicamente tienes que hacer lo que yo te diga’, y ‘cómo tú fuiste a hablar con él’ (...) sin consultarle. Le digo ‘ay, pues, yo no sabía que para trabajar tenía que consultarle”.</i>
12	<i>“yo hacía, si ellos me limitaban, pues ellos que lo quiten, ¿no? O sea, si ellos dicen ‘aquí no’, pues aquí no, pero ya no era mi problema, yo ya lo había puesto. Como que eso me hacía sentir mejor y bueno, yo ya no seguí con el expediente (...)”</i>
13	<i>“Y además te dicen: ‘si no lo ha revisado tal persona, entonces no me lo turnen”</i>
14	<i>“Sin embargo, ellos tienen sus asesores que son niñitas que ni siquiera están tituladas. Entonces dices, de qué se trata”.</i>
15	<i>“incluso no es necesario que se presenten en la Comisión, si te hacen una llamada telefónica y tú sabes, lo escuchas, es el sentir de la gente. Se vuelve tuyo el problema, si así lo quieres (...) si la gente va contigo una vez al mes o, tal vez, nunca lo veas, es la forma en que tú puedes ayudarle, tratando de hacer tuyo ese problema”</i>
16	<i>“(...) tú como visitador adjunto tenías el criterio de decir ‘esta es orientación’, ‘este sí, no sé, me lo, este es para trabajarlo’, este es para, a lo mejor, podrías hacer una recomendación con todo lo que ibas viendo, ¿no? Pero obviamente eso era pues, al transcurrir el tiempo, de acuerdo también al trabajo, cómo integrabas tú tu expediente”</i>

Dos determinantes a la labor de los visitadores adjuntos se desprenden de este tipo de estructuras:

- la percepción que se tiene del resultado del trabajo es que se trata de un producto eminentemente personal, por tanto, las revisiones al mismo son también vistas como interferencias personales en la creatividad. Así se desprende de fragmentos del tipo “al final de toda *tu* investigación” (2), “todo lo que tuvimos que hacer *mis compañeros y yo*” (3), “te llamaban *a ti* para acordar” (4), “*te* servían en una mesa y estabas acordando” (5), “*yo* soy muy burdo” (6), “le iba *yo* explicando paso a paso” (7), etc. Se asume entonces que el respetar a cada visitador adjunto, al punto de considerar fundamental su opinión y criterio, tiene que ver con una suerte de consideración a su conocimiento y experiencia. Y al reconocimiento de la propiedad misma de cada posible recomendación: “se vuelve *tuyo* el problema, si así lo quieres”, “es la forma en que tú puedes ayudarle, tratando de hacer *tuyo* ese problema” (15). Así, la “intromisión” en la forma en que un expediente es integrado llega a ser ofensiva para quien se considera experto, para quien reconoce que está capacitado como profesional y no como “operativo” (10), además de que “tiene fé pública” pero debe limitarse porque no le es permitido realizar entrevistas pues a los superiores “no *les* gusta que vayas al lugar de los hechos, que te allegues de información” (11). Cuando se dirigen al campo, los visitadores adjuntos no tienen entre sus metas principales la eficiencia al integrar un expediente: “me dijo que porqué no había concluido el expediente. Y me empezó a decir que ya tenía yo mucho tiempo con él, que porqué lo tenía, *sin enterarse de lo que había pasado*” (8). Esto justamente lleva al siguiente rasgo definitorio de la percepción acerca de las estructuras jerárquicas de autoridad.
- La revisión proviene de “ellos”, los que “no saben”, por tanto, es percibida como intrusión, “mangoneo”, importunación, fisgoneo e ingerencia en la creatividad y pericia de un visitador adjunto. Lejos de reconocer que “no *somos* una secretaria” (10), se supervisan los pasos tomados hasta afirmar que “*tú* únicamente tienes que hacer lo que *yo* te diga” (11), órdenes y revisiones que se obedecen pero cuya legitimidad se cuestiona al sospechar que provienen de “asesores que son niñitas que ni siquiera están tituladas” (14). Así, el problema se presenta cuando un jefe

“desconoce qué son los derechos humanos y los confunde con garantías individuales”, procediendo entonces a calificar de “no competencia” y a “batear” el asunto a otra institución (1). Puede inferirse que una innegable fuente de legitimidad dentro del campo de la defensa de los derechos humanos proviene del conocimiento de las disciplinas relacionadas, pero también de la experiencia adquirida en el campo en todas y cada una de las recomendaciones potenciales y realmente emitidas.

El que coexistan ambas estructuras, si bien actualmente es la estructura jerárquica la que es percibida como hegemónica, habla de la diversidad que puede presentarse en una organización de las dimensiones de la CNDH. Esto lleva al segundo rasgo característico de la estructura percibida en esta organización.

e) Estructura diversa, difusa y dispersa para sus mismos integrantes.

Debido a la especialización propia de cada unidad dentro de la CNDH, existen tantas formas de operar como asuntos sean tratados. Las diferencias entre Visitadurías son claras, pero también con respecto a otras áreas como Quejas o la Secretaría Técnica. Se trata de distintas lógicas, y cada actor definirá su pertenencia a una u otra Visitaduría, a una u otra área, a partir de apelar a la lógica de trabajo que aprendió, y que determina su actuar y lo que considera como “apropiado” o normal:

“aquí cada Visitaduría es como una ínsula, es más, ni nos conocemos, menos a los de la 3ª o la 4ª, porque a esos los mandaron a Zafiro”.

“cada Visitador trabaja su Visitaduría como quiere y vas a tener visiones muy distintas porque no es lo mismo la 3ª, que trabaja con centros penitenciarios, que la 1ª que trabaja en lo de Chiapas, por ejemplo... Y como además cada quien habla de a como le fue en la feria, vas a tener respuestas muy diferentes”.

“no sé cómo se trabaje en una Visitaduría, esta es la Secretaría Técnica, que es el área más padre porque es el área indolora de la Comisión (...)”

“aquí en Quejas, yo tengo mis propios indicadores de calidad...”

“es diferente el trabajo en la 1ª que en la 3ª, ¿no?, porque ellos [refiriéndose a la 1ª] ya tienen enlaces, enlaces con PEMEX, enlaces con el IMSS, enlaces con el ISSSTE, aunque no tienen enlaces con la SEP porque ahí son escuelas, lo vas viendo por zonas, pero sí es más relevante [en el caso de la 3ª] ver a la gente, por ejemplo, al Director de Prevención de algún estado, o entrevistarse con los Directores de Prisiones, por ejemplo”.

“no se me tomaba en cuenta par visitas, para salidas, cuando yo vengo de la 3ª Visitaduría o sea, tú sabes que ahí sí se sale pero si, cada semana: una semana de informar y otra semana de salir, y otra semana de informar o sea, es así, y pues, te enfrentas a situaciones muy difíciles porque es con internos, vas a motines, vas a todo ese tipo de cosas que son situaciones de stress, y que además son de solucionar inmediatamente o de apaciguar, ¿no?”

Comparar las formas de trabajo entre Visitadurías es difícil porque se trata de asuntos de tinte distinto, por lo que pretender implementar una forma única de proceder y de “medir” el desempeño es complicado. La CNDH trata con asuntos en los que intervienen variables diferentes, algunos parecen ser de extrema delicadeza, lo cual se refleja en el peso diferenciado de cada recomendación. Algunas impactan de manera más dramática en la opinión pública, otras son de tipo más rutinario, otras requerirán de un tratamiento más político que técnico. Por tanto, un indicador de desempeño poco puede informar sobre las acciones de la CNDH porque, ¿de qué serviría emitir millares de recomendaciones impecablemente fundamentadas si éstas carecen de impacto, y si una sola de ellas logra poner a la CNDH en el ojo del huracán, al grado de llevar a pensar que con esa sola recomendación se podría haber ganado la legitimidad y credibilidad necesaria para este tipo de organizaciones? Nos referimos, por supuesto, a la controversia generada por caso de la Zongolica, suscitado en abril de 2007.

Esto nos lleva a reconocer la tercera característica de la “estructura percibida” por los actores que participan en la CNDH: el enorme peso de toda una estructura externa al propio *ombudsman* en la toma de decisiones.

f) Estructura externa implícita, con fuerte peso en la toma de decisiones.

La importancia de esta “estructura externa” se manifiesta al condicionar la toma de decisiones mediante la realización, presunta o real, de acuerdos externos. Esta estructura ajena a la formalidad, latente en cada paso que da la CNDH, sintetiza rutinas, códigos y toda una compleja red de acuerdos externa pero siempre presente. Esta estructura tendría que estar formada por académicos, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones internacionales dedicadas a los derechos humanos, comisiones estatales, etc. Sin embargo, en la narrativa de ciertos actores fundamentales –visitadores adjuntos-, la única referencia que se presenta a la estructura externa es la alusión a “la autoridad”, es decir, a los funcionarios de la administración pública mexicana a los que la CNDH dirige sus investigaciones para calificar si existe o no violación de derechos humanos de su parte. Ello nos lleva a pensar en las características de nuestra administración pública, y en el tipo de arreglos políticos y de acuerdos simbólicos que parecen regir su actuar.

1	<i>“(…) porque hay que reconocer que la Ley también se interpreta, porque dependerá de a qué sector de la población se está defendiendo u orientando. Los DH van más allá de aprenderse un código o un procedimiento o una Ley porque, para eso, para el código, para eso están los órganos jurisdiccionales”.</i>
2	<i>“tendrías que ser sensible ante los problemas sociales y su relación con la aplicación de la Ley, tienes que ser consciente de que a veces los quejosos no pueden venir, que te dan lo que a su real saber y entender les hace redactar un texto, ahí es la capacidad del Visitador de integrar y saber qué es lo que se va a defender”.</i>
3	<i>“(…) si es un asunto que sabes que está siendo manipulado y que puede atraer a los medios de comunicación, entonces aplicas un criterio político, haces un manejo de la información de la forma más conveniente, ¿por qué? Pues porque los DH no son un ente aislado, tienes que verlos en su justa dimensión, con todos los elementos internos y externos que los afectan”.</i>
4	<i>“la autonomía nos permite tener claro que nosotros tenemos que cumplir lo que la Ley nos impone, nosotros no estamos sujetos a ningún tipo de condicionamiento, coacción, etc., de parte del sujeto al que revisamos, en este caso, del gobierno federal o de los servidores públicos que pertenecen a la Administración Pública Federal, por la disposición constitucional nuestra competencia está fundamentalmente dirigida al desempeño de estos servidores públicos, a las conductas administrativas de estos servidores públicos que con su hacer u omisiones pueden incidir en violaciones a Derechos Humanos, entonces tener muy claro que la autonomía permite a la Comisión estar sujeta, estar libre, perdón, de cualquier</i>

	<i>duda de parte de nuestros propios clientes, de parte de la opinión pública de que nosotros (...) revisamos a alguien que puede controlar o coaccionar o presionar. La autonomía en términos de funcionamiento cotidiano te sirve para eso, ¿no?”</i>
5	<i>“(...) el problema es que luego no tenemos el apoyo de las autoridades, ¿no? O sea, la autoridad te ve como un enemigo de entrada, entonces es muy difícil que te faciliten las cosas, ¿no? Generalmente cuando vas te dicen ‘bueno, usted puede pasar hasta aquí porque entiende que esta es una zona restringida y entonces...’ Incluso las copias, los documentos que te dan pues a veces tardan, ¿no?, 45 días en entregártelo, pues en 45 días pudieron haber arreglado las cosas (...) Es que es el procedimiento que establece la Ley, o sea, son 15 días para que te entreguen un informe y si no, hasta dos veces, son 15, 30, 45... claro, te digo, en los casos en que sí son urgentes sí podemos acudir pero de todos modos es muy limitado, ¿por qué? Pues porque la misma autoridad nos ve como sus enemigos, ¿no?”</i>
6	<i>“A veces la propia Ley te limita mucho. Una presunta violación que se califique, tienes 45 días para que la autoridad rinda informes. En el peor de los casos, tienes 45 días. Tienes una solicitud de información que son 15 días naturales y 2 recordatorios, cada uno de 15 días naturales. Entonces tienes 45 días. Por la propia Ley a veces no podrías darle respuesta al quejoso en la forma en que tú quisieras rápido, ¿no?”</i>
7	<i>“(...) y cuando juegan con tu vida o con tu salud o la de tus hijos, o tu libertad cuando estás detenido ilegalmente, híjole, un día es una eternidad... y a veces, yo creo que, sería bueno acortar los tiempos de la gestión, ¿no? [¿Te refieres a aquellos que dependen de...?] ¿de la autoridad? Pues no, por la propia Ley, no le puedes exigir a la Ley, ¿no? No le puedes dar un segundo, un último recordatorio cuando apenas está por vencerse el primero, ¿no?, o a la mitad del primero, no le puedes, o sea, la propia Ley te marca, y si estamos hablando de un órgano autónomo protector de los DH, lo que menos puede hacer la Comisión Nacional es violar la Ley (...) En cuando a, cuando tienes que interactuar con otras autoridades, pues yo creo que está atada la Comisión Nacional, ¿no?”</i>
8	<i>“tengo 24 horas para pasarlo, ¿quién me dice?, pues nadie le lo dice pero son valores entendidos, ¿no? O sea, no tenemos una tabla pero son valores entendidos, o sea, nosotros pasamos diario un cuadro, el avance de nuestros expedientes diario, diario (...) al Director de Área y al General, a nosotros nos están viendo (...) y que ‘qué estás haciendo’, y te llega el expediente ahorita, y ‘oye, pues si tu cuadro dice que no tienes nada’, ‘pues me lo pasa hoy en la tarde’ (...) si yo hiciera botones, no habría problema, pero trabajo con personas (...) no depende de mí, si la autoridad me contesta en 10 días ya la hice, si me contesta en 45, ¿qué hago?”</i>
9	<i>“debes de considerar con qué autoridad vas a tratar para saber en qué términos va a ir la recomendación, ¿por qué? Pues porque hay mucho temor de este personal que en continua rotación, el día de mañana vas a estar [pidiendo trabajo] en la institución a la que dirigiste una recomendación, ¿no? Entonces, por eso, mejor tratas de llegar a una ‘amigable composición’, si es que en derechos humanos se puede llegar a eso, luego de que los vulneraron (...)”</i>
10	<i>“(...) también depende de con qué autoridad estás tratando y cómo le estés planteando la situación, hay asuntos delicados y entonces le buscan cómo ponerle florecitas, ¿no?, y eso está mal porque el Ombudsman no debería flaquear, pero</i>

	<i>estamos en México, ¿verdad?”</i>
11	<i>“[depende de] tu sensibilidad, porque eso te permite tener olfato para allegarte a la verdad histórica y sólo entonces buscar convertirla en verdad jurídica. No es llorar con el quejoso, sino saber con quién estás trabajando y qué elementos debes entonces investigar, saber leerlos, incluso aquellos que son afectados por vaivenes políticos y económicos (...) para poder vislumbrar la coyuntura, cómo asumir un asunto que, si bien no es delicado, cómo asumir un asunto sin mayores perjuicios a los quejosos”.</i>
12	<i>“(...) un expediente como de 30 tomos y ahí estás estudiándolo, toda la información que es desde el 95, darle seguimiento a cada uno de los oficios (...) resulta que al final de toda tu investigación (...) se indignó mucho porque me dice, ‘tanto pinche trabajo para que este cabrón vaya ahí a llegar a un acuerdo con este XXXXX’, me dice, ‘sí, le cambiaron esto y esto y esto’, estaba indignado”</i>
13	<i>“tuve que cubrir todo el estado de XXXXX, visitando centros penitenciarios (...) aquí ya se está viendo la magnitud del problema, eso ya es por seguridad nacional, eso ya va más allá de la Comisión Estatal, que se sabe que por compadrazgo no va a recomendar, siempre se hacen de la vista gorda, ¿no? (...) tuve que hacer recomendaciones pero todas se quedaron en proyectos porque me vine para acá, pero ya nada más era para revisiones y cosas así, ¿pues no el hijo de la chingada de XXXX los remitió a la Estatal?, imagínate todo lo que tuvimos que hacer mis compañeros y yo para supervisar, y que luego lo remitan a la Comisión Estatal. Y claro que no recomendaron. Punto. No hubo nada (...) Lo que sí es cierto es que Soberanes no ha recomendado mucho (...)”</i>

La importancia de la estructura externa se manifiesta en los tres primeros fragmentos del cuadro anterior. Así, de acuerdo con el número 1, la interpretación de la Ley “*dependerá de a qué sector de la población se está defendiendo u orientando*” y, a su vez, la definición de dicho sector estará en función de aquél grupo al que se enfrenta, de aquellos que son presuntos violadores de los derechos humanos, es decir, de las autoridades federales mexicanas. Asimismo, según el número 2, la estructura externa cristaliza en los “*problemas sociales*” que llevan a una presunta violación de derechos humanos –y que, se afirma, requieren de sensibilidad por parte del Visitador-, y en las limitaciones de los quejosos para “*redactar un texto*”, frente a los privilegios que concede el conocimiento y la experiencia de su contraparte, las autoridades gubernamentales. Además, de acuerdo con el punto 3, se realiza una evaluación de la estructura externa a la que se enfrenta en cada asunto pues, si “*puede atraer a los medios de comunicación*”, se aplica “*un criterio político*”, a partir del análisis de los elementos externos que pudieran afectar el caso.

Pasemos al punto número 4, el único que proviene de un funcionario de alta jerarquía en la CNDH, pues el resto pertenece a personajes que son o fueron Visitadores Adjuntos. En este punto, si bien se reconoce la autonomía como una característica que, formalmente, permite a la CNDH actuar de manera independiente, el *lapsus* en que cae al señalar que la Comisión está “*sujeta, perdón, libre*” lleva a reconocer que, finalmente, “*revisamos a alguien que puede controlar o coaccionar o presionar*”.

Veamos los siguientes cuatro puntos. De nuevo, la estructura externa es la que más pesa. La autoridad bajo revisión es la que termina poniendo los plazos de entrega. Es la que obstaculiza la entrada cuando señala que “*esta es una zona restringida*”, y cuando se comporta como si el *ombudsman* fuera “el enemigo” (punto 5), además de retardar la entrega de documentos necesarios para la investigación, lo que imposibilita para “*dar respuesta al quejoso rápidamente*” (punto 6). Y esta atribución de las autoridades debe de ser especialmente respetada por una organización como la CNDH pues “*lo que menos puede hacer la Comisión Nacional es violar la Ley*”, de modo que los “*tiempos de gestión que dependen de la autoridad no se pueden acortar*”, lo cual lleva a la percepción generalizada de que “*cuando tienes que interactuar con otras autoridades (...) está atada la Comisión Nacional*” (punto 7). Finalmente, las posibilidades de implementar un modelo de calidad que homogeneice procedimientos y tiempos de entrega es inviable porque “*si yo hiciera botones, no habría problema, pero trabajo con personas (...) no depende de mí*” (punto 8), depende de la discrecionalidad de una autoridad que puede contestar a una petición de información indistintamente en 10 días que en 45.

En ese sentido, ¿tendría que importar mucho el tiempo de respuesta? Seguramente, pero lo que revela la dilatación por parte de la autoridad es más importante. La concepción que se tiene del poder por parte de ciertos funcionarios públicos en un país como México. Los plazos de entrega podrían acortarse, bastaría con proporcionar documentos incompletos o falaces. Lo importante es la cuestión de fondo: la autoridad dispone. Más allá de los tiempos, lo que está en juego son las posibilidades de construcción de la figura del *ombudsman* en México estando inserta en las condiciones del sistema político actual del que, además, provienen muchos de sus titulares y funcionarios. En las narrativas de los

actores, no sólo no se hace alusión a las organizaciones de la sociedad civil que luchan por los derechos humanos. Ninguno de sus integrantes proviene de ese sector. Por eso es que no sólo la forma –los tiempos- son determinados por la autoridad, sino también el fondo mismo de las recomendaciones.

Se considera con qué autoridad se está tratando para entonces “*saber en qué términos va a ir la recomendación*” (punto 9) y si entonces, dependiendo de la delicadeza del asunto, se le “*ponen florecitas*” (punto 10). Al “*saber con quién estás trabajando*” se logra “*vislumbrar la coyuntura*” y, estratégicamente, “*asumir un asunto sin mayores perjuicios a los quejosos*” (punto 11). Luego de este análisis a cargo de los Visitadores Adjuntos, los cambios decretados por los superiores son vistos con sospecha; se percibe que puede llegarse a un acuerdo con las autoridades (punto 12) o bien, que se regrese a la Comisión Estatal y “*claro que no recomendaron. Punto. No hubo nada*” (punto 13).

La agenda es en gran parte fijada fuera de la CNDH, de acuerdo con la percepción de sus integrantes. De ahí la importancia de la “estructura externa” a la que se alude continuamente. Regresemos ahora a la cuarta consideración al NIS para convertirlo en un marco teórico viable.

D. La pertinencia de una Agenda Empírica para estudiar el cambio como proceso a través de sus actores.

“Bajar” las categorías teóricas propias del NIS al estudio de organizaciones concretas, que ayude a estudiar el cambio como proceso y que, por tanto, recupere la voz de los actores, es más que necesario. Se confirma entonces la necesidad de atender más a la especificidad de los procesos de institucionalización. Éstos no son dicotómicos –se institucionaliza un mito o simplemente no se institucionaliza-, por lo que emerge la pregunta, ¿cómo se institucionaliza un cambio en una organización? Reconocemos la necesidad de una Agenda Empírica que ayude a estudiar el cambio como proceso –no sólo como un resultado fácilmente distinguible- y sus consecuencias internas en las conductas de los actores.

De ahí la necesidad de recuperar la voz de los actores *in situ*. Así, cuando el NIS afirma que existen mitos legitimados “altamente institucionalizados”, y que algunos elementos estructurales de las organizaciones son “socialmente legitimados”, ¿quién ha institucionalizado los mitos (y por qué)?, ¿quién tiene el poder para “legitimar” un elemento estructural?, ¿qué intereses, qué intenciones, de qué actores, depende cómo esos “mitos legitimados” terminan por institucionalizarse? Es justamente este tipo de preguntas el que trataría de responderse dentro de la CNDH.

Finalicemos con la quinta consideración necesaria para tomar al NIS como un marco teórico factible para estudiar las posibilidades de cualquier cambio organizacional a partir de la transferencia de modelos organizacionales.

E. Pasar de la transferencia a la reapropiación de modelos implica reconocer sujetos y ambientes.

Se reconoce el imperativo de estudiar la transferencia de un modelo en términos de su reapropiación por parte de los sujetos, en ambientes relativamente rutinizados. ¿Es el modelo de Calidad lo que modifica la naturaleza de la organización o, por el contrario, es la naturaleza de la organización lo que modifica el modelo originalmente prescrito? A lo segundo, como hemos visto, se le llama “reapropiación” de un modelo organizacional. La existencia de este fenómeno de reapropiación es explicada por el NIS cuando enfatiza que lo que determina que una institución se sostenga es la preferencia de los sujetos por ambientes relativamente rutinizados y predecibles. La necesidad de supervivencia empuja a los actores a la búsqueda de ciertas certidumbres mínimas en la vida organizacional, por lo que la primera respuesta que emerge ante una crisis de incertidumbre es recurrir a la “lógica de lo apropiado”, en términos de March y Olsen.

3.2 El caso de la norma ISO 9000 en la CNDH. Crónica breve de un proyecto que no llegó a consolidarse.

“A las organizaciones particularmente no les gusta ser observadas [...] hay dos clases de organizaciones: aquellas que son interesantes, y aquellas que permiten el acceso [...] parece ser el precio necesario del aprendizaje. El bono está en la ganar conocimiento extra sobre uno mismo”.

Barbara Czarniawska, 1992:192.

Realizar trabajo de campo en la CNDH no fue fácil. Estas son sólo tres de las razones por las que Czarniawska (1992) aconseja estudiar casos tan accidentados como la CNDH en un proceso de cambio planeado, como el proyecto de certificación en su modelo de calidad:

- a) en algunas situaciones, tales como el conflicto abierto, las organizaciones se vuelven más transparentes. No es por accidente que muchas organizaciones no quieran tener investigadores mientras ellas estén en un estado de conflicto abierto;
- b) estudiar a las organizaciones involucradas en procesos de cambio es lo mejor, “a fin de revelar estructuras de poder” (p. 155);
- c) la comparación constante (de ciertos procesos, siempre encajados en un contexto más amplio) no necesariamente guiados por una hipótesis a priori, y el estudio del cambio como revelando estructuras ocultas (rompiendo el proceso cotidiano) son importantes elementos de cualquier estudio de procesos sociales (p. 146).

Finalmente, los estudios organizacionales ofrecen ejemplos concretos, visibles, del orden político en operación. Un postulado debería ser agregado: la acción social puede ser política y simbólica, pero es también práctica, material y física. La gente es tridimensional, y esta tercera dimensión es muy evidenciada en el estudio de las organizaciones.

El 11 de diciembre del 2001 se creó la Coordinación General de Desarrollo Institucional (en adelante CGDI, por sus siglas) formada por una Dirección de Enlace y una Dirección de Desarrollo, ésta últimase propuso cumplir con tres proyectos estratégicos: proceder con la

actualización de archivos, impulsar el Servicio Profesional de Carrera e implementar el Modelo de Gestión e Innovación de Calidad. Dentro del Acuerdo en donde se comunica su creación, abundan términos como: “mejorar *calidad*”, “*simplificar*”, “lograr *certificación*”, “*reducir costos de gestión*”, “lograr el reconocimiento como institución *moderna, eficiente* y con servicios de *calidad*” (cursivas nuestras). A lo largo de este estudio nos daremos cuenta de que, si una Unidad de tan reciente creación –como la Dirección de Desarrollo– tenía entre sus fines “lograr el reconocimiento de la CNDH”, primero tendría que lograrlo para sí misma.

El 17 de abril del 2002 dicha Dirección de Desarrollo envía el Modelo de Calidad al Presidente del CNDH, en donde daba a conocer plazos y etapas. El 21 de mayo se dijo, formalmente que la “Coordinación General de Administración nos manifestó dificultades financieras por las que atraviesa la CNDH (...) solicita ajustar metas del proyecto para avances moderados este año, e inscribir en el anteproyecto de presupuesto del próximo año las acciones pendientes”, se habla de “ajustar metas, reorientar las acciones previstas” y de que, “después de concertar con la Coordinación General de Administración la viabilidad presupuestal del cambio, proponemos concentrar e iniciar la implantación en la Dirección General de Quejas”, ya que “esta Área se encuentra en condiciones favorables para lograr la certificación de *al menos dos de sus procesos sustantivos* en el segundo semestre”.

La Dirección de Desarrollo envía su propuesta junto con un cronograma de actividades a la Dirección General de Orientación y Quejas (en adelante DGOQ, por su siglas). En dicha propuesta, se habla de “acciones de sensibilización” a instrumentarse según los resultados del diagnóstico de calidad previamente elaborado, así como de la realización de “al menos 8 acciones de capacitación en el segundo trimestre”, simultáneamente con la “preauditoría” y la certificación realizada con apoyo de una consultoría, reiterando que la Coordinación General de Administración estaba de acuerdo y admitía que hubiera disposición presupuestal.

El 24 de mayo, siendo la hora de acuse las 20.03 horas, llega la respuesta de la DGOQ, señalando las “razones por las que no se encuentra en posibilidades de probar el

cronograma”, no puede haber “preauditoría y certificación sin haber concluido lo anterior”, actividades cuya realización “es responsabilidad de particulares”, que difícilmente concluirían en dos meses. El comunicado era escueto, formal, hablando de “usted” al Coordinador General de Desarrollo Institucional (no fue dirigido al Director de Desarrollo, promotor del proyecto de certificación).

Ese mismo día, con sólo 27 minutos de diferencia, llegaría a la DGOQ un comunicado del Director de Desarrollo al titular de la DGOQ: “me permito hacerte llegar la propuesta de agenda y reactivo (...) esperamos *tu* orientación para iniciar en los tiempos propuestos”, dando detalles acerca de la logística, responsables, tiempo y lugares en cada etapa de la implementación del Modelo. Durante la elaboración de esta propuesta, se pidió a esta investigadora que apoyara en su redacción y captura, cuidando de “no incluir cuadros”, porque “son abogados y sólo entienden letras”.

El 28 de mayo, la Coordinación General de Desarrollo Institucional –ya no la Dirección de Desarrollo- presenta una alternativa de “agenda conjunta” en donde argumenta que, para fundamentar debidamente la anterior propuesta, “se consideraron ejercicios similares de implantación de modelos de calidad”, además de que el “detalle a fondo de las acciones de sensibilización se determinaría a partir del Diagnóstico”. Como si se tratara de un esfuerzo por demostrar que este no era un ejercicio de improvisación, se enfatizaba que “partimos del conocimiento del clima propicio en su Área”; asimismo, pareciera que se pretendía dejar bastante claro que esta no era una “intromisión” en la DGOQ, pues se reiteraba que “es para certificación”, además de que “trabajar simultáneamente la preauditoría y la certificación, junto con la documentación y la sensibilización, es una situación común en la implantación de estos modelos”. Hacía también ofrecimientos en torno a que “*consultemos* al menos dos despachos” y que “las acciones y los tiempos serán ajustados y mejorados según los resultados que el *trabajo conjunto* fuera produciendo (para que) la Dirección a su cargo pueda contar con 2 de sus procesos certificados a fin de año”. “En espera del arranque de *nuestros* trabajos...”, terminaba el comunicado.

El 30 de julio, se comunica a la Presidencia de la Comisión que la implementación del Modelo de Gestión e Innovación de Calidad “sigue pendiente, esperando las mejores condiciones para su inicio, pero estamos trabajando con la Coordinación General en la alineación y calidad de procesos sustantivos, a efecto de *acercarnos* a la certificación de sus procesos”, siendo 8 procedimientos seleccionados y planeando “alinear” 2 por mes, iniciando con los de elaboración de nómina y Gastos Médicos Mayores. A pesar de que el promotor de este proyecto era el primero en reconocer que “se trata de procesos que, con certificación o sin ella, tienen que salir puntualmente”, se visitó a los responsables de ellos, se les solicitó enviaran documentos probatorios de cada paso involucrado en el proceso, además de que remitieran un cuestionario acerca de su labor (relación de este proceso con otros, periodicidad con que se realiza, etc.) Los trabajadores operativos nunca fueron entrevistados, sólo un asesor del área de Recursos Humanos, quien se encargó de solicitar toda esta información a quienes realmente realizaban estas labores.

Simultáneamente, la Dirección de Desarrollo –responsable del Modelo de Gestión e Innovación de Calidad- atendía el llamado de Contraloría Interna, instancia que “nos solicitó colaborar en el proyecto para la definición de estándares de desempeño institucional”, además de acudir a dictar la ponencia “La Planeación Estratégica: una herramienta para la acción” ante ciertas ONG’s que solicitaron este tipo de asesoría a la Secretaría Técnica de la CNDH, y de que “seguimos participando en el Diplomado de Innovación Gubernamental”.

Puede observarse cómo es que, un ambicioso proyecto de certificación que comenzó tratando de ser aplicado en toda la Institución, fue acotándose hasta limitar su alcance únicamente a una Dirección –reconocida como fundamental dentro de la Comisión- para, finalmente, terminar en un intento por “alinear” procesos de la Coordinación General de Administración –no procesos sustanciales-, sin entrevistar o dar seguimiento a los procesos sino, simplemente, conformándose con un trabajo de escritorio consistente en armar diagramas con base en los documentos enviados por las áreas en cuestión, en un intento ya no por lograr la certificación, sino por “acercarnos” a ella. La Dirección de Desarrollo pareció concentrarse en otras labores, dejando la “alineación” de procesos en manos de esta

investigadora que, por lo demás, sólo concluyó los primeros dos diagramas de procesos y se fue a buscar contactos y evidencias por su cuenta.

Buscaremos ahora una explicación a la negativa para su aplicación según los Estudios Organizacionales, de acuerdo con una perspectiva constructivista anteriormente explicada. El esfuerzo sería arduo, pues la visión “políticamente correcta” de los documentos sólo otorgaba una versión parcial de los hechos, por lo que con las entrevistas se buscaría buscar “las narraciones de los actores que conservan la memoria y los saberes organizacionales no escritos, pero que dan sentido y significado a la organización y a la acción social de esos actores” (Barba, 2002: 37).

3.3 Importancia de los esquemas locales de Significación de la CNDH en la reapropiación de la norma ISO 9000.

Si bien la norma ISO 9000 nunca llegó a implementarse, durante la estancia de investigación realizada en la CNDH –como observadora participante-, la Coordinación de Desarrollo debió apoyar en la elaboración de los Indicadores Estratégicos de Desempeño Institucional, cuya difusión fue amplia, al aparecer anunciado este proyecto en la primera plana del Correo Interno No. 11, bajo el título “Indicadores, Transparencia y Rendición de Cuentas. La Calidad del Servicio también se mide”, afirmando en la nota que

“(…) en la CNDH –como organismo autónomo- continúan los trabajos para que todos nos adaptemos a esta nueva y *oportuna exigencia* (...) Compañeros de la *Coordinación General de Administración y de la Contraloría Interna* participan en (...) un Taller (...) impartido por la *Secodam*, como parte del *Programa de Modernización de la Administración Pública Federal* (...) no actuamos en la anarquía. Como cualquier otra institución del Estado Mexicano, estamos bajo la lupa de la *Auditoría Superior de la Federación*, que supervisa la actuación (...) obedece a que el *Congreso de la Unión* y la propia sociedad ya demandan que rindamos cuentas mediante este tipo de indicadores” (cursivas nuestras), (Correo Interno CNDH No. 11, julio de 2002).

En sólo un párrafo, aludiendo a este proyecto de construcción de Indicadores, se identifican por lo menos 5 actores estratégicos involucrados -tres de ellos, externos: Secodam, Auditoría Superior de la Federación y Congreso de la Unión- por lo que, sin duda, había el

suficiente “patrocinio” para impulsar el proyecto y para que éste lograra ser percibido como una “oportuna exigencia”, oportuna o no, pero exigencia real finalmente, además de que con estos indicadores se obedecería a las observaciones y acciones propuestas por la Auditoría Superior de la Federación. En una de las últimas evaluaciones –del año 1999- practicada a la institución bajo estudio, existían señalamientos en torno a:

“la **falta de metas** representativas para **cuantificar los resultados** obtenidos por la CNDH en 1999 respecto a las quejas recibidas, limitó evaluar en qué medida ese organismo cumplió con el objetivo de proteger los derechos humanos y **determinar la eficacia** obtenida (...) **sólo incluyó** lo correspondiente al **número de quejas** que recibiría **sin considerar las acciones** a realizar **para su atención** (...)”

“la **falta de indicadores de gestión y de desempeño** en la programación **impidió evaluar el impacto que tuvieron las acciones** que realizó la CNDH, dado que **no se puede determinar el número de agraviados a quienes se les restituyeron los derechos humanos, ni medir el plazo de atención de las solicitudes de intervención por cada acción** que realiza”, por lo que “es necesario que las autoridades superiores de la CNDH establezcan indicadores de gestión y desempeño que permitan evaluar los plazos de atención de las solicitudes de intervención (...)”, ya que “ese organismo no remitió ningún indicador que permita evaluar los plazos de atención de las solicitudes de intervención”, además de que “no remitió **indicador** alguno que **permita determinar el número de agraviados que resultan de su intervención**. Si bien la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos no establece, en algunos casos, plazos para la atención que los asuntos presentados por los quejosos y existen casos que por su complejidad requiere de un tiempo mayor para su atención, situación que no se da en la mayoría de los asuntos, es conveniente que ese organismo autónomo cuente con indicadores de gestión y de desempeño que le permita evaluar los plazos con que atiende los diferentes asuntos (...) y detectar las áreas que registran demoras (...)”

“(...) se desprende que durante 1999, al **no contar con manuales de operación** (...) **imposibilita la evaluación correspondiente a su eficiencia** (...) La CNDH deberá elaborar manuales de organización y de procedimientos y someterlos a la aprobación del Consejo Consultivo, a fin de que (...) **se disponga de normas precisas y homogéneas** para la atención de asuntos similares, **evitando manejos discrecionales o diferenciados de las quejas**, lo que **permitirá una mejor evaluación**.”

“La CNDH presenta **deficiencias en la integración, trámite y manejo de una parte de los expedientes de queja**, ya que **no obra documentación indispensable** en este tipo de procedimientos, lo que denota **falta de control en la integración de los expedientes** para que reflejen la veracidad del procedimiento. Además, la **falta de constancias de notificación** impide determinar si los procedimientos fueron llevados a cabo conforme lo prevé su reglamento interno”, recomendado que “todos los expedientes sean integrados en forma ordenada y completa, **mediante la incorporación cronológica y sucesiva de las actuaciones y documentos que reciba**, además de que **los expedientes deben ser foliados para mayor seguridad** y prevenir la pérdida de documentos (...)”

Se recomienda además que se “**establezcan sistemas de procedimientos y control**, a fin de que se cumpla con las disposiciones reglamentarias de darle la intervención al

quejoso y de hacerlo conocedor de los trámites y resoluciones que lleva a cabo el ente auditado (...)", ya que "la CNDH **no remitió la documentación soporte que permite comprobar que dichas acciones se realizan por parte del Visitador Adjunto, así como la opinión del quejoso** sobre la forma en que se tramitará su asunto".

Una recomendación se consideró "parcialmente solventada" por no haberse instrumentado las medidas "debido a que **no han sido sometidas a consideración en las sesiones del Colegio de Visitadores**, por lo que a la fecha de elaboración del seguimiento de la recomendación **no se cuenta con la documentación comprobatoria de las medidas que instrumentará ese organismo autónomo**".

"De acuerdo con los resultado (...) la CNDH **no es suficientemente conocida** dado que el 47.5% tiene una **opinión de regular a mala** y de éstos un porcentaje importante (70.2%) opina que **sólo protege a delincuentes o gente de alto nivel socioeconómico**".

"(...) de las 13 quejas resueltas durante el trámite iniciadas en 1998 y concluidas en 1999, no fue posible, en la mayoría de ellas, **constatar si se les restituyeron plenamente los derechos** conculcados (...) y si el quejoso fue informado de la forma en que se concluyó su queja, toda vez que **no obra en los expedientes constancia de notificación de conclusión**".

Respecto a la Coordinación General en los Altos y Selva de Chiapas, se señalaron las "**incongruencias cronológicas** de los expedientes", que "**demuestran falta de control** en la actuación de los servidores públicos de la propia coordinación, que **se propicia por falta de manuales**", además de que "(...) los **registros de gasto no permiten verificar los recursos empleados** por cada una de las actividades señaladas, lo que **limitó determinar la eficiencia** con que atendió las 393 quejas presentadas en 1999".

En lo correspondiente a "la elaboración de diferentes documentos y publicaciones, si bien algunos corresponden a publicitar los derechos de los migrantes, **no proporcionan elementos en cuanto a su tiraje ni la forma de distribución. No existen indicadores para analizar estas acciones y medir el impacto** (...)", agregando que "si bien la CNDH **no tiene obligación de entregar su Programa Operativo Anual a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, es de particular importancia que ese organismo autónomo elabore **indicadores estratégicos y desgloce las metas de forma cuantitativa por cada uno de los programas y subprogramas para evaluar los resultados de la atención** (...)"

"las actas de las **sesiones del consejo consultivo de enero a noviembre** de 1999 no fueron suscritas por los participantes".

"En 1999, la CNDH **no contó con manuales de organización ni procedimientos autorizados conforme a su ley** y los que estaban elaborados no fueron autorizados. Lo anterior, **no permitió evaluar el cumplimiento de las normas administrativas en materia de organización, eficacia y eficiencia**, tanto de las unidades administrativas como de los servidores públicos" (situación que fue solventada hasta la emisión del Acuerdo del 30 de octubre del 2001).

"De la revisión de esos documentos se determinó que **la estructura administrativa** con la que operó la CNDH **en 1999 no es congruente con la autorizada** por la SHCP, a través de su Unidad de Servicio Civil, y que el reglamento interno tampoco ha sido actualizado, en cuanto a su estructura orgánica, en términos de su artículo 48, ya que aun existen áreas autorizadas por la citada secretaría, como son la Dirección General de Coordinación de la Presidencia y la Cuarta Visitaduría General en asuntos indígenas, éstas **no están contempladas en dicho ordenamiento**".

La exigencia de establecer indicadores de gestión y desempeño, de contar con manuales de operación de modo que no se “imposibilite la *evaluación* correspondiente a su *eficiencia*” y a que “se disponga de normas precisas y homogéneas (...) *evitando* manejos *discrecionales* o *diferenciados* de las quejas, lo que permitirá una mejor *evaluación*”, de establecer “sistemas de procedimiento y control” para dar a conocer al quejoso “los trámites y resoluciones que lleve a cabo el ente auditado durante el procedimiento de conciliación”, dan una idea de lo que, por lo menos hasta 1999, la CNDH operaba como un muy flojo acoplamiento.

Las observaciones de esa auditoría no son más que intentos por “acoplar estrechamente” lo flojamente acoplado, además de señalar el desconocimiento que se tiene de ella y la mala opinión por parte de sus usuarios.

En un primer análisis podría concluirse que se trata de observaciones vinculadas exclusivamente con la administración de la institución. Así, de las 13 observaciones tomadas de la Auditoría de 1999,

- tres de ellas se relacionan directamente con el establecimiento de indicadores y con la cuantificación de metas:
 - la número 1, al señalar que el adolecer de metas para cuantificar los resultados de la CNDH limitó determinar su eficacia;
 - la número 2, relacionada con la falta de indicadores de gestión y de desempeño que permitan “determinar el número de agraviados que resultan de su intervención” además de “detectar las áreas que registran demoras”;
 - la número 10, vinculada con el tiraje y la distribución de publicaciones, además de enfatizar la necesidad de contar con indicadores y metas cuantitativas para cada programa y subprograma, lo cual facilitaría la evaluación.

- Otras tres están ligadas a la elaboración y/o actualización de documentos administrativos clave para la CNDH:
 - la número 3, que advierte que la ausencia de manuales de operación imposibilita evaluar la eficiencia;
 - la número 9, que atribuye a la carencia de manuales la “falta de control en la actuación de los servidores públicos” de la Coordinación General en los Altos y Selvas de Chiapas; mas aún, la eficiencia no puede ser calculada porque los registros de gasto no permiten verificar los recursos empleados para cada actividad;
 - la número 12, reiterando la falta de manuales de organización ni procedimientos autorizados conforme a su ley;
- Otras 3 se relacionan con algunos otros controles administrativos elementales:
 - la número 6, recordando que es el Colegio de Visitadores la instancia que debe sancionar cualquier medida instrumentada en la CNDH;
 - la número 11, señalando que durante 9 meses, las no fueron suscritas por los participantes las actas del consejo consultivo;
 - la número 13, destacando la incongruencia entre la estructura administrativa operando y la autorizada por la SHCP.

Hasta aquí parece tratarse de recomendaciones del tipo estrictamente administrativo, sin embargo, si se analiza con mayor detenimiento, es claro que la mayoría de ellas implícitamente se vincula con aspectos de fondo, más allá de procedimientos burocráticos, se trata de “regular” la concepción misma de cómo se “defienden” o protegen los derechos humanos en México, al tocar una de las fases sustantivas del trabajo en la CNDH: la integración de un expediente. Como habrá de verse, ésta es labor esencial de los Visitadores Adjuntos, especialmente caracterizada por su complejidad, por la pericia no sólo jurídica que requiere, y por la importancia que reviste al convertirse en el insumo básico para emitir una recomendación. Así,

- la número 1, a pesar de comenzar señalando “la falta de metas para cuantificar los resultados obtenidos por la CNDH”, añada después que no basta con informar sobre el número de quejas, sino “considerar las *acciones a realizar para su atención*”;
- la número 2, discutiblemente, habla de que los indicadores de gestión y desempeño permitirán “evaluar el impacto” de las acciones. Si bien puede requerirse una evaluación mucho más rigurosa y compleja que la simple construcción de indicadores de gestión y desempeño para conocer el impacto –variable que además requiere de una perspectiva de mucho más largo plazo para ser cuantificada con cierta fidelidad-, lo relevante está en “determinar el número de agraviados a los que se restituyeron los derechos humanos” (¿cómo se determina la “restitución” completa de los derechos?), además de “medir el plazo de atención de las solicitudes de intervención” (¿se privilegiará entonces el tiempo de atención por encima de la solidez en su tratamiento?) enfatizando que, aunque “existen casos que por su complejidad requieren de un tiempo mayor para su atención, situación que no se da en la mayoría de los asuntos”, se deben de “evaluar los plazos con que atiende los diferentes asuntos”;
- de acuerdo con la número 3, los manuales de operación no se dirigen a actividades rutinarias propias de la administración; éstos se utilizarán para disponer de “normas precisas y homogéneas para la atención de asuntos similares” que logren evitar “manejos *discrecionales* o diferenciados *de las quejas*”, permitiendo con ello “una mejor evaluación”;
- la número 4 señala explícitamente las “deficiencias” y “falta de control” en “la integración, trámite y manejo de una parte de los expedientes”, al no obrar “documentación indispensable” que refleje “la veracidad del procedimiento”; más allá de que los expedientes sean foliados para mayor seguridad, se trata de buscar “la incorporación cronológica y sucesiva de las actuaciones y documentos que reciba”;
- la número 5 busca garantizar la intervención del quejoso mediante sistemas de procedimiento y control, haciéndolo “conocedor de los trámites y resoluciones”, considerando “la opinión del quejoso sobre la forma en que se tramitará su asunto”;

- la número 8 también recupera la necesidad de que el quejoso sea “informado de la forma en que se concluyó su queja”, con la finalidad de “constatar si se les restituyeron plenamente los derechos conculcados”, por lo que se requiere en los expedientes la debida “constancia de notificación de conclusión”.

Estas observaciones se dirigen, como puede verse, a las “acciones a realizar” para atender quejas, más que a su conteo; a la evaluación de su “impacto” en términos de garantía de restitución; a la “atención de asuntos similares” utilizando “normas precisas y homogéneas” que eviten la “discrecionalidad” en el manejo de quejas; a “la incorporación cronológica y sucesiva de las actuaciones y documentos que reciba” al integrar el expediente; a considerar “la opinión del quejoso sobre la forma en que se tramitará su asunto”, así como a la incorporación en los expedientes de la “constancia de notificación de conclusión” para comprobar que el quejoso se mantuvo debidamente informado, no son más que evidencias claras de que los señalamientos contenidos en las evaluaciones tratan aspectos no sólo cualitativos, sino esenciales, de fondo, con relación a la lógica con que se integran los expedientes y se da tratamiento a las quejas. Se controla cada documento, se abre esta integración a la opinión del quejoso mismo, se lleva la temporalidad con la que se integra el expediente al futuro (no se trata de integrar expedientes, sino de buscar el seguimiento de las recomendaciones hasta garantizar que los derechos sean restituidos). Lo que está en juego es, con este tipo de evaluaciones, la concepción del trabajo en una institución como el *Ombudsman*, al criticar el proceso básico de integración de expedientes, proceso que, como habrá de desprenderse de las entrevistas, incluye consideraciones de orden jurídico, político, cognoscitivo y simbólico.

El asistir a reuniones con actores estratégicos dentro de la CNDH, para darles a conocer el proyecto de Indicadores –y comunicarles que serían ellos, sus propios integrantes, los encargados de construir esos estándares-, otorgó la oportunidad privilegiada de tomar notas de investigación en el campo y, aunque no es ese el tema de esta disertación, permitió observar qué sucedía, cuál era la reacción, cómo actuaban los sujetos ante una categoría comprendida por la norma ISO 9000: la evaluación. Ésta es parte de la norma de calidad e, indirectamente, se relacionaba con el Modelo de Calidad propuesto.

En las reuniones, uno de los funcionarios perteneciente a la Unidad en donde había de aplicarse el Modelo de Calidad, afirmó: “yo ya construí *mis* indicadores, *tengo todo* perfectamente medido”, “*a mi* me queda claro *que es lo que hago*, ahí está el Reglamento”. Al presentarse la propuesta de definición de la misión de la CNDH, el funcionario señaló: “*es que no se puede tocar*. No es lo que yo diga, sino lo que el Doctor Soberanes diga (...) tendríamos que reunirnos todos, ¿no tendría que validarse primero esta propuesta?. Esa reunión terminaría con una frase del funcionario en cuestión: “yo de *dejo mis indicadores*, pero no me gustaría empezar de nuevo cuando *yo tengo ya algo hecho* y estoy muy a gusto”, alegando que, además, los únicos dos indicadores que él manejaba ya habían sido aprobados por el Coordinador General de Administración de la CNDH; al advertírsele que, esta vez, se obedecía a una orden de la Auditoría Superior de la Federación, nos despidió afirmando: *yo no atiendo quejas, atiendo personas*, si se trata de ordenar papeles, lo hago, pero aquí se trata de conservar una visión humanista”. Refiriéndose a los indicadores, señaló: “los *míos* son los únicos que *miden calidad* y tiempo, que es lo que pide la Auditoría, entonces, ¿qué más quieren?”

En entrevista privada con dicho funcionario –qué, por supuesto, no permitió fuera grabada– no hizo sino reiterar lo antes expresado: “¿Calidad?, yo tengo mis indicadores, y todo va bien”. Era evidente, entonces, a qué obedecía su negativa a la implementación de la norma²⁹.

En torno a este proceso de construcción de indicadores, una sugerencia casi obligada en las Visitadurías fue: “que haya abogados, porque nos vamos muy por lo administrativo”; un Visitador General llegó a preguntar, a modo de sugerencia: “¿no se puede que ustedes avancen en esto y nosotros sólo avalarlo?” Otro Visitador General afirmó: “ya tenemos indicadores en los que trabajamos tres días en *tallercitos*, que empatan con lo que dijo

²⁹ A lo largo de la aplicación de entrevistas en toda la CNDH, una constante prevalecía: el profundo hermetismo de los mandos superiores, la negativa a ser grabados y, en el peor de los casos, la resistencia a ser entrevistados, argumentando razones poco verosímiles (“mi opinión no es importante”, “hable con profesores, busque en libros, yo no sé nada”, “soy muy tímido para hablar”), ello no obstante haber reiterado los propósitos de la entrevista y la confidencialidad de las fuentes.

Hacienda. Si ahora hay que cambiarlos, olvídalos, yo no me vuelvo a sentar para eso”, expresando su incomodidad al enfatizar que, de acuerdo con su percepción,

“los indicadores que necesitamos ahorita, los que nos van a medir, es cómo atendimos cada una de esas quejas, qué plazos, qué pasos tienen que cumplirse y ahí es donde ahora tenemos que diseñar indicadores, los otros, no seamos ingenuos, son irrelevantes, ya procedieron con Hacienda y sirvieron para informar el POA a Hacienda, los que sirven para evaluación, que vendrán a revisarnos, son éstos que faltan (...) Por Administración no hay bronca, pero la mayoría de las observaciones de la Auditoría se va sobre los expedientes, ellos *evalúan mal, manifiestan una total ignorancia de lo que es la Comisión, ellos no saben lo que es integrar un expediente de queja*, dicen que nos saltamos pasos, yo diría ‘cómo eres güey, si lo que tienes que medir es esto, con lo demás no te metas, *yo sé lo que necesito para trabajar, no tú*’ (...) *Lo relevante para nosotros no son cuántas quejas y qué tan rápido, sino cómo las atendemos*”.

De lo anterior, sobresalen varios rasgos relevantes: el relativo menosprecio manifestado por todo asunto de índole administrativa, como si lo fundamental de la Comisión radicara en el área jurídica³⁰; la hostilidad con la que se perciben las evaluaciones más cuando son externas, porque los evaluadores parecen “desconocer” la complejidad de sus labores y, por último, la independencia existente entre áreas, al grado de haber afirmado el funcionario al que directamente se le propuso implementar la norma ISO en su área: “yo ya tengo *mis* indicadores”, como si el área bajo su mando fuera, efectivamente, de su propiedad.

En este proceso de construcción de indicadores, llegó a manifestarse inquietud también por la precisión en el uso de los términos: “¿‘promover’ no es sinónimo de ‘divulgar’?”, “¿mi unidad se ocupa de la ‘defensa’ o de la ‘protección’ o de ambas?”, denotando con ello otro rasgo característico del trabajo en esta Institución: el extremo cuidado en lo que se dice y en los términos utilizados como una forma de dirigirse cotidianamente.

Podemos ahora entrar a algunos rasgos particulares de la organización bajo estudio, implícitos en el material proveniente de las entrevistas realizadas (ver anexo 2), que pueden dar respuesta al por qué el Modelo de Calidad propuesto “chocó” contra los “esquemas interpretativos” locales propios de la CNDH.

³⁰ La creencia en que los Derechos Humanos se limitaban al aspecto jurídico –y sólo los juristas podrían estar interesados en ellos– se manifestó además en el hecho de que, muchas veces, los entrevistados –y, en general, el personal de la CNDH– se dirigían a esta investigadora como “Abogada Tere”.

Todo esto tiene que ver con la forma en que un modelo organizacional podría ser transferido o, como se designó en el primer capítulo, “reapropiado” por parte de los actores:

Una vez que un patrón empieza a emerger, actores tratan de apropiárselo, le dan un nombre, lo traducen o trasladan a sus propias necesidades, construyen su identidad alrededor de él –*lo autorizan*, en todo caso. De nuevo, la reacción de los lectores –o los espectadores- pudiera ser aceptarlo o no (Czarniawska, 1997).

Al referirnos a la “reapropiación” de un modelo organizacional estamos reconociendo una moderada versión de hermenéutica, que asume que la comprensión de un texto incluye la experiencia del lector, las intenciones del autor y “la materia sobre la que se escribe, la cuestión que llamó al ser” (Palmer, 1969, citado por Czarniawska, 1992). El texto es el modelo organizacional originalmente propuesto y diseñado por autores externos e internos, los lectores serán aquellos integrantes de la organización que habrán de implementarlo – previa lectura del mismo-, “la materia sobre la que se escribe”, formas y contenido, a su vez, dependerá de la interpretación prevaleciente en dos contextos: el del autor y el del lector, entrelazados e inseparables. Eco apuntó que las interpretaciones son indefinidas pero no infinitas. Hay negociaciones entre la intención del lector (*intentio lectoris*) y la intención del texto (*intentio operis*), como el viejo círculo hermenéutico nos dice (Czarniawska, 1997: 199). Así,

[El] modelo de difusión podría ser contrastado con otro, el modelo de translación. De acuerdo con éste, la amplitud en el tiempo y en el espacio de cualquier cosa – pretensiones, órdenes, artefactos, bienes- está en las manos de la gente; cada una de esas personas quizá actúe en muy diferentes formas, tomando, omitiendo o abandonando, o modificándolo, o desviándolo, o descubriéndolo o traicionándolo, o adicionándole –o sumándosele- o apropiándose (Latour, 1986: 267, citado por Czarniawska, 1997).

Desde una perspectiva constructivista, se parte del supuesto de que las ideas no se difunden, es la gente quien las pasa de uno a otro, trasladándolas de acuerdo con sus propios marcos de referencia. Retomemos por ejemplo, de March y Olsen, cómo es que, al enfrentarse con esos marcos de referencia, puede presentarse una situación en la que la rutina es la respuesta a la novedad. El círculo hermenéutico toma su derecho de paso: a fin de entender

algo nuevo la audiencia debe de ser capaz de reconocerlo como en alguna medida familiar (Czarniawska, 1997: 54). Por tanto, difícilmente puede hablarse de “cambio organizacional” en términos absolutos, y menos en el sector público en donde la paradoja subsiste, en donde cambio y estabilidad son parte integral de todas las instituciones sociales, y en donde las reformas pueden ser útilmente presentadas como rutinas (Brunsson y Olsen, 1993, citados por Czarniawska, 1997).

Los encuentros entre ideas y sus “traductores”, entre ideas y marcos de referencia, pueden sintetizarse en un término: “fricción”. Sin fricción, no hay traslado de ideas (o “traducción”, para adoptar un término más vinculado con la teoría constructivista) ni cambio posible, pues muchas interrupciones y “fricciones” amparan y posibilitan la renovación. Así, la “resistencia al cambio” presentada convencionalmente como un obstáculo e interpretado como producto de “atrasos psicológicos” (usualmente atribuidos a actores de menores niveles de la jerarquía) se vuelve, en términos políticos, el derecho a cuestionar las ideas que son presentadas como inevitables. El resultado quizá sea un desplazamiento (una traducción a propósitos propios) o un rechazo (Czarniawska, 1997). Pero ninguna de estas respuestas disminuye el valor de las “interrupciones” en el desarrollo de cualquier proceso de cambio pues éstas se convierten en “interrogaciones al texto”, dispositivos para hacer de la fricción un elemento visible de traducción, momentos clave que revelan una “transformación reflexiva”, en los que se busca expresar el pronunciamiento “del Otro” en el lenguaje propio, que ocurre cuando quienes pretenden introducir una innovación son interrogados sobre sus “verdaderas intenciones” (“¿Qué están tratando *realmente* de exponer con esos nuevos indicadores de desempeño?”) y, cuando ellos regresan a reflexionar sobre las protestas –encubiertas o explícitas– de los actores resistentes (“¿Qué estarán ellos *realmente* tratando de proteger oponiéndose a la construcción de indicadores?”) Lo que previamente fue llamado fricción porque impedía el flujo suave de ideas es ahora visto como “interrupción”, la cual puede enfatizar un carácter disruptivo pero también manifiesta el efecto positivo, creativo, de cuestionar las ideas recibidas –ya sea que éstas provengan de líderes o consultores, desde dentro o desde fuera (Czarniawska, 1997).

Para el caso de la CNDH, la construcción de indicadores se realizó de manera “colegiada”, a través de reuniones con el Director de Desarrollo –coordinador del proyecto- y representantes de cada instancia (visitadurías, secretarías, direcciones). La “*colegialidad*” en la toma de decisiones era una norma “apropiada” comúnmente mencionada en las entrevistas –aunque cuestionada por visitantes adjuntos, como habrá de verse- por lo que, este tipo de proyectos, para ser legítimo, tendría por fuerza que contemplar esta dimensión. Con ello, comprobamos lo señalado por Czarniawska (1997) en el sentido de que, muchas veces, las “fricciones” o “interrupciones” tienen la función de dirigir las innovaciones trasladándolas o traduciéndolas a versiones más cercanas a –o menos amenazantes para- estructuras de pensamiento institucionalizadas.

Sin duda, pasar de la “mentalidad burocrática” a una de tipo empresarial implica ir más allá de pensar en “el color de los nuevos overoles” y otras maneras de crear una “identidad corporativa” (Czarniawska, 1997: 105), cuando la realidad está mucho más atada al pasado de lo que se quisiera admitir.

Veamos a continuación el tipo de “fricciones” que hacen pensar en la incompatibilidad de un modelo de calidad como es concebido tradicionalmente con las formas cotidianas “de vivir” en la CNDH. Comenzaremos enumerando las tres características del modelo organizacional de calidad que difícilmente pueden ser implementadas en la organización en cuestión, para explicar después en qué radica esta contradicción.

A. Introducción del libre mercado al interior de la organización, a partir del otorgamiento de una mayor autonomía, del libre flujo de información y de la mayor participación de los trabajadores.

Se dice que “la noción de calidad desplegada está lejos de ser socialmente neutral”, en la medida en que “las imágenes jerárquicas de poder y control, han sido cambiadas por las del mercado y el intercambio, y por las del cliente y el proveedor” (Barba, 2002: 185-186), tratando de contribuir a cambiar los esquemas tradicionales de las relaciones laborales,

introduciendo nuevos esquemas como la autonomía y el control de los trabajadores sobre sus labores, creando la sensación de una mayor libertad y enriquecimiento de sus tareas, una mayor participación de los trabajadores en las organizaciones ampliando los espacios de decisión sobre su trabajo, pretendiendo con esto dar la impresión de que se está devolviendo toda la capacidad creativa que el taylorismo y el fordismo les arrebataron (idem, p. 187)

Se trata, entonces, de emprender “una conversión cultural (...) que, con el tiempo, tiene casi los alcances de una conversión religiosa” cuyo mensaje central es “desarrollar una conciencia del cliente”, con lo cual la metáfora del mercado es introducida por contrarrestar los modelos burocráticos y el poder de la autoridad” (Barba, 2002: 199). El mercado implica competencia (difícilmente “perfecta” –por supuesto, por recursos o, también, por legitimidad-) libre flujo de información, transparencia y evaluación. Esto es lo que debería, formalmente, penetrar en una organización:

“Así, la calidad adquiere un significado cargado de valor. Las bases cualitativas de los valores del mercado devienen de un esquema político (...) fundamentalmente ideológico. En ese sentido, la Administración de Calidad Total (...) refuerza una nueva forma de intentar la representación, no de las estructuras del mercado en sí mismas, sino del valor y los valores del mercado como un ideal. La calidad en sí misma se vuelve un icono atractivamente comercial (...) El cliente se convierte en una deidad. Contemplada para identificar sus demandas y sus deseos” (Barba, 2002:200).

Lejos de la libertad y la participación proclamada por el modelo, “con la implantación de la calidad y la flexibilización de la estructura organizacional, la relación de dominio se hace cada vez más difusa, pero más contundente, al reducir substantivamente la resistencia natural a todo ejercicio de poder” (idem), convirtiéndose, en la práctica, en el soporte ideológico perfecto, reduciéndose a “un esfuerzo para legitimar las relaciones flexibles que exige el nuevo modo de organizar (...) invirtiendo, en apariencia, a la pirámide de autoridad y construyendo una metáfora del mercado” (Barba, 2002: 386) para, con esto, lograr que el subordinado ahora perciba a su jefe como un “cliente” al que hay que atender incondicionalmente.

Este tipo de propuestas sólo pueden encontrar terreno fértil con beneficios para ambas partes en escenarios como el de la industria automotriz alemana donde, según Casper y Hancké (2000), desde la década de los 80 existieron fuertes apoyos institucionales y legales diseñados para proveer autonomía y habilidades a dos sectores tradicionales débiles: los trabajadores y las firmas pequeñas. Más aun, existe ya una estructura de representación de los intereses de los trabajadores que complementa una autonomía que ya había sido ganada y constantemente reforzada por un sistema formal de entrenamiento vocacional. Se trataba entonces de trabajadores altamente calificados, que han enfrentado la responsabilidad de mantener sus máquinas, pero cuya autonomía ha sido además protegida por foros colectivos de trabajo y por leyes, en las que se prefieren delegar riesgos a ensambladores finales, quienes fueron obligados a desarrollar “inspecciones de ingreso” de las partes no terminadas que compraron a los proveedores (Casper y Hancké, 2000:975).

En el caso de la CNDH, los trabajadores –pertenecientes a las categorías que definen a esta Institución: Visitadores Adjuntos y Capacitadores- están acostumbrados a actuar en la integración de expedientes y en la formulación de sus cursos bajo un esquema que la literatura organizacional sobre sistemas flojamente acoplados y anarquías organizadas calificaría con el rubro de “tecnología ambigua”, en la medida en que “no necesariamente tienen claridad y coherencia en lo que pretenden, se opera sobre la base de procedimientos de ensayo y error, del residuo del aprendizaje los accidentes de las experiencias pasadas y de los inventos pragmáticos surgidos de la necesidad, es decir, hay confusión en cómo se lograrán las metas”, además de que “las fronteras de la organización son inciertas y cambiantes y también, los grupos y los decisores por cierto tipo particular de selección cambien aleatoriamente” (March y Olsen, 1976; citado por Barba, 2002: 74).

El “involucramiento” de los Visitadores Adjuntos en la interpretación que realizan de lo que van a defender y de cuáles serán las estrategias para allegarse de la información y de los recursos para ello (que los lleva a autodenominarse “obreros” de la Institución, quienes “hacen el trabajo sucio”, a diferencia de los que “sólo están en la vitrina” y “sólo califican y firman”), los remite a decir: “es mi expediente, hago mi supervisión y hago mi recomendación”, llegando a sentir molestias cuando se les “corrige”, se les pide que

cambien su argumentación (“eso ya no es mía, ya lo deformó todo”) o se les recomienda que ya lo den por confluído, a que lo “bateen” a otra autoridad –es decir, que sólo elaboren una orientación al quejoso-, con lo cual se sienten lesionados en su autonomía, (situación que se acentúa por la constante sensación de “riesgo” en la realización de sus investigaciones), además de afirmar que “eso no es lo que haría un verdadero *Ombudsman*”.

No existe, además, una estructura formal que los represente –todos son trabajadores de confianza- lo cual lleva a que, si bien no hay conciencia de lo que es un sindicato o una instancia o procedimiento para manifestar sus inconformidades, sí la hay de lo que es defender sus criterios en la calificación, integración y conclusión de un expediente. Eso lleva a que la autoridad e influencia de la supervisión, en relación con un grupo de especialistas con alto nivel de profesionalización, se encuentre limitada. Se trata de un caso en el que la mayoría de los trabajadores tiene la educación suficiente para saber que quienes ocupan los lugares de mayor jerarquía no son muy diferentes a ellos, excepto que las presiones a que están sometidos –desde su perspectiva- son incluso menores. Este patrón es similar a lo que imperaba hace más de medio siglo en la *General Cypsum Company*, descrito por Alvin Gouldner, en el que, más allá de toda retórica oficial, en la interacción cotidiana “los trabajadores se sienten dueños”, mofándose, inclusive, de todo intento de control burocrático.

En ese sentido, K. Thompson (1984, citado por Montaña, 1998: 318), subraya el hecho de que los aspectos visibles del control forman tienden a desvanecerse conforme el nivel de educación formal de los miembros se incrementa, como lo confirma Mintzberg (1991, citado por Montaña, 1998), al sugerir que esto forma parte del “comportamiento esperado” en una “burocracia profesional”.

En la organización bajo estudio, la evaluación –no sólo la externa, sino, cotidianamente, la proveniente del Director General y de sus asesores- se percibe como una oportunidad para “golpear” y para “defenderse”. La evaluación entonces implica la negociación de los papeles y de las responsabilidades en un contexto en el que no se reconoce autoridad

suficientemente legítima para emitir un juicio en situaciones coya delicadeza y complejidad empuja a la diversidad de opiniones y de juicios. Bajo este telón de fondo, la mayor autonomía y participación supuestos por el Modelo de Calidad llevó a pensar que –como en toda “burocracia inteligente”, diría Sewell (1998:53)-, al ampliar, aunque sea una fracción .el dominio sobre el cual pueden ejercer su influencia los trabajadores, puede aparecer todo un conjunto de relaciones novedosas que podría escapar al cálculo.

B. La estandarización que implica la calidad busca homogeneizar el mundo bajo una “mejor práctica” que permita la evaluación sin reconocer la diversidad.

La anterior es una afirmación tomada de Casper y Hancké (2000) y, para una autora como Czarniawska (citada por Kelemen, 1998: 263), los estándares no son más que monólogos, debido a que reflejan el punto de vista simplificado del mundo perteneciente a quienes dominan. Así, según estudios de campo,

“los estándares dan la impresión de ser elementos que reducen la complejidad a patrones relativamente simples en un proceso mediante el cual la organización se transformará en un lugar controlable y más fácil de entender. En cuanto a organizar la realidad de acuerdo con su racionalidad preferida, la gerencia de alto nivel utiliza los estándares de calidad como una lente para observar individuos, a quienes se juzga, mide y compara en relación con otros, es decir, se les examina” (Kelemen, 1998: 263).

A pesar de ser entes numéricos, difícilmente conservan la noción de “neutralidad” que la Calidad pretende. Además, introducir indicadores o estándares lleva de manera casi automática a la evaluación –necesariamente, pues la “comparación” basada en indicadores la posibilita- y, con ello, se fortalece un principio de desagregación, de “des-colectivización” si se nos permite el término, al recordar la observación de Michel Foucault (1996) en torno al principio de individualización implícito en cualquier examen o evaluación. Es la expresión del poder de la individualización cuyo instrumento fundamental estriba en el examen. A través del examen, la individualidad se convierte en un elemento para el ejercicio del poder. Para el caso de la Nueva Gestión Pública, la evaluación del desempeño basada en indicadores fortalece una gestión “intragubernamental” antes que intergubernamental, ¿qué mayor manifestación de individualización que ésta?

Por otra parte, la introducción de estándares bajo un modelo de calidad requiere que los procedimientos de trabajo sean explicados en detalle y que los requerimientos de cada tarea sean documentados, lo cual pareciera ser más un procedimiento tradicional de burocracia (Barba, 2002: 184). Asimismo, los métodos más comunes para el mejoramiento de calidad, como las cartas de control, al análisis de Pareto o el esqueleto de pescado de Ishikawa, no tenían antecedentes de su aplicación en un entorno en el que, hasta 1999, no había ni siquiera manuales de organización o de procedimientos.

Además, poco podría hablarse de homogeneización en una organización cuya estructura estimula la diversidad. Cada Visitaduría, en opinión de los actores, tiene sus propias formas de trabajo (obedece a su propia lógica de lo que es apropiado), derivadas de los asuntos que atiende. Debido a que, pareciera que cada Unidad obedece a la internalización de un “mito legitimado” en el ambiente, “cada Visitaduría es una ínsula”, diría un Visitador Adjunto, ya que no se conocen sus integrantes entre sí, y los únicos que se reúnen para unificar criterios son los Visitadores Generales al reunirse en el llamado “Colegio de Visitadores”. Se trata entonces de reconocer que

“Las organizaciones están fragmentadas verticalmente por los niveles jerárquicos y horizontalmente por la división del trabajo y sólo están unidas por relaciones débiles, lo que le permite a la organización tener cambios parciales sin afectar a la totalidad de la estructura” (Barba, 2002: 133).

Existe entonces la imposibilidad de cambiar, simultáneamente, todas las partes de la organización (Barba, 2002: 230) porque, además, como veremos más adelante, cada parte es percibida diferente por los actores en la organización.

La implementación de estándares y de procesos excesivamente pormenorizados puede ir en contra de esquemas interpretativos imperantes en un contexto dinámico y discontinuo, basado en argumentaciones sólidas y estrategias complejas para lograr el acceso a información –que puede ser una veta de creatividad incontrolable–, en donde hay maneras muy diferentes de entender el significado de una situación, así como el tipo de acción

necesaria para lidiar con ésta. La definición de lo que es una problemática puede, por tanto, ser una actividad altamente política, de disputa y en ocasiones generadora de división..

Aquí se trata de que lo que genera son “amigables conciliaciones”, “orientaciones” y, lo más importante, “recomendaciones”, las cuales se basan en juicios. Pero “si los juicios no pueden estandarizarse, transformarse en un bien ni abstraerse, entonces el aprendizaje (...) no es susceptible de generalizarse (Clegg y Clarke, 1998: 204).

En la institución bajo estudio, la calificación, integración y conclusión del expediente no se basa sólo en procedimientos predeterminados, sino que comprende relaciones complejas de conocimientos que se materializan en prácticas emergentes y que se presentan a ser interpretadas como relaciones de poder/saber, en términos de Foucault. Como el saber es fuente de poder –informar, las más de las veces-, suele ocurrir que los sujetos aprenden más que la organización, lo cual significa que se incorpora poco de lo que los actores saben. Esto se confirma por el hecho de que, en opinión de algunos actores, no todo lo que se aprecia en una visita aparece en un informe, y muchos de los “contactos” con los que se cuenta para agilizar trámites difícilmente aparecen en los directorios oficiales: así, no se da “el salto en la posesión de las destrezas” (Clegg y Clarke, 1998: 289), y los saberes nunca pasan de los sujetos a la organización.

La determinación y, más aún, el cumplimiento de estándares fijados al inicio del ejercicio anual, son vistos con incredulidad en la organización bajo estudio. Actores señalaron que, en el caso de la impartición de cursos relativos a Derechos Humanos, se pueden establecer estándares (dedicándose a “buscar dar cursos a como dé lugar, con ONH’s que ya conozco, cada año”) cuyo cumplimiento es factible pero, en el caso de las recomendaciones emitidas, “no se puede forzar la producción”. Y, mientras que para los Visitadores Adjuntos con más antigüedad éste es un signo de debilidad, para quienes ocupan los altos mandos actualmente, esto implica que “No trabajamos como si fuera producción en serie, se tiene extremo cuidado en cada caso, generar cientos de recomendaciones llevaría a que perdieran impacto, se vería cada una como si fuera una de tantas”.

En el discurso del personal que tiene contacto directo con usuarios (o “quejosos”), llegó a mencionarse la pertinencia de una evaluación de índole más cualitativo ya que, según los capacitadores, se trabaja “para cambiar conductas, eso no se ve en el corto plazo ni aparece en una cifra”, además de que había investigaciones que requerían mucho tiempo para su realización, lo cual no se refleja en un indicador. Sobre todo por el hecho de que se trata de una organización que se desenvuelve en un ambiente político turbulento, en el que los problemas, caracterizados por ser inciertos, complicados, y por no estar claramente delimitados, tienen sus soluciones más allá del alcance de la organización misma.

3.4 Importancia de los mecanismos locales de ejercicio del poder en la reapropiación del modelo de calidad total.

El modelo de Calidad Total, en la organización bajo estudio, partió de la Dirección de Desarrollo de la Coordinación General de Desarrollo Institucional. Dicha Coordinación era de reciente creación, y la formaba un Coordinador General, dos Directores –de Desarrollo y de Enlace-, dos asistentes y una secretaria. Ello llevaba a que el Director de Desarrollo, creador y promotor del modelo, no contara con más personal que con una secretaria y un asistente –compartidos con el resto de la Coordinación- cuyos tiempos eran mínimos para auxiliarlo. El proyecto surgió, entonces, de una unidad de nueva creación con poco personal en la que, además, sólo había un Abogado que ni siquiera el titular del área, sino un asistente. Era una Unidad que no tenía contacto directo con usuarios y que, por comentarios escuchados informalmente y por el trato recibido por los titulares durante las visitas para notificar la implementación de indicadores, podría inferirse que no gozaba de popularidad ni contaba con las relaciones informales y el “patrocinio” que hubieran podido apoyar el Modelo de Calidad basado en la norma ISO 9000.

El proceso subyacente a cualquier cambio –cuyo dilema implícito es “colaborar o no colaborar con él”-, en cualquier organización.

“es una batalla discursiva entre grupos diferentes de partes interesadas, cada uno de los cuales tiene acceso a diferentes conjuntos de recursos. La batalla se da a través de textos que construyen el mundo de diferentes maneras y que pueden ser resistidos o invertidos a través de la construcción de otros textos por grupos competidores. El objetivo de la batalla es lograr un equilibrio temporal que privilegie a su propio grupo, y que subsiste hasta que es superado por la ambigüedad producida por otros textos” (Lawrence, Phillips y Hardy, 1998: 389).

En el momento en que el cambio hacia la ISO 9000 se propuso, era el discurso proveniente de un grupo con cierta antigüedad el que prevalecía (el mismo titular de la unidad a la que se propuso implementar la ISO 9000 llevaba ya 14 años en la Institución, “desde que era de Gobernación”, lo cual le daba otro estatus a los ojos de los demás actores).

Así, “los actos discursivos que se proponen redefinir conceptos son intentos por conformar relaciones sociales deseables, y para su éxito dependen de los recursos con que cuenta el actor que produce el texto” (Lawrence, Phillips y Hardy, 1938: 390) y, desde luego, de qué signifiquen esos recursos para el resto de los actores, si resultan valiosos y dignos de ser considerados. Como argumenta un historiador como Roger Chartier, citado por Cabrera (2001:32), el poder implica no sólo relaciones de fuerza económicas y sociales sino, además, relaciones de fuerza simbólicas. Así, los conflictos entre grupos son luchas entre representaciones, en las que lo que está en juego es siempre la capacidad de los grupos o individuos para asegurarse el reconocimiento de su identidad- la cual, si bien no es sólo una convención intersubjetiva, tampoco depende exclusivamente de la estructura y las divisiones sociales, sino de la participación significativa de los sujetos.

Los recursos de los que disponía la Dirección de Desarrollo eran poco. Y era poco lo que, bajo la óptica de los actores en la organización, podía ofrecer. Porque, en un contexto donde ya existen suficientes evaluaciones de tipo “gerencialista” –que además eran vistas como intromisiones hostiles y carentes de conocimiento cabal sobre la Institución-, y donde la opinión pública se encargaba de evaluar casi diariamente a la CNDH, ¿qué más podría significar una norma técnica internacional que, por lo demás, muchos actores manifestaban

nunca haberla escuchado? Esta es una organización donde no se busca una legitimidad técnica, sino una legitimidad política. Y ésta, como se verá en el siguiente apartado, se juega en otras arenas. Se gana en otros frentes. La opinión externa que realmente cuenta no es la de una consultoría. Es la de ONG's y partidos políticos. Y académicos, pero sólo de aquellos dedicados al área jurídica. De ahí el interés de la Secretaría Técnica por aglutinar en sus encuentros con ONG's al mayor número de organizaciones posibles –y difundir que cada vez tienen más ONG's trabajando con ellos, lo cual implicaría mayor reconocimiento de esta institución por los actores externos-, aunque nunca se podrá contar con la asistencia de integrantes de Amnistía Internacional o del Colectivo Eureka, dirigido por Rosario Ibarra, por ejemplo. Además de tener agendas llenas, por parte de la Dirección de Enlace, con desayunos, reuniones, comidas e invitaciones dirigidas a miembros del Congreso de la Unión aunque, nunca faltan las excepciones, sin representantes del PRD. Y ahí la eficacia política pesa sobre la transparencia técnica.

Pudo percibirse, además, un criterio claro de diferenciación –en términos de lo que señalaron en su discurso- entre los grupos al interior de la organización: la antigüedad. Suelen abundar quienes hablan del “antes” como del paraíso perdido, aunado al hecho de que, sentirse “fundadores” les lleva a afirmar que “han sido muy gratos estos 12 años aquí, para quienes hemos construido esta Institución y luchamos por instaurar su autonomía”. Mucho del poder de esos grupos descansa en su saber “político”. Y la política es el reino de lo implícito. Sacarlo a la luz con otra auditoría –ISO 9000- que pretende traducirlo en procesos pormenorizados, reduciría esas “islas de incertidumbre” que son fuentes de recursos y, por tanto, de poder.

Deberá de considerarse, además, que la implementación de la norma ISO 9000 lleva en sí el germen de la lucha de poderes porque, en realidad, “una cuidadosa lectura de las normas muestra que no hay ni una delegación formal de responsabilidad de tareas particulares, ni una detallada lista de especificaciones de desempeño. Serán las luchas políticas al interior de la organización las que determinen cómo esas tareas son integradas en la rutinas de trabajo actuales “(Casper y Hancké, 2000). De esta forma, el hecho de definir y asignar

responsabilidades y riesgos al buscar implementar la norma, lleve a luchas intestinas en la organización.

3.5 Importancia de las formas locales de legitimación en la reapropiación del modelo de Calidad Total.

Probado que hay normas, ¿cómo es que los actores reconocen las que son relevantes para ellos en la organización, o para determinadas situaciones al encontrarse en ella? De acuerdo con Cicourel (1974:27; citado por Czarniawska, 1992), el actor debe ser dotado con mecanismos o procedimientos básicos que le permitan identificar ambientes que le llevarían a la invocación de normas “apropiadas”, donde las *normas serían reglas superficiales y no básicas sobre las que el actor hará inferencias acerca de tomar o desempeñar ciertos roles*. Los procedimientos interpretativos permitirán al actor sostener un *sentido de estructura social* sobre ambientes sociales cambiantes, mientras las reglas superficiales o normas proporcionarán una validez más general, institucional o histórica, al significado de la acción conforme va transcurriendo, en un sentido reflexivo. Así, los procedimientos interpretativos van a reemplazar la noción de “normas sociales internalizadas”. Ellos permiten al actor asignar significado a (encontrar sentido en) el ambiente. Las reglas normativas constituyen el significado compartido –no necesariamente en el sentido de aceptación, sino de reconocimiento. (“Esta persona se sonó la nariz en un pañuelo. Aun si yo pienso que es horriblemente antihigiénico, y yo nunca lo haría, reconozco su acción. Sé que el tiene un resfriado”). Los procedimientos interpretativos (“Yo sé que tiene un resfriado”) proveen un sentido de orden social que es crucial si el orden normativo (“uno se suena su nariz si tiene un resfriado”) está para ser negociado (“¿pañuelo o papel del baño?”) o construido (“alejémonos unos de otros mientras tengas un resfriado”). Procedimientos interpretativos son necesarios para hacer sentido de normas sociales; el orden social y el orden normativo son inseparables.

A propósito hemos dejado este apartado al final, porque es a partir de aquí –de cómo se define lo legítimo- que se regula el actuar cotidiano de la organización, de lo que es la

“lógica de lo apropiado” en ella, de la definición que en su interior hace lo que es legítimo y correcto.

Hemos dicho que dentro de los “esquemas interpretativos” prevalecientes está la libertad y el subsecuente debate entre criterios para la integración de un expediente –proceso crítico fundamental, definitorio de lo que es la CNDH-, presentándose lo que se llama “tecnología ambigua?”. Ahora bien, ¿cuáles son las causas de este fenómeno?, ¿a qué se debe la aparición de la tecnología ambigua?. Con base en el análisis de entrevistas, se concluye que, la definición que los actores hagan de

- Lo que son los Derechos Humanos (como los conciben), y
- El papel asignado a la Institución dentro del Estado Mexicano,

Determinará cuáles son las formas “correctas” –sancionadas como tales- de integrar un expediente, de formular una recomendación y, por supuesto, de evaluar el desempeño.

De ahí la dificultad para implementar medidas técnicas propias del sector privado. Se dice que, entre más precisos son los objetivos de las organizaciones del sector público, más aplicables son las técnicas de planeación, por ejemplo. Y viceversa. De acuerdo a Braun (1988), también se dice que los objetivos de una agencia u oficina son más vagos o menos precisos cuando más profesionalizada es una organización, más participantes externos estén involucrados en su toma de decisiones, más de largo plazo y/o más estratégica sea la orientación de una organización y entre más los objetivos sirva como dispositivos cohesionadores o de “relaciones públicas”. La CNDH cumple con gran parte de estas características. Es oportuno recordarlo porque, según Braun (1988), sería peor insistir en definiciones más precisas de objetivos cuando la vaguedad quizá sea inherente y hasta funcional para las organizaciones del sector público. Así, la aplicación de técnicas propias del sector privado en las organizaciones del sector público puede ser un ritual político, y los beneficios de su ejercicio deben ser considerados a la luz de esa afirmación.

Ello nos lleva a pensar que, si lo menos relevante o significativo para muchos actores en la organización es la norma ISO 9000, hay mucho en su discurso que nos habla de que, lo más significativo para ellos es la Institución como tal y aquello que defienden o protegen. “Qué

son los Derechos Humanos?”, es una pregunta que llevará a responder el qué se defiende, y “¿qué es esta Comisión?”, determinará para qué se trabaja y cuál es el proyecto de Institución por el que se vive al entrar en una oficina de la CNDH. Por eso es que lo que vale la pena estudiar, luego de revisar las entrevistas, es la transferencia que se hizo de la propia figura del Ombudsman –modelo europeo, sueco, de Defensor de Derechos Humanos- en México. Ese justamente será el tema del proyecto doctoral a concluir el próximo año.

¿Cuál es la legitimidad que se pretende lograr?, ¿ante quién? Quizá esa sea la raíz del conflicto entre los grupos de esta organización. Y como la legitimidad no se construye en el vacío, sino a partir de otros actores –sobre todo externos-, un análisis completo de la CNDH tendría que abarcar entrevistas a representantes de ONG’s (sobre todo, de aquellas cuyo discurso es adverso a la Comisión), académicos, funcionarios de PGR, PGJ, Seguridad Pública, etc.

4. Limitantes a los postulados gerencialistas en los procesos críticos en una organización pública. Sobre la construcción de recomendaciones en materia de derechos humanos.

Cuando se realiza trabajo de campo parece adquirirse mayor conciencia de una afirmación que, dentro de los Estudios Organizacionales, casi parece un lugar común: cualquier organización hospeda una multitud de narrativas, múltiples interpretaciones, realidades plurales. Esa multitud de interpretaciones puede provenir de discrepancias ideológicas, formaciones profesionales o diferencias generacionales o de género; entonces, los actores son forzados a elegir una versión del mundo para actuar sobre él, pero esto no significa que se garantice la permanencia o validez futura de ninguna versión particular (Czarniawska, 1997: 162). En todo caso, la mirada del investigador tendría que dirigirse hacia la serie de acuerdos que ayuda a delimitar las fronteras de una organización. Para el caso de la CNDH, uno de los procesos que la distingue de otras instituciones es la integración que se hace de los expedientes de queja, proceso crítico porque implica una suerte de batalla entre principios institucionales en pugna. La integración del expediente será el insumo básico para elaborar posteriormente el proyecto de conclusión que los visitantes adjuntos presentan a sus superiores, con miras a la emisión –o no- de una recomendación, al demostrar la existencia de violación de derechos humanos.

4.1 Integración de expedientes: identidad y creatividad bajo control.

La integración del expediente es un proceso básico en la construcción de las posibles recomendaciones, está a cargo de los visitantes adjuntos, sector clave en la CNDH, quienes parecen ver definida su identidad a partir de un proceso como éste:

“... todos somos Visitadores (...) La figura del Visitador es la persona que puede ser responsable de un expediente desde el inicio hasta el final, que tiene las cualidades, señala la Ley, para hacerse responsable de un expediente y darle trámite, desde recibir la queja, analizarla, calificarla, realizar los petitorios, hacer la investigación, integrar el expediente, hacer las diligencias, las visitas, las llamadas telefónicas, analizar las conclusiones...”

“...una vez que la queja ya llegó con nosotros es nuestra responsabilidad integrarlo y determinar y presentar, lógico, el proyecto de conclusión porque a fin de cuentas **nosotros no lo firmamos, pero nosotros lo hacemos, ¿no?**. el Visitador después de que analiza todo lo que nosotros estimamos, **el trabajo de aquí es el trabajo sucio...**”

“...aquí vivimos en el país de los asesores. Estamos **nosotros, que somos los obreros, ¿verdad?**, pasa con nuestro director de área y de ahí él ya nos lo revisó, le hizo, le puso puntos y comas, o sea, **hizo lo que quiso con el oficio** y lo mandaron a la Dirección General, y lo ven los asesores (...) es una cadenita de correcciones...”

“(...) y cuando ya por fin a lo mejor dicen ‘bueno, **pues ahora vamos a quitar a los visitadores adjuntos, ¿no?**’, a mí no me da miedo que nos quiten porque ya he pasado tres administraciones, las tres nos han querido quitar a los Visitadores Adjuntos y los tres han terminado diciendo ‘**pues que se queden porque quién lo va ha hacer**’, es decir, por lo que te pagan, por lo que te exigen, por lo que tiene que hacer, hay gente que no. Y alguien lo tiene que hacer, además por eso a mí no me angustia, porque yo lo he visto. Nos quieren correr y todo, órale. Incluso nos han traído gente, fíjate gente nueva, que han traído yo te puedo decir que, **en cada administración entran 2 o 3 Visitadores Adjuntos, nada más...** y mira, de los que están aquí, la mayoría llegaron con Madrazo. De ahí, haz cuenta que 10 llegaron con la Dra. Rocatti, 5 o 6 llegaron con la nueva administración, y ya ¿no llegan aquí! Y han llegado y se van. Porque no es lo que esperaban, ¿no? ...”

“(...) **aquí el promedio de antigüedad del personal, sobre todo del personal sustantivo pero en general es muy alto. Muy alto.** Eso supone que en la perspectiva de quienes ya trabajan aquí puedan percibir en cada caso, **a cada nueva administración, como ‘las personas que vienen y se van’** y entonces, que **ellas son la institución** y que **ellos tienen el ‘know how’**, la mejor forma de hacer las cosas y cuando tú intentas instrumentar o poner en marcha una serie de procedimientos que se apeguen a la Ley, a su Reglamento y que estén dentro del espíritu que todos perseguimos pero que son distintos y tú sabes que en una organización **este tipo de esfuerzos siempre enfrentan resistencias**, pasivas o activas y que **no es fácil romper inercias, vicios, prácticas**, que finalmente no están del todo apegadas al espíritu de la norma (...)”

“obviamente, en un nivel en que estamos los visitadores adjuntos, **no somos una secretaria**, y no por hacer menos (...) pero un nivel operativo es muy diferente al nivel profesional (...) porque ya estudiaste algún posgrado, y tienes a lo mejor otro conocimiento más... yo creo que también **tienes un criterio, tienes todo para hacer tú un documento**, entonces, **¿por qué estarlo cambiando tanto?**”

“(...) y yo hice una cita con una persona de PEMEX, que es el enlace de PEMEX en realidad (...) pues pasó como una semana y me llamaron, me llamó XXXXX y me dijo que qué pensaba que era yo, y dice **‘tú únicamente tienes que hacer lo que yo te diga’**, y ‘cómo tú fuiste a hablar con él’ (...) sin consultarle. Le digo ‘ay, pues, yo no sabía que para trabajar tenía que consultarle’”.

Pareciera que en la integración del expediente⁷⁰ se juega la identidad de los visitantes adjuntos, es “el trabajo sucio”, el que los define como “obreros” pero que les puede asegurar cierta estabilidad a pesar de ser personal de confianza porque, “¿quién lo va a hacer?”, percepción que para alguno de sus superiores se refleja en que sean ellos quienes se consideren como los que “son la institución” porque “ellos tienen el *know how*”. Es un trabajo que los distingue de “una secretaria” porque requiere de cierto “criterio” y de creatividad para, entre otras fases críticas, allegarse de la información necesaria pero, es claro, sin desbordar esa creatividad, pues se requiere del control de los superiores hasta escuchar “únicamente tienes que hacer lo que yo te diga”.

4.2 La autoría de la integración del expediente y del proyecto de conclusión como un territorio en disputa.

Y la revisión del “proyecto de conclusión” es otro momento crítico, pues representa finalmente la decisión de emitir una recomendación o de limitarse a una “amigable composición”. Se realiza por “una cadena de revisores”: Director General, Director de área y asesores. Es otro instante de ruptura para los visitantes adjuntos, quienes se perciben como “autores” de la investigación y del proyecto de conclusión, es decir, de la recomendación misma:

“yo hacía, si ellos me limitaban, pues ellos que lo quiten, ¿no? O sea, si ellos dicen ‘aquí no’, pues aquí no, pero ya no era mi problema, yo ya lo había puesto. Como que eso me hacía sentir mejor y bueno, yo ya no seguí con el expediente (...)”

“(...) tú como visitador adjunto tenías el criterio de decir ‘esta es orientación’, ‘este sí, no sé, me lo, este es para trabajarlo’, este es para, a lo mejor, podrías hacer una recomendación con todo lo que ibas viendo, ¿no? Pero obviamente eso era pues, al transcurrir el tiempo, de acuerdo también al trabajo, cómo integrabas tú tu expediente”

⁷⁰ También al exterior de la CNDH está mucho en juego en esta fase: “La mala integración de un expediente o el error al concluir el mismo puede originar impunidad. El último lujo que se puede dar un Organismo protector de los derechos humanos es el de contribuir a generar un manto de protección a las autoridades violadoras de derechos humanos” (Serrano, 2004:7).

*“incluso no es necesario que se presenten en la Comisión, si te hacen una llamada telefónica y tú sabes, lo escuchas, es el sentir de la gente. **Se vuelve tuyo el problema**, si así lo quieres (...) si la gente va contigo una vez al mes o, tal vez, nunca lo veas, es la forma en que tú puedes ayudarle, tratando de **hacer tuyo ese problema**”*

Podemos entonces prever la reacción que puede desencadenarse cuando el expediente es revisado por los superiores, cuando ya no es sólo el “criterio” del visitador adjunto en que califica, y cuando un “problema” deja de ser exclusivamente “suyo”:

*“hasta para el trámite de los asuntos aquí yo siento a mi Director de área, a mi Visitador y yo les hago correcciones, mis asesores les hacen observaciones, ‘no estoy de acuerdo por esto y por esto con lo que estás planteando tú, yo estoy planteando esto y esto’, ‘oye, pero no has visto esto’, ‘bueno sí pero podemos irnos por aquí’, y finalmente **construimos una solución por el bien del servicio (...) cuidando el prestigio de la Comisión...**”*

*“(...) aquí son súper estrictos con eso, o sea, no te permiten nada ni una falta de ortografía, **tenemos suficientes revisores**. A nosotros **nos revisa primero nuestro Director de Área, luego un asesor del Director General, el Director General, y si es un asunto que va con el Visitador, el Asesor del Visitador y el propio Visitador**. Es decir, **son muchos filtros que te revisan tanto forma como fondo** entonces es muy difícil que algo se vaya mal...en un oficio te pide que comentes, te hace la corrección, incluso te dice, bueno estas son de fondo, ¿no? Te hacen preguntas, **que por qué no le decimos esto, que por qué no le decimos aquello**, y por eso me está pidiendo que lo comentemos, ¿no? (...) cuando se te llega a ir incluso un simple acento te lo señalan, si te fijas deben de ir los números de expedientes en todas las hojas...”*

*“(...) un expediente como de 30 tomos y ahí estás estudiándolo, toda la información que es desde el 95, **darle seguimiento a cada uno de los oficios (...) resulta que al final de toda tu investigación (...) se indignó mucho porque me dice, ‘tanto pinche trabajo para que este cabrón vaya ahí a llegar a un acuerdo con este XXXXX’, me dice, ‘sí, le cambiaron esto y esto y esto’, estaba indignado**”*

*“tuve que cubrir todo el estado de XXXXX, visitando centros penitenciarios (...) aquí ya se está viendo la magnitud del problema, eso ya es **por seguridad nacional, eso ya va más allá de la Comisión Estatal**, que se sabe que por compadrazgo no va a recomendar, siempre se hacen de la vista gorda, ¿no? (...) **tuve que hacer recomendaciones pero todas se quedaron en proyectos** porque me vine para acá, pero ya **nada más era para revisiones** y cosas así, ¿pues no el hijo de la chingada de XXXX **los remitió a la Estatal?**, imagínate todo lo que tuvimos que hacer mis compañeros y yo para supervisar, y que luego lo remitan a la Comisión Estatal. **Y claro que no recomendaron. Punto. No hubo nada** (...) Lo que sí es cierto es que Soberanes no ha recomendado mucho (...)”*

Este conflicto en la construcción de recomendaciones refleja la naturaleza compleja del trabajo en una institución como el *ombudsman* en un país como México. En la construcción de recomendaciones se define mucho de los significados cotidianos en la vida de la CNDH: ¿cómo interpreta el sujeto su labor en la organización?, ¿qué se defiende, qué se protege, para qué se trabaja?, ¿qué debe entenderse entonces por “derechos humanos”?, ¿qué son los derechos humanos, finalmente, para los actores que hacen de ellos la “materia prima” en su espacio laboral?, ¿quién determina cómo se trabaja, cómo se procesa, cómo se presenta la información recopilada?, ¿quién determina, entonces, lo que es un *ombudsman* en México?

Se trata de preguntas cuya respuesta difícilmente puede encontrarse en un modelo de “calidad” que se limite a la construcción de indicadores cuantitativos:

“En lugar de cuestionar el uso indebido de la justicia militar, la CNDH persiste en mandarle casos, aun sabiendo que probablemente no serán investigados. Ante ello, el país debería preguntarle a José Luis Soberanes qué ha pasado con los soldados que golpearon a *siete policías* municipales y abusaron sexualmente de *14 mujeres* en Coahuila. Qué ha pasado con los soldados que detuvieron arbitrariamente a *ocho personas* y las mantuvieron incomunicadas en una base militar en Michoacán, donde fueron torturadas. Qué ha pasado con los soldados que abrieron fuego contra *un camión*, causando la muerte de *cinco personas*, incluidos *cinco niños*, en Sinaloa” (cursivas propias) (Dresser, 2008).

Como puede apreciarse a partir de este tipo de críticas, la cantidad de afectados no es el principio institucional fundamental que se trae a la discusión. Así, en cada recomendación puede hablarse de siete policías, de 14 mujeres, de ocho personas, de un camión y cinco niños... ¿Qué son 14 contra los millones de mujeres que habitan este país?, ¿qué son siete policías, qué son cinco niños? Son demasiados. Porque la eficacia simbólica no necesariamente guarda relación con la eficiencia o con la “productividad”. En abril de 2007, una sola mujer, que además de ser anciana y pobre era indígena, fue capaz de poner en jaque a toda una institución de más de mil empleados y que dispone de un presupuesto anual de 73 millones de dólares, como la CNDH. El impacto no depende del número de involucrados ni del número de recomendaciones, sino de la carga simbólica –institucional, en términos de los principios de orden moral que invoca- que cada caso tiene. Así, respecto de la crítica de Dresser en torno a los abusos de militares hacia civiles, lo que está en juego

es la autonomía y la fuerza demostrable de la CNDH por sobre el uso indebido del fuero militar. Lo que se esperaría del *ombudsman* sería una clara manifestación de fortaleza, de ánimo, de influencia, al atreverse a objetar el ejercicio de la jurisdicción militar en abierta violación a la Constitución que estipula que los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército.

Más allá de considerar una recomendación como un número más que se sume al cumplimiento de un indicador, el significado de una institución como el *ombudsman* se pone en juego en cada recomendación emitida. El proceso para llegar a ésta es crítico y, en algunos casos, lo que viene después de su conclusión es lo verdaderamente interesante.

4.3 La batalla por los significados. “Emitir una recomendación” como Estrategia para moldear acciones.

Hasta ahora hemos visto cómo es que la construcción argumentativa de un proyecto de conclusión⁷¹ confronta a aquellos que la redactan (visitadores adjuntos) con aquellos que lo revisan. Sin duda, es porque “emitir un a recomendación” no significa lo mismo para ambos grupos. Según se verá más adelante, una antropóloga como Mary Douglas (1986:19) explica que “en situaciones de crisis, los individuos no toman por su cuenta decisiones de vida o muerte. Las instituciones resuelven quién ha de salvarse y quién ha de morir”. Una situación de crisis puede verse retratada en la calificación otorgada a los participantes en una queja en materia de derechos humanos: es una decisión de vida o muerte, muerte

⁷¹ Este momento es tan crítico debido a que, en opinión de Serrano (2004:6), “uno de los puntos medulares para llegar a conocer si las funciones de un determinado *ombudsman* están cumpliendo o no con el objetivo de defender los derechos humanos de las personas que se acercan a ellos es el documento de conclusión de cada expediente de queja”. Es en los documentos de conclusión en donde se plasmará la fundamentación y motivación que llevó al visitador general a concluir una queja, por lo que incluirá una síntesis de la queja, de la respuesta de la autoridad, de la investigación y gestiones realizadas por la Comisión y finalmente un razonamiento lógico que corresponda con todo lo anterior para declarar la conclusión del expediente. Como puede observarse, se trata de aspectos en sí mismos representan “fuentes de ambigüedad”, pues “el razonamiento lógico”, si bien debe de fundamentarse en el seguimiento que debió darse a la queja y su desarrollo, puede variar dependiendo de la interpretación y valoración de la multitud de variables que intervienen en cada queja.

psíquica si se es calificado como político o como funcionario violador de derechos humanos. Para este tipo de decisiones, “nada conseguiría jamás que los jueces concordasen en enrevesados asuntos de vida o muerte. Cada uno razona en función de sus compromisos institucionales” (Douglas, 1986:23). Cada uno de los participantes en este proceso decisorio se dedicará a buscar un “principio jerárquico satisfactorio para designar a la víctima” (idem), por lo que vivimos en un perpetuo desacuerdo: los compromisos institucionales de cada grupo en la CNDH se desprenden de la interpretación que hace de la problemática del Estado mexicano en materia de derechos humanos, de las causas a las que la atribuye y, por tanto, de las acciones que encuentra factibles para su solución.

La “lógica de lo apropiado” a la que se referían March y Olsen (1986) dependerá de la definición de lo que es apropiado para cada grupo organizacional, de la “habilidad para contar las acciones en términos que sean aceptados por la audiencia” (Czarniawska, 1997), la pregunta que genera el debate tiene que ver con qué tipo de audiencia es la que se está considerando como importante en cada caso, cuál de todas las “audiencias” que observa continuamente a la CNDH (militares, funcionarios, políticos, académicos, periodistas, activistas sociales) se tiene como referente para determinar cuál es la acción apropiada.

Se ha asumido a menudo que la acción colectiva requiere significados compartidos. Czarniawska (1992) nos recuerda que esto es verdad sólo en cierta medida (para acarrear una mesa juntos debemos acordar sobre qué esta arriba y qué esta abajo, qué está más adelante y qué está atrás), porque la pluralidad implícita en la definición sugiere que una acción colectiva es posible de cara a muchos significados que son sólo parcialmente conectados. Es la experiencia de una acción colectiva –dar tratamiento jurídico a una queja en materia de derechos humanos- lo que es compartido, más que su significado. El tratamiento a esa queja no necesariamente llevará a emitir una recomendación, puede limitarse a brindar una orientación⁷² o a buscar una amigable composición, pero con la

⁷² El acto mismo de la “clasificación” es controvertido, sujeto al debate propio de la interpretación de principios legales. En opinión de expertos como Sandra Serrano (2004), al momento mismo de recibirse la queja, el personal que atiende la quejoso debe estar capacitado para saber si existe la probabilidad de que la autoridad, además de cometer la violación de un derecho humano, hubiera cometido un delito o una falta administrativa. En primer lugar, el personal de la CNDH debe indicarle al quejoso cuáles son las alternativas jurisdiccionales que tiene a su disposición, pero además la Comisión tiene la responsabilidad de interponer la

posibilidad siempre latente de generar controversias entre quien “construye la argumentación” y quien la revisa. De acuerdo con informantes que han sido visitantes adjuntos,

“debes de considerar con qué autoridad vas a tratar para saber en qué términos va a ir la recomendación, ¿por qué? Pues porque hay mucho temor de este personal que en continua rotación, el día de mañana vas a estar [pidiendo trabajo] en la institución a la que dirigiste una recomendación, ¿no? Entonces, por eso, mejor tratas de llegar a una ‘amigable composición’, si es que en derechos humanos se puede llegar a eso, luego de que los vulneraron (...)”

“(...) también depende de con qué autoridad estás tratando y cómo le estés planteando la situación, hay asuntos delicados y entonces le buscan cómo ponerle florecitas, ¿no?, y eso está mal porque el Ombudsman no debería flaquear, pero estamos en México, ¿verdad?”

“(...) si se tratara únicamente de trabajarles un formato predeterminado, entonces ya no necesitarías tu argumentación jurídica (...) muchas veces se van mal fundamentados (...)”

“tendrías que ser sensible ante los problemas sociales y su relación con la aplicación de la Ley, tienes que ser consciente de que a veces los quejosos no pueden venir, que te dan lo que a su real saber y entender les hace redactar un texto, ahí es la capacidad del Visitador de integrar y saber qué es lo que se va a defender”.

“Los anteriores directores te decían ‘es que no tienes que ver el artículo, tienes que ver el espíritu de las leyes, por qué fue hecho así, a ver, tú por qué piensas que fue hecho así, qué son los derechos humanos finalmente’, es que los derechos humanos son oportunidades para toda la gente (...) era un trabajo más de pensar, ¿no?, que de estar copiándose citas. Y obviamente había muchas cosas ya hechas, no se trataba de descubrir algo, pero sí de ayudar a la gente. Y no a todos se les ayuda de la misma manera”.

La complejidad y la pluralidad de significados implícita en el tratamiento dado a cada queja deriva de lo que cada grupo percibe como “definición de los derechos humanos” y, por tanto, qué es lo que se busca defender y bajo qué tipo de argumentaciones. La última

denuncia o queja administrativa respectiva cuando se entere de los hechos que puedan constituir delitos o faltas. Para ejercer esta facultad la CNDH, en opinión de Serrano, no tendría que esperar a concluir el expediente, esto sería una dilación innecesaria, la sola recepción de la queja puede dar elementos al personal del Organismo para decidirse a ejercerla. El no ejercicio de esta facultad promovería la dilación en la impartición de justicia y, en última instancia, impunidad.

declaración es reveladora: “*los derechos humanos son oportunidades para toda la gente (...) era un trabajo más de pensar (...) no se trataba de descubrir algo, pero sí de ayudar a la gente. Y no a todos se les ayuda de la misma manera”.*

El identificar a los derechos humanos como “oportunidades” requiere de una visión no sólo de jurista, sino más “de estrategia” para garantizar su defensa y promoción: las oportunidades no llegan. Se identifican. Se construyen. Eso implica vislumbrar qué tipo de condiciones vuelven propicio invocar un cierto tipo de argumentación, evaluar los recursos provenientes del ambiente político y, seguramente, hasta la situación socioeconómica del quejoso pues “no a todos se les ayuda de la misma manera”. Sin duda, es “un trabajo más de pensar” que

*“[depende de] tu **sensibilidad**, porque eso te permite tener **olfato para allegarte a la verdad histórica** y sólo entonces buscar **convertirla en verdad jurídica**. No es llorar con el quejoso, sino **saber con quién estás trabajando y qué elementos debes entonces investigar, saber leerlos, incluso aquellos que son afectados por vaivenes políticos y económicos** (...) para poder vislumbrar la coyuntura, cómo asumir un asunto que, si bien no es delicado, cómo **asumir un asunto sin mayores perjuicios a los quejosos**”.*

“*Allegarse a la verdad histórica*” es lo que se pretende al integrar un expediente, “*saber con quién estás trabajando y qué elementos debes entonces investigar*”, requerirá entonces tener conocimientos en torno a la composición de la administración pública mexicana, al ser sus autoridades y funcionarios quienes deberán proporcionar información necesaria para la integración del expediente:

*“(...) se necesita ver la **base sociológica de la propia Ley**, si bien se va a aplicar la Ley, hay que ver **bajo qué bases se va a aplicar**, si no, para qué están las **otras disciplinas**, ¿no?”*

*“(...) porque hay que reconocer que la Ley también se interpreta, porque **dependerá de a qué sector de la población se está defendiendo u orientando**. Los DH van más allá de aprenderse un código o un procedimiento o una Ley porque, para eso, para el código, para eso están los **órganos jurisdiccionales**”.*

La argumentación jurídica tendrá que someterse a su viabilidad en un determinado contexto social: todo dependerá de “*a qué sector de la población se está defendiendo u orientando*”; el análisis interdisciplinario tendría que ser lo que diferenciara a la CNDH de los órganos jurisdiccionales, y la sensibilidad social en un país en donde la pobreza es la mayor violación de los derechos humanos tendría que ser su característica distintiva.

Se trata finalmente de reconocer que la construcción cotidiana de una organización como la CNDH se cristaliza en procesos como la integración de un expediente, y la revisión de un proyecto de conclusión. Esos procesos sintetizan las interacciones sociales en las que se crean significados, se reconstruyen, se negocian y se elaboran. Es cierto, cualquier acción colectiva requiere un elemento compartido de significado. Pero también debe reconocerse que es el actor quien hace uso de ciertos mecanismos o procedimientos interpretativos, más que de “normas sociales internalizadas”, para calificar o reconocer qué normas son “apropiadas” y relevantes en determinadas situaciones, qué elementos de significado son compartidos y, finalmente, llegar a inferir si es conveniente adoptar o desempeñar ciertos roles. Siguiendo a Cicourel (1974, citado por Czarniawska, 1992), esos procedimientos interpretativos permiten al actor sostener un sentido de estructura social sobre el curso de ambientes sociales cambiantes, identificar escenarios que llevarían a la invocación de normas “apropiadas”, así como asignar significado a –y encontrar sentido en- el ambiente.

Así, existen reglas normativas que constituyen el significado compartido, no necesariamente en el sentido de aceptación, sino de reconocimiento (“*esta persona contradice mi argumentación y mis procedimientos. Aún si yo no los comparto, reconozco su acción. Sé que busca otra forma de dar tratamiento a una queja*”). Los procedimientos interpretativos (“*Yo sé que se trata de dar tratamiento a una queja, aquí viene el escenario para el debate*”) proveen de un sentido de orden social que es crucial si el orden normativo está siendo constantemente negociado (“*¿recomendación o amigable composición?*”), o construido (“*confrontemos puntos de vista mientras concluye el tratamiento a la queja*”). En conclusión, los procedimientos interpretativos son necesarios para “hacer sentido” de las normas sociales. El orden social y el orden normativo dependen, finalmente, de los

procedimientos interpretativos que ayudan a determinar la existencia de por lo menos un elemento compartido de significado, necesario para el desarrollo de la acción colectiva⁷³.

4.4 La recomendación como un “texto abierto” sujeto a negociación entre los actores.

La construcción argumentativa necesaria para emitir una recomendación en materia de derechos humanos es una acción humana, intencional, que tiene lugar entre actores en un orden social dado (Harré, 1982, citado por Czarniawska, 1997). Podemos relacionar ese concepto de acción con una tradición de pensamiento relevante: la hermenéutica literaria de Ricoeur (1981). Así, la acción significativa puede ser considerada como texto, y viceversa. La acción significativa comparte los rasgos constitutivos del texto, en la medida en que tiene relevancia más allá de su contexto inmediato y puede ser leída como un “trabajo abierto”. Si se considera la recomendación que emite la CNDH como un mecanismo institucional de crear identidades tanto personales (“este es un funcionario violador de derechos humanos”) como colectivas (“esta organización viola los derechos humanos”), la acción necesaria para su generación puede ser vista como texto:

Circundante a cualquier texto están las condiciones contextuales implícitas en su generación, los participantes involucrados en transmitirlo y recibirlo, (...) la naturaleza de esas condiciones implícitas y los roles de los participantes afectan el status de la información contenida en el texto (Bruss, 1976: 4, citado por Czarniawska, 1997).

Las condiciones contextuales implícitas y los roles de los participantes en la generación de cada recomendación o “amigable composición”, condicionan la forma en que se desarrolla su generación y su posterior recepción por parte de la opinión pública. Al igual que la

⁷³ Nos ubicamos así en una postura claramente constructivista: cualquier acción colectiva requiere un elemento compartido de significado. Los significados son así creados (tanto en interacciones sociales tanto como en interacciones con artefactos y naturaleza), deconstruidos, negociados y elaborados. La realidad, como la experimentamos diariamente, es socialmente construida. Cualquier edificio es socialmente construido. Éste consiste de ladrillos, morteros, trabajo humano, regulaciones a construcciones, diseño arquitectónico, expresión estética y demás; cada uno de ellos, a su vez, socialmente construidos y puestos juntos para formar un concepto socialmente construido de edificio (Czarniawska, 1992: 32).

producción de un presupuesto, la creación de una recomendación es una “escritura colectiva”, de acuerdo con Czarniawska (1997) es durante las negociaciones que llevan a la producción del texto que los recursos son divididos, los límites establecidos, las políticas fijadas y las decisiones hechas.

El estudiar la acción significativa implícita en generar una recomendación, vista como “texto abierto”, nos lleva a reconocer que ningún texto *es*, los textos *se vuelven*, a través de sus usos prácticos y de sus concretas interpretaciones: “si las cosas van bien, la apertura quizá persista, creando una plétora de interpretaciones innovadoras, algunas de las cuales eventualmente se vuelvan institucionalizadas. Es posible, de cualquier forma, que el juego de poder quizá interfiera y alguien verá el acoplamiento para ‘cerrar’ el texto a su manera” (Czarniawska, 1997).

Hasta que no interfiera el poder en el cierre del texto, subsistirá la multitud de interpretaciones. Lo que está en juego es la definición de la “retórica legítima” con la que los textos fueron escritos. Un texto como es la recomendación en materia de derechos humanos, reproducirá un cierto orden político, organizando, controlando y coordinando las acciones de gran cantidad de sujetos, dentro y fuera de la CNDH. En este sentido, “lo que los textos dicen es menos interesante que lo que hacen”, para volver a la distinción hecha por Silverman y Torode (1980, citado por Czarniawska, 1997), ubicando no sólo la función simbólica de las recomendaciones (en el sentido de *condición para* la realidad), sino su función política y práctica (como *parte de* una realidad específica).

Dado que el trabajo empeñado en la generación de la recomendación –desde la integración misma del expediente- requiere no sólo de recurrir a argumentaciones de tipo jurídico, sino a la interpretación de compromisos de orden institucional (“*ayudar a la gente*”, “*es por seguridad nacional*”, “*cuidando el prestigio*”, etc.), se pasa de la retórica vista como pura argumentación (persuasión) a la retórica vista como ornamentación (placer estético). Dentro de la perspectiva constructivista la evaluación acerca del tipo de retórica (persuasiva o estéticamente placentera) será realizada por la opinión pública, a través del diálogo y sus condiciones, incluyendo los participantes y sus identidades –creadas y re-creadas en la

interacción misma-; retórica e identidades deben ser aceptadas en las redes de acción que componen de los derechos humanos.

Como hemos revisado, lo que se desprende de una recomendación es delicado, pues está relacionado con lo que significan los derechos humanos, lo que significa su violación en un país como México y quiénes, finalmente, son calificados como violadores de derechos humanos. Se trata, entonces, de decisiones de vida o muerte. Y los individuos descargan tales decisiones en las instituciones:

Ningún raciocinio particular puede dar con la respuesta. En materia de justicia las decisiones más profundas no las toman individuos que actúan en calidad de tales, sino individuos que piensan dentro de instituciones y en nombre de éstas. Un sistema de justicia no tiene otra forma de existir que satisfacer cotidianamente necesidades institucionales. Concedida esta premisa, se diría que a los teóricos de la elección racional se les escapa el punto en que ésta se ejerce. De acuerdo con esta argumentación, elegir racionalmente no consiste en elegir de manera intermitente entre crisis o preferencias privadas, sino en elegir de manera continua entre instituciones sociales. De aquí se deduce que la filosofía moral es una empresa imposible si no comienza por los condicionamientos del pensamiento institucional (Douglas, 1986:178)

En cada decisión no son individuos racionales los que actúan, sino “individuos que piensan dentro de instituciones y en nombre de éstas”, que argumentan con base en la carga simbólica y política de cada principio al que se recurre para depositar en las instituciones el trabajo de pensar y decidir con cierta legitimidad.

Analizando la identidad de los visitantes al interior de la CNDH, ellos parecen ser verdaderos maestros del escepticismo radical y, paradójicamente, eso no les impide mantener un compromiso con la realidad. Tienen que realizar un esfuerzo por evaluar no sólo argumentaciones jurídicas, sino cálculos de orden político para reconocer la contundencia, el impacto, con los que la posible recomendación podría ser recibida. Son más “intelectuales” que cualquier otro grupo que podría estudiarse en la CNDH. Viven constreñidos entre apariencia y realidad, esto es, entre política y técnica jurídica, gastando mucho de su energía en ello. Como haría cualquier intelectual (o académico), tratarán de influir en los políticos con argumentos pero, a diferencia de los académicos, tienen acceso a la realidad vía la jerarquía organizacional. Quizá esto les da más poder, en el sentido

convencional de la palabra, pero también, como veremos más adelante, les obliga a vivir entre paradojas (Estado/autonomía, estructura jerárquica/estructura colegiada, Democracia/eficiencia, Revisión/creatividad, etc.), sabiendo que quizá no podrán resolverlas.

4.5 Del conocimiento jurídico para emitir recomendaciones a su negociación política y a la evaluación de su eficacia simbólica.

Se trata entonces de identificar que no basta con el conocimiento jurídico para disponerse a redactar un proyecto de conclusión. El centro del debate está en *qué* es lo que *conoce* en materia de derechos humanos cada grupo. Seguramente este tipo de controversias se presenta en aquellas organizaciones en donde es el conocimiento la “materia prima” esencial en las labores cotidianas (universidades, laboratorios, juzgados, etc.), en este caso, en la construcción de argumentaciones y estrategias para impactar en la promoción y defensa de los derechos humanos⁷⁴. Finalmente,

El conocer representa la actividad más condicionada socialmente de la persona y el conocimiento es la creación social por excelencia. En la misma estructura del lenguaje hay una filosofía característica de la comunidad, incluso una simple palabra puede contener una filosofía compleja (...) Cualquier teoría del conocimiento que no tenga en cuenta, como principio general y concreto, esta condicionalidad sociológica de todo conocimiento es una trivialidad (Fleck, 1935:42, citado por Douglas, 1986:89-90).

En tal perspectiva, el “buen conocimiento” es el que es juzgado por una comunidad relevante, situada en tiempo y espacio, como útil, moral o hermoso. En la visión de Rorty (1987, citado por Czarniawska, 1997), no hay un criterio universal a priori, todos ellos son acuerdos temporales y localizados en una “comunidad escolar” sobre lo que es “bueno”, “funcional” o “hermoso”. En cada campo estas definiciones serán diferentes. Las raíces de

⁷⁴ Foucault ya había aludido a este tipo de instituciones basadas en el conocimiento, cuya legitimidad depende del uso y la ostentación que de éste se realiza. Así, el poder médico encuentra sus garantías y sus justificaciones en los privilegios del conocimiento. Se adquiere un derecho traducido en términos de “una competencia que se ejerce sobre una ignorancia”. Se trata de instituciones que se basan en la cualificación para intervenir y por tanto dependen del saber, de esa forma singular de poder-saber que es el conocimiento.

la legitimidad estarán en la congruencia con aquellos acuerdos temporales y localizados sobre lo definido como aceptable y verdadero por los integrantes de un campo. En el caso de los derechos humanos, lo “verdadero” no es igual para el integrante de una ONG como *Human Rights Watch* que para un funcionario de la PGR investigado por la CNDH. Como apuntara Orwell entre otros, no hay control más estricto que el que es ejercido por los pares, no necesariamente pertenecientes a una jerarquía formal. Después de todo, “la verdad depende de nuestras voluntades, y nuestras voluntades cambian con el tiempo”, recordando a Foucault.

5. Obstáculos a la institucionalización de la figura del *ombudsman* en México. Los derechos humanos como un territorio institucionalmente debatido.

Podemos entonces comenzar a teorizar acerca de tres de los obstáculos a los que se enfrentan los principios de justicia implícitos en la defensa y promoción de los derechos humanos para ser reconocidos como instituciones legítimas en un país como México:

5.1 Las instituciones guardan correspondencia con los “mundos de pensamiento” y con el orden social prevaleciente.

Como señala Lena Jayyusi (1984:4, citado por Douglas, 1986:169), las categorías del Derecho tienen como referencia un marco normativo y moral, están ligadas a responsabilidades y se insertan en el orden práctico cotidiano. Descontextualizar los conceptos de coacción y opresión tal como se han desarrollado en Occidente y aplicarlos, por ejemplo, a las instituciones soviéticas, está fuera de lugar desde el punto de vista lógico. La utilización del término “coacción” presupone la existencia de derechos cuya vulneración da pie a esa descripción. Si un sistema social y político niega el derecho a la acumulación privada de capital, ser privado de algo respecto de lo cual no existe un derecho previo no es opresivo ni coercitivo en el mismo sentido en que lo sería en otras partes. Czarniawska (1997) diría que las organizaciones se despliegan contra el *background* de “mundos de pensamiento” de varias clases, algunos más centrales, algunos marginales para su existencia, y si en esos mundos de pensamiento se tolera la impunidad, poco puede hacerse por modificar esas conductas.

Volviendo al programa propugnado por Jayyusi, éste sólo estudia la práctica conversacional y las normas de pertinencia. Depende exclusivamente del habla y no incluye las estructuras de poder y las pautas de interacción. Sin esa dimensión, el origen de las construcciones morales añadidas a los conceptos verbales no puede rastrearse dirigiéndose a fuentes de contrastación distintas y, por lo tanto, su interpretación no puede validarse de forma independiente. Jayyusi sólo está dando un paso preliminar hacia la clasificación de los sistemas de categorías. El ejercicio completo clasificaría simultáneamente el orden social.

Para el caso de México, un análisis somero del orden social, de las estructuras de poder y las pautas de interacción, nos llevaría a concluir que la violación de los derechos humanos en México crea economía. Las actuales condiciones del modelo de acumulación impulsan la violación de los derechos. Grupo México no fue penalizado satisfactoriamente cuando se trató de resarcir los derechos de los mineros en Pasta de Conchos.

Más aun, la CNDH es una institución comparativamente joven, y el mismo término de “defensa de los derechos humanos” tendrá que arraigar en un contexto en donde, históricamente, estaba lejos de ser considerada una tradición: “ser privado de algo respecto de lo cual no existe un derecho previo no es opresivo ni coercitivo”, según señaló Jayyusi en el párrafo anterior. Hablar de derechos humanos en México es algo relativamente reciente. Según lo especifica el *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005*, el 29 de junio de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de la CNDH, en donde se establece que es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano. Para su reconocimiento constitucional tendrían que pasar siete años:

De acuerdo con el decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las Entidades Federativas, en el ámbito de sus competencias, establecieron organismos de protección de los derechos humanos que amparan el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. (*Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005*).

El nuevo Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que reglamenta la Ley de la CNDH y regula su estructura, facultades y funcionamiento como organismo público del Estado, entró en vigor apenas el 1 de enero de 2004, abrogando el que databa de 1992, año en el que la CNDH ni siquiera era autónoma. Organizaciones

públicas de reciente creación en México –IFE, CONAPRED, CNDH, Inmujeres, etc.- y los originales discursos a los que se recurre para justificar su creación en un contexto de restricción presupuestaria –discursos vinculados con problemáticas “posmodernas” (democracia, derechos humanos, equidad, inclusión, etc.)-, son vistos como “nuevos textos” que no pueden ser interpretados de acuerdo a las reglas previamente aceptadas: están abiertos a nuevas interpretaciones y, de nuevo, a los significados locales prevaletentes en cada comunidad. Czarniawska (1997) señala que, con el tiempo, algunas de esas interpretaciones quizá ganen sobre otras y adquieran legitimación; un nuevo orden será establecido y una nueva convención retórica será creada, mientras el texto llega a ser “cerrado”.

5.2 Ante una situación de crisis, lejos del cambio radical, los principios institucionales vigentes pueden acentuarse.

Siguiendo con la necesidad de contextualizar, se reconoce que los comportamientos en situaciones de crisis dependen de los modelos de justicia que se han interiorizado y de las instituciones que se han legitimado. William Torry (1984) es un antropólogo que ha estudiado las respuestas a las hambrunas en el contexto de aldeas o provincias aisladas que no pueden recurrir al socorro exterior, lo cual le ha llevado a preguntarse si esta terrible crisis produce un derrumbamiento de las normas.

Por el contrario, el sistema de emergencia empieza por introducir gradualmente un mayor rigor y severidad en los principios distributivos normales: el sistema de emergencia empieza por acortar las raciones de los desfavorecidos, los marginales y los sectores carentes de poder político. Protegiendo a los que están en el poder y ya se benefician de ventajas, se preservan las instituciones medulares y se mantienen abiertos los cauces de comunicación. El efecto es sostener un nivel mínimo de operaciones. A medida que la crisis se agrava y prosigue sus observaciones, Torry presencia una sistemática destrucción de determinadas categorías de personas. Puede reconocer quién está predestinado a morir de hambre (y las víctimas, por cierto, también), identificando el origen de los criterios de elección de las víctimas en los procesos de selección del sistema social regular. Sean cuales

sean los principios normativos aplicados para excluir del acceso a privilegios o seguridad – ya se basen en la cuna, el cargo, el sexo o la edad, o en la definición de la desviación social o la delincuencia-, estas exclusiones regulares apuntan a quienes van a obtener menos a medida que disminuyan los recursos y a quienes van a ser expulsados o dejados atrás para morir de hambre. Para sorpresa suya, la víctima preseleccionada acepta mansamente su destino. Su aceptación de la condición de víctimas indica a Torry que ha presenciado no la destrucción del orden social, sino su afirmación (Douglas, 1986:176).

Resolver decisiones de distribución y designar víctimas para cargar con el precio de las crisis, se deja en manos de instituciones reconocidas como legítimas. Sin embargo, este en un *status* difícilmente permanente en una sociedad que, por ser plural, encierra el germen del cambio en el corto o en el largo plazo. Nada tiene de extraño que autores como Calabresi y Babbit (1978:36, citados por Douglas, 1986:180) consideren poco satisfactoria la distribución por parte de instituciones políticas competentes y responsables. Éste es el precio de vivir en una sociedad plural en la que la legitimidad siempre está en entredicho.

Así, en materia de justicia, los individuos descargan tales decisiones en las instituciones. Ningún raciocinio particular puede dar con la respuesta. Las decisiones más profundas no son tomadas por individuos que actúan en calidad de tales, sino por individuos que piensan dentro de instituciones y en nombre de éstas. Un sistema de justicia no tiene otra forma de existir que satisfacer cotidianamente necesidades institucionales. Concedida esta premisa, se diría que a los teóricos de la elección racional se les escapa el punto en que esta elección se ejerce. De acuerdo con esta argumentación, elegir racionalmente no consiste en elegir de manera intermitente entre crisis o preferencias privadas, sino en elegir de manera continua entre instituciones sociales, por lo que la elección es una empresa imposible si no comienza por los condicionamientos del pensamiento institucional. Y que nadie busque consuelo en la idea de que los primitivos piensan a través de instituciones mientras que los modernos tomamos individual y racionalmente nuestras grandes decisiones. Esa misma idea es un ejemplo de cómo el trabajo de pensar se deja a las instituciones: apelar a la institución representada por la racionalidad individual –por lo demás, inexistente- como una forma de legitimar las decisiones.

Czarniawska (1997) señala que lo que nuestra “visión desde fuera” dice, es que el sistema sobrevive gracias a sus ficciones, a sus mitos, a sus ilusiones de selección, de *rational choice*, de intencionalidad, complejamente combinados estos elementos con el conocimiento y la sensación de cercanía, repetición y auto-reflexión.

La “reapropiación” de un modelo organizacional como la Calidad Total en una organización del tipo de la CNDH, tendría que pasar necesariamente por las analogías y metáforas que identifican lo que, deseablemente, se entiende por un *Ombudsman*. Douglas (1986:99) nos recuerda que Lévi-Strauss concibió la imagen del pensador como *bricoleur*, como artesano aficionado que convierte un reloj estropeado en un soporte para pipas, una mesa rota en paragüero, el paragüero en una lámpara y cualquier cosa en otra. El *bricoleur* utiliza todo lo que tiene a mano para efectuar todo tipo de transformaciones dentro de un inventario dado de enseres domésticos. Como en un juego intelectual, lo que Lévi-Strauss denomina “pensamiento salvaje” despliega toda una panoplia de ingeniosos paralelismos e inversiones, que resulta en complicadas transformaciones de su repertorio de analogías. Su noción de bricolaje describe muy bien las analogías recurrentes y los estilos de pensamiento que caracterizan cualquier civilización. Por tanto, también existe bricolaje intelectual en la sociedad moderna. Por ejemplo, la idea del cambio gradual se opone una y otra vez a la del cambio brusco y discontinuo, invocándose en apoyo de una u otra a la Naturaleza, a Dios o a la Biblia: los defensores del *status quo* tienden a pensar que la naturaleza favorece la continuidad, mientras que los partidarios de reformas radicales hacen una interpretación muy distinta de la naturaleza. Hasta la ciencia funda sus instituciones en analogías con la naturaleza, buscando encontrar una correspondencia entre el marco más general de sus controversias y el debate político de su tiempo. Así, el valor de la urbanidad frente a la rusticidad, o al revés, son tema de controversia. Este conjunto de opuestos que invoca el enfrentamiento entre naturaleza y cultura es constantemente remozado, en un trabajo de bricolaje, a partir de los restos del último debate, con el fin de proporcionar analogías naturales para cualquier nueva discusión que esté en el candelero político.

Al enfatizar que la construcción de analogías a partir de la naturaleza para sostener el sistema social vigente es bien conocida para los antropólogos, Douglas (1986) reconoce que no es común aplicar la idea del bricolaje como forma de pensamiento institucional a los problemas de la elección racional. Los dos campos de investigación, la antropología simbólica y la teoría de la elección racional, suelen mantenerse bien separados. Merece la pena formular estas ideas porque facilitan una nueva perspectiva para enfocar los problemas de la acción colectiva, además de que modifican nuestra concepción de la cognición humana. La construcción de instituciones es una empresa cognitiva. Hasta los sencillos actos de clasificar y recordar están institucionalizados.

5.3 El debate más difícil de concluir se presenta entre principios institucionales opuestos.

Douglas (1986:180) finaliza recordándonos que cuando los individuos discrepan sobre la justicia elemental, el conflicto más difícil de resolver se produce entre instituciones basadas en principios incompatibles⁷⁵. Cuanto más grave es el conflicto, tanto más útil es comprender las instituciones que realizan la mayor parte del pensamiento. De nada sirven las exhortaciones. De nada sirve aprobar leyes contra la discriminación. Que la Liga de Naciones adoptara resoluciones contra violaciones a derechos humanos –como la poligamia y la clitoridectomía- fue de escasa utilidad para las mujeres africanas. Predicar contra el maltrato de esposas y de niños no tiene más probabilidades de ser eficaz que predicar contra el alcohol, las drogas, el racismo o el sexismo. De ellas deberíamos ocuparnos, no de los individuos, y deberíamos hacerlo continuamente, no sólo en momentos de crisis. Es así como se construyen las instituciones.

⁷⁵ Así por ejemplo, el caso de una prolongada huelga en una universidad pública puede inducir a la polarización de posturas justamente porque se trata de principios institucionales en lucha, lo cual llevaría a que cualquier debate se prolongue: reivindicación de derechos laborales *versus* el derecho de los alumnos a reincorporarse a las aulas. Ninguno de esos principios es mejor que otro, por tanto, el debate se prolonga. La batalla porque uno u otro principio gane, representa demasiado para cada grupo. Va en juego la legitimidad de su causa, la legitimidad de su misma existencia como coalición o grupo en lucha. Entonces, para dirimir el conflicto, sin necesidad de intrincadas discusiones ontológicas sobre qué principio institucional es el “más apropiado” para una Universidad que además es pública, puede recurrirse al análisis más sencillo en cualquier institución en un contexto de restricción presupuestal: el socorrido análisis costo-beneficio, aludir a lo que se puede medir, a la necesidad de ser racionales, argumentos siempre válidos en un contexto en el que se privilegia el economicismo metodológico ante cualquier problemática social.

Preguntémonos qué pasa con la diplomacia cuando entran en conflicto diferentes tipos de instituciones. Entre instituciones de la misma clase, basadas en las mismas analogías de la naturaleza y marcadas por las mismas concepciones de justicia, la diplomacia tiene una oportunidad. Pero entre diferentes clases de instituciones, está por lo general destinada a fracasar. Las advertencias serán malinterpretadas. Las apelaciones a la naturaleza y la razón, convincentes para una parte, parecerán engañosas o infantiles a la otra. Si se admitiera que las instituciones legitimadas se ocupan de tomar las grandes decisiones, habría que cambiar muchas otras cosas. Las instituciones legitimadas son diferentes en cada contexto porque las analogías naturalizadas y, por tanto, las definiciones de lo que es justo o es correcto, difieren de acuerdo con el orden social prevaleciente en cada latitud. Lo más sencillo sería formular modelos que sirvieran para dotar a la teoría social de un agente individual ahistórico y libre de trabas. Pero Mary Douglas (1986:182) nos llama a reconocer que la comunidad penetra en la mente de sus miembros⁷⁶, la experiencia que éstos comparten dentro de ella tiene efecto en sus deseos, contribuye a su autodefinición y a sus concepciones de lo valioso.

En ese sentido, la viabilidad de instituciones como el *ombudsman* en México es poca cuando se trata de un conflicto tan profundo como el que se deriva de instituciones basadas en principios incompatibles: la incuestionable autoridad estatal –en un país donde la tradición estatista indujo a patrones de patrimonialismo y discrecionalidad- frente a los reclamos sociales de justicia –que implican la generación de cambios radicales más allá de la emisión de recomendaciones-, llevan a que la CNDH opte, al parecer, por favorecer a la primera. Como se señaló en el párrafo anterior, entre diferentes clases de instituciones –que además son las que realizan la mayor parte del pensamiento-, cualquier tipo de diplomacia –y de organismo que busque la conciliación- está por lo general destinada a fracasar. Se trata de analogías incompatibles, necesariamente excluyentes, marcadas por distintas concepciones de lo que es la justicia: “las apelaciones a la naturaleza y la razón,

⁷⁶ Según esta visión, desde la niñez somos educados para reconocer los materiales más elementales de la metáfora y la analogía en nuestra propia experiencia social. Cada vez que se agote la energía necesaria para realizar una tarea clasificatoria independiente, podemos respaldarnos en esos “fragmentos prototeóricos” disponibles para ser vehículos a las preocupaciones sociales más profundas.

convincientes para una parte, parecerán engañosas o infantiles a la otra”, según fuera especificado por Douglas anteriormente. Por tanto, lo que impera son pronunciamientos como los de Dresser (2008), en cuanto a que “la CNDH está de un lado y la sociedad del otro. José Luis Soberanes con frecuencia se para del lado del poder y no del lado de quienes padecen sus abusos. En lugar de ejercer al máximo su mandato, una y otra vez opta por diluirlo”, lo cual se manifiesta cada vez que “Soberanes (...) piensa que es suficiente emitir una recomendación y cerrar el expediente, como lo hizo en el caso de Francisco Ramírez Acuña⁷⁷ y los abusos policíacos que avaló en Guadalajara. Como lo hizo en el caso de Atenco. La postura del presidente de la CNDH es emitir una recomendación y lavarse las manos, aunque haya sido rechazada. Piensa que con eso ya cumplió, cuando no debería ser así”.

Finalmente, si buscamos responder a qué es lo que tendría que hacer la CNDH para lograr la indispensable legitimidad, tendremos que comenzar por analizar una de las críticas que le es dirigida, en el sentido de que “en lugar de construir una relación constructiva con otras organizaciones abocadas a la protección de los derechos humanos, intenta desacreditarlas. En vez de proveer apoyo a las víctimas, acaba peleándose con ellas”, además de que “se pelea con organizaciones internacionales cuando debería ser visto como un aliado de sus causas. Protege más a las instituciones que a las personas cuyos derechos son violados por ellas. Y no ha logrado establecer una relación constructiva con las víctimas ni con otros actores nacionales e internacionales que las defienden” (Dresser, 2008). Cambiar esta situación es posible, a partir de aplicar cierta reflexividad a la interacción más cotidiana con miras a volverla parte de una red de acciones que lleven a la generación de nuevas estructuras.

⁷⁷ Quien después sería el primer secretario de Gobernación del sexenio calderonista, lo cual tiene que ver con lo señalado por Visitadores Adjuntos acerca del “temor” a emitir recomendaciones en un sistema político como el mexicano, que orilla a “*ponerle florecitas*” a ciertos proyectos de conclusión. Se trata de un sistema político al que podría aplicarse a lo que concluyó Michel Crozier, cuya descripción casi etnográfica de 2 organizaciones –con un muy poderoso mensaje no funcionalista- se acercó a la construcción social de la realidad organizacional: la conciencia de que todos los grupos tienen que coexistir, la conciencia de la interconexión de privilegios, un consenso general concerniente a un mínimo de eficiencia, y el carácter simbólico –y entonces no literalmente amenazante- de la lucha de poder (Czarniawska, 1992:95).

Acorde con la teoría de la Estructuración expuesta en el capítulo anterior, tendría que partirse del supuesto de que los cambios son posibles porque las estructuras no están dadas:

“Las identidades y las estructuras surgen de las interacciones y de las conversaciones actuales. Las identidades del actor pueden ser creadas con ayuda de modelos, pero su relevancia es confirmada o rechazada en las interacciones concretas, es decir, en la práctica. No es suficiente con seleccionar un modelo atractivo y copiarlo. La nueva identidad tiene que ser aceptada por los principales actores involucrados, esto implica un posicionamiento vis-à-vis esos Otros” (Czarniawska, 1997:111)

Esta autora afirma que lo anterior aplica a estructuras, o a las reglas de acción y de narración. La acción del gobierno (o más bien, la actual inacción) ha creado un nuevo espacio, una cierta libertad, un vacío, pero no nuevas reglas. Nuevas reglas de esta clase deben ser creadas a través de la interacción⁷⁸ y de la acción: “sólo sabes si es correcto o malo cuando tú (o alguien más) ya lo han actuado”.

Cambiar el orden vigente para hacer los derechos humanos un tema fundamental tendría que llevar a la CNDH al intento de construir una nueva red de acción. Tales intentos pueden finalizar en el establecimiento de una nueva organización formal (un Consejo Consultivo evidentemente plural, por ejemplo), lo cual puede también llevar a una transformación institucional, en la que las preguntas centrales sean: ¿cuál es la principal actividad dentro de la defensa de derechos humanos?, ¿cuáles son las prácticas y acciones permitidas?, quiénes son los socios –nacionales e internacionales, académicos y ciudadanos- apropiados? Así, la construcción de de una nueva red de acción implica cambio de rutinas, como cualquier cambio organizacional, pero quizá vaya mucho más allá, creando nuevas organizaciones y disolviendo las existentes o más aun, estableciendo nuevos patrones de acción y justificándolos como nuevas instituciones,

⁷⁸ La importancia de las interacciones más comunes deriva de que, por ejemplo, las identidades son desarrolladas en las conversaciones. Para ser más exactos, lo que logramos en las conversaciones es el posicionamiento vis-à-vis con otra gente, contra el *background* de una trama que es negociada por quienes toman parte en la conversación. Así, el *self* es producido, reproducido, y mantenido en conversaciones, pasadas y presentes. Es constituido por la comunidad, como Rorty dice, en el sentido de ser creado por aquellos que toman parte en una conversación; es histórico porque las conversaciones pasadas son evocadas en el curso de las presentes (Czarniawska, 1997:45).

Para Czarniawska (1997:159), se trata de reestructurar el viejo campo reconociendo que, mientras sus redes de acción permanezcan siendo las mismas, es difícil construir una nueva identidad. Sólo la formación de nuevas redes de acción hace crecer la esperanza de crear nuevas identidades. Sólo a partir de la construcción de esas originales redes pueden proponerse políticas públicas diferentes. Por ejemplo, Si la CNDH diera un adecuado seguimiento a sus recomendaciones, auxiliándose para ello de organizaciones de la sociedad civil, de instituciones académicas o de organismos internacionales que hasta ahora han sido sus principales críticos, como *Human Rights Watch*, Amnistía Internacional o la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Si se considerara seriamente la demanda de renovar al campo organizacional que rodea al *ombudsman* en México para así construir una nueva identidad, tendría que empezar por reconocerse y respetarse la pluralidad, la diferencia y, por tanto, el conflicto que pudiera generarse por los distintos criterios y principios institucionales en pugna durante la construcción de una recomendación. El campo de los derechos humanos, al igual que otros como el académico, el científico, el electoral, y todos aquellos en los que se trabaja por principios institucionales relacionados con la reivindicación de la justicia, la equidad, el conocimiento, etc., en suma, principios vinculados con los más altos valores humanos, difícilmente pueden optar por el cambio radical a partir de la eliminación de la disidencia. Czarniawska (1997:183) señala que el campo entonces “perdería”, y aún podría ser destruido si alguna intervención totalitaria buscara remover el natural conflicto y la “tensión saludable”, o si se permitiera que creciera hasta llegar a una guerra civil. Incluir dentro del *ombudsman* a sus principales críticos podría representar una oportunidad no sólo de legitimarse “remodelando un poco la fachada” –de acuerdo con el NIS, incorporando el “mito racionalizado” de la pluralidad democrática-, sino de lograr un cambio real, sustancial porque, “¿puede un cambio ser realizado si aquellos responsables del cambio son también responsables por el estado que llevó a la demanda por el cambio? Puede una deconstrucción ser llevada a cabo con las mismas herramientas conceptuales que fueron usadas para la construcción?” La renovación de cuadros en una organización lleva implícitamente a una transformación de las redes de acción, a una renovación de prácticas y de valores; es necesaria entonces porque, como es señalado por Czarniawska (1997)

recuperando a la feminista afroamericana Audre Lorde, “las herramientas del maestro nunca desmantelarán la casa del maestro”.

En México, el *ombudsman* podría jugar un rol estratégico, definitorio, en el actual régimen. Entre otras razones porque, en nuestro país, un término como el de “Reforma del Estado” no ha buscado más que la ampliación de esferas privadas, la profundización de la apertura comercial y la inserción financiera en mercados internacionales. Los niveles de pauperización son cada vez mayores, nos convertimos cada vez más en la “sociedad de riesgo” en los términos de Beck (1998) y Giddens (1993). La “explosión de lo social” y la emergencia de la socialidad⁷⁹ tendrían que ser inevitables, y el *ombudsman* debería de desempeñar un papel central en ello.

En tiempos en que suele mencionarse a la “participación social” y a la “construcción de capacidades ciudadanas” como las soluciones al abandono de la intervención estatal en tareas fundamentales –como la misma redistribución del ingreso– cuando, paradójicamente, la actual política económica y sus programas sociales impulsan justamente a la destrucción de ciudadanía, la capacitación en materia de derechos humanos sería esencial para generar un cambio en las condiciones reales de vida de la población a la que se sirve: una sociedad que se percibe a sí misma como sociedad del riesgo, se convierte con ello en reflexiva; los fundamentos de su actividad y sus metas se convierten en objeto de controversias públicas. La moral y la política ganan prioridad sobre un razonar científico cambiante e inseguro en sí mismo (Beck, 1998: 178-181). Se trata de atreverse a buscar respuestas locales en tiempos en que las inseguridades, la incertidumbre y los riesgos tienden a la individualización pero también pueden impulsar que la política se descentralice y que sean los individuos conscientes de sus problemas locales los que se unan en redes, en organizaciones no gubernamentales, en asociaciones y en movimientos internacionales, para realizar acciones orientadas a definir cambios en donde se actúe localmente y se piense

⁷⁹ Lo social es lo que reposa únicamente sobre la razón, el trabajo, el progreso o la fe en el porvenir, lo que constituye las instituciones sociales, mientras que la *socialidad* integra afectivamente lo sensible, lo imaginario, lo lúdico, lo onírico, el inconsciente colectivo. Se trata de pasar de lo social simplemente mecánico hacia una *socialidad* mucho más rica, que integra parámetros humanos constitutivos de lo que realmente nos define, de lo que nuestra especie animal es, y que la modernidad había dejado de lado (Maffesoli, 2000: 255).

globalmente. La autonomía de instituciones como la CNDH podría ser utilizada para fortalecer la llamada “subpolítica” (Alfie y Méndez, 2000:195): frente a la caída del poder central, de las verdades universales, de las instituciones incuestionables, del fallido sistema de expertos científicos, los individuos conscientes de los riesgos tratarían de equilibrar mediante su participación activa y permanente los destrozos a los cuales nos condujo la sociedad industrial. Ya no la verticalidad de Dios, del Ser, del hombre, del machismo, del paternalismo, del patriarcalismo triunfantes, sino la horizontalidad fraterna (Maffesoli, 2000:267). El *ombudsman* mexicano podría ocupar un lugar central en estos esfuerzos. En caso contrario, este tipo de organizaciones se limitarían a apuntalar, “amortiguar”, catalizar y legitimar los actuales cambios económicos a través de instituciones políticas a las que el presupuesto público no les es escatimado bajo ninguna circunstancia.

6. Hacia la construcción de un modelo propio de calidad para la CNDH.

A partir de las anteriores analogías emergentes podemos empezar a inferir una definición de calidad apropiada para una institución como la CNDH, con énfasis en cinco dimensiones:

1. visión estratégica,
2. perspectiva hacia el futuro,
3. énfasis en usuarios,
4. énfasis en productos clave,
5. evaluación de orden cualitativo.

Explicaremos cada uno de estos criterios a continuación.

6.1 Visión Estratégica

1. Un <i>ombudsman</i> se autolimita cuando ejercita sus facultades de manera aislada , pues disminuye el impulso que le da a sus actos y con esto reduce el alcance de la magistratura de opinión de la que es responsable. Crear una estrategia concatenada y coordinada de esfuerzos es la primera responsabilidad de la CNDH. Todas las facultades que le fueron otorgadas tienen el mismo objetivo: proteger derechos humanos, ¿por qué limitarse a utilizar sólo algunas frente a las violaciones? (p. 2)	Facultades aisladas / Estrategia en su ejercicio
2. (...) las adecuaciones en el orden legislativo o constitucional no pueden llegar a convertirse en un beneficio directo para las personas, si las facultades y obligaciones con las que se dotan a las instituciones no se ejercitan . Aparentemente, después de la reforma constitucional del artículo 102 apartado B de 2001, la CNDH debió haberse convertido en un organismo activo, crítico y oportuno. (p. 2)	Atribuciones legales / Voluntad para ejercerlas
3. (...) en el documento de la recomendación deben incluirse , cuando proceda, propuestas de modificaciones administrativas o legislativas , recordemos que uno de los fines principales es evitar la repetición de las violaciones . Proponer la eliminación de condiciones que promueven futuras violaciones es una tarea ineludible del <i>ombudsman</i> . ¿De qué serviría solucionar un caso y dejar abiertas las puertas para que se sigan produciendo actos violatorios a los DH? (p. 8)	Denuncia presente / impacto en futuro
4. La investigación que se realice para llegar a la certeza de los hechos planteados en la queja debe estar sustentada de los suficientes elementos probatorios sin limitarse únicamente al contenido de lo expuesto por el quejoso y a la respuesta de la autoridad . (p. 5)	Control / Creatividad

5. Tanto los visitantes generales como sus adjuntos están obligados a utilizar todos los medios de prueba para llegar a emitir una resolución sobre la existencia o no de un hecho violatorio de DH. Cualquiera que sea la conclusión del expediente de queja, ha de estar fundamentada y motivada , por lo que no basta una consideración general y sin sustento suficiente, un razonamiento que lleve a dar certeza siempre será exigible para un <i>ombudsman</i> . No sólo se trata de proteger los DH del quejoso sino, inclusive, de la autoridad misma. (p. 5)	Consideración general / Certeza particular
6. Tratar de llegar a una conciliación antes que a una recomendación debe ser siempre el propósito de la CNDH y esto es así porque: a) el quejoso puede ver reparada la violación sufrida, y b) la autoridad ya está comprometida a hacer los cambios propuestos por el Ombudsman así como a satisfacer al quejoso. (p. 6-7)	Conciliación / Recomendación
7. Las recomendaciones son , al mismo tiempo, oportunidades para dirigir la política de derechos humanos que debe guiar al Estado. La oportunidad con la que cuenta la CNDH es invaluable, pues es un organismo que, al ser autónomo , no se encuentra supeditado a nadie y puede elevarse sobre los demás poderes para observar que sus actividades se apeguen a los derechos fundamentales. (p. 7)	Estado / autonomía
8. Al formular las respectivas propuestas la Comisión Nacional debe asegurarse de que armonicen con el marco jurídico en su totalidad y si esto no es así, entonces proponer la adecuación respectiva. Un <i>ombudsman</i> no puede autolimitarse , su labor es señalar aquello que está mal o es inadecuado para la protección de los derechos humanos , es la labor de los legisladores y del ejecutivo, en su caso, hacer las correcciones necesarias. Esto no implica que pueda hacer propuestas fuera de la realidad, pero siempre debe tender a lograr un mayor beneficio para la sociedad. (p. 9)	Denuncia presente/ impacto futuro
9. La CNDH que queremos es un organismo que se encuentre en funcionamiento, plenamente activo, en ejercicio de todas sus facultades, actuando en conjunto para proteger y difundir los DH: (p. 12)	Trabajo burocrático / Extrema actividad

La dimensión estratégica propia del trabajo de defensa y promoción de derechos humanos proviene de dos aspectos clave señalados en el cuadro anterior:

- El imperativo de lograr que la CNDH sea percibida como un organismo que no se autolimita sino que utiliza sus facultades plenamente, sin concesiones, activo y crítico;
- la conveniencia de considerar todas las actividades, facultades y atribuciones de la CNDH como una compleja red que, en su totalidad, puede potenciar el impacto de las labores desempeñadas desde esta institución.

Cada uno de estos aspectos será analizado con mayor detenimiento a continuación.

A. Visión de la CNDH como un organismo que no se autolimita.

La visión que tendría que guiar el desempeño y las decisiones de la CNDH hacia el largo plazo, es la de ser identificada como una organización que no se autolimita, sino que utiliza sus facultades plenamente, sin concesiones, activo, crítico y oportuno. De acuerdo con algunos de los señalamientos anteriores (1, 2, 8 y 9), la visión que tendría que conducir los quehaceres de la CNDH es la de una organización firme e implacable, que no se “autolimita” sino que haga uso con absoluta plenitud de las facultades y atribuciones legales y constitucionales que la convierten en una organización pública excepcional, al gozar de una autonomía que le permite “elevarse sobre los demás poderes”. Ello implica atender con creatividad el presente, con miras a garantizar la trascendencia futura de cualquier medida adoptada.

B. Creatividad a lo largo del proceso necesario para la generación de recomendaciones.

La creatividad implica también saber trasladar la mirada del presente hacia el futuro como la única manera de trascender en la protección y defensa de los derechos humanos. La visión estratégica que tendría que guiar el desempeño de esta institución implica dirigir la mirada del presente hacia el futuro. Primero, atender las necesidades del presente requiere gozar de una cualidad que va más allá del conocimiento jurídico: la creatividad. Esta cualidad debe ostentarse durante tres momentos críticos vinculados con la generación de recomendaciones:

- al buscar allegarse de elementos que garanticen certeza de lo planteado en la queja, así como al utilizar todos los medios de prueba, deberá irse más allá de lo expuesto tanto por el quejoso como por la autoridad, así como trascender de una consideración general a una conclusión de expediente rigurosamente fundamentada y motivada (puntos 4 y 5);
- al transformar una posible recomendación en conciliación como una primer estrategia para llegar de manera más rápida a la reparación de la violación (punto 6).

Por tanto, la cantidad de recomendaciones emitidas no es lo más importante, pues una conciliación puede llegar a tener mucho mayor impacto;

- al construir recomendaciones como si se identificaran oportunidades para dirigir la política de derechos humanos propia del Estado mexicano, aprovechando la autonomía que le permite “elevarse sobre los demás poderes” (punto 7). Por eso es que hacer una evaluación del contexto para identificar “oportunidades” requiere adoptar una visión estratégica y necesariamente apuntando hacia el futuro.

6.2 Perspectiva hacia el futuro.

La necesidad de ir más allá del trabajo burocrático para que su realización se “resignifique” en términos de “cálculo estratégico”, lo cual llevará a trasladar la dimensión temporal esencial del presente hacia el futuro.

1. El <i>ombudsman</i> nacional debe ser una persona activa , que busque los ámbitos donde las violaciones a los DH son más proclives de suceder, antes que esperar a que sucedan. (p. 3)	Intervención activa / Recepción pasiva
2. Cada causa de conclusión puede revestir características peculiares. Por ejemplo, cuando un caso es concluido por <i>No competencia</i> de la Comisión, será responsabilidad del visitador esclarecer por qué el ombudsman no puede actuar en ese caso en particular (...) podría ser algo tan sencillo como una imposibilidad legal. Sin embargo, hay otras causas de conclusión que no parecen muy claras , como <i>Desistimiento del quejoso</i> . El visitador tendrá que dar las razones que garanticen que el quejoso no se vio presionado para desistirse , y en su caso, por las que la CNDH no continuó el caso de oficio . También merecen mayores explicaciones los expedientes de queja concluidos <i>Durante el procedimiento</i> . Al día de hoy, no se puede saber en qué se restituyó al quejoso o cuáles fueron los elementos que se modificaron –administrativos o reglamentarios- en la dependencia de la presunta autoridad responsable. Pero lo más importante en todos los casos, es que no se conoce el estado de satisfacción del quejoso ni cómo ha incidido la CNDH en la prevención de futuras violaciones. (p. 6)	Conclusión presente / prevención futura
3. El uso de instrumentos internacionales y de leyes nacionales , además de los elementos mismos de la investigación, no sólo fundamentan la recomendación sino que ayudan a que se vaya generando una base de interpretación de esos preceptos legales (...) debe ir construyendo criterios de interpretación que puedan ser utilizados por las autoridades y por los particulares en otras ocasiones. (p. 7)	Solidez presente / Interpretación futura
4. (...) en el documento de la recomendación deben incluirse, cuando proceda,	Denuncia

<p>propuestas de modificaciones administrativas o legislativas, recordemos que uno de los fines principales es evitar la repetición de las violaciones. Proponer la eliminación de condiciones que promueven futuras violaciones es una tarea ineludible del <i>ombudsman</i>. ¿De qué serviría solucionar un caso y dejar abiertas las puertas para que se sigan produciendo actos violatorios a los DH? (p. 8)</p>	<p>presente / impacto en futuro</p>
<p>5. La recomendación misma es un precedente. Es directora del bien actuar de las autoridades en casos similares. Los agentes del Estado deben recurrir a las recomendaciones para saber cómo actuar y cuáles acciones son violadoras de derechos humanos. La recomendación tiene, entonces, una función pedagógica, pues al conocerlas las autoridades van aprendiendo qué hacer y qué no hacer. Por otro lado, los particulares también tienen mayores posibilidades de conocer cuáles son sus derechos al verlos reflejados en la realidad y no únicamente en los textos legales. La mejor forma de saber cuáles son los derechos es viéndolos actuar en un caso concreto. (p. 8)</p>	<p>Función legal/ Función pedagógica Textos legales/ realidad concreta</p>
<p>6. No debe perderse de vista que el objetivo más importante de una recomendación es reparar al quejoso en su derecho violado y lograr que los actos que dieron origen a la violación no se repitan. Además de las sanciones que puedan buscarse contra las autoridades violadoras de los DH, la recomendación debe tratar de lograr la reparación del daño en beneficio del quejoso. (p. 8)</p>	<p>Recomendac presente / Anulación futura de causas</p>
<p>7. La omisión de la reparación del daño tanto en una recomendación como en una conciliación no sólo deja a dichos documentos incompletos, sino que los hace ineficaces a favor del quejoso. (p. 8)</p>	<p>Recomendac presente / reparación</p>
<p>8. La meta de cualquier recomendación es que ésta sea cumplida, por ello, el seguimiento que se les dé completa la trayectoria de un expediente de queja. No basta con la aceptación de la autoridad sino que es necesaria una constante revisión de las acciones que lleve a cabo para alcanzar lo ahí planteado (...) no únicamente merecen seguimiento las recomendaciones sino también los expedientes concluidos por conciliación. (p. 8)</p>	<p>Denuncia presente/ impacto futuro (seguimiento)</p>
<p>9. El seguimiento es la garantía de cumplimiento, si esta actividad se deja como algo secundario la fuerza de las recomendaciones disminuye, a la vez que la eficacia de la institución como tal se reducirá hasta convertirla en un gran organismo sin objetivo. (p. 8)</p>	<p>Denuncia presente/ impacto futuro</p>
<p>10. Al formular las respectivas propuestas la Comisión Nacional debe asegurarse de que armonicen con el marco jurídico en su totalidad y si esto no es así, entonces proponer la adecuación respectiva. Un <i>ombudsman</i> no puede autolimitarse, su labor es señalar aquello que está mal o es inadecuado para la protección de los derechos humanos, es la labor de los legisladores y del ejecutivo, en su caso, hacer las correcciones necesarias. Esto no implica que pueda hacer propuestas fuera de la realidad, pero siempre debe tender a lograr un mayor beneficio para la sociedad. (p. 9)</p>	<p>Denuncia presente/ impacto futuro</p>
<p>11. El trabajo de un organismo protector de los DH no puede efectuarse desde el escritorio, es necesario buscar las violaciones y hacer algo por resolverlas. Aquí es donde la importancia de un diagnóstico más allá de los expedientes de queja tiene su importancia. (p. 9)</p>	<p>Trabajo burocrático / Búsqueda estratégica</p>
<p>12. Se puede seleccionar de uno o hasta tres derechos rectores, es decir, que guíen el desarrollo de todos los programas, para que en conjunto puedan darles un impulso</p>	<p>Tratamiento general /</p>

<p>mayor. Así, por ejemplo, si llegan (sic) un número considerable de quejas por violación a ese derecho –además de los expedientes particulares que se abran al efecto- pueden seleccionarse para emitir una recomendación general o para iniciar un informe especial. La creatividad en la forma de utilizar todos los elementos con que cuenta la CNDH es prioritaria.</p>	<p>Selección estratégica</p>
<p>13. Crear una estrategia de publicidad alrededor de los derechos, organizar foros, presentar propuestas de reforma legal o administrativa, iniciar quejas de oficio, son algunas de las actividades que la CNDH puede realizar en relación con los derechos más vulnerables. (p. 10)</p>	<p>Trabajo burocrático / Estrategia global</p>

El énfasis en la dimensión futura puede resumirse en tres principios que se desprenden del cuadro sintético anterior, principios que tendrían que guiar el desempeño de la CNDH para la obtención de mayor legitimidad:

A. Ejercicio proactivo de la defensa y protección de los derechos humanos.

Este principio se materializa en tres acciones básicas:

- **Concebir el trabajo como algo que “está haciéndose”**, en gerundio, con miras al impacto futuro: la solidez jurídica y contundencia derivada del uso de instrumentos internacionales y leyes nacionales ayudan a que se vaya *generando* una base de interpretación y a ir *construyendo* criterios de interpretación utilizables por autoridades y por particulares (punto 3). Al sentar un precedente, la recomendación cumple con una función pedagógica cuando las autoridades van *aprendiendo* qué hacer y qué no (punto 5). Ir de la función legal de una recomendación a su función pedagógica, pasar de limitarse a difundir los textos legales para trasladarse a la realidad concreta de su aplicación, será parte del ejercicio proactivo de las labores del *ombudsman*.
- La señal más evidente, el punto más acabado de la proactividad de la CNDH se deriva del punto 7, al referirse a la **reparación del daño** como la prueba de la eficacia de la institución a favor del quejoso, plasmada tanto en un documento de recomendación como en uno de conciliación.
- **Pasar de la recepción de quejas a su búsqueda estratégica**. De acuerdo con el punto 1, lo deseable para un *ombudsman* reconocido es que logre adelantarse a la recepción misma de las quejas, a partir de su búsqueda en aquellos ámbitos

detectados como proclives a la violación de derechos humanos. En ese sentido, se trata de **trascender la concepción de** la defensa y protección de los derechos humanos como un **trabajo burocrático, para pasar hacia uno de fino análisis estratégico que tendría que comenzar partiendo de la construcción de un diagnóstico**, más allá de los expedientes de queja, como se desprende del punto 11. Esto se encuentra profundamente vinculado con el siguiente principio.

B. Generación de propuestas que impacten de forma determinante en el futuro de la promoción y defensa de los derechos humanos.

Esto guarda relación con tres acciones básicas en el impacto futuro esperado en el quehacer de la CNDH:

- evitar la repetición de las violaciones de derechos humanos implica erradicar las condiciones que las posibilitaron, para lo cual se requiere incluir en los documentos de recomendación propuestas de modificaciones administrativas o legislativas (punto 4) que “armonicen con el marco jurídico en su totalidad” y que hagan ver al *ombudsman* como un organismo que no se “autolimita”, capaz de *señalar* lo “inadecuado para la protección de derechos humanos”, si bien corresponderá a legisladores y al ejecutivo *hacer* las debidas correcciones. Del mismo punto 10 se desprende un aspecto que va más allá del análisis jurídico para ligarse directamente con el análisis estratégico: “esto no implica que pueda hacer propuestas fuera de la realidad”. Hacer un análisis de esa realidad política, económica y jurídica para generar propuestas viables es hacer análisis estratégico.
- Impactar en el futuro requiere también pasar del tratamiento generalizado al establecimiento de criterios estratégicos que impliquen selectividad. De acuerdo con el punto 12, seleccionar hasta tres derechos rectores –aquellos que correspondan al mayor número de quejas- para darles un impulso mayor a través de la emisión de una recomendación general o de un informe especial, significa utilizar creatividad en el uso de todos los elementos con que cuenta la CNDH.

- Todo esto tendría que acompañarse de una estrategia global que abarcara publicidad alrededor de los derechos, organización de foros, presentación de propuestas de reforma legal o administrativa, así como el iniciar quejas de oficio (punto 13).

C. Garantía del impacto futuro de cada acción de conclusión mediante el seguimiento.

Un mayor impacto futuro puede lograrse a partir de una medida de control esencial: convertir el seguimiento tanto de las recomendaciones como de las conciliaciones en una práctica cotidiana:

- de acuerdo con el punto 2, sólo a partir de acciones de seguimiento puede lograrse alguna certeza en las causas de conclusión, sin ninguna sospecha al por qué se declaró “*No Competencia*” de la CNDH, a las razones por las que hubo “*Desistimiento del quejoso*” sin presión alguna para ello, a los mecanismos bajo los que el expediente fue efectivamente concluido “*Durante el procedimiento*”. Para que las acciones de seguimiento sean creíbles, tendría que partirse de conocer en qué se restituyó al quejoso, o qué elementos administrativos o reglamentarios se modificaron buscando incidir en la prevención de futuras violaciones.
- La eficacia de la CNDH y la fuerza de las recomendaciones radica en gran parte en el seguimiento, sinónimo de garantía de cumplimiento (punto 9), pues eso aumenta las posibilidades de lograr la reparación del daño. Ésta tendrá efectos pedagógicos: hay mayores probabilidades de que se aprenda *lo que no se hace* y de “lograr que los actos que dieron origen a la violación no se repitan” (punto 6). Eso no puede lograrse si no es a partir del seguimiento.
- Tanto las recomendaciones como los expedientes concluidos por conciliación requieren de seguimiento, de la constante revisión de las acciones más allá de la aceptación de la autoridad, completando así la trayectoria de un expediente de queja (punto 8).

6.3 Énfasis en usuarios.

<p>1. La comunicación con el quejoso debe ser constante y aunque los procedimientos de la CNDH han de ser rápidos y efectivos, esto no debe recaer en una falta de atención al expediente mismo. Por seguridad para el quejoso, todas las comunicaciones que se tengan con él deben quedar asentadas en el expediente. (p. 5)</p>	<p>Obstaculización / Rapidez Control burocrático / Creatividad</p>
<p>2. Esto es especialmente importante tratándose del procedimiento conciliatorio, donde la Comisión es sólo intermediario y no el representante del quejoso, es éste quien tiene que aceptar las condiciones no el <i>ombudsman</i>. (p. 5)</p>	<p>Representante / Intermediario</p>
<p>3. Mención aparte merece el tratamiento que debe dar a las quejas en las que se propone una conciliación a la autoridad señalada como responsable (...) cuando una queja llega a este procedimiento es porque ya se acreditó la violación a los DH, por lo que únicamente –al no tratarse de una violación grave- queda que la autoridad acepte la conciliación y de lo contrario procedería la emisión de una recomendación. Además, la CNDH no es la representante del quejoso, sino un intermediario entre él y la autoridad, esto implica que cada acción que lleve a cabo el Organismo tendrá que ser consultada con el quejoso, nada puede ser aprobado sin su consentimiento. (p. 6)</p>	<p>Representante / Intermediario</p>
<p>4. (...) la reparación no sólo puede consistir en una dotación económica, sino que la Comisión Nacional debe explorar distintas formas que permitan no sólo una reparación individual sino también una a favor de la comunidad. (p. 8)</p>	<p>Reparación individual / Impacto en comunidad</p>
<p>5. Los programas que desarrolla la CNDH le ayudan a tener un contacto directo con aquellas áreas que propenden a la violación de DH. La labor del personal del Organismo debe llegar a todos los rincones de los reclusorios, de las estaciones migratorias, de los hospitales psiquiátricos; de nada sirve que se supervise por fuera y el contacto directo con los afectados no se efectúe. (p. 9)</p>	<p>Contacto directo / Supervisión por fuera</p>
<p>6. La tarea principal de la CNDH es la atención de las quejas que se le presenten, sin embargo, las quejas por sí mismas no proporcionan el mapa de lo que está sucediendo en el país en cuanto al respeto a los DH. La CNDH debe sensibilizarse y acercarse a la sociedad para conocer los otros problemas que no llegan por medio de quejas. (p. 9)</p>	<p>Usuarios presentes / Usuarios potenciales</p>

El énfasis que en la atención a los usuarios se pone es una de las raíces de la legitimidad de este tipo de instituciones, pero el concepto mismo de “usuario” tendría que ser muy diferente al utilizado como “cliente” en cualquier otro tipo de organización porque, ¿cómo considerar “cliente” –con todas las prerrogativas que ello implica- a un potencial violador

de derechos humanos? En ese sentido, el rigor con el que cada usuario sea tratado –trátese de un quejoso o de una autoridad- implica además reconocer las siguientes dimensiones:

- la rapidez en los procedimientos como característica distintiva del sistema no jurisdiccional, no puede significar el descuido en su realización, por el contrario, el rigor y los controles deben de prevalecer –así sean sólo los esenciales-, de modo que todas las comunicaciones mantenidas con el quejoso deben de quedar asentadas en el expediente (punto 1);
- refiriéndose también al control y al rigor, especialmente en los procedimientos de conciliación, tendrá que asumirse el reconocimiento de la voluntad del usuario (o quejoso), el respeto extremo a un usuario consciente y crítico, por lo que ninguna acción puede ser tomada sin consultar al quejoso, reconociéndose a la CNDH únicamente como intermediario, no como representante (puntos 2 y 3). Con ello, el impacto del *ombudsman* podría ser mayor, al elevar la calidad de un régimen democrático a partir de su incidencia en la formación de capacidades y habilidades cívicas de sus usuarios para buscar la transformación de sus condiciones de vida, es decir, se trata de impactar en el mediano plazo apostando a la construcción de ciudadanía, verdadera proeza en un régimen de corte neoliberal que parece haberse encargada justamente de la destrucción de capacidades ciudadanas.
- Los usuarios a los que tendrá que dirigirse la CNDH serán siempre colectivos (punto 4). Porque tratará de buscarse una reparación del daño no sólo individual y económica, sino a la comunidad que seguramente aparece representada en cada caso.
- De nuevo, el calificar el trabajo de la CNDH no como “burocrático” o “de escritorio”, sino como una labor proactiva, de análisis estratégico, implica también llevar a cabo lo planteado en el punto 5: tendrá que buscarse el contacto directo, llegando “a todos los rincones” en los que en un país como México, la CNDH tendría que haber aprendido que existe la violación de derechos humanos, ir directamente a estos terrenos significa que “no sólo se supervise por fuera”. Esto implica reconocer que la atención debe de dirigirse no sólo a los usuarios actuales de la CNDH sino, sobre todo, a los usuarios potenciales –o usuarios reales que no saben o no se atreven a presentar una queja-, a los que dicha institución tendrá que

buscar, mostrando “sensibilidad para acercarse a la sociedad”, sin conformarse con esperar a que las quejas lleguen (punto 6).

6.4 Énfasis en productos clave.

Existen productos clave que llevan a la CNDH a distinguirse de otras instituciones: el documento de conclusión, las recomendaciones mismas, la integración del expediente, el Informe anual de actividades. Por tanto, los procesos clave de una institución como la CNDH corresponden a la generación de estos productos.

<p>1. Probablemente uno de los puntos medulares para llegar a conocer si las funciones de un determinado <i>ombudsman</i> están cumpliendo o no con el objetivo de defender los derechos humanos de las personas que se acercan a ellos es el documento de conclusión de cada expediente de queja. Si bien es cierto que ni la Ley de la Comisión ni su reglamento exigen características particulares, también lo es que la CNDH está obligada a trasparentar cómo fue que una queja llegó a su conclusión. Cuando ni los quejosos ni la sociedad en general tienen seguridad respecto a las causas de conclusión de un caso, en términos generales, la confianza del ombudsman disminuye. Es exactamente en el documento de conclusión donde se tiene que ver reflejado todo el esfuerzo de la CNDH por encontrar certeza en la comisión o no comisión de una violación de derechos humanos. (p. 6)</p>	<p>Funciones / Documento de conclusión</p> <p>Transparencia / opacidad</p> <p>Seguridad y confianza / ambigüedad</p> <p>Certeza / Incertidumbre</p>
<p>2. Los documentos de conclusión de un expediente de queja deben reunir todos los requisitos que se exige para las recomendaciones mismas, pues ahí se plasmara la fundamentación y motivación que llevó al visitador general a concluir una queja. Será necesaria una síntesis de la queja, de la respuesta de la autoridad, de la investigación y gestiones realizadas por la Comisión y finalmente un razonamiento lógico que corresponda con todo lo anterior para declarar la conclusión del expediente. (p. 6)</p>	<p>Fundamentación y motivación / imprecisión</p> <p>Razonamiento lógico / contrasentido</p>
<p>3. Cada causa de conclusión puede revestir características peculiares. Por ejemplo, cuando un caso es concluido por <i>No competencia</i> de la Comisión, será responsabilidad del visitador esclarecer por qué el ombudsman no puede actuar en ese caso en particular (...) podría ser algo tan sencillo como una imposibilidad legal. Sin embargo, hay otras causas de conclusión que no parecen muy claras, como <i>Desistimiento del quejoso</i>. El visitador tendrá que dar las razones que garanticen que el quejoso no se vio presionado para desistirse, y en su caso, por las que la CNDH no continuó el caso de oficio. También merecen mayores explicaciones los expedientes de queja concluidos <i>Durante el procedimiento</i>. Al día de hoy, no se puede saber en qué se restituyó al quejoso o cuáles fueron los elementos que se modificaron –administrativos o reglamentarios- en la dependencia de la presunta autoridad responsable. Pero lo más importante en todos los casos, es que no se</p>	<p>Claridad / Opacidad</p> <p>Restitución y modificaciones futuras/</p>

conoce el estado de satisfacción del quejoso ni cómo ha incidido la CNDH en la prevención de futuras violaciones. (p. 6)	impunidad e inmovilismo presentes
4. La mala integración de un expediente o el error al concluir el mismo puede originar impunidad . El último lujo que se puede dar un Organismo protector de los derechos humanos es el de contribuir a generar un manto de protección a las autoridades violadoras de derechos humanos. (p.7)	Pericia / impunidad
5. (...) las recomendaciones deben ser documentos pulcros desde el punto de vista formal. Los procedimientos que guían las actuaciones de la CNDH han de ser rápidos y con pocas formalidades , sin embargo, esto no significa que pierdan rigor . Llegar a la certeza en la violación de un derecho humano es la meta principal y para ello, el personal de la Comisión puede hacerse llegar de todos los elementos necesarios sin mayores requisitos , lo que de ninguna manera significa que sus resultados no sean rigurosos (p. 7)	Rapidez / rigor Certeza / ambigüedad
6. La exposición de cada una de las partes de la recomendación debe estar realizada con claridad , de tal forma que cualquiera que la lea pueda entenderla y llegar a la conclusión expuesta . No debe estar llena de repeticiones y elementos oscuros , sino que debe contener sólo los datos indispensables que faciliten el conocimiento de los hechos y los razonamientos por los cuales la CNDH llegó a su conclusión. La importancia de la recomendación no radica en la gran cantidad de hojas con que cuenta, sino en la fuerza con la que la recomendación misma esté planteada. (p. 7)	Claridad / oscuridad Prolijidad / Concisión Cantidad / Fuerza o contundencia
7. El uso de instrumentos internacionales y de leyes nacionales , además de los elementos mismos de la investigación, no sólo fundamentan la recomendación sino que ayudan a que se vaya generando una base de interpretación de esos preceptos legales (...) debe ir construyendo criterios de interpretación que puedan ser utilizados por las autoridades y por los particulares en otras ocasiones. (p. 7)	Fundamentación y base de interpretación / imprecisión
8. La recomendación misma es un precedente . Es directora del bien actuar de las autoridades en casos similares. Los agentes del Estado deben recurrir a las recomendaciones para saber cómo actuar y cuáles acciones son violadoras de derechos humanos. La recomendación tiene, entonces, una función pedagógica , pues al conocerlas las autoridades van aprendiendo qué hacer y qué no hacer. Por otro lado, los particulares también tienen mayores posibilidades de conocer cuáles son sus derechos al verlos reflejados en la realidad y no únicamente en los textos legales . La mejor forma de saber cuáles son los derechos es viéndolos actuar en un caso concreto . (p. 8)	Función legal / Función pedagógica Textos legales / realidad concreta
9. La omisión de la reparación del daño tanto en una recomendación como en una conciliación no sólo deja a dichos documentos incompletos , sino que los hace ineficaces a favor del quejoso. (p. 8)	Eficacia y reparación / Ineficacia
10. El Informe Anual es la recomendación de recomendaciones , es la oportunidad para que el <i>ombudsman</i> exprese el diagnóstico de la situación de los derechos humanos, pida reformas legales y administrativas y solicite explicaciones del incumplimiento de recomendaciones . (p. 10)	Oportunidad e impacto / Inmovilidad y mero trámite

Existen dos aspectos esenciales del documento de conclusión de cada expediente de queja:

- como se desprende del punto 1, su análisis lleva a reconocer si un *ombudsman* logra defender los derechos humanos, de ahí la importancia de este documento. En él radica gran parte de la legitimidad que la sociedad otorga a la CNDH. Se trata de un documento del que se espera mucho, mucho más de lo estipulado en la legislación, revelando entonces que, justamente, lo que se busca del ombudsman en México deberá ir más allá de lo que estrictamente se legisla: “si bien es cierto que ni la Ley de la Comisión ni su reglamento exigen características particulares”, la CNDH “está obligada a transparentar cómo es que una queja llegó a su conclusión”. La obligación se deriva del carácter excepcional de una institución como el *ombudsman*: más allá de lo jurídico, se espera de esta institución que se comporte de manera excepcional con respecto al resto de la administración pública mexicana, y que cotidianamente sea ejemplo de rectitud. Sin duda, las exigencias de orden simbólico sobre este tipo de institución son mayores. Por otra parte, el documento de conclusión del expediente de queja otorgará la credibilidad necesaria a la CNDH, en la medida en que transparente y otorgue absoluta certeza respecto a las causas de conclusión, es decir, respecto a la presencia o no de actos violatorios de derechos humanos.

- La esencia de la CNDH aparece en el documento de conclusión de queja pues, al igual que en la recomendación, en él debe plasmarse la fundamentación y motivación que llevó al visitador general a concluir una queja (punto 2). En ese sentido, las causas de conclusión deben de ser claras: “No Competencia”, “Desistimiento del quejoso”, “Durante el procedimiento” pueden convertirse en fuente de escepticismo si no van debidamente fundamentadas. Así, la inacción de la CNDH –no explicada debidamente por imposibilidad legal-, la coacción sobre el quejoso o la incompleta reparación del daño se convierten en explicaciones – derivadas del “natural” escepticismo sobre el tipo de resoluciones emitidas por el resto de la administración pública mexicana- que tendrán que erradicarse. El antídoto contra cualquier suspicacia consistiría en dar a conocer el estado de satisfacción del quejoso, así como el grado de incidencia en la prevención de futuras violaciones mediante el logro de la modificación de elementos administrativos o

reglamentarios en la dependencia a la que pertenece la autoridad presuntamente violadora de derechos humanos (punto 3).

Otro “producto” básico, esencial por ser el que determina gran parte de la solidez del resto de los productos (documentos de conclusión de cada expediente de queja, recomendaciones, conciliaciones), es la integración del expediente. De acuerdo con el punto 4, si ésta es mala o existen errores en su conclusión, puede generar impunidad, “un manto de protección a las autoridades violadoras de derechos humanos”. De nuevo, el escepticismo impera y la exigencia es mayor sobre una institución como la CNDH, pues causar impunidad, aunque no sea premeditado, es “el último lujo que se puede dar un Organismo protector de los derechos humanos”.

Pasemos al tercero de los “productos clave”. Las recomendaciones cumplirán con funciones implícitas, “latentes”, vinculadas directamente con la provisión de legitimidad a la institución que las genera:

- otorgar a la CNDH la imagen de rapidez, pulcritud y efectividad en la realización de los procedimientos, aun más exigible porque el “personal de la Comisión puede hacerse llegar de todos los elementos necesarios sin mayores requisitos” pero, además, la rigurosidad en los resultados y en la observancia de los procedimientos será también más demandada (punto 5).
- Generar confianza en la CNDH por parte del público “no experto”, mediante la claridad en la exposición de cada parte de la recomendación, que garantice su comprensión por parte de sus lectores potenciales, de manera concisa, sin “repeticiones ni elementos oscuros”, limitándose sólo a lo indispensable en la exposición de hechos y de razonamientos que llevaron a una cierta conclusión. De ahí que su importancia no radique en la gran cantidad de hojas, sino en la fuerza con la que esté planteada (punto 6). Seguramente esta fuerza se refiere a la solidez jurídica derivada del uso de instrumentos internacionales y de leyes nacionales para su fundamentación; con ello, otra función de las recomendaciones se hace manifiesta: el lograr convertirse en fuente de definiciones, generando así criterios de

interpretación que encuentren eco entre públicos “conocedores”, como autoridades y particulares que pudieran utilizarlos (punto 7).

- Sentar un precedente, de modo que cumpla con una función pedagógica, en la medida en que las autoridades vayan aprendiendo qué hacer. Y se aprende más cuando se parte de la actuación en casos concretos más que de citar textos legales, pues sólo así se logran conocer derechos “al verlos reflejados en la realidad” (punto 8).
- Proveer de eficacia, siempre que no se omita en ellas la reparación del daño (punto 9).

En cuanto al informe anual de actividades, éste tendría que ser más que un trámite y convertirse en la “recomendación de recomendaciones”, en la oportunidad privilegiada para generar los cambios necesarios para un régimen democrático. Esto podría lograrse si en dicho informe se exprese el diagnóstico de la situación de los derechos humanos, se pidan reformas legales y administrativas y se soliciten explicaciones del incumplimiento de recomendaciones (punto 10).

6.5 Evaluación de orden cualitativo.

1. La finalidad de un Organismo protector de derechos no es emitir una gran cantidad de recomendaciones , sino emitir sólo aquellas que son necesarias para proteger al quejoso e impedir que se repitan futuras violaciones a los derechos humanos. Es por esta misma razón que son el elemento de más fuerza con que cuenta un <i>Ombudsman</i> . Al hacer pública una violación a los derechos humanos, el <i>ombudsman</i> está señalando no sólo un hecho sino a una autoridad , está apuntando a quien no respeta el Estado de Derecho y, por lo tanto, a quien rompe el equilibrio que debe reinar entre los individuos de una nación. (p. 7)	Cantidad / Calidad
2. La exposición de cada una de las partes de la recomendación debe estar realizada con claridad , de tal forma que cualquiera que la lea pueda entenderla y llegar a la conclusión expuesta. No debe estar llena de repeticiones y elementos oscuros , sino que debe contener sólo los datos indispensables que faciliten el conocimiento de los hechos y los razonamientos por los cuales la CNDH llegó a su conclusión. La importancia de la recomendación no radica en la gran cantidad de hojas con que cuente, sino en la fuerza con la que la recomendación misma esté planteada. (p. 7)	Claridad / oscuridad / Prolijidad / Concisión / Cantidad / Fuerza o contundencia

3. El documento tiene que contener más un análisis cualitativo que cuantitativo , lo importantes es que por medio del Informe la sociedad pueda conocer qué autoridades son las que están violando los DH y cuáles derechos; qué acciones propuso la Comisión y cómo las han cumplido o las han dejado de cumplir las autoridades. (p. 11)	Cualitativo / Cuantitativo
4. La rendición de cuentas no puede referirse únicamente a datos económicos , sino en especial, a las actividades del Organismo . Será necesario adoptar un instrumento para el seguimiento de sus tareas , que dé cuenta de un buen ejercicio, medido en términos técnico-jurídicos , para que en última instancia el Congreso de la Unión y la sociedad en general puedan evaluar su labor . (p. 11)	Medición numérica/ Medición “técnico-jurídica”
5. Relacionar cada uno de los programas con los que la Institución cuenta, medir los niveles de calidad en la atención a quejas, tratar de superar más que los números, las situaciones de hecho de violaciones a los derechos humanos. (p. 12)	Números / situaciones de hecho
6. Queremos una CNDH que rinda cuentas a la sociedad de sus actuaciones, no sólo con números sino con las interpretaciones de ellos ; una CNDH que trabaje en conjunto con la sociedad civil, que sea sensible a los acontecimientos y no que los vea como una queja más . Se necesita una institución más humana con mayores controles. (p. 12)	Números / interpretaciones Humanidad / Controles

Los análisis de tipo cualitativo más que cuantitativo están vinculados con la legitimidad, constructo de naturaleza compleja, pues no se obtiene sólo con el cumplimiento de indicadores numéricos:

- la gran cantidad de recomendaciones (punto 1) o de hojas en cada una de ellas (punto 2) no es sinónimo de mayor calidad o legitimidad. Bastaría con aquellas necesarias para proteger al quejoso e impedir que se repitan futuras violaciones; limitándose a cumplir con esas dos tareas esenciales, el impacto de pocas recomendaciones estaría garantizado, sobre todo si éstas se difunden. Al hacer pública una violación a los derechos humanos, se están señalando no sólo hechos aislados, sino a la red de condiciones que los posibilitaron, sobre todo, a la autoridad responsable de ellos. Se está apuntando a quien no respeta el Estado de Derecho, las repercusiones tendrían que ser mayores pues no se está abordando un asunto menor, se trata de definir las formas legítimas –no sólo legales- de ejercicio de la autoridad en este país.
- De ahí que la importancia de la recomendación no radique en la gran cantidad de hojas, sino en la fuerza con la que esté planteada. Finalmente, “la gran cantidad de hojas” puede deberse a la gran cantidad de “repeticiones y elementos oscuros” que hagan que la recomendación adolezca de claridad, y de que cualquiera que la lea

pueda entenderla y llegar a la conclusión expuesta. Un menor número de hojas implicaría que puede contener sólo los datos indispensables que faciliten el conocimiento de los hechos y los razonamientos que llevaron a la CNDH a una cierta conclusión.

El análisis cualitativo necesario para evaluar el desempeño de la CNDH está relacionado con la naturaleza misma de su trabajo:

- De acuerdo con el punto 3, el informe de actividades, documentos que funge como un mecanismo de rendición de cuentas, tendría que contener más un análisis cualitativo que cuantitativo, por el tipo de información que tendría que difundir: se trata de dar a conocer qué autoridades son las que están violando los derechos humanos, así como una tipología de éstos, más aun, se trataría de compilar qué acciones propuso la Comisión y cómo es que éstas se han cumplido o no.
- La rendición de cuentas incluirá no sólo datos económicos sino actividades del Organismo. El “buen ejercicio” de esta institución tendrá que ir más allá de la medición numérica hasta ser “medido en términos técnico-jurídicos”, para que sea el Congreso y la sociedad quienes evalúen su labor (punto 4). Con ello, más que superar los indicadores numéricos se trata de superar las situaciones de hecho de violaciones a los derechos humanos (punto 5); con ello, el impacto de las recomendaciones es lo más importante, más que su número. La “sensibilidad” que muestre la CNDH a los acontecimientos y “no que los vea como una queja más” (punto 6), implica reconocer el impacto diferenciado de cada queja. Por tanto, existirán quejas que atraigan la atención de la opinión pública con mayores repercusiones en materia de defensa de derechos humanos, esas pocas quejas representarán mucho en materia de legitimidad por lo que, más que identificar números como única forma de rendir cuentas, se buscarán “interpretaciones de ellos”.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos buscado ubicar el contexto que da origen a la NGP, reconociendo la necesidad de considerar los efectos que sobre la percepción y el actuar de los servidores públicos –y, por ende, del público al que sirven- pueden tener medidas como la subcontratación y la rendición de cuentas de tipo gerencial, al afectar otras variables además de la eficiencia, como la gobernabilidad y el control políticos.

Recuperando a Gestel y Teelken (2004: 439), podemos desprender de esta lectura que el debate sobre la NGP se entabla en un metaidioma común, que ofrece conceptos como “eficiencia”, “mejoramiento de la calidad” y “democracia” con una aparente claridad, pero si se le mira más de cerca, con un significado diferente, en el poco figuran los microespacios y la eficacia real percibida por los actores locales. Eso repercute en los problemas metodológicos que pueden presentarse al evaluar conceptos abstractos en situaciones particulares cuando, por ejemplo, se trata de describir un tema como el “compromiso institucional” o de medir la “calidad”; pueden obtenerse datos “generales” sobre la estructura institucional, datos del personal, fondos y presupuestos –y con base en ella construir indicadores de desempeño que facilitan la comparación y, por tanto, ayudan a legitimar acciones y decisiones-, pero es difícil de encontrar información “concreta” sobre temas como la capacidad de enfrentar problemas, la buena reputación, la creatividad y el compromiso. Dificultad que persistirá mientras sólo se considere una lógica instrumental, maximizadora de beneficios o que obedece a la simple imitación o a la coacción por parte de instituciones supranacionales, sin dar voz a los ciudadanos.

A partir de lo expuesto, tenemos que reconocer que los métodos cuantitativos de comparación deberían ser complementados con análisis de casos, recurriendo a la investigación de campo y a la observación participante, porque el aprendizaje social implícito en esos modelos organizacionales no aparece en los indicadores, “la cultura y las estructuras se encarnan en las prácticas sociales que les dan vida en ciertos espacios y tiempos” (Chanlat, 1990), y los elementos que dan vida al sector público están justamente

en los mensajes simbólicos enviados sobre todo por los funcionarios electos, pues es a través de ellos que en gran parte se define “lo público” y su forma de gestionarlo.

Recuperar siempre el análisis político necesario para descubrir *cómo* se llega al logro de un indicador, tendrá que formar parte de los Estudios Organizacionales dirigidos al sector público. En ese sentido, al buscar transferir una “estructura que minimiza costos de transacción” o una “mejor práctica que aumenta la eficiencia”, tendría que comenzar por realizarse una investigación sobre el poder detrás y los procesos a través de los cuales esas estructuras son producidas y reproducidas en sus contextos locales, considerando la importancia de las condiciones que llevaron a cierto orden negociado, pues las metas organizacionales suelen ser resultado de los procesos de negociación entre actores (Ferrell, 1995). Asimismo, no podemos esperar entender los modelos organizaciones “exitosos” a menos que estudiemos tanto las acciones sociales que construyen las organizaciones y el significado latente detrás de esas acciones.

Hemos tratado de demostrar la importancia de aspectos locales en la reapropiación de modelos universales, en la medida en que son las rutinas locales, el aprendizaje acumulado y los esquemas interpretativos, los recursos de poder y las normas de legitimación a disposición de los actores, las que habrán de determinar el curso que tomarán las estructuras propuestas por el modelo organizacional en cuestión, así como la implementación del mismo, las secuencias y los ritmos de ésta y, finalmente, su legitimidad.

Esta última es la condición que parece empujar a la transferencia de modelos universales, ya que la eficiencia no es, muchas veces, lo que procura obtenerse. Más bien, pareciera que estos modelos sólo buscan reconocer -y propagar- la legitimidad del consenso, ignorando la legitimidad del conflicto. Es justamente una perspectiva constructivista -no meramente normativa, prescriptiva- la que permite reconocer la existencia del conflicto como un factor inherente a la vida colectiva en cualquier organización. Las modalidades que éste adopte dependerán del tipo de organización, del contexto local, de las estructuras "decretadas" de

significación, dominación y legitimación, y de las que "se construyan" gracias al uso de los esquemas interpretativos, recursos de poder y normas de sanción en poder de los actores.

De eso se desprende que hoy, más que nunca, resulta pertinente adoptar una perspectiva auténticamente interdisciplinaria para comprender el cambio organizacional. Se trataría de recuperar los fundamentos metodológicos desarrollados desde la sociología, especialmente aquéllos que ha sustentado Edgar Morin (2000), quien llegó a sugerir apartarse de los criterios "cientificistas" para "establecer una cierta flexibilidad y complejidad en las categorías sociológico-culturales, las cuales no deben constituir marcos deterministas estrechos y cerrados, sino permitir las potencialidades, transgresoras o ambivalentes de los actores sujetos", tomando como principio epistemológico básico el "sustituir el principio determinista/mecanicista por un principio dialógico en el que orden/desorden/organización estén en relaciones, a la vez, complementarias y antagónicas, y donde los acontecimientos sean sometidos al azar, a las inestabilidades y a las bifurcaciones".

Una perspectiva constructivista que se coloque como el justo término medio entre voluntarismos y determinismos, entre objetividades e intersubjetividades, entre la estructura y la acción, entre lo formal y lo informal, entre lo material y lo simbólico, se convierte en el paradigma a seguir cuando se trata de rescatar una dimensión fundamental al ingresar a una organización para estudiar un proceso de cambio: el inalienable derecho, por parte de los actores, a ser tratados como sujetos.

Proporcionar elementos para considerar al cambio organizacional como una construcción social, producto del interjuego entre la estructura y la acción, es también un intento por recuperar el papel de la agencia y la necesidad de que sean los actores, la sociedad, quienes intervengan en la grave situación por la que actualmente atravesamos. Sin embargo, debe considerarse que, en una institución como la CNDH, parte fundamental de su actuar se ve determinado no sólo por lo decretado en materia de Derechos Humanos por el Ejecutivo Federal, sino por otro tipo de referentes "macro" que afectan su desempeño y que obligan a que exista un "calendario político" que puede llevar a que medidas como la norma ISO 9000 se implementen o no. Si existen otras prioridades –políticas- para los titulares en la

Institución –que son las que definen qué es legítimo-, difícilmente se hará caso de este tipo de propuestas. Las referencias “macro” afectan el actuar de la organización, y los actores externos influyen en esta concepción de lo que es el Ombudsman y los Derechos Humanos en México.

Hemos buscado presentar un análisis de la modernización de la gestión pública y los problemas resultantes de pretender equiparar la gestión de las organizaciones económicas privadas con las organizaciones gubernamentales, cuyos fines van más allá del lucro y principalmente se entienden por su contribución a la gobernabilidad, el cumplimiento de las metas del interés público y el beneficio social como algo colectivo que es responsabilidad de toda la sociedad.

Al mismo tiempo, presentamos un esfuerzo de análisis teórico y empírico con hilo conductor de reflexión que muestra una coincidencia crítica, y con mucho una afinidad ideológica, respecto de los principales problemas que enfrenta la gestión pública en América Latina y México en relación con la propuesta de la NGP. Reconocemos que la evaluación que se haga de su efectividad tendrá que considerar indicadores de impacto (más que de desempeño), del tipo utilizado en un “balance social”, que reconozca que ya no es suficiente constatar qué se obtiene cuantitativamente como resultado, sino cómo se ha conseguido esto humanamente, cualitativamente, a través de la participación de la gente (Arellano, 2004).

Transferir modelos organizacionales propios de la firma privada al ámbito de las organizaciones públicas es algo que va más allá de una simple moda pasajera, pues obedece a las bases de la política económica vigente, al encontrar sus raíces en los supuestos conductuales propios de la teoría económica neoclásica: se trata de introducir la competencia –bajo la forma de cuasimercados- junto con los incentivos racionales que empujen a la búsqueda de la maximización del bienestar individual. Con ello, la eficiencia y la anulación de todo conflicto político serían logradas bajo el imperio de funciones individuales de optimización. Mas aun, política económica, política social y gestión pública comparten rasgos esenciales, por lo que ésta última sirve para reforzar desde el ámbito más

cotidiano del ejercicio de gobierno aquello que en materia económica y social caracteriza al actual régimen en México: la mercantilización y la individualización. La primera, al concebir a las instituciones públicas como cadenas clientes-proveedores, agente-principal, en las que se tiene que competir por los recursos garantizando con ello la eficiencia y la rentabilidad. La segunda se presenta en el ámbito de la gestión pública desde que sólo se conciben procesos aislados, focalizados, evaluados como “de calidad”.

Es por ello que en instituciones clave para el sistema como Pemex, la “calidad” concebida como una técnica de gestión empresarial no logra solucionar la problemática de fondo de estas organizaciones, aquella que finalmente determinará su eficacia social, su legitimidad y su sobrevivencia misma. En ese sentido, son los principios que definen a la gestión privada los que están reñidos con la naturaleza misma del Estado. Según Echebarría y Mendoza (1999), estos principios se resumen en un modelo de decisión racional, un sesgo marcado a la cuantificación y un marcado carácter intraorganizativo. Por ese tipo de características es que las técnicas de gestión privada no pueden garantizar la solución de los complejos problemas públicos.

En ese sentido, trasladar la racionalidad del mercado a la gestión de la *cosa pública* no es un asunto de mero voluntarismo. De acuerdo con Uvalle (1998: 141), la gestión pública es un conjunto de estrategias que articulan la política (*politics*) con las políticas (*policy*), de ahí su complejidad. Es decir, trata del diseño y evaluación de la factibilidad de los procesos de índole técnico-administrativa necesarios para la implementación de las políticas públicas considerando variables de carácter político que reconozcan la compleja interacción del gobierno con los ciudadanos y la influencia de acuerdos, expectativas y consensos en su formulación. La pregunta que emerge es, entonces, ¿qué ocurre cuando se pretende una gestión pública de corte empresarial que sólo considere la implementación de *policy* haciendo caso omiso de *politics*? Más aún, ¿cómo podría orientarse al Estado mexicano hacia esquemas de libertad e innovación propios de los modelos de gestión privada, junto con la acentuada centralización implícita en la teoría contractualista derivada del Nuevo institucionalismo Económico, fundamento teórico de esta Nueva Gestión Pública?

Lejos de reconocer estas inconsistencias teóricas –acentuadas al tener que enmarcar estas técnicas de gestión en un sistema político como el mexicano-, se pensó que otorgar reconocimientos a procesos que la mayoría de las veces eran técnicos y no estratégicos o políticos, constituía el incentivo suficiente para orientar a una institución pública hacia la calidad.

Convendría entonces comenzar a reflexionar desde la concepción misma de “cliente” para el ámbito público. El “cliente” siempre tiene la razón, al “cliente” se le otorga lo que pida porque no tiene obligaciones ni compromiso social alguno. Bajo esta racionalidad, durante el sexenio pasado podría haberse orillado a que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales otorgara licencias a proyectos causantes de devastación ambiental, y a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público permitiera una operación de compraventa de uno de los mayores bancos del país sin que los involucrados pagaran un centavo de impuestos. Como hemos visto, el mercado reproduce (y acentúa) sus imperfecciones cuando comienza a invadir la esfera de lo público, esta vez, a través de sus formas de gestión.

Bibliografía.

Abo, Tetsuo (1994), *Hybrid Factory. The Japanese Production System in the United States*, Oxford University Press, New York.

Acosta, Carlos (2007), “Desastre hacendario”, en *Proceso*, no. 1589, 15 de abril.

Alcázar, Juan (1999), “Las políticas públicas en un contexto de privatización de la práctica social del Estado”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 61, no. 4. pp. 55-72.

Alfie, Miriam y Luis Méndez (2000), “La sociedad de riesgo: amenaza y promesa”, en *Sociológica*, no. 43, UAM-A. pp. 173-200.

Alvarez, Alejandro (2001), “El Plan Puebla-Panamá: ¿para el desarrollo regional o de un enclave transnacional?”, en *Memoria*, no.148.

Arellano, David y Enrique Cabrero (2000), “El dilema de la importación de modelos organizacionales (hacia una deconstrucción posmoderna del cambio en organizaciones gubernamentales mexicanas” en *Reformando al Gobierno, una visión organizacional del cambio*

gubernamental, David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (coords.), México: Miguel Angel Porrúa. pp. 397-424.

Baba, Marietta, D. Falkenburg, et. al. (1997), “Cambio empresarial: dimensiones culturales de las nuevas tecnologías”, en *Innovación Tecnológica y Procesos Culturales. Nuevas perspectivas Teóricas*. UNAM-FCE, México. pp. 142-191.

Banco Interamericano de Desarrollo (1997), *Cómo organizar con éxito los servicios sociales*, BID-FCE, Santiago, Chile.

Barba, Antonio (2001), “Cultura de la Calidad Total en México”, en *Administración y Organizaciones*, año 3, no. 6. pp. 25-47.

Barba, Antonio (2002), *Calidad y Cambio Organizacional: Ambigüedad, Fragmentación e Identidad. El caso del Lapem* de CFE, UAM-CFE, México.

Barley Stephen y Pamela Tolbert (1997), “Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution”, en *Organization Studies*, vol. 18, no. 1. pp. 93-117.

Barrera, Rolando (1999), “Política y Administración Pública: Valladares ante el nuevo gerencialismo”, en *Revista de Administración Pública INAP*, no. 100, México. pp. 157-176.

Barzelay, Michael (1998), *Atravesando la Burocracia, una nueva perspectiva de la Administración Pública*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y FCE, México. pp. 173-196.

Beck, Ulrich (1998), “La teoría de la sociedad de riesgo reformulada”, en *Polis 97, Horizontes contemporáneos: Sociología y psicología social*, UAM-I.

Berger, Peter y Thomas Luckmann (1968), *La Construcción Social de la Realidad*, Amorroutu editores, Buenos Aires.

Bolaños, Claudia (2001), “Aplican ISO-9000 en V. Carranza”, en *El Universal*, 28 de mayo de 2001, p. 14.

Boltvinik, Julio (2001) “El BM quiere fijar la agenda”, en *La Jornada*, 15 de junio de 2001, p.24.

Bourdieu, Pierre (2001), *Las Estructuras Sociales de la Economía*. Manantial, Buenos Aires, Argentina.

Bruno, Robert (1998), “Working, Playing and Fighting for Control: Steelworkers and Shopfloor Identity”, en *Labo rStudies Journal*, vol. 23, no. 1, pp. 3-20.

Brunsson, Nils, Kerstin Sahlin (2000), “Constructing Organizations: the example of Public Sector Reform” en *Organization Studies*, vol. 21, no. 4. Pp.721-746,

Bueno, Carmen (2000), “QS9000: Calidad en la diversidad”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 62, no. pp. 29-49.

Cabrera, Miguel Angel (2001), *Historia, Lenguaje y Teoría de la Sociedad*, Frónesis Cátedra, Universitat de València, España.

Cabrero, Enrique (1995), *Del Administrador Público al Gerente*, INAP, México.

Cabrero, Enrique y Alejandro Vega (1999a), “*El municipio de León (1989-1999), consolidación de un proyecto innovador?*”, Documento de Trabajo no. 80, CIDE.

Cabrero, Enrique y Alejandro Vega (1999b), “*El municipio de Aguascalientes (1989-1999), ¿estabilidad en la alternancia?*”, Documento de Trabajo no. 81, CIDE.

Cabrero, Enrique y Carlos Gil (1999) “El municipio de San Luis Potosí (1989-1999), Gestión Municipal en un contexto de alternancias e ingobernabilidad”, Documento de Trabajo no. 78, CIDE.

Casper, Steven y Bob Hancké (2000), Global Quality Norms within National Production Regimes, en *Organization Studies*, pp. 961-985.

Chanlat, Jean-Francois (1998), *Alegato para una Antropología general*. Defensa e Ilustración, mimeo, HEC-Montreal.

Christensen, Tom y Per Leag Reid (2001), “La Nueva Administración Pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa”, en *Gestión y Política Pública*, vol. X, no. 1. pp. 55-102.

CLAD (2004), *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*.

Clarke, Thomas, Stewart Clegg y Eduardo Ibarra (2000), “Estudios Organizacionales y paradigmas gerenciales: elementos esenciales de una nueva retórica”, en *Denarius, Revista de Economía y Administración*, UAM-I, pp. 121-158.

Clegg, Stewart y Clarke, Thomas (1998), “Organizaciones inteligentes”, en Clegg, Stewart, Eduardo Ibarra y Luis Bueno (eds.), *Administración Global, tensiones entre universalismo teórico y realidades locales*, UAM-I, México.

Cordera, Rolando (2007), “¿Una izquierda para todos?”, en *La Jornada*, 08 de abril.

Crozier, Michel (1963) *El Fenómeno Burocrático*, Amorrorturu, Buenos Aires.

Crozier, Michel y Erhard Friedberg (1990), *El actor y el sistema*, México: Alianza Editorial. pp. 35-75.

Czarniawska-Joerges, Barbara (1989), “The Wonderland of Public Administration Reforms”, en *Organization Studies*, vol. 10, no. 4. pp.531-548.

Czarniawska Barbara (1997), *Narrating the Organization. Dramas of Institutional Identity*, The University of Chicago Press.

Daphy, Eliane (1997), “Llegó el micrófono a escena y todo cambio... Relaciones sociales entre músicos y técnicos del sonido en el espectáculo”, en *Innovación Tecnológica y Procesos Culturales. Nuevas perspectivas teóricas*. UNAM-FCE, México. pp. 108-127.

Díaz, Rodrigo y Josefa Santos (1997), “Aspectos sociotécnicos, cultura y poder: hacia una antropología de la innovación tecnológica” en *Innovación Tecnológica y Procesos Culturales. Nuevas perspectivas Teóricas.* UNAM-FCE, México. pp. 48-60.

D'Iribarne, Philippe (2001), “Administración y culturas políticas”, en *Gestión y Política Pública*, vol. X, no. 1. pp. 5-30.

Douglas, Mary (1986), *Cómo piensan las instituciones*, Alianza Editorial, Madrid.

Dufo, Dany-Robert (2001), “La nueva condición humana posmoderna. Transformación del sujeto de las democracias de mercado”, en *Le Monde Diplomatique*, año 4, no. 43.

Dunford, Richard (1998), “Lealtad, confianza y nuevo contrato laboral”, en Clegg, Stewart, Eduardo Ibarra y Luis Bueno (eds.), *Administración Global, tensiones entre universalismo teórico y realidades locales*, UAM-I, México.

Echebarría, Koldo y Xavier Mendoza (1999), “La especificidad de la Gestión Pública: el concepto de Management Público”, en Losada, Carlos (comp.), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración pública*, BID.

Edwards, Paul y Margaret Collinson (1998), “The Determinants of Employee Responses to Total Quality Management: Six case studies”, en *Organization Studies*, vol. 19, no. 3.

Emmerich, Gustavo (1996), “La modernidad y sus paradojas”, en *La modernidad inconclusa: visiones desde el presente mexicano*, Pedro Castro (coord.), UAM-I, México. pp.13-35.

Foucault, Michel (1970), *El Orden del Discurso*, Tusquets editores, Barcelona.

Foucault, Michel (1996), *La vida de los hombres infames*. Caronte Ensayos, Argentina.

Gallegos, Elena (2001), “Hay quienes nos ven con malos ojos, pero ya están aprendiendo a respetarnos: AMLO”, en *La Jornada*, 25 de junio de 2001.

Guerrero, Omar (1999), *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, UAEM-Miguel Angel Porrúa, México. pp. 81-167.

Giddens, Anthony (1979), *Central Problems in Social Theory: Action, tructure and Contradiction in Social Analysis*, University of California Press, LA.

Giddens, Anthony (1993) *Consecuencias de la Modernidad*, Alianza Editorial, México.

Giddens, Anthony (1995), *La Constitución de la sociedad. Bases para la Teoría de la Estructuración*, Amorrotu, Buenos Aires.

Giddens, Anthony (1997), *Las nuevas reglas del método sociológico*, Amorrorturu, Buenos Aires, (1976)

Giddens, Anthony (1999), *Un mundo desbocado, los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Taurus, Madrid.

Gillespie, Richard (1991), *Manufacturing Knowledge*, Cambridge University Press, Estados Unidos, p. 1-95.

Glaser, B: G: y A: L: Strauss (1967), *The Discovery of Frouded Theory*, Aldine, Nueva York.

Gouldner, Alvin (1954), *Patterns of Industrial Bereaucracy*

Grancelli, Bruno (1998), “Administración postsoviética: ¿del intervencionismo estatal a la gestión empresarial?”, en Clegg, Stewart, Eduardo Ibarra y Luis Bueno (eds.), *Administración Global, tensiones entre universalismo teórico y realidades locales*, UAM-I, México.

Hirsch, Joachim (2001), “*Globalización, Capital y Estado*”, UAM-X México.

Ibarra, Eduardo (2001) El quehacer académico en la actualidad”, en *Sociológica*, no. 44, UAM-A, México.

Ibarra, Eduardo (2001), *La Universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*, UNAM-UAM-ANUIES, México.

Hernández, Luis Guillermo (2001), “En puerta, limpia de burócratas. Llega la era México Corporación”, en *Milenio Diario*, 19 de febrero, 2001, p.4.

Huerta, Guadalupe (2000), *Reforma del Estado y Modernización Económica. La Estrategia de Privatización en el Sector eléctrico: el caso de la Comisión Federal de Electricidad*. Tesis para obtener el grado de Maestra en Administración Pública, FCPyS-UNAM.

Jalife-Rahme, Alfredo (2007a); “Bajo la lupa. Pemex: de la ‘privatización hormiga’ a la privatización ‘cucaracha’”, en *La Jornada*, 14 de marzo.

Jalife-Rahme, Alfredo (2007b); “Bajo la lupa. Pemex: rescate político-financiero del secuestro de sus peores enemigos”, en *La Jornada*, 18 de marzo.

Jusidman, Clara (2004), “*Tendencias y Desafíos de la política social actual en México*”, Centro Antonio de Montesinos A.C., Campo “Política Social, Participación Ciudadana y DESC”, octubre.

Kelemen, Mihaela (1998), “Administración de la Calidad Total en el sector servicios de la Gran Bretaña: un estudio desde el constructivismo social”, en Clegg, Stewart, Eduardo Ibarra y Luis Bueno (eds.), *Administración Global, tensiones entre universalismo teórico y realidades locales*, UAM-I, México.

Kersting, Wolfgang (2000), “Democracia y Globalización”, en *Sociológica*, no. 43, UAM-a. pp. 217-246.

Knights, D. T F. Murray (1992), “Politics and pain in managing information technology”, en *Organization Studies*, vol. 13, no. 2, pp. 211-228.

Lawrence, Thomas, Nelson Phillips y Cynthia Hardy (1998), “Análisis de las asociaciones interorganizacionales: una teoría relacional de la colaboración y del discurso”, en Clegg, Stewart, Eduardo Ibarra y Luis Bueno (eds.), *Administración Global, tensiones entre universalismo teórico y realidades locales*, UAM-I, México.

Linder, Stephen y Gy Peters (1993), "Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos", en *Gestión y Política Pública*, vol. II y no. 1, pp. 5-33.

Lomnitz, Claudio (1996), "Ritual, rumor y corrupción en la formación del espacio nacional en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, no. 2, pp. 21-51.

Lowe, James, Jonathan Morris y Barry Wilkinson (1998), "Japón en la Gran Bretaña, Japón en México: las prácticas de supervisión del trabajo productivo en la industria electrónica", en Clegg, Stewart, Eduardo Ibarra y Luis Bueno (eds.), *Administración Global, tensiones entre universalismo teórico y realidades locales*, UAM-I, México.

Mackay, Hughie (1997), "Simbolismo y consumo: para entender la tecnología como cultura", en *Innovación Tecnológica y Procesos Culturales. Nuevas perspectivas Teóricas*. UNAM-FCE, México. pp. 35-47.

Maffesoli, Michel (2000), "Posmodernidad e identidades múltiples", en *Sociológica*, no. 43, UAM-A. pp. 247-275

Magallón Diez, Teresa (2001), "La figura del cambio organizacional en la construcción de la teoría de las Organizaciones. Evolución y nuevas perspectivas", en *Los estudios organizacionales en México. Reflexiones y experiencias recientes*, Antonio Barba y Luis Montaña (coords.), UAM-I, colección CSH.

March, James G. Y Johan P. Olsen (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Autónoma de Sinaloa y Fondo de Cultura Económica, pp. 67-128.

Matus, Carlos (1997), *Los 3 cinturones del Gobierno. Gestión, Organización y Reforma*, Fondo Editorial Altadir, Caracas.

Méndez, Enrique y Roberto Garduño (2007), "Devolvió SHCP \$17 mil millones a 10 consorcios en el quinto año de Fox", en *La Jornada*, 30 de marzo.

Meyer, John W. Y Brian Rowan (1999), "Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia", en Powell, Walter y Paul J. DiMaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica. México, pp. 79-103.

Micheli, Jordy (1996), *Japan Inc en México. Las empresas y modelos laborales japoneses*. Miguel angel Porrúa, Universidad de Colima, UAM-A. México.

Moctezuma, Héctor (2001), "Círculo Cerrado", en *El Universal*, 28 de mayo de 2001, p. 9.

Montaña, Luis (1993), "La Modernidad Organizacional. Una aproximación al estudio de las realidades locales", en *Estrategias Organizacionales*, Serie de investigación 11, UAM-I.

Montaña, Luis (1998), "Metáforas y acción organizacional. Postmodernidad, lenguaje y sistemas autorregulados a partir de un estudio de caso en México", en Clegg, Stewart, Eduardo Ibarra y Luis Bueno (eds.), *Administración Global, tensiones entre universalismo teórico y realidades locales*, UAM-I, México.

Montaño, Luis (2000), “*La transferencia de modelos organizacionales. Una propuesta analítica*”, ponencia presentada en el IV Congreso de Administración en México, Teoría y praxis. ITESM, mayo.

Montaño, Luis (2001), “Modelos Organizacionales y Crisis. La experiencia reciente de Japón.” En *Iztapalapa*, no. 49, UAM-I, en prensa.

Morales, Guadalupe (2001), “Primera delegación que va por el ISO-9000, *En Universal*, 6 de julio de 2002, p. 15.

Newsweek, no. 3, julio 17 del 2000, New York, USA.

OCDE (2000) Foro de OCDE para el futuro, 6 y 7 de diciembre, Hannover. Consultado en www.oecd.org/sge/au.

Oliveira, Alexandre (2000), *Major Changes in the Economic and Policy Context. Firm's Culture and Technological Behaviour: the case of two mexican breweries*, tesis para obtener el grado de Doctor of Philosophy in Science and Technology Policy Studies, University of Sussex, england.

Pfaffenbergen, Bryan (1997), “La tecnología de la información y sus ‘dramáticos’ resultados”, en *Innovación Tecnológica y Procesos Culturales. Nuevas perspectivas Teóricas*. UNAM-FCE, México. pp. 131-140.

Pinch, Trevor (1997), “La Construcción Social de la Tecnología: una revisión”, en *Innovación Tecnológica y Procesos Culturales. Nuevas Perspectivas Teóricas*. UNAM-FCE, México. pp. 20-38.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2001.

Powell, Walter y Paul J. DiMaggio (1999), “Retorno a la jaula de hierro. El isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales” en Powell, Walter y Paul J. DiMaggio (camps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica. México, pp. 104-125.

Rodríguez, Israel (2001), “Por corrupción, perdió Nafin diez veces el valor de su capital”, en *La Jornada*, 20 de junio de 2001, p. 22.

Rodríguez, Israel (2007), “Pemex en su aniversario: menos producción y fragilidad financiera”, en *La Jornada*, 18 de marzo.

Roethlisberger, Fritz J. y William J. Dickson (1976), “An industrial organization as a social system”, en *Management and the Worker*, Harvard University Press, Cambridge, p. 551-568.

Savoie Donald (1995), “What is wrong with the New Public Management?”, en *Canadian Public Administration Review*, vol. 38, no. I, Canadá.

Schwartz, Howard y Jerry Jacobs (1984), *Sociología cualitativa. Método para la reconstrucción de la realidad*, Trillas, México.

Schwartzman, Helen B. (1993), *Etnographi in organizations*, Qualitative Research Methods Series 27, SAGE University Press, California, USA.

Sennet, Graham (2001), “La nueva sociedad urbana. Los efectos de la mundialización sobre las ciudades”, en *LeMonde Diplomatique*, año 4, no. 43.

Sewell, Graham (1998), “¿Cómo obtuvo su cuello de jirafa? Un cuento organizacional al estilo *érase una vez*, o del mejoramiento continuo y los límites de la ortodoxia gerencial”, en Clegg, Stewart, Eduardo Ibarra y Luis Bueno (eds.), *Administración Global, tensiones entre universalismo teórico y realidades locales*, UAM-I, México.

Sottoli, Susan (2000), “La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia”, en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, no. 68, pp. 3-22.

Tolbert, Pamela y Lynne G. Zucker (1996), “The Institutionalization of Institutional Theory”, en Clegg, Stewart, Cynthia Hardy y Walter R. Nord (eds.), *Handbook of Organization Studies*, Sage, Londres, pp. 175-190.

Uvalle, Ricardo (1998), *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, IAPEM-UAEM.

Vázquez, Rosa (1991), “...Los trabajadores sabemos lo que tenemos que hacer...”, en *Nueva antropología*, vol. IX, no. 4

Velasco, Elizabeth (2001), “Petróleo y fuentes de energía seguirán siendo estratégicos. En breve, planes de inversión privada en petroquímica”, en *La Jornada*, 6 de junio de 2001, p. 5.

Venegas, Juan (2001a), “ ‘Somos un gobierno de negocios’, expresa Vicente Fox a la cúpula empresarial coreana”, en *La Jornada*, 5 de junio de 2001, p. 5.

Venegas, Juan (2001b), “Pemex, anzuelo lanzado por Fox para captar capitales japoneses. Los que estamos actualmente en el gobierno somos empresarios, gente de negocios, expresa” en *La Jornada*, 6 de julio de 2001, p. 18.

Villagómez, Angélica (2001), “Atestado de políticos ‘tortugeros’ y ‘grilleros’ el GDF: Arne”, en *El Universal* 5 de julio de 2001, p. 3.

Villarreal, René (1984), *La contrarrevolución monetarista*, Océano, México.

Whittington, Richard (1994), “Sociological pluralism, institutions and managerial agency”, en *Towards a New Theory of Organizations*, Hassard, John y Martin Parker (eds.), Routledge, Londres.

Xu, Qi (1999), “TQM as an arbitrary sign for play: Discourse and Transformation”, en *Organization Studies*, vol. 20, no. 4, pp. 659-681.

Zúñiga, Juan Antonio (2006), “Calderón rebasará a Fox por la derecha. Dispendio, característica del sexenio que está por concluir”, en *La Jornada*, 19 de noviembre, p. 28.

“Necesario que gobierno e iniciativa privada se asocien para responder a rezagos de servicios públicos: Tomás Ruiz”, en *La Crónica*, 19 de junio de 2001, p. 14.