



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

IDONEA COMUNICACION DE RESULTADOS

IDONEA COMUNICACION DE RESULTADOS

LA TRANSFERENCIA DE MODELOS ORGANIZACIONALES PROPIOS DEL SECTOR PRIVADO AL PUBLICO: EL CASO DE LA NORMA ISO 9000 EN LA CNDH.

En México, D.F. se presentaron a las 15:00 horas del día 27 del mes de OCTUBRE del año 2003 en la Unidad IZTAPALAPA de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del Jurado designado por la Comisión del Posgrado

DR. LUIS MONTAÑO HIROSE;
DR. ANTONIO BARBA ALVAREZ Y
DR. ARTURO ANDRES PACHECO ESPEJEL

bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último se reunieron para proceder al Examen de Grado de Maestra en:

ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

MARIA TERESA MAGALLON DIEZ




Maria Teresa Magallon Diez
MARIA TERESA MAGALLON DIEZ
FIRMA DE LA INTERESADA

La interesada presentó una comunicación de resultados, cuya denominación en el margen y de acuerdo con el artículo 78 fracciones I, II, III y V del Reglamento de Estudios Superiores de esta Universidad, los miembros del Jurado resolvieron:

aprobarla

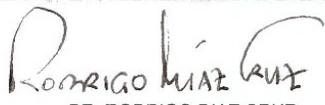
REVISO



LIC. CARMEN LLORENS FABREGAT
DIRECCION DE SISTEMAS ESCOLARES

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

VISTO BUENO



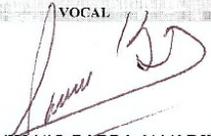
DR. RODRIGO DIAZ CRUZ
DIRECTOR DE DIVISION

PRESIDENTE



DR. LUIS MONTAÑO HIROSE

VOCAL



DR. ANTONIO BARBA ALVAREZ

SECRETARIO



DR. ARTURO ANDRES PACHECO ESPEJEL

PRESENTACIÓN IDÓNEA DE RESULTADOS:

“LA TRANSFERENCIA DE MODELOS ORGANIZACIONALES PROPIOS DEL SECTOR PRIVADO AL PÚBLICO: EL CASO DE LA NORMA ISO 9000 EN LA CNDH”.

María Teresa Magallón Díez

INDICE

1. Problema Empírico: la Transferencia de modelos organizacionales del sector privado al público en el contexto internacional y nacional.

1.1 Megatendencias en el sector económico.

1.2 Megatendencias en el nivel social.

1.2.1 La “sociedad de riesgo” y el “fin de la naturaleza”

1.2.2 La individualización y la inmediatez como signos de los tiempos.

1.2.3 La flexibilidad social, laboral e individual: la paradoja del “desanclaje” como de unificación y de fragmentación.

1.2.4 La explosión de lo social como respuesta al riesgo.

1.3 Megatendencias en el sector político.

1.4 Megatendencias en el sector organizacional.

1.4.1 Modelos organizacionales: entre la moda y la construcción.

1.4.2 El “Managerialismo” y la proliferación de paradigmas gerenciales.

1.4.3 La Nueva Administración Pública o la pretendida privatización de la acción organizacional.

1.4.4 La ambicionada disolución de particularidades organizacionales bajo la incorporación de valores del mercado.

1.4.5 La realidad construida: los modelos organizacionales como producto societal.

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

1.5 Contexto nacional: la “endoprivatización” de la Administración Pública Mexicana.

2. Consideraciones teóricas para enunciar el problema de investigación: el Nuevo Institucionalismo y la Construcción Social de la Realidad Organizacional.

2.1 El Nuevo Institucionalismo Sociológico y su explicación de la Transferencia de Modelos.

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

2.1.2 Críticas y potencialidades del Nuevo Institucionalismo Sociológico como marco teórico.

2.1.3 El cambio organizacional bajo la perspectiva del Nuevo Institucionalismo Sociológico: el rescate de elementos políticos, culturales e históricos.

2.1.4 La lógica de lo apropiado. El cumplimiento de expectativas y el futuro visto a partir del pasado.

2.2. La construcción social de la realidad organizacional y los procesos de significación, dominación y legitimación.

2.2.1 La Organización y el Cambio Organizacional. Dos términos clave definidos desde la perspectiva constructivista.

2.2.2 Teoría de la Estructuración. El cambio organizacional como resultado del interjuego entre Estructura y Agencia.

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

a. Significación \Leftrightarrow Esquemas Interpretativos \Leftrightarrow Comunicación.

b. Dominación \Leftrightarrow Recursos \Leftrightarrow Poder.

c. Legitimación \Leftrightarrow Normas \Leftrightarrow Sanción.

3. Problema de investigación: la reapropiación de un modelo de Calidad Total en la Administración Pública Mexicana. El caso de la norma ISO 9000 en la CNDH y el interjuego entre agencia y estructura.

3.1 Mapa de investigación.

4. Consideraciones Metodológicas.

5. El caso de la norma ISO 9000 en la CNDH. Relato de un proyecto que no llegó a consolidarse.

5.1 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.

5.2 Importancia de los mecanismos locales de ejercicio del poder en la reapropiación del modelo de Calidad Total.

5.3 Importancia de las formas locales de legitimación en la reapropiación del modelo de Calidad Total.

6. Conclusiones.

Bibliohemerografía.

Anexos.

PRESENTACIÓN IDÓNEA DE RESULTADOS:

“LA REAPROPIACIÓN DE MODELOS ORGANIZACIONALES DEL SECTOR PRIVADO AL SECTOR PÚBLICO: EL CASO DE LA NORMA ISO 9000 EN LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS”.

María Teresa Magallón Díez

En una era marcada por las paradojas y las ambigüedades (Beck, 1998; Giddens, 199), proliferan visiones antagónicas entre quienes piensan que la globalización lleva a la homogeneización –no sólo de mercancías y servicios, sino de identidades, ideologías y modelos organizacionales- y quienes, por el contrario, asumen que la globalización acentuará las diferencias debido a que se agudizan las desigualdades económicas y, por tanto, sociales.

Así, en un mismo documento, la OCDE (2000) reconoce 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, totalizadoras:

“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).

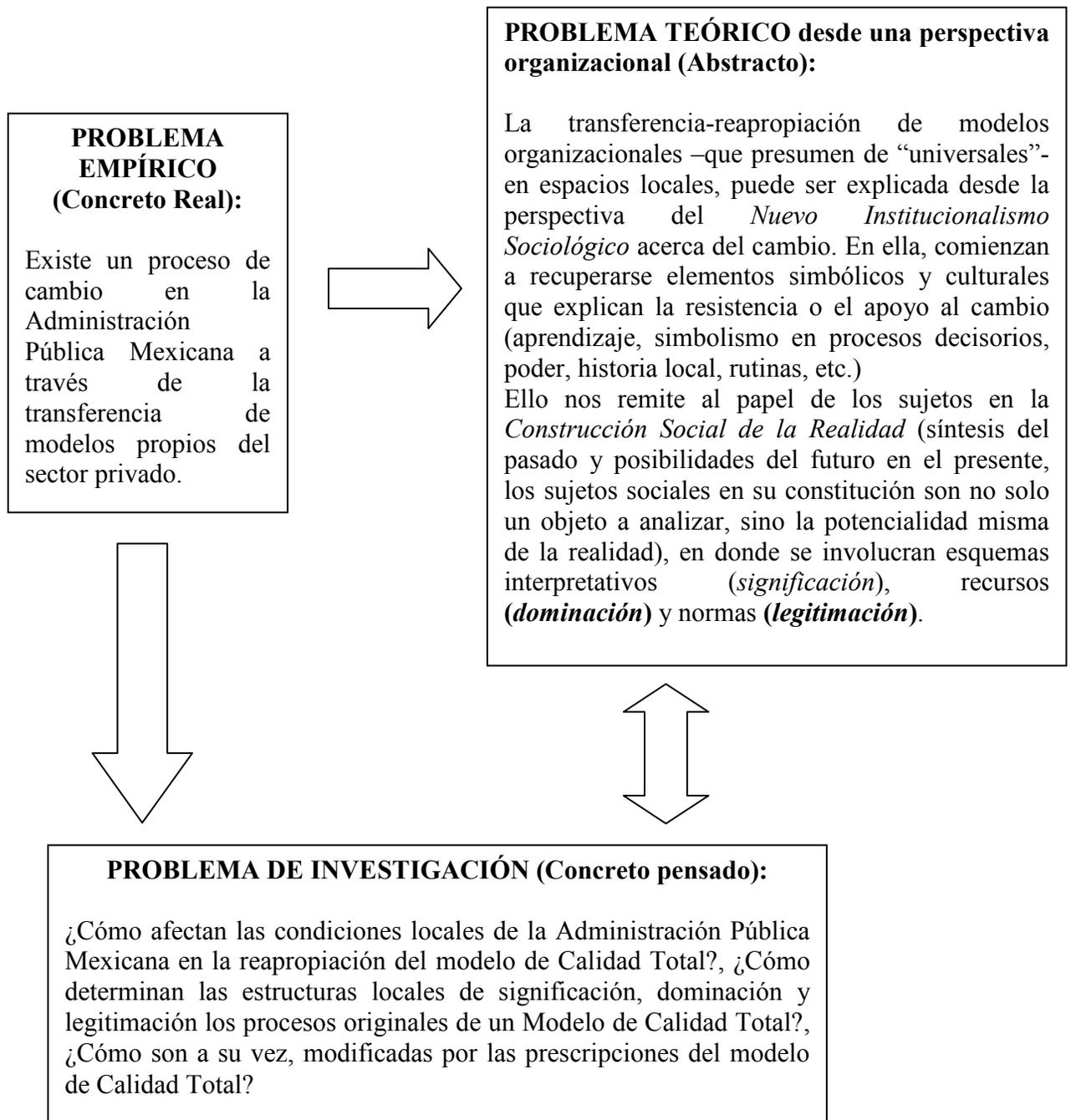
Queda entonces claro que el papel del Estado –concretamente, de su Administración Pública- deberá ser reformulado debido a presiones ejercidas por “la actividad del mercado” y la “interdependencia fronteriza”, según organizaciones como la OCDE, dirigiéndose hacia una tendencia difundida: la adopción de modelos organizacionales pretendidamente “universales” en

espacios organizacionales particulares, en un contexto de restricciones presupuestales y de “crisis de legitimidad” (Cabrero, 1995).

El presente proyecto se propone exponer tres aspectos fundamentales cuya triangulación define lo que habrá de estudiarse a lo largo de su desarrollo:

- *Problema empírico*, también llamado “concreto real”, formado por evidencias en el contexto obtenidas mediante una investigación exploratoria- que permiten ubicar la pertinencia del estudio y su justificación.
- *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 interacción entre ambos tipos de problemas, el teórico y el empírico, permitirá llegar a plantear el *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.

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



CUADRO 1

Las dimensiones consideradas importantes ante la acotación de la realidad representada, se derivan del problema de investigación, cada dimensión, decíamos, habrá de ser problematizada a través de preguntas, que, más que servir como hipótesis, buscan proponer y derivar conceptos clave para tratar de enunciar respuestas, además de definir las unidades de observación y las técnicas metodológicas –que llevan implícito el tipo de investigación así como la forma de recolección de datos e información- que ayudarán al desarrollo del proyecto.

Comenzaremos por tratar de ubicar la pertinencia del tema de esta disertación, con el objetivo de hacer énfasis en que los nuevos modelos organizacionales –en particular, la Calidad Total- tratan de “internalizar” toda una serie de “mitos legitimados” en el ambiente económico, político y social: democracia, desregulación (al flexibilizar jerarquías), participación, poca intervención de las autoridades, etc.

1. Problema Empírico: la Transferencia de modelos organizacionales del sector privado al público en el contexto internacional y nacional.

De acuerdo a Maffesoli (2000:252), una época se cuenta una historia a sí misma, y es en función de esta historia como va a materializarse en las organizaciones y en las instituciones, todo en función de la historia que se contó a sí misma. Las palabras clave a partir de las cuales la modernidad se nombró y por tanto se organizó a sí misma, comienzan a perder significación: en lo que se refiere a las jóvenes generaciones, ya no hay un imperativo representado por el valor del progreso, del valor del trabajo o del valor de la razón, como si fueran éstos los únicos valores sociales que merecen atención. Estos valores fueron encarnados, durante el auge de la sociedad industrial de producción en masa, por el Estado Benefactor.

Un rasgo propio de la época actual es el paso de este Estado Benefactor o “Fordista” a una nueva configuración histórica que ha sido conceptualizada como Estado neoliberal (Emmerich, 1996), monetarista (Villarreal, 1984), postburocrático (Barzelay, 1998), gerencial (Guerrero, 1999), nacional de competencia (Hirsh, 2001) o auditor (Ibarra, 2001), cuyas características se resumen en conceptos como los de *selectividad y focalización*, es decir, abandono de la pretensión de provisión universal y homogénea de servicios y beneficios y concentración de éstos en grupos-

meta; *privatización* de los servicios sociales y/o su *descentralización* a través de la transferencia total o parcial de las tareas sociales estatales a actores privados (Sottoli, 2000).

Ello no significa un debilitamiento de la importancia estatal, pues

“las medidas y tendencias privatizadoras de instituciones públicas, como expresiones ideológicas para paliar desequilibrios en las finanzas públicas, constituyen otra manifestación de la contribución social, del pasado y del presente, a favor de intereses exclusivos y excluyentes, promovida por el Estado” (Alcázar, 1999: 66).

Un referente obligado para comprender este proceso de cambio en la naturaleza y funciones del Estado –y su implementación por parte de la Administración Pública- es la crisis mundial capitalista de los setenta, cuyas características resultaron propicias para consolidar una percepción negativa sobre el tamaño y la forma en que el Estado cumplía sus funciones. Se propone entonces la estricta definición de los límites del quehacer público y la reducción del papel de la administración gubernamental al de encargada de las demandas e iniciativas de los individuos, debiendo dirigir sus esfuerzos a ofrecer diferentes alternativas de elección pública que permitan a los individuos realizar la maximización de sus beneficios (Huerta, 2000: 26).

El neoliberalismo se perfeccionó en sus dos facetas: la versión económica, el monetarismo y, su versión política, el neoconservadurismo, según este último, programas gubernamentales y asignaciones presupuestales producían resultados económicos que se encontraban por debajo del óptimo que se podría alcanzar si en el mercado prevalecieran, sobre las decisiones de la mayoría, las decisiones individuales, pues, mediante la generación de núcleos de interés y de presión política debidos a los métodos colectivos de toma de decisiones, se anulaba la iniciativa individual de los agentes privados (...) el punto de vista de la minoría quedaría ahogado en la “masa”, perdiendo así la iniciativa y el interés privado en los problemas de la sociedad como un todo (Huerta, 2000: 24). Así, cualquier ampliación de las funciones estatales, más allá de las relacionadas con la obligación de proteger y garantizar la aplicación de procedimientos confiables que eviten la realización de actos ilícitos, resulta en la violación de los derechos de alguno o algunos individuos de la sociedad (Huerta, 2000: 26).

En la teoría económica neoclásica, base del monetarismo, en el mercado no hay diferencia entre una clase social y otra, entre capitalistas y asalariados, por tanto, se da un trato igual a los factores de producción y cada uno es retribuido en términos de su productividad marginal, pretendiendo ubicar a los individuos en una condición de igualdad (por lo demás, irreal) (Huerta, 2000: 28).

En el aspecto administrativo, comenzó a hablarse de una reforma de tipo tecnocrático en la que el Estado moderno debería caracterizarse por poner en acción una administración pública prestadora de servicios que faciliten los contactos y la cooperación entre los diferentes agentes económicos (Huerta, 2000).

La primera víctima de la crisis mundial de los 70 fue el Estado, debido a los menores flujos de recursos internacionales derivados de la caída en los niveles de productividad, en el comercio internacional y, por tanto, en los recursos públicos. Hay entonces un menor excedente que repartir en toda la economía, los intereses de las diferentes clases entran en conflicto, pero las argumentaciones de aquellas económica y políticamente más poderosas resultaron persuasivas en torno a las restricciones económicas necesarias para restaurar la rentabilidad del capital.

Entonces, una de las definiciones centrales del quehacer estatal ha sido el paso de un Estado empresarial o promotor a uno cuya única misión es reguladora y coordinadora (Huerta, 2000:101). Esta posición promotora del Estado a favor de la actividad económica privada fue reforzada por el consenso de los grandes capitales internos y externos.

En los años ochenta, se llamó *consenso de Washington* a un conjunto de recomendaciones de política económica para superar la crisis de la deuda externa y producir un ajuste estructural de las economías latinoamericanas¹. Sus recomendaciones en materia de modernización económica consistieron, en esencia, en reorientar las economías hacia la exportación –de manufacturas, principalmente- para lo cual se requería reducir costos salariales e impositivos; concentrar la actividad económica en las ramas y rubros con competitividad internacional; reducir el tamaño

¹ Su nombre se debió a que el consenso incluyó al Banco Mundial, al Fondo Monetario Internacional, al Banco Interamericano de Desarrollo, a la Organización de Estados Americanos y al propio gobierno estadounidense, todos con sede en Washington. Posteriormente, el Consenso de Washington se renombraría “Consenso del Mercado” en la medida en que serán las grandes consultorías las que otorgarán calificaciones de riesgo a cada país (Boltvinik, 2001).

del Estado al mínimo, desaparecer subsidios, incentivos, proteccionismos, controles de precios y todo lo que pudiera afectar el libre desenvolvimiento de los mercados. Así, este proceso de cambio en el estado se ve enmarcado por tendencias a nivel macro que habrán de reforzarlo.

1.1 Megatendencias en el sector económico.

Como ya señalamos, el inmediato repliegue estatal, invocando las corrientes neoliberales donde el Estado debería concretarse a su función de gendarme y promotor de la libre empresa en mercados competitivos, se ve complementado por el rígido manejo de las políticas monetarias para reducir la inflación y la elevación de las tasas de interés para estimular el ahorro de quienes estuvieran en posibilidades de hacerlo (Emmerich, 1996: 20).

Se confiere entonces un nuevo papel al Estado, específicamente en lo relacionado al aparato administrativo estatal. Este tipo de política macroeconómica se aplicó por igual en países avanzados, en los que los procesos de modernización e industrialización eran tareas ya cumplidas. Donde no se hablaba ya de modernidad, sino de posmodernidad, y menos aun de sociedad industrial, sino de sociedad postindustrial (Emmerich, 1996: 25).

Jeannot (1992, citado por Huerta, 200: 8), ya había señalado que no se puede hablar de un Estado de bienestar en América Latina, dado que ésta realmente se implantó en países de capitalismo maduro. En países de capitalismo tardío, la marca debilidad competitiva de la burguesía obligaba al Estado a erigirse como la única fuerza capaz de encarar la enorme tarea de articular la economía y la sociedad, a redefinir la inserción de la base productiva y a ejercer una participación directa cada vez mayor en las diferentes actividades económicas.

Fue ese el caso de México, donde el Estado se encargaba de asegurar las condiciones de estabilidad necesarias para la valorización del capital. La reproducción de la fuerza de trabajo era simultáneamente el requisito para la legitimación ideológica y política del Estado, pero también la garantía de reproducción, con estabilidad, del sistema económico. No es extraño que en países como Austria, Inglaterra, Alemania, Francia, Suecia o EU. El Estado Benefactor, consolidado con la revolución keynesiana –donde los objetivos de pleno empleo, igualdad y crecimiento

estaban relacionados con un gasto estatal redistributivo- se tradujera en una activa intervención en la economía.

1.2 Megatendencias en el nivel social.

1.2.1 La “sociedad de riesgo” y el “fin de la naturaleza”.

La actual construcción de identidades pasa por la destradicionalización (Giddens, 1999) que, junto con el caos institucional derivado de la crisis del Estado Benefactor, la sociedad industrial y el orden burgués (Beck, 1998), provocan la llamada “sociedad de riesgo”.

El Estado de bienes, cuyo desarrollo puede rastrearse hasta las leyes isabelinas de pobres en Inglaterra, era esencialmente un sistema de gestión del riesgo, diseñado para proteger contra peligros que antes eran considerados disposiciones de los dioses: enfermedad, incapacidad, pérdida del empleo y vejez (Giddens, 1999: 37). Con su desaparición, el riesgo deja de ser gestionado, y se vuelve una experiencia social cotidiana.

Habremos entonces de distinguir entre dos tipos de riesgo: el riesgo externo, proveniente de las sujeciones del exterior o de la naturaleza”, y el riesgo *manufacturado*, “creado por el impacto mismo de nuestro conocimiento creciente sobre el mundo”, refiriéndose a situaciones provocadas por el avance en la ciencia y tecnología, de las que tenemos muy poca experiencia histórica en afrontar. La mayoría de los riesgos medioambientales, como los vinculados al calentamiento global, entran en esa categoría² (Giddens, 1999: 38).

Este es, entonces, el fin de la naturaleza, donde ya hay pocos aspectos del ambiente material que nos rodea que no se hayan visto influidos de algún modo por la intervención humana (Giddens, 1999: 40). Más aún, el balance de riesgos y peligros ha cambiado. Vivimos en un mundo donde los peligros creados por nosotros mismos son tan amenazadores, o más, que los que proceden del exterior. Algunos de ellos son verdaderamente catastróficos, como el riesgo ecológico mundial, la

² En toda cultura tradicional, y en la sociedad industrial de la producción en masa, era preocupación fundamental de la humanidad “los riesgos que venían de la naturaleza externa –malas cosechas, inundaciones, plagas o hambrunas-. En un momento dado, sin embargo, y muy recientemente en términos históricos, empezamos a preocuparnos más sobre lo que hemos hecho a la naturaleza. Esto marca la transición del predominio del riesgo externo al del riesgo *manufacturado*” (Giddens, 1999: 39).

proliferación nuclear o el colapso de la economía mundial. Otros nos afectan como individuos mucho más directamente: por ejemplo, los relacionados con la dieta, la medicina o incluso el matrimonio (Giddens, 1999: 47).

En ese sentido, según Beck (1998: 173), la dinámica política y cultural de la sociedad mundial y riesgo comienza con el *fin de la naturaleza*. Lo amenazante de fenómenos como los de la vaca loca no consisten sólo en que los riesgos involuntarios para la salud son derivados a la población, sino, sobre todo, en que dichos riesgos *no* pertenecen al *destino*; más bien, son resultado de opciones y decisiones que fueron tomadas en la industria, en la ciencia y en la política. Los riesgos estallan en el centro de lo cotidiano. Entre las características de dichos riesgos internos se encuentran también, entre otras cosas, el hecho de que ellos son el resultado de todos los esfuerzos realizados para controlarlos³

La naturaleza es y ha sido transformada, modelada y puesta en peligro mediante la actividad humana. Esta diferencia se manifiesta, entre otras cosas, en que hoy no le tememos a la naturaleza, sino aquello que le hacemos.

Lo característico de la sociedad de riesgo es una metamorfosis del peligro, difícil de delimitar y controlar: los mercados se derrumban, domina la escasez en la abundancia, los sistemas del derecho no abarcan los estados de las cosas, la atención médica fracasa, los edificios racionales de la ciencia se derrumban, los gobiernos se tambalean, las reglas cotidianas de la vida son puestas de cabeza (...) los peligros se convierten en los polizontes del curso normal, viajan con el viento, con el agua, están metidos en todo y en todas partes y se deslizan con lo necesario para la vida (el aire para respirar, el alimento, el vestido, el mobiliario) (Beck, 1998: 177). La vida cotidiana se convierte en una lotería de la desfortuna.

³ Beck (1998: 172) comparte esta visión al afirmar que Europa, y no solamente Gran Bretaña, experimenta “el *beefgate*”: el choque de vivir en una sociedad del riesgo en la que lo cotidiano, desde la conciencia pública de la vaca loca, se ha convertido involuntariamente en una “ruleta de la sobrevivencia”. Fenómenos tan triviales como comer o no comer carne de vacuno pueden convertirse en decisiones de vida o muerte, parodiando a Hamlet, el dilema sería “To beef or not to beff, that’s the question”.

Asistimos, entonces, a una nueva modernidad, reflexiva o tardía, definida por la contingencia y el riesgo, que se asienta en la desconfianza de los sistemas de certezas y abre la puerta a la ambigüedad y a la incertidumbre:

En contra del orden religioso que confería toda explicación a Dios; o del orden de la razón que se asentaba en la fuerza del conocimiento; o del orden del progreso que se apoyó en la esperanza del bienestar social, el orden construido por la modernidad reflexiva se enfrenta al caos, producto de la falta de seguridades que el rompimiento con las verdades incuestionables provocó (Alfie y Méndez, 2000: 183).

La sociedad industrial, el orden burgués, en particular, el Estado Benefactor, buscaron convertir los contextos de vida humana en una estructura controlable, elaborable, disponible atribuible, que expresaba ficciones de seguridad, hoy resquebrajadas y reemplazadas por posibilidades de acción compulsiva, en las cuales vivir y actuar en la incertidumbre se convierte en una especie de experiencia básica (Alfie y Méndez, 2000: 185).

Desde luego, el riesgo no se vive uniformemente en economías desarrolladas que en aquellas en vías de serlo: mientras las amenazas ecológicas condicionadas por la riqueza resultan de la exteriorización de los costos de producción, los cuales se distribuyen de manera planetaria, las ligadas a la pobreza se originan *in situ*, se internacionalizan sólo como efectos secundarios y aparecen a mediano plazo. Los desechos tóxicos y las grandes tecnologías obsoletos son trasladados a los países pobres por las grandes compañías, amenazando la salud y la calidad de vida de los habitantes de naciones pobres que, al carecer de medios institucionales y políticos apropiados, no pueden repeler los daños resultantes (Alfie y Méndez, 2000: 182), percepción que se ve más que reforzada si se recuerda que en las economías emergentes se sigue funcionando con una visión netamente industrializadora, donde el progreso es medido por la capacidad de atraer mayores inversiones provenientes de transnacionales, o de alianzas estratégicas con capitales mundiales, o en modelos maquiladores que fomentan el empleo pero que, simultáneamente, incentivan la contaminación y el deterioro en la salud y calidad de vida de los habitantes (ídem, 177).

1.2.2 La individualización y la inmediatez como signos de los tiempos.

Ahora bien, ¿qué pasa con las sociedades? La conjunción de estos elementos da pie al proceso de individualización, donde el sujeto se encuentra inmerso en las turbulencias de la sociedad mundial de riesgo. De acuerdo a Beck (1998), “los hombres deben entender su vida, desde ahora en adelante, como estando sometida a los más variados tipos de riesgo, los cuales tienen un alcance personal y global”.

Debe entonces comenzar a familiarizarse con un signo de los tiempos: el aplastamiento de la historia en la pura inmediatez del acontecimiento y en instantaneidad de la información (Dufo, 2001: 9). Esto es fundamental porque, según Maffesoli (2000: 271), en cualquier ámbito hay que tratar de ubicar la temporalidad importante para el grupo que se estudia; cada conjunto social, cada civilización va a poner el énfasis en el presente, en el pasado o en el futuro. Por ejemplo, la Edad Media fue una sociedad reaccionaria en sentido estricto, porque la tradición ha sido dada de una vez por todas bajo la expresión “en aquel tiempo”, se trata entonces de sociedades míticas en las que no se puede inventar nada ni desde el punto de vista teórico ni mucho menos práctico. En cambio, la sociedad moderna fue una sociedad esencialmente progresista, es decir, lo importante para esta sociedad es el futuro: “son los futuros maravillosos, la sociedad perfecta”. Pero lo que hoy vivimos, según Maffesoli (2000: 272) es la “conquista del presente” porque el goce ya no puede seguir siendo diferido –“sublimado”, en términos freudianos-, controlado, con la seguridad de que siempre habrá un mañana que permitirá un gozo mejor. El goce se ha repatriado al momento, se ha traído al momento mismo, es el “instante eterno”: una eternidad que ya no es eternidad por venir, sino una eternidad del acto, lo que se agota en el acto, la noción de gasto, ya no una sociedad de consumo, sino una sociedad de consumación, una sociedad en la cual se queman los afectos, los objetos, los amores, héroes que van a ser muy efímeros, que se queman tan rápidamente como se les adoró, “a los cuales se va a escupir después de haberlos adorado”, donde no se posee la certeza de un largo plazo.

Dufo (2001) afirma que, en ese mismo sentido, sin referencias en las que se pueda fundar una anterioridad y una exterioridad simbólicas, el sujeto no consigue desplegarse en una espacialidad y una temporalidad suficientemente amplias. Queda englutido en un presente en el que se juega

todo. La relación con los otros se hace problemática en la medida en que su supervivencia personal se encuentra siempre en una situación permanentemente inestable. Si todo se juega en cada instante, entonces los proyectos, la anticipación, el retorno a uno mismo se convierten en operaciones muy problemáticas. Es todo el universo crítico el que se encuentra de esta forma afectado.

Esto tiene, por lo menos, dos causas primordiales; el deterioro y desencanto de los referentes colectivos, y la flexibilidad exigida no sólo en el ámbito laboral, sino en la elaboración de un proyecto de vida personal. Ello es porque la dinámica de la sociedad del riesgo comienza con el *fin de la tradición*, donde se decoloran los ambientes sociales de orden moral en el curso de procesos progresivos de modernización e individualización, y donde los seres humanos se ven obligados por iniciativa propia a armar como puedan su vida y sus vínculos sociales tanto en lo colectivo como en lo individual. La teoría de la sociedad de riesgo se vincula estrechamente con procesos complementarios de individualización en los ámbitos del trabajo remunerado, de la familia, de las relaciones de género, de la biografía reflexiva y de la autoidentidad.

La teoría de la sociedad del riesgo suma y comenta las formas de aparición suficientemente documentadas empíricamente de un campo fundamental, por ejemplo, el surgimiento de la desocupación estructural de masas, la transformación de las relaciones normales de trabajo en formas de ocupación “coloridas” de todo tipo, la erosión del sistema de profesiones mediante un sistema de formas de sub-ocupación precaria y pluralista, a través del cual se extiende la inseguridad económica hasta los centros de la sociedad (Beck, 1998: 174).

En ese sentido, Pierre Bourdieu (1998) proponía concebir el neoliberalismo como un programa de “destrucción de estructuras colectivas” y de promoción de un nuevo orden fundado en el culto al “individuo solo, pero libre”, cuya conciencia es formada por un sistema que busca la ruina de las instancias colectivas, construidas ya hace mucho tiempo (por ejemplo, los sindicatos, las formas

políticas, pero también la cultura⁴). En ese sentido, de acuerdo a este autor, el estado de aparente libertad promovido por el neoliberalismo es un engaño. Los nuevos individuos son y están más abandonados que libres.

Esta mutación corresponde a una afirmación del “mecanismo de individuación”, afirmación que junto a algunos aspectos positivos ligados al progreso de la autonomización del individuo, no deja de provocar sufrimientos inéditos porque, aunque la autonomía del sujeto se proclama bajo el ideal de proyecto emancipador, nada indica que estemos en condiciones de satisfacerla, especialmente entre las nuevas generaciones: la “pérdida de referentes entre los jóvenes” obedece a que están experimentando una nueva condición subjetiva de la cual nadie posee las claves, resultando ilusorio creer que algunas lecciones de moral a la antigua pueden bastar para atajar los daños porque según Dafo (2001), la moral tiene que hacerse “en nombre de”. Y lo que precisamente ya no se sabe a ciencia cierta es en nombre de qué y de quién hablarles. La carencia de un referente colectivo creíble es lo que distingue la situación del sujeto posmoderno conminado, sin ningún apoyo para hacerse a sí mismo, y sin ningún antecedente histórico o generacional al que dirigirse con mayor seguridad.

La falta de referentes tiene una explicación compleja: el ser no ha cesado de encarnarse en la historia humana. Y es esa construcción histórico-política, esa ontología, la que cambia en el paso a la nueva etapa posmoderna. Para designar esa realización del ser en la historia, Dufos (2001: 8) toma de Lacan el nombre del Otro, incluyendo las dimensiones simbólicas y clínicas, para reflexionar acerca de las figuras que el ser humano se ha construido del Otro para someterse y tener un referente fundamental en las grandes figuras que son centro de configuraciones simbólicas que se pueden enumerar fácilmente: Dios en los monoteísmos, el Rey en la monarquía, el Pueblo en la república, la Raza en el nazismo, la Nación en el advenimiento de las soberanías, el Proletariado en el comunismo... discursos diferentes, que es necesario edificar con base en construcciones, de realizaciones o de puestas en escena muy exigentes. En el periodo

⁴ Esta es una paradoja fundamental de la era actual; la tendencia a utilizar las tecnociencias con el fin de rebasar los límites en los que están contenidas las bases materiales de la vida, llevan a reforzar el sentimiento de omnipotencia del sujeto, derivado de la necesidad de salir de nuestro emplazamiento restringido en el tiempo (un “ahora”) y en el espacio (un “aquí”). Esta “cultura de la información” se condimenta con un nuevo analfabetismo que sobrecarga de carencias la transmisión generacional, basta pensar en la decadencia de la lectura en las generaciones jóvenes, en el fracaso de la enseñanza que produce cada vez más titulados casi analfabetos (Dufos, 2001).

posmoderno, lo que se llama el “mercado” no vale en absoluto como nuevo “Otro”, en la medida en que está lejos de hacerse cargo de la cuestión del origen, de la autofundación. Ahí se descubre el límite fundamental de la economía de mercado en su pretensión de hacerse cargo del conjunto del vínculo personal y vínculo social.

1.2.3 La flexibilidad social, laboral y personal: la paradoja del “desanclaje” como medio de unificación y fragmentación.

En esta era en que importa el presente y pocos referentes colectivos se mantienen, la flexibilidad, en todos los ámbitos, aparece como una constante, junto con lo que Giddens (1993: 32) describió como proceso de desanclaje (desmembramiento, desvinculación) que implican dos situaciones básicas: a) un proceso profundo de reorganización del tiempo y el espacio –mecanismos que liberan a las relaciones sociales de la influencia de los emplazamientos locales recombiniéndolas a través de amplias distancias espacio-temporales-, y b) el vaciamiento del contenido tradicional –acabar con la costumbre de los contextos locales de acción⁵

“El dinamismo de la modernidad deriva de la separación del tiempo y el espacio y de su recombinación, de tal modo que permita una precisa ‘regionalización’ de la vida social (...) separa el espacio del lugar al fomentar las relaciones entre los ‘ausentes’ localizados a distancia de cualquier situación de interacción cara-a-cara” (Giddens, 1993: 30).

Así, los hombres tienen que aprender a vivir en una sociedad que los vincula con muchos otros, a pesar de que no los conozca ni los reconozca, y a manejar un tiempo vacío, no sustancial, que determina (a través de horarios) todo lo que hacen. Las causas responsables de esta separación entre tiempo y espacio que distingue a la modernidad están en lo que Giddens llama “mecanismos de desanclaje” que separan a los hombres de sus lugares al tiempo que los vinculan espacialmente y los obligan a vivir el “tiempo del mundo” que rebasa las fronteras del tiempo físico y del tiempo biográfico: “por desanclaje entiendo el ‘despegar’ las relaciones sociales de sus contextos locales de interacción y reestructurarlas en indefinidos intervalos espacio-temporales” (Giddens, 1993: 32). Dos tipos principales de mecanismos distingue: las señales

simbólicas que, como el dinero, unen a los hombres a través del tiempo y las distancias, pero también los desarraigan de lo local, y los sistemas expertos o abstractos que son los principales responsables de la creación de la “sociedad de riesgo”.

Los mecanismos de “desanclaje” desarraigan a los individuos de sus comunidades locales, obligándolos a vivir en el contexto de un “mundo unificado” y de una realidad social en extremo contingente que los enfrenta a la necesidad de decidir diariamente.

Las actividades locales hoy están influidas e incluso determinadas por acontecimientos remotos. Lo individual y lo local se relacionan de forma directa con lo global. Más ahora, cuando los habitantes de la sociedad reflexiva viven en el tiempo, el espacio no significa nada para ellos, pues toda distancia puede neutralizarse; los moradores de la sociedad tradicional viven en el espacio, un espacio que era arduo, inamovible, intocable y que sujeta al tiempo.

Según Beck (1998), la angustia, la no certeza, la inseguridad y la desigualdad es vivida de forma individual, permanente y cotidiana. En los centros de trabajo, las políticas de flexibilización laboral han provocado que todos estemos posibilitados a vivir una forma especial de desempleo, convirtiéndose éste en un elemento activo en la vida de cualquier persona. Según Maffesoli (2000: 264), no hay ya una simple identidad profesional en la base de toda una carrera sino una multiplicidad de elecciones, de decisiones, de pasos de un trabajo a otro, algo que va a resquebrajar la identidad profesional.

He ahí una de las razones, según Giddens (1999), por las que un paso fundamental para cualquiera, como el matrimonio, es un rumbo incierto y no seguro, como antaño. Aquí los individuos están tomando un impulso fresco, como pioneros. En tales situaciones es inevitable, lo sepan o no, que empiecen a pensar cada vez más en términos de riesgo. Tienen que afrontar futuros personales mucho más abiertos que antes, con todas las oportunidades y los peligros que esto conlleva.

⁵ El desanclaje significa, para Giddens, despegar las relaciones sociales de sus contextos locales de interacción y reestructurarlas en indefinidos intervalos espacio-temporales.

Esa es una transformación que afecta la esfera personal y emocional, y que traspasa las barreras de cualquier país: cobra más importancia la pareja, “casada o no” –familia y matrimonio cambian sus características básicas- que se forja sobre “procesos de confianza activa”, según Giddens (1999).

La flexibilidad se traduce, además, en un destino cotidiano: el poco o nulo compromiso duradero, en todos los sentidos:

“En los actuales lugares flexibles de trabajo, la consigna es ‘¡No al largo plazo!’”. Los planes de carrera profesional dejaron lugar a empleos que consisten en efectuar tareas específicas y limitadas. Una vez que la misión llega a su fin, a menudo se suprime el empleo. En el sector de alta tecnología de Silicon Valley, la duración promedio de un empleo es de ocho meses. Las personas cambian continuamente de interlocutor profesional” (Sennet, 2001: 6).

De acuerdo a este último autor, ninguna empresa nueva quiere practicar el empleo de tiempo indefinido, por lo que la flexibilidad no fomenta la fraternidad. Resulta difícil sentirse comprometido con una empresa cuya naturaleza no está bien definida; es difícil actuar lealmente en una organización inestable que no da muestras de ninguna lealtad respecto de sus empleados:

Una confianza informal requiere tiempo para desarrollarse, hay que aprender a conocer a la gente (...) una presencia sólo temporal en una empresa incita a mantener la distancia y a no involucrarse, dado que el empleado no se quedará allí (...)

La fraternidad, en tanto destino compartido, conjunto duradero de intereses comunes, está debilitada. Socialmente, el sistema del corto plazo genera una paradoja: “las personas trabajan intensamente bajo una enorme presión, pero sus relaciones con los otros se mantienen curiosamente superficiales” (ídem).

Una expresión de este desarraigo y poco involucramiento está latente en la “estandarización del entorno”:

La oficina del trabajo flexibilizado no debe ser un lugar donde arraigarse. La estructura administrativa de las empresas flexibles exige un entorno físico que pueda ser rápidamente reconfigurado. En última instancia, “la oficina” se reduce a una terminal

informática. El carácter neutro –estandarizado y susceptible de reconfiguración inmediata– de los nuevos edificios resulta también de su valor de cambio como unidades de inversión (*Además*) el consumo estandarizado ataca las referencias locales del mismo modo que el nuevo jugar de trabajo mina la memoria interiorizada, compartida por los trabajadores (Sennet, 2001: 7).

1.2.4 La explosión de lo social como respuesta al riesgo.

Este desarraigo del que hablábamos proviene además de uno de los países impulsores del proceso globalizador:

Amenazando con mudarse a cualquier otro lugar del mundo, las transnacionales logran que les ofrezcan enormes exenciones fiscales para incitarlas a quedarse, método de seducción ventajoso, y posibilitado por la aparente indiferencia que las empresas muestran respecto de los lugares en que se instalan. Esa amenaza de instalarse en otras latitudes posibilita el rechazo de responsabilidades. Faltan entonces mecanismos que obliguen a instituciones inciertas y flexibles a aportar una justa contribución a cambios de los privilegios de que gozan en un país. (ídem).

En este sentido, de acuerdo a Beck (1998: 184), la industria se encuentra en una posición doblemente favorable respecto de la política estatal y del parlamento: en primer lugar, debido a la autonomía de las decisiones privadas de inversión; y en segundo lugar, debido a su monopolio para aplicar y utilizar tecnologías. En la división del poder se le cede a la industria el derecho de tomar decisiones sin asumir la responsabilidad respectiva frente a lo público por los riesgos que se desencadenen, mientras que a la política se le entrega la tarea de legitimar democráticamente decisiones que en realidad nunca ha tomado y acerca de las cuales ulteriormente muy poco sabe. En el caso de catástrofes amenazantes o contingentes, los políticos deben justificar decisiones que han sido adoptadas por otros y en otros lugares.

La consecuencia es: nadie es responsable por los riesgos. La política del riesgo se basa en la “dominación anónima”. La opinión pública alarmada toma conciencia de lo que realmente son: formas de *irresponsabilidad organizada*.

Antes, el Estado de Bienestar favorecía un modelo que responde a la pregunta de cómo responder a riesgos espacial, temporal y socialmente limitados en forma colectiva e institucionalizada; esto era mediante la atribución reglamentaria de culpa y responsabilidad, a través de normas jurídicas de compensación y vía refinados principios de aseguración y de responsabilidad colectivamente orientada. Se repartían y se adjudicaban la causalidad y los costos pero, ahora, la sociedad de riesgo significaba balancear más allá del límite del seguro e incluso de la asegurabilidad. Con el tamaño del peligro disminuye la protección del seguro e incluso de la asegurabilidad y esto es solamente un indicador simbólico para el hecho de que la sociedad de riesgo opera más allá de los principios de calculabilidad institucionalmente válidos. Comparada con la posibilidad de culpa, responsabilidad y costos asignados de que disponía la (primera) modernidad clásica, la sociedad del riesgo (la segunda modernidad) no posee seguridades y garantías de este tipo (Beck, 1998: 185).

La crisis ecológica, enfocada políticamente, termina en una sistemática violación de derechos fundamentales. Los peligros son producidos por industrias, son exteriorizados mediante la economía, son individualizados mediante el sistema de derecho, son legitimados por la ciencia y minimizados por la política. El vacío de poder y de legitimación que es manifiesto; el sistema y los actores son puestos a prueba y, ante ello, existe una alternativa definitoria, según Beck (1998): el inminente estallido de conflictos políticos de la modernidad reflexiva, ayuda al resurgimiento de la subjetividad política, dentro y fuera de las instituciones. Esa subjetividad política generará, forzosamente, un individuo consciente, activo, relacionados en redes; grupos ciudadanos reunidos mediante compulsiones con posibilidades de fabricar compromisos y obligaciones sociales. Un individuo que une lo local con lo global, lo individual y lo colectivo. Formas de acción, de protesta y de compromiso político diferentes que, producto de la incertidumbre en que se vive, desafían las antiguas categorías políticas, generan nuevas formas de organización, participación y respuesta social.

En la sociedad de riesgo los peligros son para todos (aunque algunos estén mejor preparados frente a ellos, das sus condiciones materiales, educativas, etc.), por lo que los individuos deberán adoptar posturas más conscientes, acciones de vida que cuestionarán las decisiones a las cuales la sociedad industrial nos condujo.

Según Beck (citado por Alfie y Méndez, 2000: 195), las inseguridades, la incertidumbre y los riesgos tienen a la individualización, pero eso mismo provoca que la política se descentralice y que sean los individuos conscientes de sus problemas locales, lo que se unan en redes, en organizaciones no gubernamentales, asociaciones y movimientos internacionales, para realizar acciones orientadas a definir cambios en donde se actúe localmente y se piense globalmente. Esta postura fortalece la llamada subpolítica; 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 tratarán de equilibrar mediante su participación activa y permanente los destrozos a los cuales nos condujo la sociedad industrial.

De acuerdo a Maffesoli (2000: 267), el orden ya no puede seguir siendo vertical, sino más bien horizontal. Ya no la verticalidad de Dios, del Ser, del hombre, del machismo, del paternalismo, del patriarcalismo triunfantes, sino la horizontalidad fraternal. Más aún, Sennet (2001: 7), aunque reconoce que la flexibilidad y el trabajo efectuado bajo presión desorientan profundamente la vida familiar, señala que, en realidad, los códigos de conducta que rigen el sistema moderno destruirían las familias si se aplicaran al círculo familiar: no comprometerse, no implicarse, pensar a corto plazo. En la nueva sociedad posmoderna, la familia se presenta como “un paraíso en un mundo sin corazón”. Esta imagen adquiere aún más importancia cuando al mismo tiempo el trabajo se vuelve más precario y más exigente en términos de disponibilidad de los adultos.

Entonces, si bien hay una saturación de *lo social*, hay también una emergencia de *la socialidad*. 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. Un paso 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- que la modernidad había dejado de lado (Maffesoli, 2000: 255).

1.3 Megatendencias en el nivel político.

Según Beck (1998), la transformación de la esfera privada en libertades riesgosas provoca que las decisiones y normas que allí se apliquen y concierten no pueden seguir siendo consideradas como no-políticas; en este sentido, la sociedad de riesgo se transforma en distintas arenas para la subpolítica, según reglas no esclarecidas hasta ahora. De esta manera, se traslada la imagen de la política convencional, la sociedad se convierte en “política”, obviamente, no en el sentido de la política partidaria, sino en la medida en que por todos lados explotan los conflictos por los fundamentos de la vida y del trabajo común de los seres humanos, ello porque hablar de subpolítica implica una transformación importante: se trata de cambiar el poder y reconfigurar la sociedad desde abajo: grupos que hasta ahora no estaban inmersos en el proceso de tecnificación e industrialización (ciudadanos) tienen y adquieren espacios de participación en la organización de la sociedad; se presencia la pérdida de importancia del poder central, con el surgimiento de una serie diversa de actores en el escenario político. Se deja de lado al poder central del Estado, para darle un peso potencial a los actores de la llamada sociedad civil y la puesta en práctica de una nueva forma de hacer y ejercer la política desde abajo, donde la política se construye por inseguridades, por la forma como lo interno pasa a la arena pública, y por la prioridad de la agencia sobre la estructura⁶.

Una sociedad que se percibe a sí misma como sociedad del riesgo, se convierte con ello en reflexiva; esto quiere decir que los fundamentos de su actividad y sus metas se convierten en objeto de controversias públicas (Beck, 1998: 178). Ésta es la lección definitiva de la sociedad del riesgo. La moral y la política ganan prioridad sobre un razonar científico cambiante e inseguro en sí mismo (Beck, 1998: 181).

Una causa más práctica de esta creciente democratización la da Giddens (1999: 86), al reconocer que los regímenes autoritarios no concuerdan con otras experiencias vitales, como la flexibilidad y el dinamismo requeridos para competir en la economía digitalizada mundial. Las condiciones económicas que la economía estatizada soviética u otros regímenes autoritarios no pudieron manejar -la necesidad de descentralización y flexibilidad- se reflejaban en la política. El

⁶ Tanto Beck como Giddens concuerdan en que será el ciudadano reflexivo el que conquiste esos espacios, no como una concesión del poder central, sino como el producto de agentes reflexivos dispuestos a modificar la estructura.

monopolio de la información, en la que se basaba el sistema político, no tenía futuro en un espacio intrínsecamente abierto de comunicaciones mundiales.

Sin embargo, Giddens (1999: 92) también reconoce que bajo el impacto de la globalización, la soberanía se ha vuelto borrosa. Existen grandes déficit democráticos entre los Estados-nación y las fuerzas globales que afectan a las vidas de sus ciudadanos. Hay un desajuste de proporciones entre las fuerzas globalizadas y las instituciones del Estado-nación moderno. Los riesgos ecológicos, las fluctuaciones en la economía mundial o el cambio tecnológico global no respetan las fronteras nacionales, sino que escapan a los procesos democráticos, esa es una de las razones del menguante encanto de la democracia donde está más arraigada. Por ello es que Giddens (1999: 95) se atreve a afirmar categóricamente que “nuestro mundo desbocado no necesita menos autoridad, sino más, y esto sólo pueden proveerlo las instituciones democráticas”.

1.4 Megatendencias en el nivel organizacional.

En la época actual, en el ámbito organizacional, las modas de éxito adoptadas como verdades absolutas por los gerentes reflejan el hecho de que se invocan más los saberes prácticos de personalidades o firmas de gran capacidad e ingenio, que las verdades probadas de la academia: los nuevos tiempos demandarán renovadas fórmulas y recetas que requieren de la movilización de metáforas simples, más que de la formulación de complejas pruebas empíricas (Clarke, et.al., 2000: 143).

1.4.1 Modelos organizacionales: entre la moda y la construcción.

En un periodo de veinte años, de 1950 a 1970, se distinguen nueve paradigmas como dominantes en el ámbito de las organizaciones (árboles de decisión, *grid managerial*, teoría X y teoría Y, administración por objetivos, teoría Z, etc.); después, en sólo diez años, el número de paradigmas se duplica, 18 en total, que van desde la curva de aprendizaje, las unidades estratégicas de negocios y la cadena de valor, hasta movimientos como los de *intrapreneuring*, cultura corporativa y, en el extremo de la inmediatez, “managing one-minute” (Clarke y Clegg, 1998, citado por Montaña, 2000).

La difusión generalizada de estos modelos requiere que se enfatizen los aspectos positivos de una práctica considerada como exitosa, sin incorporar los posibles efectos perversos implícitos en la realidad⁷, privilegiando además los aspectos formales estructurales, de manera abstracta, en detrimento de las condiciones socio-históricas (Montaño, 2000). Eso se explica porque, cuando un mito legitimado en el ambiente –como es el caso de un modelo organizacional reconocido socialmente como exitoso- trata de incorporarse al funcionamiento cotidiano de una organización, puede pasarse por alto que

Las reglas institucionales se elaboran en niveles muy altos de generalización, mientras que las actividades técnicas varían según condiciones específicas, no uniformes y quizá únicas, por lo que surgen otros conflictos entre las reglas categóricas y la (auténtica) eficiencia (Meyer y Rowan, 1999).

Se olvida entonces que existe un paralelismo entre las organizaciones y sus ambientes, debido a que éstas, según Berger y Luckmann (1967, citados por Meyer y Rowan, 1999) reflejan de modo estructural la realidad construida socialmente. Más allá de las relaciones interambientales en las teorías de sistemas, las teorías institucionales en sus formas extremas definen a las organizaciones más como representaciones dramáticas de mitos prevalecientes en las sociedades, que como unidades que participan en intercambios –sin importar lo complejos que sean- con sus ambientes.

En el ambiente actual, abundan las voces de quienes afirman que la colonización económica del mundo de vida avanza sin obstáculo alguno, a pesar de los esfuerzos de la razón comunicativa de obligar al mundo de vida a interpretar el papel de partisano, de opositor sin esperanza. Eso no significa sino mercantilización, privatización y recortes draconianos a los bienes y servicios

⁷ Kumazawa (citado por Abo, 1994: 17) reconoce los “claroscuros” en la teoría del estilo japonés de gerencia en dos aspectos de las corporaciones japonesas: la moral y el *software* de la producción que inspira a los trabajadores a mostrar iniciativa en su trabajo fueron caracterizados como “la luz” y la semicoerción que resultó de la naturaleza de la presión del grupo fue caracterizado como “la oscuridad”, Micheli (1996) recuerda que existen autores que hablan de un control sobre el trabajador basado en la organización de una fuerte competencia entre trabajadores que carecen de mecanismos colectivos de resistencia. Esta presión sobre el individuo mediada por el grupo de trabajo hace que el modelo sea sólo aparentemente participativo, ya que la empresa controla las formas de vinculación entre trabajadores y las metas de los equipos de trabajo. La presión de los compañeros en los grupos de trabajo constituye la fuerza principal para que los trabajadores pongan su conocimiento en función de la racionalización. En este contexto, los trabajadores con baja eficiencia son rápidamente visualizados como no cooperativos (Michelli, 1996: 30).

públicos; los perdedores de este capitalismo modernizante global se llaman justicia social y el Estado de bienestar, medio ambiente y políticas ecologistas, universidades públicas, en fin, sectores del ámbito sociocultural reflexivo y crítico (Kersting, 2000: 223).

Esta “colonización económica” de los espacios se expresa, según Chanlat (1998), en tres fenómenos íntimamente relacionados que pudieran ayudarnos a descifrar el por qué de este “Managerialismo” o predominio del pensamiento y comportamiento propio de un campo organizacional -el de la firma- sobre otros:

1. La hegemonía de lo económico: el triunfo de las ideas capitalistas como categorías dominantes de un pensamiento económico y del mercado como modo de regulación de los intercambios, ha atenido como efecto inmediato dar un lugar central a la empresa se ha conjugado con una exaltación particularmente estridente de ésta, culto hasta entonces desconocido en la mayor parte de las sociedades industrializadas capitalistas (agregaríamos, menos en las nuestras, donde es otro tipo de valores el que prevalece).
2. *El culto a la empresa: el management*, es decir, el sistema de descripción, de explicación y de interpretación del mundo a partir de las categorías de la gestión, se ha inscrito firmemente en la experiencia social contemporánea. La firma se constituye, entonces, en la institución por excelencia, fuente de riqueza y de cultura, capaz de resolver todo tipo de problemas, acentuándose por:
 - Difusión masiva de los discursos y de las prácticas de gestión en ambientes que durante mucho tiempo estuvieron alejados del “espíritu gestor”.
 - Aumento considerable del número de estudiantes en Gestión, predominando en las sociedades el “homo administrativus”.
3. *La influencia creciente del pensamiento gerencial sobre las mentalidades*: Términos como Excelencia, Cliente, Calidad, etc., se vuelven lo más cotidiano y legítimo. Ello se refleja en los detalles más banales, desde la propuesta de administrar una Universidad con las técnicas de Wall Mart, hasta textos de “auto-ayuda” que afirman que las emociones no se sienten, se administran, y que también puede y debe hacerse una administración “eficiente” de la imagen, del tiempo, de la identidad. Asistimos entonces al surgimiento de una “Sociedad de gerentes” que busca racionalizar todas las esferas de la vida.

Junto al debilitamiento de los grandes sistemas de valores tradicionales y la explosión del narcisismo, la institución que va ganando peso como proveedora de sentido es la firma: En un entorno en el que las relaciones se han debilitado, la firma pasa a ser ese “hogar generador de identidad”, ese lugar social dónde buscar un nuevo orden que regule las relaciones sociales. La empresa “tiende a convertirse en una de las instituciones centrales de la sociedad, al mismo nivel de la escuela”, y a ser “fuente de las representaciones colectivas” y, recíprocamente, “el sistema social está cada día más en concordancia con la vida de la empresa” (Aubert y De Gaulejac,

1993). Frente al declive de grandes instituciones, como el Estado y la familia, la empresa es la única que ofrece referencias, creencias, proyectos.

1.4.3 La Nueva Gestión Pública o la pretendida privatización de la acción organizacional.

El ideario de la firma y sus modelos invadirán un campo organizacional distinto en propósitos y en naturaleza: la Administración Pública, el gobierno en acción. Esta Nueva Gestión Pública (NGP por sus siglas) busca implementar las 3 “E” de la firma (Economía, Eficiencia y Efectividad) para “hacer más con menos” (Guerrero, 1999). Esto también significa “desburocratizar” las operaciones gubernamentales y reducirlas sustancialmente, elevando el sentido “de competencia” en la medida en que la “rivalidad” es la clave de la disminución de costos y de mejores estándares. El nuevo paradigma constituye “es esfuerzo hacia la privatización de los estilos de la práctica directiva (...) (*mediante el*) uso de herramientas provenientes del sector privado en el sector público” (Savoie, 1995).

Se afirma que, si la administración pública tiene reglas, regulaciones que convierten las decisiones en “letárgicas”, la NGP ostenta decisividad, imaginación y pasión por la actividad, encarnando el tan laureado “liderazgo empresarial”, esta vez en las organizaciones públicas, enfatizando la necesidad de “ganar” más que de “gastar”. La NGP es el paso del gobierno burocrático al gobierno empresarial: un gobierno competitivo y orientado hacia el consumidor (Guerrero, 1999).

De acuerdo a Christensen y Laegreid (2001: 65), los principales componentes del modelo de la NGP son: una administración profesional práctica que permite el control activo, visible y discrecional de las organizaciones por personas que tienen “libertad para administrar”; normas explícitas de rendimiento y un mayor énfasis en su control; y más competencia, contratación,

transferencia de poder estructural, desagregación de unidades y técnicas de administración del sector privado⁸

Tratando de ir más allá en la explicación de las causas para la adopción de esta nueva administración pública –para no limitarse a la justificación de que se adopta como una respuesta a la presión determinista del ambiente, de modo que el mito o “moda” se utiliza para aumentar la legitimidad del sistema político-administrativo- Christensen y Laegreid (2001: 92) ubican dos puntos de vista al respecto:

- el modelo de la NGP ha sido el reflejo de una crisis internacional del sector público que abarca problemas económicos, de inercia, estructurales, de disminución de la confianza y de la calidad de los servicios, lo cual ha llevado a que se ponga el énfasis en los valores y normas económicos y en la transferencia de las actividades comerciales, la competencia o los contratos. Sin embargo, la relación entre las reformas y los parámetros económicos es muy discutible, como es el caso de Nueva Zelanda, en donde algunos podrían argumentar que este país está peor ahora de lo que podría haber estado sin reformas, otros aducirían que sigue siendo económicamente débil y vulnerable a pesar de las reformas.
- Otra opinión adopta como punto de partida la necesidad de aclarar y fortalecer el control político. Se dice que los procesos políticos se han vuelto muy complejos, que los líderes administrativos están ganando en influencia y que el gobierno interviene en demasiadas actividades. Se requiere un sector público reducido con líderes políticos que desempeñen funciones claramente limitadas e inequívocas, con un control más estricto.

Esto último ofrece una lección de las reformas del modelo de la NGP, según ambos autores: un sistema exhaustivo y rígido de indicadores del rendimiento, en el que se hagan grandes esfuerzos por supervisar y evaluar éste, podría fortalecer el control administrativo superior, pero el que dicho sistema mejore también o no el control político y el buen gobierno es una interrogante sin

⁸ Una tensión fundamental en esta Nueva Administración Pública se deriva de su carácter híbrido, dado que se forma de la combinación de la teoría de la organización económica con la teoría de la gerencia. He ahí la contradicción, en la incapacidad para reconciliar la descentralización y la libertad promulgadas por los distintos paradigmas del pensamiento gerencialista, con la centralización inherente al contractualismo pregonado por la teoría del agente principal, teoría que es fundamental en la teoría económica (Christensen y Laegreid, 2001: 65).

respuesta. El modelo de la NGP ha reemplazado un sistema basado en la confianza mutua entre los servidores públicos de las diferentes jerarquías y entre los políticos y los administradores con un sistema que fomenta potencialmente la desconfianza.

Más aún, según Olsen (1997, citado por Christensen y Laegreid, 2001: 93) el modelo de la NGP ha sido caracterizado como el escenario del peor caso de un plan institucional que no incluye ningún supuesto sobre la solidaridad, la identidad colectiva compartida o las actitudes democráticas entre los servidores públicos. Es difícil entonces edificar instituciones administrativas democráticas y funcionales en un servicio civil en el que los burócratas sólo se sienten motivados por incentivos externos y beneficios privados. Por eso es necesario ir más allá del supuesto del escenario del peor caso e interesarse más en el modo como la reforma administrativa da forma a la mentalidad, la personalidad y la identidad de los individuos y las colectividades.

1.4.4 La búsqueda disolución de particularidades organizacionales bajo la incorporación de valores del mercado.

Siguiendo con Olsen (1992), citado por Christensen y Laegreid, 2001: 58), además de planteamientos críticos como los anteriores, señala que los conceptos de una reforma tendiente a la NGP, como los de cualquier modelo, son filtrados, interpretados y modificados a través de la combinación de dos procesos más cuya base es nacional. Uno de ellos es la historia, la cultura, las tradiciones y la gobernanza político-administrativos nacionales, desarrollados de una manera evolutiva; y el otro lo constituyen las acciones efectivas emprendidas por los dirigentes políticos y administrativos para favorecer las metas colectivas mediante la planeación administrativa y una política administrativa nacional activa.

En ese sentido, los líderes políticos pueden utilizar pragmáticamente algunas porciones de las reformas generadas en el exterior o tratar de redefinir sus elementos ambiguos en el contexto nacional con el propósito de que armonicen con las metas instrumentales; o pueden manipular conscientemente las reformas como mitos y símbolos, aparentando ponerlas en práctica, pero sin tener realmente la intención de hacerlo, y tratar de promover su legitimidad a través de

ambigüedades o separando el discurso de las decisiones y las acciones; o bien, pueden aceptar las reformas y dejar que las pongan en práctica los líderes administrativos, permitiendo así que los ajustes y modificaciones sean adecuadas para las características culturales institucionales⁹

Es por ello que resulta fundamental buscar cómo este tipo de modelos, entre cuyos elementos figura la calidad como una constante, llega a reapropiarse en cada contexto local que tienen características políticas propias. Considerando además hechos como los de que homogeneizar respuestas y soluciones, sería ir más allá de la legalidad planteada por Weber –que, de por sí, pocas veces se lograba- hacia una racionalidad todavía más impersonal: la de la uniformidad y las limitaciones que ésta impone. Puede pensarse que a esta idea de “ultraburocracia racional” le pasaría lo mismo que la burocrática: que sea sobrepasada por una realidad de actores conflictivos y racionalidades múltiples encontradas en la lucha por el control de las incertidumbres organizacionales y políticas (Crozier y Friedberg, 1977).

La realidad del sector público se desenvuelve, además en medio de problemas *cuasiestructurados* (Matus, 1997: 17), y el tema de la subjetividad está en el centro de la teoría situacional y fundamenta el concepto de situación: “las ciencias y técnicas de gobierno razonan a *partir de un actor y de la situación* en que está inserto” (Matus, 1997: 24)¹⁰

Pareciera, sin embargo, que la tendencia es a disolver este tipo de particularidades bajo valores supuestamente homogéneos y universales: los del mercado. La “libre competencia” y la democracia, en tanto mitos prevaletentes en el ambiente y reconocidos como legítimos (Meyer y Rowan, 1999) habrán de incorporarse al interior de las organizaciones. Los apologistas del nuevo sistema de trabajo sostienen que es más democrático que la organización anterior, lo cual es absolutamente falso, según Sennet (2001: 6), porque la pirámide weberiana fue remplazada por un círculo, en cuyo centro un pequeño grupo de dirigentes toman las decisiones, asignan las

⁹ En Noruega, las reformas relacionadas con la NGP comenzaron tarde y, cuando finalmente aparecieron, lo hicieron de manera gradual y con renuencia, debido a la poca compatibilidad cultural y a la relativa debilidad del poder político-administrativo; además, los agentes más importantes del cambio fueron los servidores públicos y no los dirigentes políticos (Christensen y Laegreid, 2001: 62).

¹⁰ Matus afirma que, en el sector público, el monitoreo y la evaluación no pueden entenderse con una simple comparación entre indicadores del plan e indicadores realmente alcanzados. Esta comparación no dice nada si se hace al margen de la situación o contexto en que se logran los resultados. Es imprescindible entonces la planeación por escenarios.

tareas y evalúan los resultados. La revolución de la información les otorgó un control sobre la marcha de la empresa más inmediato que con el sistema anterior. Los nuevos equipos que trabajan en la periferia del círculo ahora son libres de responder a los objetivos de producción decididos por el centro, libres de elegir los medios para cumplir sus tareas, compitiendo unos con otros, pero no tienen mayor libertad que antes para determinar esas mismas tareas.

En el esquema de la pirámide weberiana, el trabajador se veía recompensado por haber efectuado su trabajo lo mejor posible, En el círculo con su centro, la recompensa es atribuida a los equipos que vencen a los otros, denominando a este sistema “el ganador toma todo”. El esfuerzo puro ya no tiene recompensa; esta nueva fórmula contribuye a agravar la desigualdad de salarios y primas dentro de las empresas que preconizan la flexibilidad (Sennet, 2001).

1.4.5 La realidad construida: modelos organizacionales como producto societal.

En concordancia con estas tendencias homogeneizantes, 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.

1.4.6 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) acordemente. 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 cuales 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).

1.5 Contexto nacional: la endoprivatización de la Administración Pública Mexicana.

En México asistimos a una manifiesta intención, por parte de ciertos sectores en la Administración Pública Federal, de acudir a la transferencia de modelos organizacionales propios del sector privado, hacia el sector público. Así, a la “exoprivatización” –enajenación del patrimonio público- le sigue la “endoprivatización”, adopción de estilos de manejo y de dirección propios de las firmas (Guerrero, 1999). Bajo esta última, la Calidad Total se vuelve una constante.

En el caso de las firmas, es evidente que la adopción de TQM se convierte en el pasaporte a un mercado de exportación, cada vez más abierto y, paradójicamente, más transnacionalizado. En la Administración Pública Mexicana, además de las circunstancias ya citadas en ese trabajo, existen procesos inminentes, entre otros, los pronunciamientos acerca de la necesidad de que “gobierno e Iniciativa privada se asocien para responder a rezagos en servicios públicos”¹¹ o de los planes de inversión privada en petroquímica, los cuales hablan de la presencia creciente de la firma al interior del gobierno¹²

La endoprivatización es más notoria en el caso de ciertos sectores en gobiernos estatales –como la dependencia a cargo del Secretario de Educación en Hidalgo, “primera en recibir la norma

¹¹ A fines de junio del 2000, se realizó el Foro sobre la Participación del Sector Privado en la Prestación de Servicios Públicos, celebrado en Culiacán, Sinaloa. En él se apuntó, entre otros señalamientos, que México destina anualmente 1.6% del PIB a la construcción de infraestructura cuando realmente necesita más del 3.6%, siendo imposible llegar a esa cifra sólo con recursos públicos. Entre las ventajas de que el sector privado participe como socio con el gobierno, se afirma que sólo así se generarán mejores incentivos para la administración correcta de los proyectos y el mejor cuidado de los costos (*La Crónica*, 19 junio 2000, p. 4)

¹² De acuerdo al Director General de Pemex, Raúl Muñoz Leos, próximamente se darán a conocer los planes concretos de inversión en el área de petroquímica para abrir las concesiones al sector privado, con el objeto de “revitalizar” las operaciones de la paraestatal en todos sus ámbitos (Velasco, 2001).

internacional ISO9002-94” (Moctezuma, 2001)-; o del gobierno federal (PEMEX, SECOFI, CFE) y, particularmente, en municipios como el de León –que se trató de una de las primeras experiencias 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, 1999^a)-; 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 público.

En el gobierno del Distrito Federal, la situación se complejiza. 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 política¹³

En esta democracia en la que el voto se convierte en el objeto del deseo de los partidos, hoy más que nunca, la forma es fondo. Poco después de las elecciones federales, Newsweek dedicaba su portada al recién electo presidente con una sola frase: “*México Inc. Vicente Fox wants to run his country like a world class company*” (Newsweek, 17 julio 2000). A partir de ese momento, todo indicaba esa tendencia: una nueva clase política llegaba al poder luego de haberse formado en la iniciativa privada –de una muestra de 38 Secretarios de Estado, 26 tienen experiencia en el sector privado, 12 de ellos, en grandes transnacionales exclusivamente¹⁴-, o como docentes en instituciones privadas –de 19 en esa situación, 5 lo han hecho en el ITESM, 4 en el ITAM, 3 en la Universidad Anáhuac, entre las instituciones más representativas- de las cuales, en la mayoría de los casos, son egresados –además del ITESM y el ITAM como principales casas formadoras del gabinete, se cita al IPADE-, lo cual nos lleva a recordar la afirmación de Linder y Peters (1993: 26) en el sentido de que

¹³ En el mundo global, el poder se gana en una competencia, y el concepto de competencia genera asociaciones mercantiles: aparece la racionalidad mercadotécnica orientada a ganar el mayor número de clientela electoral: 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. De ahí la pertinencia de un paradigma como TQM, en donde el cliente sea la meta (Kersting, 2000: 220).

¹⁴ Casos como los de Francisco Gil Díaz, Secretario de Hacienda y Crédito Público –Director General de Avantel y Coordinador de Economía en el ITAM-; Eduardo Martens, Secretario de Energía –Director de Unión Carbide y Vitro-; o de Leticia Navarro, Secretaría de Turismo –Directora de Gillete, Jafra y Pepsico-, resultan significativos.

“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”¹⁵. 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”.

Luego de crear la Oficina de la Presidencia de la República para la Innovación Gubernamental, cuya cabeza es Ramón Muñoz Gutiérrez –Licenciado en Psicología, con estudios de Filosofía en el Seminario Diocesano, su experiencia en la Administración Pública se remonta al “Modelo Estratégico de Reingeniería del Gobierno del Estado de Guanajuato”, desempeñándose en consultorías privadas y en Bimbo, y como docente en el Instituto Irapuato- emerge de ella 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 los músculos”, denominando a esta nueva forma de administración pública “*Corporate Governance*”, y tiene una frase clave: “la burocracia es el arte de complicar lo sencillo” (Hernández, 2001). Ahí se plasma la aspiración sesenal:

¹⁵ 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 ligas 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.

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

A lo largo de 48 páginas membretadas con el escudo de la administración Fox, la función pública de México pasa de una “excesiva obesidad de estructuras”, a un gobierno innovador que en 730 días habrá “cambiado para siempre”. Expresamente, el modelo de “innovación social” que impulsa el foxismo es la puesta en funcionamiento de las tesis empresariales de productividad, calidad total y “valor agregado” aplicadas ahora a la función pública. Se afirma que para poner al gobierno a toda marcha se hacen necesarias estructuras más planas, con menos niveles, con menos plazas y más sencillas, apunta la estrategia. Los “usuarios”, como se denomina a la ciudadanía en general, al Congreso de la Unión, a los gobiernos estatales y al Poder Judicial, deben notar el cambio antes de la elección presidencial del 2006. Es, entonces, un proyecto de Estado. Su objetivo es echar a andar “mecanismos de vanguardia”, que operan en “gobiernos de primera clase”, para los que la burocracia es “innecesaria”. Los procesos secundarios pueden hacerlo empresas subcontratadas: mantenimiento de edificios, limpieza, informática, mensajería, fotocopiado, taller mecánico, seguridad privada. En estos servicios el sector privado tiene más experiencia en materia de calidad, oportunidad y costos”. La posición es “reconocer la contribución superior y sancionar el desempeño mediocre” de los servidores públicos.

El que instituciones como Nafin no hayan cumplido a cabalidad sus funciones se atribuyó a ese “exceso de grasa y pocos músculos”, pues

“se creó una infraestructura burocrática ineficiente en los últimos diez años, en la que había en jefe por cada 1.7 subordinados; donde se premiaba la norma y no los resultados, lo que provocó que Nafin se haya distraído en otras funciones como los rescates y se haya quedado fuerza del mercado” (Rodríguez, 2001: 22).

Y el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND), si bien es un documento vago que se mueve más a un nivel de objetivos y estrategias que de metas y políticas concretas (Boltvinik, 2001), no deja de ser revelador al afirmar que

“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).

En todo el PND la palabra “calidad” aparece reiteradamente, como si el término fuera capaz de otorgar una mayor legitimidad per sé: crecimiento con calidad (p. 3), educación integral y de calidad (p. 7), justicia con calidad (p. 32), instituciones de calidad “donde el Estado ciertamente no estorbe” (p. 36), calidad ambiental (p. 43) “crecer con calidad ha sido uno de los mandatos” (p.53), sólo por mencionar algunos fragmentos.

2. Consideraciones Teóricas para enunciar el problema de investigación. El Nuevo Institucionalismo Sociológico y la Construcción Social de la Realidad Organizacional.

El objetivo es comprender los procesos de cambio en la Administración Pública Mexicana –en particular en una entidad formalmente autónoma como la CND- llevados a cabo mediante la actual transferencia de modelos organizacionales propios del sector privado.

Para ello, 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 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, 2001: 12).

Una vez aclarada la razón del término adoptado para guiar el contenido –y el sentido- de esta investigación, conviene exponer a qué tipo de perspectivas teóricas dentro de los Estudios Organizacionales ha de recurrirse para dar una explicación no sólo del *por qué* ocurre el

fenómeno bajo estudio –la reapropiación de modelos organizacionales propios del sector privado en el público- sino del *cómo* dicho fenómeno tiende a institucionalizarse en las organizaciones bajo estudio.

Ahora bien, ¿cómo formular el problema de la transferencia de modelos del sector privado al público, en términos de los Estudios Organizacionales?, es decir, ¿a qué teorías de los Estudios Organizacionales podemos recurrir para explicar estos procesos?

2.1 El Nuevo Institucionalismo Sociológico y su explicación de la transferencia de modelos.

Dentro de los Estudios Organizacionales, el Nuevo Institucionalismo Sociológico (NIS, por sus iniciales) 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 Di Maggio, 1999: 105). Formas 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.

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*. 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.

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, superan el índice Estándar and Poor's 500, pero tres años más tarde se quedan por debajo del mismo; 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), hay 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 un trabajo cada vez más estresante. Así, puede afirmarse que se trata de compañías en cuyas encuestas –en donde se 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”.

La misma norma ISO 9000, objeto de esta disertación, 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).

Además, se afirma que, cada vez más, la tecnología de la era postmoderna es fuente de eventos abstractos –eventos que requieren un tipo de aprendizaje que no recibe estímulos de medio para guiarse, lo cual lleva a la pérdida de atención de la información periférica, que se vuelve algo remoto, inaccesible, ajeno-; por ello, no se distingue por su confiabilidad ni su eficiencia (aunque se asume que sí), sino por su representación (Clegg y Clarke, 1998: 304).

La transferencia-reapropiación de modelos organizacionales –que presumen de “universales”- en espacios locales, puede ser explicada desde la perspectiva del *Nuevo Institucionalismo Sociológico* acerca del cambio. En ella, se afirma que las organizaciones responden a demandas de su contexto social, incorporando en sus estructuras reglas que, sustentadas en creencias o normas sociales (denominadas “mitos institucionales”), llevan a conseguir una mayor legitimidad; eso nos lleva a reconocer que mucho de los elementos de la estructura organizacional no son más que representaciones concretas de mitos legitimados en el ambiente. Esta perspectiva, entonces, comienza a analizar los factores el contexto político-cultural que producen y reproducen la estructura de la organización enfatizando aspectos no sólo técnicos o funcionales, sino aquellos 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.

Este enfoque neoinstitucionalista resulta pertinente en la medida en que el problema de investigación se resumen en interrogantes relacionadas con la forma en que afectan las condiciones locales de la Administración Pública Mexicana en la reapropiación, por ejemplo, de un modelo 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 de los agentes- son modificadas por las prescripciones del modelo de calidad.

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 de una base “macroestructural”. 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. 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 vividos 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.

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.

2.1.1 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 ambiental¹⁶.

Existen tres formas de isomorfismo:

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

¹⁶ 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

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 auditorias 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 auditorias 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 negociación; así, se convirtieron en los

situación objetiva la que determina la estructura de la organización, ni que la estructura de la organización determina

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 estandarización¹⁷ (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 unos 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

“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

la eficiencia (Magallón Diez, 2001).

¹⁷ 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 Hanck´w, 2000: 970).

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 hegemónicas¹⁸

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

¹⁸ 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 está contemplado en el paradigma de TQM en la Administración Pública pues ese habrá de ser, en nuestra opinión, un punto toral en el matriz 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).

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 traducirá 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 Ardí, 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).

ISOMORFISMO NORMATIVO: asociado con la profesionalización, entendiendo 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”¹⁹. 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 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

¹⁹ 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

y a concursar por el premio, para ser reconocidos como “superiores” ante sus competidores (Barba, 2002: 189).

En este caso, para refuncionalizar 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 transforman 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

(Gillespie, 1991: 31). El cambio en la organización se dirigía a institucionalizar la preocupación por todo lo

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.

2.1.2 Críticas y potencialidades del Nuevo Institucionalismo Sociológico como marco teórico.

A pesar de la pertinencia del enfoque neo-institucionalista para explicar los procesos de cambio que tienen lugar mediante la transferencia de modelos, dicho enfoque debe ser complementado por una perspectiva que recupere 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 a 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 determinantes 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, y en los límites normativos de la toma racional de decisiones; para esta corriente, 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 neo-institucionalista, en conclusión, se ha concentrado en la manera en la 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 dichos autores proponen un modelo de institucionalización visto como un proceso de estructuración.

relacionado con el factor humano, mediante la aparición del “gerente de personal”.

Finalmente, Whittington (1994: 54) refiere que fue el mismo DiMaggio 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 significación de la teoría de estructuración de Giddens para reconciliar la estructura social con la agencia humana.

2.1.3 El cambio organizacional bajo la perspectiva del NIS: el rescate de elementos políticos, culturales e históricos.

Un intento por superar este tipo de lagunas y por rescatar a la acción y al sujeto que la realiza, está en la explicación que March y Olsen (1997) dan del cambio organizacional, el cual puede darse a través de:

1. *La transformación intencional mediante la explotación de los procesos estables*, que incluye, entre otras concepciones básicas para interpretar la acción y el cambio producidos en las organizaciones, las que afirman que:

- a) La acción se considera como la aplicación de procedimientos estándar o reglas que evolucionan mediante un proceso de variación y selección, a través de la experimentación, la competencia y la supervivencia (modelo de evolución);
- b) La acción surge del aprendizaje experimental (modelo de aprendizaje por tanteo);
- c) La acción deriva del conflicto entre individuos o grupos representantes de diversos intereses (modelo de convenio y negociación);

2. *La transformación intencional por la explotación de las imperfecciones de los procesos estables*. La imperfección de los procesos estables se refleja en tres formas de control intencional: *control de la atención* pues, dado que la atención fluctúa, se puede mantener una coalición –así sea sólo coyuntural- entre miembros con objetivos en apariencia incongruentes; *el ejercido mediante algunas anomalías de los procesos de adaptación*, los modos en que éstas general *consecuencias imprevistas* en la medida en que es difícil establecer sin la menor ambigüedad la vinculación entre soluciones y problemas individuales, casi cualquier solución puede vincularse

con casi cualquier problema, siempre que surjan aproximadamente al mismo tiempo; y el *control de amplios sistemas de significación* mediante la influencia en las definiciones de éxito y fracaso, en los modos legítimos de escribir la historia, en el control de percepciones acerca del mundo y en la influencia sobre las definiciones de autoridad legítima e instituciones apropiadas.

Uno de los rasgos fundamentales del cambio es la manera en que éste se transforma a medida que pasa de la intervención a la adopción, a la implantación y al contagio. El significado en torno al significativo se va construyendo a lo largo del proceso por el cual se produce. El carácter evolutivo del cambio dificulta el uso de las ideas estándar de decisión, de solución de problemas y de difusión, porque resulta difícil describir con precisión la finalidad y el contenido mismo de una decisión, una solución de problemas o una innovación, así como decir cuándo se adoptaron o determinar que el proceso ha tocado a su fin. Lejos de constituir un problema, es posible obtener eficacia de esto, mediante definiciones flexibles de un cambio en particular. Así, la flexibilidad interpretativa acerca del cambio puede representar un catalizador del conflicto, en la medida en que, gracias a esa laxitud en el manejo de ciertos términos, los actores no se sientan excluidos sino que encuentren reflejados sus intereses en los proyectos de cambio.

Más adelante, reconociendo la importancia de aspectos políticos en la orientación del cambio, March y Olsen (1997: 80) dirán que cualquier proceso en la organización intenta reducir la subjetividad por medio de procedimientos estandarizados concebidos para garantizar el conocimiento verificable, pero también trata de organizar esa misma subjetividad mediante una serie de “regateos” pensados para asegurar la estabilidad social. Uno de los procesos busca datos, el otro, aliados. El experto típico se empeña en la investigación; el político típico, en las alianzas políticas.

3. *La transformación intencional mediante procesos de conmoción radical.* La efectividad de una estrategia de conmoción radical depende de la “ineficiencia” de la historia, resulta entonces imaginable el desplazamiento del sistema político de un estado de equilibrio relativamente estable a otro completamente distinto.

La historia, entonces, ofrece oportunidades de cambio radical, comenzando March y Olsen (1997) a esbozar la importancia de los sujetos como constructores de la realidad. Estos autores afirman que las instituciones limitan y conforman la política por medio de la construcción y elaboración del significado, habiendo tres diferentes características de la elaboración del significado en las instituciones políticas. Primera, el modo en que los individuos pertenecientes a éstas llegan a atribuir significado y valor tanto a su pasado como a su futuro. La segunda es la manera en que el proceso de comprensión del mundo se constituye en una de sus leyes. La tercera es el modo en que la interpretación no tan sólo es un instrumento de otros procesos, como la toma de decisiones, sino una preocupación central por derecho propio e inherente a la naturaleza de los sujetos.

Los participantes dan forma a sus interpretaciones históricas siendo determinante la intención, de modo que 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).

Reconociendo la importancia de los elementos culturales en la organización, según March y Olsen (1997), el control de los símbolos es una de las bases de poder, más aún, lejos de creer que los símbolos ofusquen los resultados, es difícil imaginar una sociedad de ideología occidental moderna que no necesite un mito de elección intencional, tanto para sustentar una semblanza de ordenamiento social y significado, como para facilitar el cambio. Las consecuencias simbólicas de la toma de decisiones son cuando menos tan importantes como las consecuencias sustantivas y los resultados sustantivos se pueden considerar como los ornamentos de una vida de interpretación.

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 sobre la organización a audiencias internas y externas. Abundan los

ejemplos de adopción de arreglos estructurales específicos que han adquirido significados sociales, tales como políticas formalizadas de empleo, contabilidad y prácticas de presupuestación, y cargos y posiciones asociadas 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 social cuando es definida como eficaz y necesaria, sirviendo así como una importante fuente causal de patrones estables de conducta (Tolbert y Zucker, 1996: 179).

2.1.4 La lógica de lo apropiado. El cumplimiento de expectativas y el futuro visto a partir del pasado.

March y Olsen 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 opción, sino también interpretación: 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. Estos atavíos de la acción son signos y 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”.

Algunas afirmaciones de March y Olsen (1997) resultan pertinentes en relación con la transferencia y reapropiación de modelos. Al señalar la importancia de factores históricos y culturales de tipo local en los procesos de cambio, así como el papel del conocimiento tácito codificado en rutinas y experiencias cotidianas en la adopción de innovaciones y en la forma que la implementación de éstas habrá de realizarse. Ellos afirman que la novedad no es una peculiaridad de una situación, tampoco nuestra reacción ante ella porque, dentro de la

organización, la respuesta más común a lo novedoso es hallar una serie de rutinas que puedan usarse para enfrentar la situación.

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, citado por Barba, 2002: 121) definen el marco institucional como el conjunto de normas, tradiciones y costumbres que constituyen el punto de referencia a partir del cual los actores deciden su comportamiento. Además, la llamada “lógica de lo apropiado” determina el comportamiento, de acuerdo a la intersección entre los roles organizacionales y las reglas institucionales.

La clave del argumento de March y Olsen (1997) radica en que la acción, aún 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; las reglas reflejan la experiencia histórica 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 que en un cálculo de reciprocidad. 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”²⁰. Y determinar lo apropiado en una situación específica no es un ejercicio trivial.

Al establecer su pertinencia y adecuación mutua, las reglas y las situaciones quedan vinculadas por criterios de similitud o diferencia y mediante el razonamiento por analogía y metáfora, siempre con respecto a la experiencia pasada. El proceso se halla muy influido por el lenguaje y por los modos en que los participantes son capaces de expresarse acerca de una situación tan similar o distinta de otra. La consistencia en la acción se conserva al crearse tipologías de similitud, antes que por la derivación de la acción a partir de intereses o necesidades estables.

Esto guarda una relación directa no sólo con la reapropiación, sino con la creación misma de modelos organizacionales. Las reglas institucionales, el pasado histórico y los significados culturales se convierten en los referentes obligados para la construcción de los modelos organizacionales y cualquier otro tipo de decisión tomada por los actores.

Así, el modelo japonés de organización –reconocido públicamente en la década de los 60-, 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 administración de recursos humanos tradicional.

Un ejemplo de la reapropiación de un modelo organizacional –en donde intervino la lógica de lo apropiado”- se encuentra también en Japón cuando, poco después de su publicación en Estados Unidos, en 1911, son trasladados a ese país los *Principios de Administración Científica*. Así, “el

²⁰ La conformidad con las reglas puede verse como un contrato implícito para actuar “adecuadamente” a cambio de ser tratado de forma adecuada. Las reglas entonces, son como “catecismo 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).

taylorismo coexistió con las políticas benefactoras de los empleados paternalistas” (Barba, 2002: 158), sintetizándose en “un punto de vista comunitario organicista de la fábrica y de la organización social” (Warner, 1994; citado por Barba, 2002: 158), presentándose “una eventual síntesis de soluciones nativas e importadas” (ídem). Debe recordarse que la Federación Japonesa de Organizaciones Económicas la Unión Japonesa de Científicos e Ingenieros, colaboraron en la organización y envío de equipos mixtos a visitar empresas extranjeras para observar y conocer cómo se administra la calidad, en la importación de literatura extranjera y en 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 del Japón. Con la “lógica de lo apropiado” imperante en ese país. Porque cualquier organización es “un 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 cambio²¹

Así, algo parecido ocurre 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).

²¹ Toda nueva situación social es siempre apprehendida y conceptualizada mediante las categorías *heredadas* de la situación anterior y, por lo tanto, ello implica que 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.

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 de 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).

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”. 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).

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).

Por ello, puede afirmarse (Barba, 2002: 212) que la aplicación fortuita de las propuestas de Calidad Total responde más a los procesos internos de la organización, ambiguos por naturaleza, producto más de las experiencias del pasado que de las promesas del futuro.

En la misma TO tenemos ejemplo 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: 272), 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 desarrollaban 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, aún 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 desarrolla 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 que 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, de la política y demandas de legitimidad por parte de la sociedad.

2.2 La Construcción Social de la Realidad Organizacional.

Antes de continuar, debemos hacer algunas consideraciones ontológicas y epistemológicas que serán determinantes de la naturaleza de las técnicas metodológicas aplicadas. Comencemos entonces definiendo cómo hemos de considerar a la realidad social y, por tanto, organizacional. Para ello partimos de una pregunta determinante: ¿la vida social forma un *continuum* con la naturaleza, o hay razones para distinguirla de ésta? La diferencia para un autor como Giddens (1995) es básica: la realidad es una construcción social, por lo que la producción de la vida social es una actividad que requiere una “realización cualificada” [*skilled performance*], así, las prácticas sociales deben entenderse como procedimientos, métodos o técnicas cualificadas [*skillful*] aproximadamente realizados por los agentes sociales. A diferencia de Garfinkel, que hablaba de una “explicabilidad racional de la acción”. Giddens no limita su explicación de las prácticas sociales a las prácticas discursivas explicativas *per sé*, sino que llega a coincidir Goffman, quien demostró que muchos tipos de gestos físicos o posturas corporales, sutiles pero importantes, son irreductibles a prácticas conversacionales. de ahí que la observación se vuelva una estrategia metodológica básica para el estudio del cambio organizacional.

Epistemológicamente, resulta oportuno recordar que, bajo esta perspectiva, como diría Gergen, la ciencia ha dejado ser un reflejo del mundo para pasar a ser un reflejo del proceso social, desplazando la atención del “mundo tal como es” y centrándola en nuestras representaciones del mundo.

Es más, si la vida social se distingue entonces de la naturaleza por la realización de prácticas sociales, las técnicas y recursos requeridos para efectuar cualquier práctica dada, constituyen el fundamento de esta distinción. Y son precisamente los actores los únicos poseedores de esas técnicas y recursos.

En la TO 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 donde la esfera socioeconómica ejercía su determinación sobre la esfera cultural, obedecían a un esquema dicotómico y objetivista, en donde las acciones estaban causalmente determinadas por sus condiciones materiales de existencia y por la oposición que ocupaban en las relaciones sociales.

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.

Se tratará de explicar esto con mayor detalle. 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 las creencias de los sujetos. Ciertamente, la vida social está materialmente condicionada, *pero* las condiciones materiales no afectan a la conducta de una manera directa o mecánica, sino por mediación de las disposiciones culturales y la experiencia de los individuos. De hecho, la vida social sólo existe en y a través de unas acciones que están simbólicamente mediadas. En este sentido, las propiedades estructurales de los sistemas sociales, son tanto el medio como el resultado de las prácticas significativas, pues la acción reproduce la estructura, pero a la vez la 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 generativa de la cultura, entre coacción externa e iniciativa individual, podrá dar cuenta del funcionamiento y del cambio en las organizaciones.

Toda investigación llevada a cabo en una organización ha de tomar en consideración tanto a la realidad como a la percepción de la misma, porque las visiones del mundo no sólo forman parte del mundo, sino que contribuyen activamente a su construcción. Lo que el investigador habría de captar es el juego de diferencias entre la situación dada y la conducta, la forma en que los actores en la organización interpretan, presionan sobre ella o la rechazan, “parafraseando la conocida sentencia de Marx, los ‘hombres’ hacen la historia en unas condiciones dadas, ¡pero la hacen!” (Cabrera, 2001: 43).

De acuerdo con Berger y Luckmann (1968), el interés en materia de “realidad” y “conocimiento” se justifica por el hecho de su relatividad social²². La importancia de la Teoría de la Construcción Social de la Realidad radica en que proporciona elementos para dar seguimiento a los procesos de cambio en las organizaciones y la institucionalización de conductas en su interior. Según Berger y Luckmann (1968), la relación individuo-sociedad es de carácter dialéctico, articulándose este binomio en función de tres momentos o “pasos” interactuantes que reciben los nombres de “externalización”, “objetivación” e “internalización”. El primer momento presupone que la sociedad es un producto de la actividad humana, consecuencia directa de la constitución biológica del hombre y de su plasticidad. Mediante la “objetivación”, el mundo que el hombre ha

²² 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”.

producido se convierte en algo exterior a él, en una forma de realidad independiente ya de su voluntad. La sociedad es, así, una producción humana objetivada que, merced a los procesos de institucionalización y de legitimación, se constituye como tal. Mediante la “internalización” se lleva a cabo la reabsorción del mundo objetivado por la conciencia humana, de tal forma que las estructuras de este mundo llegan a determinar las estructuras de su propia conciencia; el proceso de socialización es el cauce principal por el que la internalización del mundo social tiene lugar.

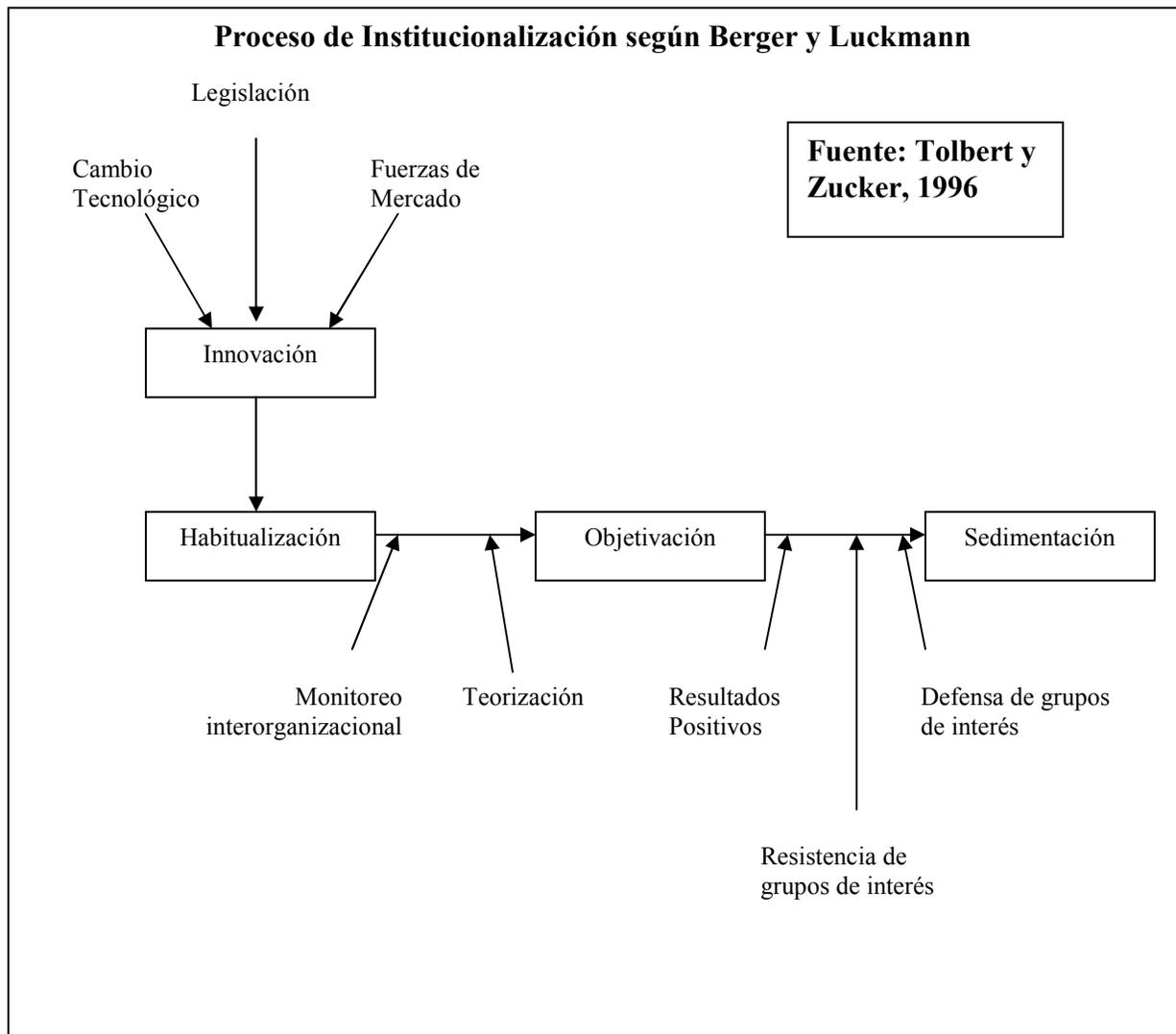
De acuerdo a esta perspectiva, el mundo socialmente constituido intenta ser, fundamentalmente, una ordenación y “legislación” que proporcione un sentido y una referencia a toda la experiencia humana. El sistema teórico construido por Berger y Luckmann es, según lo expuesto, una especie de “círculo perfecto” en el que el hombre produce y reproduce la realidad social, a la vez que es producido y reproducido por ella.

Así, los actores crean las instituciones a través de una historia de negociaciones que llevaron a “tipificaciones compartidas” o expectativas generalizadas e interpretaciones de conducta. Los patrones de relaciones y acciones que emergen de este proceso gradualmente adquieren el status moral y ontológico de hechos “dados por sentado” que, a su vez, forman interacciones y negociaciones futuras (Barley y Tolbert, 1997: 94).

Como se aprecia en el cuadro 2, de acuerdo al proceso de institucionalización de Berger y Luckmann citado por Tolbert y Zucker (1996), existen al menos dos procesos secuenciales involucrados en la formación inicial de instituciones y su difusión: *habitualización*, el desarrollo de patrones de conducta de resolución de problemas y la asociación de tales conductas con estímulos particulares, que comienzan a ser evocadas con un mínimo esfuerzo de deliberación en la toma de decisiones o en la respuesta a un estímulo particular; y *objetivación*, el desarrollo de significados sociales compartidos y generales, atribuidos a esas conductas, un desarrollo que es necesario para el traslado de acciones a contextos más allá de sus puntos de origen.

Un aspecto adicional de la institucionalización, señalado por Berger y Luckmann (1967, citado por Tolbert y Zucker, 1996) es el de la “exterioridad”, refiriéndose al grado en que tales tipificaciones son “experimentadas como poseyendo una realidad por sí mismas, una realidad que

confronta al individuo como un hecho externo y coercitivo” (1967: 58). Se relaciona con la continuidad histórica de tipificaciones (Zucker, 1977, citado por Tolbert y Zucker, 1996) y, en particular, con la transmisión de tipificaciones a nuevos miembros quienes, adoleciendo de conocimientos sobre sus orígenes, están en aptitud de considerarlas como “supuestos sociales”. Los procesos a través de los cuales las acciones adquieren la cualidad de exterioridad forman parte de la llamada *sedimentación*.



CUADRO 2

2.2.1. La Organización y el cambio Organizacional. Dos términos clave definidos desde la perspectiva constructivista.

Antes de continuar, conviene hacer un alto para inferir, a partir de todo lo dicho anteriormente, cómo se definen los términos “organización” y “cambio organizacional”. Esto no es sólo un ejercicio lúdico, es necesario realizar estas precisiones antológicas y epistemológicas por dos razones básicas.

- La organización es un objeto de investigación de esta disciplina, la cual exige, hoy día, rebasar los ensayos teóricos para comenzar a hablar no sólo de organización, sino desde la organización. Y si como investigadores habremos de internarnos en ella, de cómo definamos lo que es una organización dependerán los resultados mismos de la investigación que realizamos: que se investiga, para qué se investiga y, más aún, cómo deberá ser realizada la investigación (desde qué tipo de técnicas metodológicas habrán de emplearse, hasta los detalles más triviales pero decisivos en el desarrollo de la investigación –a quien entrevistar, cómo dirigirse a esos actores, qué preguntar, qué lectura dar a los documentos de la organización que habrán de revisarse, en qué términos plantear las preguntas, etc.)
- La transferencia de modelos organizacionales es, desde luego, un proceso de cambio organizacional. Y cómo interprete el investigador lo que es el cambio es aún más determinante, porque de ello dependerá no sólo el *qué* se observa, sino el *cómo* se observa.

Es decir, el tipo de técnicas metodológicas a utilizar para el desarrollo de la investigación se desprende directamente de las consideraciones ontológicas y epistemológicas anteriormente citadas.

Recordemos que a lo largo de la TO se ha interpretado a la Organización distintas formas, comparándola mediante metáforas con elementos de la realidad “externa”. 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 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 codeterminan. 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 de originalidad) a permanecer relativamente impotentes y sujetos a presiones isomórficas en el extremo del determinismo. 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.

Debemos entonces 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 de ahí la importancia que supone el que consideremos a las organizaciones como espacios en los que se relacionan y recrean subjetividades muy diversas, a partir de nuestros reconocimientos de la realidad como un acto comunicativo intersubjetivo y de 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. Según Czarniawska (1997), las organizaciones son más que organismos: *son redes de acción colectiva* comprometidas en un esfuerzo por construir su mundo; la organización es 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” (Czarniawska, 1997).

Por eso es que las organizaciones nunca podrán ser 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

Ahora bien, existen por lo menos dos visiones del Cambio Organizacional, que lo definen e interpretan: una que habla sobre el “*deben ser*”, y su aplicación acrítica, lineal, tipo receta, en las organizaciones, y otro que habla *de lo que* es la realidad organizacional. La primera considera al Cambio Organizacional como un proceso racional y formal de concepción, ya sea como la adaptación a contingencias mediante la determinación de los procesos de adaptación estructurales, el posicionamiento competitivo en mercados locales y globales o la conformación de redes

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 en el siguiente apartado.

organizacionales en entornos de innovación tecnológica. Su contraparte esta en una visión del cambio como el resultado de la acción colectiva de significaciones, ya sea como el producto del liderazgo empresarial a través de un proceso visionario y cognitivo, el producto del aprendizaje a través de un proceso de gestión del conocimiento de los saberes organizacionales, el producto del poder mediante los juegos políticos de los actores en procesos de confrontación y negociación, o como el producto de la cultura a través de un proceso colectivo de construcción de significaciones y de identidades (Magallón diez, 2001).

También podemos hacer alusión a lo que (1995) llamó “estilo panóptico” de gestión, que encuentra su contraparte en el estilo “político” de administrar, como se muestra en el cuadro 3.

	<i>Sistema de poder Concentrado</i>	<i>Sistema de Poder disperso</i>
Estilo Panóptico de management	Riesgo de boicot, rechazo, abusos, etc. Principio de perpetuación	Defensa de expertos amenazados, constitución de territorios autónomos Principio de disidencia
Estilo Político demanagement	Negociación de prácticas clandestinas en la expectativa de hacerles legítimas. Principio de incrementalismo	Compromiso personal, perseguir excelencia profesional. Principio de innovación.

Fuente: Pichault, 1995.

CUADRO 3

Sin caer en las calificaciones categóricas –al estilo de la ‘teoría X’ y la ‘teoría Y’-, se afirma que la tentación panóptica –término tomado de Michel Foucault en su estudio sobre las formas de vigilar y castigar en la prisión, considerando que mucho de la administración se basa en el ejercicio del vigilar y castigar- es común en la gestión. Como puede verse en el cuadro 3, el creer que todo puede ser vigilado, que en el cambio organizacional no hay ninguna oscuridad y que todo está bajo control, puede llevar más a la perpetuación de las prácticas que pretendían ser erradicadas más que al auténtico cambio. Un estilo “político”, por el contrario, lleva a reconocer la importancia de los sujetos –y de los recursos que éstos poseen al interior de la organización- como constructores de la realidad, por lo que la negociación implícita llevará al “incrementalismo” y no al cambio radical.

Puede comenzar a vislumbrarse, entonces, que existe una perspectiva dentro del constructivismo que rescata al sujeto de la inactividad en que el determinismo de muchos discursos progerenciales parecían haberlo sumido. Se trata de una perspectiva constructivista que no sólo resulta relevante para escribir sobre TO, sino que hasta las nuevas orientaciones historiográficas como la microhistoria o la historia de vida cotidiana sostienen que, cuando se analizan las prácticas sociales en su especificidad individual o grupal, la cadena de determinación objetiva aparece refractada por la capacidad de los individuos para tomar decisiones y adoptar estrategias vitales que no se pueden inferir inmediatamente de su posición social y, en general, por la capacidad de la esfera cultural para operar sobre las condiciones socioeconómicas y recrearlas. La relación entre estructura social y acción consciente no es de determinación unívoca de la segunda por parte de la primera, sino de interacción mutua o dialéctica (Cabrera, 2001: 27). En términos de Giddens (1995: 40), se trataría de escapar tanto del 'imperialismo del sujeto' como del 'imperialismo del objeto social', desmarcándose del objetivismo (que reduce las acciones a estructura), pero también del interaccionismo simbólico (que reduce la estructura a acciones).

2.2.2 Teoría de la Estructuración. El cambio organizacional como resultado del interjuego entre Estructura y Agencia.

Los planteamientos de Berger y Luckman resumidos en el cuadro 2, resultan tan secuenciales que difícilmente pueden aplicarse al análisis de lo que ocurre al adentrarse en la investigación de campo que habrá de exponerse. Respecto a esa construcción social de la realidad, y en una versión más reciente, Giddens afirma que “la diferencia entre sociedad y naturaleza está en que la naturaleza no es un producto humano, no es creada por la acción humana. Si bien no la produce una persona determinada, la sociedad es creada y recreada de nuevo por los participantes, aunque no *ex nihilo*, en cada encuentro social. La producción de la sociedad es una relación diestra que seres humanos sustentan y “hacen ocurrir” (Giddens, 1997: 31). Además, el empleo de conocimientos y habilidades prácticas discursivas, junto con el monitoreo reflexivo sobre la actividad propia y la de los otros actores, al permitir responder flexiblemente a las circunstancias y eventualidades imprevistas, operan simultáneamente para sostener la continuidad y el flujo de la actividad.

A partir de ello, emergen varias implicaciones básicas:

- 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, deben interesar 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-, entonces, 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, resulta pertinente el que hagamos uso de la Teoría de la Estructuración para evaluar 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.

A partir de lo anterior, el concepto de “*dualidad de la estructura*” resulta básico para comprender el papel de los actores, en la medida en que 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. Este concepto guarda estrecha relación con lo que Garfinkel llamó “*elaboración reflexiva del contexto y de la acción*”

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). A través 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 resulta pertinente dirigirse al trabajo de Giddens sobre la estructuración, pues 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.

Giddens propondrá articular 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. Este autor buscará entonces 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. 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, Giddens dice que 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.

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”²⁴ La noción de dualidad de estructura se funda en el rechazo de la concepción

²⁴ Así, aclara, entre otras cosas, 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).

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 y la actividad, no operan independientemente de los motivos y las razones de 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 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 comportamiento al proveer reglas y recursos son realmente 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. Consisten en acción y estructura. La estructura no es externa a la acción sino interna al flujo de la acción que constituye las prácticas situadas.

El cuadro 4 muestra la concepción de Giddens de cómo los dos reinos de la organización, acción e institución –entendiendo ésta como estructura-, están relacionados.

Reino Institucional	Significación	Dominación	Legitimación
(modelidades) “scripts”	Esquemas Interpretativos	Recursos	Normas
Reino de la Acción	Comunicación	Poder	Sanción

INTERRELACIONES ENTRE ACCION Y ESTRUCTURA, SEGÚN GIDDENS.

Fuente: Barley y Tolbert, 1997

CUADRO 4

El reino institucional representa el marco existente de reglas y tipificaciones derivadas de una historia acumulada de acción e interacción. De acuerdo a Giddens, los órdenes institucionales

consisten de principios generales que implican sistemas de significación, dominación y legitimación. En contraste, el reino de la acción se refiere a arreglos actuales de gente, objetos y eventos en el flujos minuto-a-minuto de la vida social desplegada. En la medida en que las instituciones son codificadas en stocks de conocimiento práctica (en la forma de esquemas interpretativos, recursos, y normas adaptadas a un escenario particular que Giddens llama “modalidades”), ellas influyen en cómo la gente se comunica, ejerce el poder y determina qué conductas se sancionan o recompensan.

A continuación buscaremos aplicar la Teoría de la Estructuración de Giddens en casos concretos de cambio, para justificar su aplicación en la búsqueda por encontrar respuestas al porqué la reapropiación de la norma ISO 9000 se dio sólo de forma parcial en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

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

A lo largo de esta disertación se ha tratado de apoyar lo dicho por 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 4. Para fines prácticos, explicaremos por separado cada elemento que define 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 treinta. 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). El consumo de una tecnología incluye tanto su función como su significado: y, en relación con cada uno, existen enormes (aunque reprimidas) posibilidades (Mackay, 1997:47).

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” u 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. at., 2000: 739).

De ahí que se diga que, ante una reforma administrativa en el sector público, tenga que buscarse utilizar, en el discurso oficial, esquemas interpretativos propicios. Cómo reciban los actores este discurso y lo reinterpretan, 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:

- i. 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.
- ii. 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 permitieron 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 discursos 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 constreñida 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 aprenden 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 (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.

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) Dicho de otro modo, 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).

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.

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 la 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 proviene del 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, al management. 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 reprobaría 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 determina 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 cual 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 aprehenden 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” (Pfaffenber, 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 historia 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. Ello 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 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 es 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.

3. Problema de investigación: la reapropiación de un modelo de Calidad Total en la Administración Pública Mexicana. El caso de la norma ISO 9000 en la CNDH y el interjuego entre agencia y estructura.

De acuerdo con la interacción entre lo anteriormente expuesto –el problema empírico y el problema teórico- podemos esbozar lo fundamental del problema de investigación (o concreto pensado) ¿Cómo afectan las condiciones locales de la Administración Pública Mexicana en la reapropiación del modelo de Calidad Total?, ¿Cómo determinan las estructuras locales de

significación, dominación y legitimación los procesos originales prescritos por la Calidad Total?, ¿Cómo son a su vez, modificadas por las prescripciones del modelo de Calidad Total.

3.1 Mapa de investigación.

A partir de estas preguntas, comenzamos a esbozar las principales dimensiones bajo estudio, las problematizamos a través de preguntas, ubicamos los conceptos-guía para cada una, y definimos las unidades de observación a las que se aplicarían las técnicas metodológicas especificadas para obtener respuestas.

Ello aparecería operativizado como se observa en el cuadro 5.

DIMENSIONES

Administración Pública Mexicana	Modelo original TQM	Reapropiación en la organización (Construcción en acción)
---------------------------------	---------------------	---

PREGUNTAS GUIA

¿Cómo llegó el modelo a la Adm Pub Mex, bajo qué argumentos, en qué condiciones? ¿cuál ha sido la relación Edo-Sociedad- Adm Pub en México.?	-¿Cómo se construyó en Japón y llegó a sedimentarse? ¿Se trasladó a la Admón Pub Japonesa? ¿por qué? ¿Cuál fue entonces el papel otorgado a la Adm Pub?	-¿Cómo se traslada a México, en qué sectores y regiones comienza? (génesis del movimiento de Calidad en México).
-¿Qué papel juega en el discursos y la acción de proyectos político-económico-sociales diferentes en un ambiente de competencia y alternancia?	-¿Afirma explícitamente ser aplicable en el sector público? En qué sectores?	-¿En qué documentos aparece y en qué contextos, por quiénes? (contrastar con tesis de “ambigüedad”)
-¿Cómo se define la Calidad en las organizaciones públicas en las que hasta ahora se ha implementado?	-¿Cómo se define la Calidad?	-¿Cómo define la Calidad cada grupo en la organización en cuestión? ¿de qué factores depende la reapropiación del concepto en cada grupo.

-¿Cuáles son los fines-formales y reales- de las acciones de la Adm Pub Mex?	-¿Qué objetivos-formales y reales-persigue la Calidad?	-¿Cuáles son los fines formales y reales- de los grupos e individuos al interior de una organización pública autónoma, cuya naturaleza está determinada por la legitimidad?
-¿Con qué estructuras se han llevado a cabo los procesos en busca de la Calidad?	-¿Qué tipo de estructuras propone?	-¿Qué adecuaciones en la estructura se generan con base en qué criterios?
-¿Cómo suele solucionarse los problemas en el ámbito de las organizaciones públicas?	-¿Qué tipo de conceptos, prácticas y herramientas promueve para la solución de problemas?	-¿Qué papel juega el conocimiento tácito de los actores en la reapropiación de tales prácticas? ¿existen significados locales diferentes a los propuestos por la Calidad en sus prescripciones?

CUADRO 5

DIMENSIONES

Administración Pública Mexicana	Modelo original TQM	Reapropiación en la organización (Construcción en acción)
---------------------------------	---------------------	---

PREGUNTAS GUIA (continuación)

-¿Qué acciones permite la estructura por ahora imperante, y cuáles busca impedir?	-¿Qué acciones busca provocar la estructura propuesta por el modelo, y cuáles	-¿Qué acciones- no previstas por el modelo- se derivan de la estructura prescrita?. ¿cuáles no logran presentarse a pesar de implementar la estructura prescrita por el modelo TQM?, ¿existen innovaciones tecnológicas u organizacionales locales para cumplir con los objetivos de la Calidad.
-¿Qué artefactos, símbolos, ritos y valores han prevalecido para lograr los fines de la Adm Pub Mex?	-¿Mediante qué artefactos, símbolos, ritos y valores aconseja el logro de los fines de la Calidad?	-¿Qué artefactos, símbolos, ritos y valores existen entre los grupos e individuos al interior de la organización?

-¿Cómo define a sus “Usuarios”?	-¿A qué tipo de usuarios hace mayor referencia?	-De acuerdo a su proyecto, ¿qué tipo de usuarios son su prioridad?.
-¿Cómo suele definirse un “campo organizacional” formal y realmente?	En qué tipo de campos organizacionales abunda su aplicación.	-¿cómo se conforma el campo organizacional de una Comisión que depende y trabaja por la Legitimidad?

CONCEPTOS

<ul style="list-style-type: none"> - Calidad - Innovación - Estándares - Evaluación - Equipo - Grupo de trabajo - Autoridad - Artefactos - Mejora/Continua - Clientes 	<ul style="list-style-type: none"> - Calidad - Innovación - Estándares - Evaluación - Equipo - Grupo de trabajo - Autoridad - Artefactos - Mejora/Continua - Clientes 	<ul style="list-style-type: none"> - Calidad - Innovación - Estándares - Evaluación - Equipo - Grupo de trabajo - Autoridad - Artefactos - Mejora/Continua - ¿Clientes?
---	---	---

UNIDADES DE OBSERVACION

<ul style="list-style-type: none"> - Organización pública (y su proyecto - Político/económico/social) - Grupos de funcionarios - Grupos de operativos - Grupos de usuarios Individuos 	<ul style="list-style-type: none"> - Organización - Grupos al interior de la organización. - Grupo de usuarios - Individuos 	<ul style="list-style-type: none"> - Organización pública (y la construcción cotidiana de su proyecto político/econ/social) - Grupos de funcionarios - Grupos de operativos - Grupos de usuarios - Individuos
--	---	--

Administración Pública Mexicana	Modelo Original TQM	Reapropiación (construcción en acción)
------------------------------------	------------------------	---

TECNICAS METODOLOGICAS

<ul style="list-style-type: none"> - Revisión bibliohemerográfica - Análisis de documentos 	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión bibliohemerográfica 	<ul style="list-style-type: none"> - Observación participante - Entrevistas semi-estructuradas - Análisis de agendas (política, administrativa,
--	--	--

		jurídica, social...) – Análisis de documentos clave (memo, minutas y orden del día de reuniones, manuales ...) – Análisis de trayectorias profesionales.
--	--	--

CUADRO 5

Adopción del modelo presentado por la Dra. Teresa Páramo en el laboratorio “*Transferencia de Modelos Organizacionales*”, Doctorado en Estudios Organizacionales, UAM-I, mayo-julio 2001.

4. Consideraciones Metodológicas.

Como puede observarse, el abordaje del cambio organizacional como una construcción social encaminada originalmente a la adopción de mitos legitimados para, a su vez, obtener mayor legitimidad²⁶ implicaba pasar de la explicación (el cambio organizacional como *producto*), a la interpretación (el cambio organizacional como *proceso*) por lo que el manejo de datos implicaría pasar de la “*frecuencia*” como criterio de análisis al de “*pertinencia*” En esa medida, las técnicas metodológicas a utilizar tenían que ser de orden cualitativo pues, más que interesarse por el “que” y “cuántas veces” nos interesa saber el “cómo” un fenómeno 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 está en concordancia con lo dicho por Granovetter (1994, citado por Grancelli, 1998: 187), quien afirma que hoy día se vuelve obligado formular preguntas sobre el cómo, por ser éste el tipo de preguntas que nos permite ir más allá de una comprensión simple de lo que motiva a los actores económicos, ya que orientan nuestro interés hacia temas como: los factores que

²⁶ Legitimidad que, pudiera pensarse, es filtrada por varias instancias. En un primer momento, la CNDH se forma para darle legitimidad a un régimen que requiere de ella para poder ser considerado democrático. La CNDH depende, a su vez, de ser percibida como legítima por infinidad de actores en el ambiente: opinión pública, ciudadanos, ONG’s –nacionales e internacionales-, académicos, Congreso, Organo Superior de Fiscalización, etc. Por otra parte, la legitimidad que debe construir para si un grupo de funcionarios en una organización caracterizada por el alto nivel de profesionalización de sus miembros, particularmente, de aquellos funcionarios pertenecientes a unidades de nueva creación que son los que, en principio, impulsan el proyecto de un “Modelo de Innovación y Calidad” al interior de la CNDH.

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. Con esto se lograría descifrar cuáles son los impedimentos sociales, institucionales y culturales para la transferencia de modelo organizacional.

El modelo de Calidad propuesto por la Coordinación General de Desarrollo Institucional aparece en el Anexo 1, al final de este trabajo, así como la ruta de entrevistas que se siguió aparece en el Anexo 2.

Este estudio se realizó en la Dirección de Desarrollo de la Coordinación General de Desarrollo Institucional, unidad que creó y trató de implementar este modelo. Además de tener un relativo acceso a la organización, ésta se seleccionó 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 de apariencia de democrático, con gobernabilidad y seguridad para la inversión extranjera);
- *Autonomía de gestión y presupuestaria.* Dado que no consultan ni reportan sus decisiones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se asumió que cualquier medida que hubiera de implementarse se realizaría de la forma más expedita, a diferencia del resto de los organismos públicos mexicanos.
- *El tamaño de la organización.* Siendo una organización pequeña en relación con el resto de los organismos públicos –800 funcionarios- se asumió que el proceso de implementación sería poco accidentado en toda la organización.
- *Alto nivel de profesionalización.* Se consideró que el elevado nivel académico de sus miembros ayudaría a que entendieran los procesos y el compromiso que entrar en una dinámica de certificación implica.
- *Ausencia de sindicato.* El no contar con un sindicato y 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 han sido un actor crítico en los procesos de implementación de la norma en otras entidades públicas.

Estas circunstancias hacían pensar que se contaba con muchos factores a favor. No fue así. Por qué no llegó a implementarse la norma, 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).

Como se especificara en el cuadro 5, las técnicas metodológicas adoptadas serán las propias de la Etnometodología en la medida en que el etnógrafo examina las ideas 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 sociales. La etnografía provee además 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 constituyen e interpretan a las organizaciones y a las sociedades sobre una base de interacción diaria. Y el análisis de las entrevistas, junto con el de los datos formales –como el análisis de trayectorias profesionales o de documentos clave en la organización- adquirirá otro sentido a la luz del 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 lo que el actor no ve: las características formales, los procesos, los patrones reales o bien los denominadores comunes que caracterizan el punto de vista y la situación del actor y, más aún, le hacen sostener definiciones similares o diferentes de las situaciones.

²⁷ Otro método etnográfico, la observación, 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 observacionales del estudio de campo. Este nuevo método, al recolectar información detallada sobre los trabajadores y sus relaciones de unos con otros (observaciones conductuales), llevó 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.

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 ha sido criticada y que, incluso, la realización de este estudio podría ser doblemente criticado, 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 idéntica la institución bajo estudio, sino a que, desde el punto de vista analítico, el estudio de caso requiere una elaboración teórica previa y, en consecuencia, los resultados empíricos ayudan a compararlos con los aspectos teóricos, lo que contribuye a fortalecerlos o corregirlos, además de que le otorga validez, veracidad y confiabilidad a la investigación (Barba, 2002: 256).

Como resultado de la aplicación de la teoría constructivista –particularmente, bajo la forma de la Teoría de la Estructuración- que hemos expuesto como marco teórico apropiado, 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. Se tratará entonces de delimitar con la mayor precisión posible 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 este propósito explícito 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 órganos de la Administración Pública Mexicana; si bien posee autonomía, ésta se ve mediatizada por el hecho de que no dispone de un presupuesto fijo, constante, asegurado desde el inicio de cada ejercicio anual, sino que le es asignado por el Congreso. Esto, para algunos actores al

interior de la organización, la lleva a una serie de negociaciones y arreglos políticos con el resto de la Administración, que no la hace distinguirse mucho de lo que ha sido la gestión pública en México. Más aún, en México no se poseía una cultura de Derechos Humanos –ni siquiera como disciplina académica-, lo cual llevó a muchos de sus funcionarios –a la fecha- hayan realizado gran parte su carrera en otras organizaciones del sector público, lo cual hace que la CNDH constituya 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 sus cuadros directivos y, más aún, que determinan la legitimidad percibida en las recomendaciones que el Ombudsman Nacional emite.

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, de potencialidad, 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 relacionan con ella como, por ejemplo, evaluación, control, cooperación, toma de decisiones, 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 eligen sujetos sucesivos para ampliar la información ya obtenida, y mientras se acumulan la información y las nuevas sugerencias para la investigación, no se pierde de vista la muestra y la selección continúa hasta llegar a la saturación o a la redundancia de la información. El muestreo avanzó conforme se integraba la información de entrevistas anteriores e indentificaban nuevos entrevistados. A cada entrevistado se le solicitó que identificara actores clave en la organización. La transcripción de las entrevistas no ha concluido y, como se explicará posteriormente, al estudio se ha complejizado a partir del análisis de las transcripciones, yendo y viniendo entre desarrollo teórico y el análisis empírico.

Luego de analizar las entrevistas transcritas –7 hasta el momento²⁸ comienzan a aparecer categorías empíricas significativas para los actores, que están resumidas en el cuadro 6. Las letras cursivas en dicho cuadro se refiere a palabras o frases referidas textualmente en esos términos por los actores.

²⁸ Para este primer 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, a custodios, financieros públicos, militares, profesores, ONG's, etc.

CATEGORIAS EMPIRICAS EMERGENTES

1. Institución

- a) Institución
- b) Autonomía

2. Modelo Organizacional propio

Interna	<ul style="list-style-type: none">- Visitadurías- Visitadores Generales- Visitador Adjunto- Director de área- Director General- Presidente- Contraloría Interna- Colegio de Visitadores- Asesores
---------	---

- a) Estructura Organizativa

Externa	<ul style="list-style-type: none">- Gobierno Federal- Secodem- Secretaría de Hacienda- Congreso- Poder Legislativo- Organo Superior de Fiscalización del Poder Legislativo
---------	---

<ul style="list-style-type: none">- Derechos Humanos- Ley- Autoridad- Recomendaciones- Orientaciones
--

- b) Naturaleza del Trabajo

<ul style="list-style-type: none">- Experiencia- Acuerdos- Procedimientos- Prestigio- Solidez jurídica- Servidor público- Atribución- Riesgo

- Lo escrito

3. Mecanismos de Regulación

- Personal de confianza
- Responsabilidad
- Firma
- Plazos, términos

a) Formas de control

- Justificar
- Valores entendidos
- Indicadores
- Rendición de cuentas
- Sistemas de control

b) Formas de evaluación

- Jerarquías
- Revisores
- Lo escrito

- Filtros
- Bimestral
- Ingresos

CUADRO 6

El tipo de análisis aplicado a las transcripciones aparece en el Anexo 2, al final de este trabajo. A manera de ejemplo, citamos los siguientes fragmentos de lo dicho por los actores respecto de la categoría “autonomía”

2. b Autonomía
<ul style="list-style-type: none"> - “... la misma autonomía me parece que, te hace sentir que no eres parte del gobierno(...) no son órganos de élite 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...”

- “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...”
- “...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...”

5. El caso de la norma ISO 9000 en la CNDH. Relato de un proyecto que no llegó a consolidarse.

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, la cual se propuso cumplir con tres proyectos: Actualización de Archivos, impulsar el Servicio Profesional de Carrera y 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 como la Dirección de Desarrollo buscaba “lograr el reconocimiento de la CNFH”, 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 (ver anexo 1). 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 y cronograma de actividades a la Dirección General de Orientación y Quejas (en adelante DGOQ, por sus 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”, junto con la “preauditoría” y la certificación realizada con apoyo de una consultoría, reiterando que la Coordinación General de Administración estaba de acuerdo y aceptaba 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, ellos no lo harán en dos meses”. El comunicado era escueto, formal, hablando de “usted” al Coordinador General de Desarrollo Institucional (no fue dirigido al Director de Desarrollo).

Ese mismo día, con sólo 27 minutos de diferencia, llega 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 le 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 propuesta alternativa de “agenda conjunta” en donde argumenta que, para 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”, junto con la documentación y la sensibilización, es una situación común en la implantación de estos modelos”. Ofrecía también 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 el Modelo “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 afirmaba 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, cada cuando 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 atendía el llamado de Contraloría Interna, quien “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 ONG’s que lo solicitan a la Secretaría Técnica, y de que “seguimos participando en el Diplomado de Innovación Gubernamental”.

Puede observarse cómo es que, un proyecto que comenzó por tratar de ser aplicado en toda la Institución, fue acotándose hasta llegar a sólo una Dirección –reconocida como fundamental dentro de la Comisión- para, finalmente, terminar en un intento por “alinearse” 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 a la Teoría de la Estructuración 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 le dan sentido y significado a la organización y a la acción social de esos actores” (Barba, 2002: 37).

5.1 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 aplicarse, 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, que hace alusión a este proyecto, se identifican por lo menos 5 actores estratégicos involucrados -tres de ellos, externos- por lo que, sin duda, había el suficiente “patrocinio” para impulsar el proyecto y porque éste se hiciera ver como una exigencia real. Además de que se obedecía a las observaciones y acciones propuestas por la Auditoría Superior de la Federación. En la última evaluación –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 organismos 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”, recomendándose 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 resultas 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 refirieron a 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 *evolución*”, 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, operaba como un muy flojo acoplamiento.

Las observaciones de esa auditoría no son más que intentos por acoplar estrechamente lo flojamente acoplado, además de hacer una observación en torno al desconocimiento que se tiene de ella y a la mala opinión de que ella tienen sus usuarios.

El asistir a reuniones como actores estratégicos dentro de la CNDH, para darles a conocer el proyecto de Indicadores –y comunicarles que serían ellos, sus unidades, los encargados de construir esos estándares-, otorgó la oportunidad privilegiada de tomar notas 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 ala 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 una última 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 atiende quejas, atiende personas*, si se trata de ordenar papeles, lo hago, pero aquí se trata de conservar una visión humanista”. Refiriéndose a los indicadores, dijo. “los *míos* son los únicos que *miden calidad* y tiempo, 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.

Una sugerencia casi obligada en las Visitadurías fue: “que haya abogados, porque nos vamos muy por lo administrativo”; más aun, 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 Hacienda. Si ahora hay que cambiarlos, olvídale, yo no me vuelvo a sentar para eso”, expresando su incomodidad por el hecho de que

“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 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”.

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 negativa a ser entrevistados, argumentando razones poco verosímiles (“mi opinión no es importante”, “hable con profesores, busque en libros, yo

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, por “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.

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 cuidado en lo que se dice.

Consultemos ahora algunos de los múltiples aspectos que pueden deducirse en las entrevistas (ver anexos 2 y 3). Comenzaremos citando lo que el Modelo de Calidad propone (no sólo en términos formales sino reales), para después explicar aquellos “esquemas interpretativos” locales-propios de la CNDH- que “chocan” con lo originalmente prescrito por dicho modelo.

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 el intercambio, y por las del clientes 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

no sé nada”, “soy muy tímido para hablar”); ello no obstante haber reiterado los propósitos de la entrevista y la confidencialidad de las fuentes.

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 se dirigían a esta investigadora como “Abogada Tere”.

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 presupuesto, 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 un 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 cuya 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, de 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).

Con lo anterior a pesar de ser entes numéricos, difícilmente conservan la noción de “neutralidad” que la Calidad pretende.

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.

5.2 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, 1998: 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 cuanta 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.

6. Importancia de las formas locales de legitimación en la reapropiación del modelo de Calidad Total.

A propósito hemos dejado este apartado al final, porque es a partir de aquí –de cómo se define lo legítimo- que se define 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-, las entrevistas que habrán de realizarse abarcarán a representantes de ONH’s (sobre todo, de aquellas cuyo discurso es adverso a la Comisión), académicos, funcionarios de PGR, PGJ, Seguridad Pública, etc-

Conclusiones.

A lo largo de esta disertación, se ha buscado proporcionar elementos para considerar al cambio organizacional como una construcción social, producto del interjuego entre la estructura y la acción. 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 implemente 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.

El cómo afectan las referencias “macro” al actuar de la organización, y cómo actores externos influyen en esta concepción de lo que es el Ombudsman y los Derechos Humanos en México, será materia del proyecto doctoral próximo.

BIBLIOHEMEROGRAFIA

Abo, Tetsuo (1994), *Hybrid Factory. The Japanese Production System in the United States*, Oxford University Press, New York.

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.

Caspeck, 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.

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.

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.

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.

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.

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*, Amorroutu, 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 Maestría en Administración Pública, FCPyS-UNAM.

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 (en prensa).

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.

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), Circuito 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.

Montaña, 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.

Montaña, 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.

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 Donld (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.

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.

"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.