

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA**

Doctorado en Estudios Organizacionales

**LOS ALCANCES DEL CAMBIO Y LA INNOVACIÓN
EN LAS ORGANIZACIONES MUNICIPALES EN
MEXICO**

**Tesis que para optar al grado de Doctor en Estudios
Organizacionales presenta:**

Rodolfo García Del Castillo

Director de investigación: Enrique Cabrero Mendoza

Junio de 2009

CONTENIDO

Introducción	5
I. Cambio e innovación como conceptos explicativos en el panorama presente y futuro de las organizaciones del siglo XXI: una revisión general	14
1.1. El uso de concepto cambio en los estudios organizacionales	15
1.2. El cambio y la innovación. Dos conceptos que se tocan	19
1.3. Contexto y organizaciones como una relación de determinación.....	24
1.4. Cambios y estructura: la posibilidad de un isomorfismo en los procesos.....	28
1.5. Conducta, sentido de pérdida y resistencia al cambio.....	31
1.6. La posmodernidad y estudio de las organizaciones	33
1.7. Cambio y organizaciones públicas.....	38
1.8. El problema del poder en el estudio de organizaciones públicas	40
1.9. Ambigüedad y decisión: las anarquías organizadas.....	42
1.10. Los aportes de la lingüística y la comunicación	46
1.11. La importancia del enfoque de políticas públicas: la implementación y el cambio	49
1.12. Las Relaciones Intergubernamentales: un aspecto a considerar en los estudios locales	54
1.13. Un esquema para ordenar el análisis para el cambio.....	56
II. Delimitaciones metodológicas necesarias para estudiar el cambio e innovación en los gobiernos locales.	68
2.1. Aspectos de interés en la investigación desde la óptica de los estudios organizacionales	68
2.2.1. Selección de casos la propuesta contextualista de Pettigrew	76
2.2.2. Buscando los puntos clave para instaurar el cambio.....	79
2.2.3. Los elementos políticos en la implementación de procesos transformadores	82
2.2.4. La importancia de la multidisciplinariedad y la multicomplementariedad	83

2.2.5. Orientación de la investigación: dos niveles de análisis a seguir	88
2.2.6 Acotamientos y elecciones específicas en la investigación	90
III. Tendencias del cambio e innovación en los gobiernos locales en México:	
una historia en construcción	93
3.1. Los gobiernos y las administraciones locales mexicanos: la urgencia de innovar	94
3.2. ¿Hasta dónde es posible provocar las innovaciones y manejar los cambios?	97
3.3. Un contexto general de los gobiernos locales en México	100
3.4. La innovación vista desde el Premio Gobierno y Gestión Local	103
3.5. Cambios en los gobiernos municipales de México: Una panorámica del Premio Gobierno y gestión local, 2001-2004	104
3.5.1. Balance de experiencias agrupadas	106
3.6. Interpretación cualitativa de algunas experiencias del periodo 2000-2008. Premio Gobierno y Gestión Local y Premio Hábitat- CIDE-SEDESOL	117
3.7 Comentarios al primer acercamiento al cambio en los gobiernos locales	123
IV. El caso de León Guanajuato: un cambio visto en perspectiva	130
4.1. Contexto del caso y perspectiva	131
4.2. El municipio de León, Guanajuato: cambio e innovación en el tiempo	133
4.3 Algunos logros del municipio de León, Guanajuato	134
4.4. Estrategias de cambio e identificación de momentos clave	138
4.5. Análisis de información: ¿Hacia el éxito en los cambios municipales?	145
4.6. Una perspectiva de interpretación alternativa: interdisciplinariedad y multicomplementariedad	160
Conclusiones	174
Apéndice. Algunos temas necesarios	186

1. La Teoría de la Organización y el cambio como conceptos en formación.....	186
2. Las discusiones sobre el cambio incremental y transformacional	190
3. Reflexiones sobre la Teoría de la Organización y el cambio.....	193
4. Federalismo y descentralización: entre la teoría y la realidad para el caso de México	195
6. El municipio como organización: límites y características para el caso de México	200
Bibliografía	203
Hemerografía	221
Relación de entrevistas con actores clave en el caso de León, Guanajuato	225
ANEXOS	228

Introducción

El estudio del cambio organizacional constituye uno de los campos de mayor interés dentro de la llamada *Teoría de las Organizaciones*. Sin embargo, las diversas facetas en las cuales se expresa hacen difícil su aprehensión como objeto de estudio. Al parecer, cada una de las manifestaciones del *cambio* sugeriría el uso de una herramienta y/o de variables explicativas diversas. Se puede transitar desde ópticas que privilegian un enfoque de mayor estabilidad en las estructuras y las funciones asociadas, hasta aquellas con matices más flexibles, en donde se toman en consideración los comportamientos amorfos y poco esquematizables, reacios a ceñirse a pronósticos y conductas esperadas o previsibles ¹.

Actualmente el cambio en las organizaciones parece verse *a priori* como un acontecimiento positivo. Sin embargo, esto no siempre ha sido así. De hecho, el problema de marcar al cambio como un elemento presente dentro de la realidad organizacional está ligado al uso y/o aceptación de otros conceptos, como por ejemplo el conflicto o el caos que no siempre son catalogados como benéficos. En las primeras escuelas de la administración moderna -sobre todo en la tradición angloamericana- las modificaciones en la organización deberían encontrarse dentro de los cauces permitidos: la aceptación del orden, los objetivos “comunes” y la cooperación como un pre-requisito de pertenencia y acción. De ese modo, las escuelas insertas en la tradición de la llamada visión científica y, posteriormente, las que concibieron el cambio como un factor controlable, vieron siempre un problema en los espacios negros u opacos, la incertidumbre, las áreas o tareas sin control y el *ruido*. Con mayor o menor intensidad, atacaron estas expresiones del conflicto como aspectos anómalos e incluso negativos. A medida que las perspectivas teóricas de la administración han enfrentado contextos y realidades mucho más móviles, la incorporación de los conceptos de *desorden* ha encontrado mejor acomodo. La empresa, el gobierno y las organizaciones

¹ Por ello, una perspectiva multidisciplinaria puede ser útil, si se consigue ordenar una serie de interpretaciones que no rompan los ejes articuladores de la investigación. Se trata de obtener una mejor idea del fenómeno observado sin olvidar las preguntas guías planteadas al principio. Sobre este supuesto se desarrolla nuestro enfoque analítico.

en general adquieren connotaciones mutables y los participantes cobran vida. Además, desde los trabajos históricos de Simon (1947), se destierran paulatinamente las pretensiones de manipular los recursos y el contexto a la luz de una racionalidad total capaz de articular óptimamente los medios y los fines en torno a metas predefinidas, dando paso a una racionalidad limitada. Posteriormente March y Olsen (1972) marcarían nuevos avances con relación al límite de la racionalidad y el orden hasta acceder a los conceptos de las anarquías organizadas, sin olvidar los aportes de Weick (1976) sobre las organizaciones *flojamente acoplados*.

Sin embargo, aún conviven en la gestión las aspiraciones de manejo de la realidad contra la constatación de las dificultades para lograrlo. A los discursos de la anarquía y el caos e incluso a las perspectivas de la postmodernidad en la gestión, se contraponen las propuestas de un institucionalismo instrumental (semejante a las tesis económicas de North, 1990) en donde todavía es posible ceñir a los participantes a un conjunto de regularidades y la presencia del cambio es resultado de los espacios construidos entre el constante contacto institucional.

Es paradójico observar que cada escuela hace uso del concepto de cambio con suma facilidad –hasta con ligereza– dotándole de una maleabilidad casi inagotable. En ocasiones, pareciera que todo lo que se mueve o altera las condiciones en la organización termina por ser catalogado como “cambio” y ni siquiera amerita un análisis de su origen o consecuencias. Así las cosas, resultaría prácticamente imposible hablar de una organización dentro de la cual no se perciba al fenómeno del cambio, ni tampoco encontramos perspectivas que lo nieguen. Pero, el trasfondo real no puede reducirse a su aceptación y encasillamiento como un hecho innegable. La cuestión es detectar sus raíces y hacia dónde se dirige, responder a la pregunta ¿Cambio para qué o para quién? Nuestro trabajo de análisis, tiene como telón de fondo está pregunta. Por supuesto, existe otra selección fundamental dentro de la investigación que tiene que ver con la delimitación del objeto de estudio. En particular se trata de estudiar a un tipo de organizaciones públicas específicas: los municipios. Esto nos conduce a reflexionar sobre la importancia de los contenidos públicos de la

acción. La construcción de consensos y los rasgos de las acciones públicas dotan a estos espacios de características muy especiales. En la administración pública se encuentra siempre en el centro el problema del poder que coloca a los funcionarios y burócratas en pugnas y ajustes constantes, algunos de los cuales incluso pueden manifestarse en el campo de las emociones y relaciones personales (Russ y Broussine, 1996). Crozier y Friedberg (1990) ofrecen una interpretación interesante de estos fenómenos pero su descripción y desarrollo puede observarse mejor desde la conformación de los discursos y su sedimentación entre participantes (Hinings, Greenwood, *et al.*, 1996). En este punto es necesario incluso hacer uso de la lingüística y la cultura, pues una organización, a fin de cuentas, no es sino el resultado de la interacción entre sus participantes (Chanlat, 1982). Lógicamente esta tesis no espera adentrarse en la discusión detallada y exhaustiva de todas estas perspectivas, sino únicamente recuperar algunas de ellas para explicar el proceso de cambio en los municipios mexicanos. Es fundamental precisar que los años finales del siglo pasado y los iniciales del actual milenio han traído para los gobiernos locales una modificación sensible de su contexto que repercute en su desempeño y cuestiona su papel en un orden futuro dentro el marco de la globalización. A las modificaciones políticas de democratización, alternancia y gobiernos divididos se agregan las exigencias por mejorar el desempeño público, redefinir las instituciones e impulsar la competitividad desde los espacios locales.

La tesis parte de una revisión -cualitativa y no cuantitativa- de algunas vertientes teóricas del cambio. Esta exploración arranca desde la manera cómo es observado *el cambio*, hasta delimitar su conceptualización, similitud y diferencias con *la innovación*. En ese recorrido se pasa por las versiones explicativas predominantes hasta llegar a marcar sus límites como categoría analítica. Después, se seleccionan los caminos y métodos comprensivos aplicables para la revisión del fenómeno entre los municipios de México. Finalmente -en los últimos dos capítulos- se avanza sobre la explicación de algunas muestras de municipios para terminar observando un caso específico en un periodo de varios años. Aquí, la intención es recuperar, en primer lugar, una visión de conjunto sobre los cambios e innovaciones realizados por los gobiernos municipales en

años recientes para posteriormente observar los resultados más detallados de experiencias específicas.

En la aproximación empírica el primer acercamiento retoma fundamentalmente un conjunto de procesos innovadores inscritos dentro del *Premio Gobierno y Gestión Local* entre los años de 2001 y 2005. Este premio surge como una herramienta orientada a contribuir a la exploración de experiencias innovadoras, profundizando en su estudio crítico y facilitando su difusión. Anualmente se lanza una convocatoria abierta para que los municipios envíen sus proyectos innovadores -considerados por ellos como exitosos- y éstos son evaluados por un comité de académicos de diversas instituciones bajo la coordinación del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE)². En lo que puede considerarse un segundo paso se elabora un estudio a mayor profundidad centrado en la experiencia del municipio de León, Guanajuato como un caso peculiar e importante entre los años de 1989-2000. Por supuesto, tomamos en consideración las limitaciones que cada alternativa supone, contrastando los hallazgos con otros de estudios similares realizados en nuestro país en los últimos veinte años.

Nuestra inquietud central se liga al hecho de saber si las vías sobre las cuales transita la teoría de la organización y sus propuestas analíticas encuentran algún correlato en la realidad mexicana, no sólo en la explicación -en donde resulta casi natural que se pueda ampliar la gama de lentes de observación- sino también en la cristalización de

² Una de las características distintivas de este proyecto es su independencia y autonomía al momento de evaluar. Este proceso incluye varios pasos: el primero consiste en la evaluación de los expedientes, conformados básicamente por los datos provenientes de un cuestionario enviado por los participantes, de aquí se seleccionan un grupo de finalistas que serán visitados por un equipo de expertos; posteriormente, en una reunión del comité, se evalúan los resultados y se discuten las percepciones específicas derivadas de la visita; de ese modo se obtiene un grupo de finalistas (por lo general alrededor de 10 o 12) que presentarán ante un jurado de destacados miembros de la sociedad sus experiencias; por último se escogen cinco ganadores y también pueden realizarse menciones especiales a algunas experiencias importantes por su temática o grado de consolidación. Originalmente el premio contó con el apoyo de la *Fundación Ford* pero en las ediciones de 2007 y 2008 ha funcionado soportado a través de la colaboración de instituciones nacionales e internacionales diversas. Asimismo, forma parte de una red internacional de premios que se otorgan en diversas partes del mundo. Para ampliar la información se puede consultar la página de Internet www.premiomunicipal.org.mx

modificaciones que creen un efecto positivo en las organizaciones -en este caso públicas- tanto en el logro de objetivos como en su interacción dentro de redes participativas: intergubernamentales y con puentes hacia la ciudadanía (Anderson,1963).

Al poner en marcha nuestra investigación, durante la depuración teórico-metodológica nos enfrentamos a serias dificultades para acotar el concepto, que orillaron a realizar algunas selecciones epistemológicas y por supuesto a la mayor delimitación de los campos de interés. En este sentido las variables iniciales de cambio e innovación son replanteadas, sus características y fronteras se acortan para utilizar una serie de herramientas para obtener información mucho más manejables con las muestras municipales. Posteriormente el estudio de caso abre nuevamente el abanico explicativo.

Los estudios sobre el cambio representan -en nuestra opinión- una preocupación constante en la teoría organizacional y pueden constituirse en una herramienta en transformación para la realidad de los gobiernos locales en nuestro país.

Al explorar los procesos de cambio e innovación en gobiernos locales desde la *Teoría de la Organización* se busca encontrar las peculiaridades de estos fenómenos en el caso mexicano. Los municipios son vistos como organizaciones dentro de un contexto en transformación, capaces de impulsar modificaciones internas con un margen importante de reordenamiento propio (García Del Castillo, 1999). Aún así, el contenido del cambio y su desarrollo asumen características distintas en una organización –como es la administración municipal- cuya continuidad en los mandos directivos se encuentra sujeta a vaivenes e intereses políticos. Esto conduce a buscar una lógica distinta en la articulación de estrategias que fortalezcan un proceso de sedimentación capaz de impulsar un cambio positivo en la gestión municipal aún frente a las limitaciones de institucionales y/o estructurales.

Con estos antecedentes se hace necesario dibujar un panorama de los problemas del municipio en su diseño institucional así como en cuanto al avance de las experiencias

innovadoras en un contexto de restricciones para aterrizar en un caso de relativo éxito. En este último paso se eligió un caso que tuviese una suerte de continuidad. Por ello, se optó por el municipio de León en el estado de Guanajuato, pues, además del contacto prolongado con varios funcionarios en los niveles medios y altos dentro de la estructura administrativa durante varios trienios, se dio una continuidad con una serie de gobiernos del mismo color político (del Partido Acción Nacional, PAN) y resultados de gestión positivos. Se trata de una selección de caso que pretende constituir un contraste por sus rasgos peculiares (Pettigrew, 1996). A lo largo de trabajo explicaremos con más detalle cómo y por qué se llega a esta decisión.

El cambio y la innovación son conceptos muy cercanos pero no precisamente equiparables. En principio, el cambio puede tener ritmos distintos que lo caractericen como adaptativo o evolutivo. La innovación conlleva una iniciativa que pretende impulsar modificaciones de distinta profundidad y alcance que incidan en el futuro de la organización. Esta distinción se detalla en varios apartados de la tesis pero es conveniente esta primera mención antes de plantear las bases de la investigación. En este trabajo se parte de una serie de hipótesis de trabajo generales, a saber:

1. El cambio dentro de los gobiernos municipales se vincula a las presiones del contexto en diversos aspectos y al grado de desarrollo y capacidad interna del municipio.
2. La forma adquirida por el proceso del cambio y su consolidación está sujeta a la posibilidad política de continuidad pero también puede verse favorecida mediante modificaciones institucionales o desde el diseño organizacional y su funcionamiento esperado.
3. La innovación se relaciona con variables como: liderazgo individual o de grupo; oportunidades en las relaciones intergubernamentales; modificaciones del contexto político o posibilidad de alternancia; incorporación de la ciudadanía (participación); aplicación de técnicas administrativas flexibles.

4. La manera en la cual el cambio se asume (y funciona) en las organizaciones municipales se encuentra ligado al proceso de apropiación cultural o sedimentación del discurso entre los participantes más allá de la aplicación estricta de las metodologías de cambio seleccionadas.

Pese a que los estudios de casos municipales realizados en las últimas décadas (Cabrerero, 1995; Cabrerero, 1999; Cabrerero *et.al.* 2002; Cabrerero y Carrera, 2008; Ziccardi, 1995; Mejía, Lira y García, 1994; entre otros) permiten obtener importantes datos sobre el comportamiento de las innovaciones, la valoración y eventual explicación de los procesos de cambio en las administraciones municipales mexicanas -considerando sus especificidades- requiere de un mayor número de estudios desde la perspectiva organizacional. En este último punto cabe marcar como referencias obligadas los textos de Arellano, Cabrerero y Del Castillo (2000) y Arellano (2004b) sobre la reinención del gobierno y los alcances de las transformaciones administrativas en nuestro país.

Al abordar el problema del cambio en los municipios mexicanos mediante un acercamiento en dos momentos, pasando de lo general al estudio de caso, buscamos obtener una explicación con más elementos. Aunque la revisión de los aspectos teóricos y empíricos alcanza una interesante vinculación en los capítulos finales de la tesis, sin duda deja aún muchas preguntas abiertas. Si bien es cierto se proponemos formas de comprender y analizar la información y se cuenta con elementos empíricos para aproximarnos a ciertas interpretaciones, es justo señalar que la forma de obtener datos sobre las tendencias del cambio para el estudio tiene algunos acotamientos. Por un lado, la información de la muestra proviene de un certamen (el *Premio Gobierno y Gestión Local*) en donde la participación está sujeta a ciertos condicionantes, como la decisión de participar o el aprendizaje adquirido por determinados municipios sobre las mejores formas de “jugar” en esta competencia por el reconocimiento³. La profundidad mejora cuando se analizan

³ Con todo se trata de una de las bases de datos más interesante pues en el periodo de 2000 a 2008 alcanza la cifra de 3255 programas de diversos municipios del país.

cualitativamente cuarenta casos bajo un método cualitativo⁴. En lo referente al caso de León, Guanajuato ha sido posible un seguimiento de más largo aliento pero infortunadamente sólo incluye revisiones hasta inicios del milenio. Aquí se aplicaron entrevistas a profundidad a una muestra representativa de los funcionarios con más periodos gubernamentales en la administración y -en una segunda etapa- cuestionarios para observar el fenómeno de la sedimentación del cambio y la introyección de los valores presentes en un discurso de transformación. También se retomaron entrevistas con actores clave, entre ellos el iniciador simbólico del cambio que podemos identificar como mito fundador: el Ing. Carlos Medina Plascencia.

El cambio organizacional tiene implicaciones muy importantes para las administraciones. Un mundo en constante cambio, cuyo signo es la rápida mutación de las condiciones que se enfrentan, exige respuestas capaces de enfrentar el desafío de la acción con relativo éxito. Las fórmulas del pasado deben repensarse y sustituirse por nuevas formas de gestión que a su vez estarán construidas por equipos proclives al cambio. Se requieren organizaciones flexibles conducidas por un conjunto de decidores en red, altamente imaginativos y dispuestos al trabajo en equipo (Gibson, 1997, p.11). Asimismo, el cambio organizacional en el sector público debe consolidarse institucionalmente para luego reconstruirse nuevamente. Este movimiento constante requiere transformaciones profundas en las organizaciones públicas. La *Nueva Gestión* y la *Nueva Gerencia* públicas son únicamente esquemas para atender esta urgencia de mejora en las respuestas, pero están muy lejos de completar adecuadamente las exigencias del cambio.

La modificación del contexto político, los procesos democratizadores, la alternancia, la convivencia de gobiernos divididos, la descentralización con ritmos diversos, la

⁴ En este ejercicio se adicionaron, además de casos del Premio Gobierno y Gestión Local, algunos casos visitados en el Premio Hábitat CIDE-SEDESOL entre 2004-2007. En este último certamen se premiaban anualmente experiencias que habían recibido fondos del Programa Hábitat SEDESOL diseñado para mejorar las condiciones urbanas y fortalecer el tejido social en zonas urbanas marginadas.

mayor exigencia ciudadana, el aumento de las demandas por servicios, la urgencia de contar con una institucionalidad que funcione, la necesidad de crear condiciones de competitividad sustentable en un mundo interconectado e irreductiblemente global, las nuevas tareas y responsabilidades legalmente conferidas a los gobiernos locales son sólo algunos de los retos que deberán enfrentar los municipios en el futuro inmediato. Ante este panorama es urgente cuestionarnos sobre las posibilidades que ofrece el cambio organizacional y sobre el alcance que pueden tener las innovaciones, como una expresión específica de éste, en los municipios mexicanos.

La elaboración de este trabajo ha representado un reto de mucho tiempo, antes de cerrar esta introducción quisiera expresar mi agradecimiento académico al asesor de la tesis el Dr. Enrique Cabrero por su apoyo en todos sentidos y la disposición para intercambiar ideas y discutir creativamente los temas locales y organizacionales. Al Coordinador del programa doctoral Dr. Germán Vargas por su impulso a esta clase de proyectos. A investigadores como Luis Montaña, Luis Inostroza, David Arellano, Alicia Ziccardi y Mauricio Merino por sus comentarios y el acompañamiento en las tareas de investigación. Por supuesto, a todos aquellos que con su apoyo diario me permiten continuar en esta y otras tareas de vida.

I. Cambio e innovación como conceptos explicativos en el panorama presente y futuro de las organizaciones del siglo XXI: una revisión general

A lo largo de la literatura de los *Estudios Organizacionales* uno de los temas de mayor relevancia es el referido al *cambio*. Sin embargo, el concepto en sí mismo resulta diverso y en ocasiones contradictorio. Por un lado, se le ve como un momento en el tiempo pero también hay quien lo conceptualiza como todo un proceso. Por otro lado, el grado de voluntad que se le puede imprimir es también un asunto a discutir. Así, el cambio puede verse como un proceso predeterminado, derivado de la voluntad de los decisores y/o implementadores organizacionales o, en sentido opuesto, puede concebirse -de acuerdo a otros analistas- como un proceso caótico y azaroso.

En un primer momento nuestra preocupación es recuperar algunas posturas teóricas en torno al cambio. Por supuesto, se trata únicamente de ciertos autores cuyas propuestas resultan trascendentes para nuestra investigación a saber: el cambio en las organizaciones municipales en México.

La revisión retoma al cambio como eje articulador de un conjunto de decisiones y acciones en la organización orientadas a la búsqueda de resultados deseados. Por supuesto, los factores que explican o determinan el cambio tienen un efecto sobre las conductas de todos los participantes de la organización, independientemente de su mayor o menor capacidad para incidir en estos procesos.

Al final del capítulo se resumen los principales puntos a recuperar para conformar una explicación de las condiciones del cambio en los municipios del país y para el análisis de un caso a profundidad. En la estrategia de investigación se echará mano de los conceptos más apropiados para explicar bien sea un conjunto de experiencias relevantes o bien una experiencia concreta.

1.1. El uso de concepto cambio en los estudios organizacionales

El análisis del cambio en las organizaciones encuentra antecedentes desde las posturas clásicas de la administración. En las propuestas de Taylor y Fayol ya aparece una idea de transformación centrada en la parte formal de las organizaciones. Con Mayo esta preocupación aparece de forma explícita. Sin embargo, será durante las décadas del cincuenta y sesenta del siglo pasado cuando se le observa como un aspecto clave para el funcionamiento organizacional (Montaño, 2005, pp.457-481). Se le puede interpretar como un fenómeno claramente asociado con las adaptaciones al contexto, como ocurre en la *Teoría de la Contingencia*. También se tratará de entender su naturaleza en las organizaciones ligándolo a otros conceptos centrales como el poder y la autoridad o bien como *piedra de toque* para lograr el comportamiento cooperativo esperado entre los miembros organizacionales.

Se han realizado diversos esfuerzos para delimitar los contenidos del concepto “cambio” y ordenar la discusión sobre su naturaleza y componentes. Un análisis sobre la evolución inicial de las conceptualizaciones del cambio y las técnicas asociadas a éste es el planteado por Stephens Michael (1985). Para dicho autor es posible encontrar un camino secuencial en la evolución de las posturas teóricas que han tocado este concepto ligándolo a metodologías específicas muy similar al siguiente:

- El surgimiento del concepto *Ciclo de Control* aparece desde la escuela científica.
- El *Desarrollo Gerencial* y la *Auditoría Administrativa* parecen posteriores aunque es difícil establecer sus fechas de nacimiento.
- La *Administración por Objetivos* inicia con Drucker después de la Segunda Guerra.
- El *Desarrollo Organizacional* tiene su origen en los planteos de la contingencia en los cincuenta.
- La *Modificación de la Conducta* en los años sesenta y setenta.

A esta lista podrían agregarse las perspectivas de la *Calidad y la Planeación Estratégica* y la *Reingeniería de Procesos* e inclusive la llamada *Nueva Gerencia Pública* aunque en este sentido cabría preguntarse cuál sería el sentido del cambio dentro de estas posturas. En nuestra opinión las dos primeras no necesariamente pretenden un cambio sino asumir una postura de adaptación o ajuste sin necesariamente trastocar el orden, por supuesto se puede argüir que se trata de modificaciones controladas y con objetivos pero aún así es un tema aún no totalmente discutido. La reingeniería se dirige a las modificaciones de estructuras y funciones y su sentido del cambio es más bien limitado en lo referente a conductas. La *Gerencia Pública* para algunos muy similar a la *Gestión Pública* recupera herramientas de la administración gerencial de empresas privadas para introducirlas al campo de lo público y aunque la profundidad y nitidez de propuestas con relación a temas de elección pública, legitimidad o participación ciudadana -por mencionar sólo algunos puntos críticos para la administración pública- es muy diversa, prevalece en ellos la aspiración esencial por la eficacia y la eficiencia. Incluso algunos autores se cuestionan seriamente sobre su aporte o sobre lo “nuevo” que incorporan a la discusión organizacional (Arellano, 2004).

La aspiración de otros teóricos ha sido encontrar un conjunto de variables ligadas al surgimiento y eventual consolidación exitosa del cambio, por lo general asociada a factores contextuales o precondiciones en el funcionamiento de las organizaciones. Retomando a Michael (1989), su postura sobre la posibilidad de visualizar el cambio con intenciones de adaptación se refleja en la propuesta de su modelo de cambio que prevé los siguientes elementos:

1. Consideración del medio ambiente como conjunto de oportunidades y problemas que aparecen para la organización como demandas.
2. La organización posee puntos fuertes y debilidades que determinan su capacidad para proporcionar productos, programas y servicios.

3. La capacidad de respuesta a las demandas marca su adaptación catalogándola como buena, regular o pobre, entre el medio ambiente y la organización.
4. Si existe una adaptación inadecuada es necesario la definición del problema (identificarlo).
5. La definición del proceso conduce a una serie de soluciones estratégicas opcionales para buscar una mejor adaptación al medio ambiente.
6. Se selecciona una de como *solución estratégica* para maximizar la adaptación.
7. El cambio propuesto por la solución estratégica debe provocar “una mejor adaptación entre organización y medio ambiente”.

Enfoques como el de la *contingencia* ha tenido variantes pero todavía conservan una influencia sobre la conceptualización del cambio, bien sea por el lado institucional o bien por el peso de ciertas variables, para entender el comportamiento de las organizaciones ante el contexto. Un caso ilustrativo es la postura de Damanpour (1987), en donde se realiza una correlación de variables para determinar el peso de la variable “tamaño” sobre las posibilidades de innovación. Se usan 36 correlaciones tomando como base un conjunto de 20 estudios previamente realizados. Aunque los efectos son diversos tanto por el tipo de empresa como por el momento del proceso (la implementación parece más afectada que la iniciación por ejemplo), esta forma de realizar investigación sobre el cambio aún resulta atractiva. En buena medida esto se debe a la necesidad de encontrar constataciones empíricas verificables que abran posibilidad a la explicación de las relaciones entre diversas organizaciones clasificadas por su similitud. A final de cuentas el mismo Damanpour reconoce la complejidad para reducir la explicación sobre el cambio a pocas correlaciones e

introduce los conceptos de innovación tecnológica e innovación administrativa ligados a tipos de organización.⁵

Retomando a estos dos autores (Michael, 1989; Damanpour, 1987) -al menos en parte de su obra- podemos identificar ciertas posturas sobre cambio. A lo largo de la argumentación de Michael prevalece un sentido de voluntad sobre el cambio. Independientemente del reconocimiento de la complejidad del proceso, se supone también una posibilidad de dirigirlo. Adicionalmente, ambos textos -sobre todo el de Damanpour- denotan con claridad la postura desde la contingencia de adaptación que debe asumir el cambio en cualquier organización. Ambas argumentaciones -la racionalidad o voluntad sobre el cambio y la vinculación adaptativa automática al contexto- han sido seriamente criticadas por otras posturas que explican el cambio como un acontecer azaroso que no sigue reglas claras.

La ambigüedad surge ante la complejidad de las organizaciones, sus relaciones y los procesos desarrollados dentro de ellas. Así, en su *Modelo del Cesto de Basura*, Cohen, March y Olsen (1972) observan a la decisión como un proceso armado de forma compleja, donde los participantes resuelven conflictos con su interpretación, interrelaciones, puntos de vista y una forma de ordenar las prioridades. De ese modo, el cambio tampoco seguiría un orden predeterminado sino que se reconstruye a sí mismo en un proceso continuo. De manera similar ocurre con el concepto las *organizaciones flojamente acopladas*, en donde cada elemento integrante se mueve de distinta manera en sus procesos (Weik, 1976). La noción de orden como aspiración se encuentra cuestionada desde la postura de los actores y sus criterios para seleccionar alternativas⁶. Para algunos analistas la tensión se da entre la posibilidad de asumir control sobre los procesos que se encuentra permanentemente enfrentada a las variables no controlables y a la interpretación de posiciones y esquemas de decisión de los participantes. El juego y el ajuste conllevan una

⁵ Dichas organizaciones serían de tipo mecánico, administrativo-burocrático, tecnológico-burocrático y orgánico.

⁶ Tanto el *modelo de cesto de basura* como el concepto de *organizaciones flojamente acopladas* pueden catalogarse bajo la noción paradójica de **anarquías organizadas**.

reconstrucción constante de las relaciones en la organización y, por supuesto, produce un proceso de cambio reacio al control por voluntad. Una discusión interesante al respecto es propuesta por Del Castillo (1997) quien inclusive propone una aplicación a casos de la burocracia mexicana.

El uso del concepto del cambio en el estudio de las organizaciones ha tendido a trasladarse a explicaciones que reconocen la complejidad. Lo cierto es que resulta muy difícil realizar un mapa sujeto a una secuencia unidimensional. Sin duda, esto nos obliga proponer una lectura particular de las propuestas interpretativas del cambio organizacional que resulte útil para abordar el estudio de las organizaciones públicas especialmente de los municipios. Antes de avanzar en esta exploración es conveniente marcar los límites y/o distinciones entre los conceptos de cambio e innovación. Este punto de partida facilitará tanto el análisis de tendencias generales como de casos particulares en la realidad de los municipios de México.

1.2. El cambio y la innovación. Dos conceptos que se tocan

En los artículos sobre cambio organizacional o innovación no es extraño que ambos aparezcan casi como sinónimos. Algunos autores han realizado un esfuerzo por elaborar una clasificación en el tiempo de las posiciones con respecto a la innovación. En este sentido una de las posturas interesantes es la de Slappendel (1996). De acuerdo con esta autora el concepto de innovación resulta de mucha utilidad para entender las modificaciones al interior de la organización, sin embargo, es importante clarificar su contenido partiendo de distintas posturas relativamente identificables en la literatura sobre el tema. Así es posible distinguir al menos tres formas o grandes vertientes para visualizar la innovación: i) la *individualista*, enfatiza el papel del individuo explicando la innovación en términos de las características personales de los participantes; ii) de *elementos estructurales* la explica considerando la determinación de las características más formales y sólidas de una organización; y iii) como un

proceso interactivo en el cual se conectan de forma dinámica las influencias estructurales con la acción de los sujetos.⁷

Si nos detenemos a detalle en cada una de las tres perspectivas encontraremos distinciones en su interior, veamos:

- 1) Para la perspectiva individualista la explicación del cambio se ubica en el nivel de los participantes. Los actores involucrados juegan un papel primordial en dos sentidos: primero como decisores dentro de la organización; y segundo por sus características individuales y los efectos de éstas sobre sus roles. Este primer aspecto ha sido retomado por March y Simon (1977) al hablar sobre la racionalidad limitada mientras el segundo incluye las disertaciones sobre liderazgo, roles y élites. Otros autores como Mintzberg (1992) muestran una preocupación mayor por la vinculación entre la estrategia de cambio y la innovación en donde los grupos y líderes pueden imprimir un sello peculiar al cambio.

- 2) En la perspectiva estructuralista la innovación está determinada por las características organizacionales. Dicha perspectiva aparece en el estructural-funcionalismo y por supuesto se asocia a la teoría de sistemas abiertos y a la contingencia. Si bien facilita la conexión explicativa de la organización en relación con los factores contextuales puede conducir a una determinación simple y factual de los ajustes organizacionales de una manera lineal. El cambio deriva de una condición exógena que lo produce, de ese modo las posibilidades de observar la complejidad de los procesos innovadores se encuentran seriamente restringida. Elementos como la tecnología y la vinculación con el contexto sirven de marco explicativo y la comunicación con el contexto facilita la innovación: si la organización está abierta a las ideas del contexto sus posibilidades de cambio se incrementan. La relación entre innovación con variables como tamaño, complejidad,

⁷ Estos tres modelos refieren al nivel micro (individuos), meso (organización) y macro (el medio ambiente donde se desenvuelve la organización hacia fuera y hacia adentro).

diferenciación profesionalización, formalización y centralización producen las hipótesis básicas en esta perspectiva. Al parecer una constatación empírica demuestra que son las grandes organizaciones las más proclives al cambio y la innovación en diversos aspectos de su funcionamiento.

- 3) Aunque los estudios sobre innovación son generalmente dominados por cualquiera de las dos perspectivas comentadas, una postura alternativa busca observar el fenómeno como un proceso. De ese modo autores como Roger y Van de Ven enfocan su atención sobre la implementación de la innovación y ven al cambio en términos de probabilidad de ocurrencia. Se trata de mirar al proceso en su complejidad de niveles que van desde lo individual hasta lo estructural. La interconexión entre la acción y la estructura es crucial para esta postura. En el fondo, se trata de romper la paradoja entre una postura determinista y voluntarista pues ni es cierto que todos los cambios estén automáticamente determinados ni tampoco existe una posibilidad ilimitada y autónoma de generar decisiones y acciones de cambio.

A fin de cuentas, las tres perspectivas ofrecen ventajas y desventajas, en buena medida, su uso dependerá de los intereses a investigar conduciendo a dilemas metodológicos distintos. Aún más, las perspectivas propuestas no agotan el nuevo panorama de los discursos organizacionales en donde conceptos como la lingüística y el estudio posmoderno de organizaciones podría conducirnos a alternativas de estudio interesantes.

En el tratamiento de la innovación suele destacarse a la tecnología como un elemento toral. La incorporación de nuevas tecnologías puede determinar modificaciones al tamaño y complejidad de la estructura organizacional, los flujos de trabajo, las habilidades de los participantes y en general el contexto de trabajo (Sorge, 1984). Se llega incluso a proponer una relación causal entre la tecnología, las tecnoestructuras de las empresas e industrias y la manera como se recomponen los paradigmas económicos y sociales (Pérez, 2004).

Resulta interesante observar en el tratamiento del tema la proximidad de los conceptos de innovación y cambio, en ciertos momentos aparecen prácticamente como sinónimos. En nuestra opinión la distinción podría hacerse tomando como referencia los puntos de quiebre en las tendencias de la organización, dichos puntos representarían la innovación en sí mientras los efectos y las interacciones a lo largo del proceso se referirían al cambio. Una forma resumida de esta distinción se presenta en el CUADRO 1. El concepto de innovación parece encontrarse vinculado a la presencia de un punto de inflexión y se identifica con el momento en el cual se percibe ese viraje que afecta a los miembros de parte o toda la organización quedando impreso en sus imágenes y mitos. También se le relaciona con factores de alteración rápida de la realidad y los procesos de trabajo, como por ejemplo la incorporación de nuevas tecnologías de informática, comunicación o el cambio radical de métodos. El cambio puede observarse como un proceso que se extiende en el tiempo, el tipo de efecto sobre los participantes también se extiende en el tiempo y puede ser más profundo en la determinación de las conductas futuras aunque ello no lo exime de la resistencia por parte de los involucrados; finalmente el cambio permite observar con claridad la forma en la cual el poder se redistribuye y eso se traducirá tarde o temprano en un nuevo agrupamiento de las coaliciones.

Si tratáramos de establecer una relación explicativa clara -a riesgo de simplificar- podemos definir a la innovación como una forma específica de cambio. Se trata de un cambio impulsado, propiciado desde una o algunas decisiones y a través de la articulación de medios específicos para concretarla. A diferencia de los cambios evolutivos o adaptativos existe detrás de la innovación una cierta intención de orientarse a ciertas condiciones diferentes a las que prevalecen en la organización. Curiosamente este punto de ruptura no se explica exclusivamente por un deseo o elección racionalmente construido por un *decisor racional unificado* pues puede surgir de una interacción conflictiva entre grupos y/o coaliciones o de la reinterpretación discursiva entre participantes. Lo distintivo es justo el punto de quiebre o punto de inflexión en algunas tendencias de la organización buscando

mejorar los resultados, como se ha dicho, con mayor o menor carga de racionalidad y mediante tecnologías específicas.⁸

CUADRO 1

CONCEPTO	¿Cómo modifica las condiciones anteriores de la organización?	¿Cómo incide en la conducta de los participantes?	¿A qué factores suele ligarse?
CAMBIO COMO EVOLUCIÓN O ADAPTACIÓN	Se manifiesta como un proceso en el cual es difícil establecer puntos o momentos de finalización.	Puede alterar sus formas internas de concebirse en la organización. Cambia conductas y formas de decisión. Coloca a los actores poco a poco ante escenarios distintos supuestamente previsibles porque derivan de una condición anterior que evoluciona.	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevas formas de trabajo e interacción que nacen del funcionamiento organizacional. • Redistribución de poder condiciones ligadas a tareas que surgen ante la evolución y adaptación de contextos internos y externos. • Conductas reactivas ante el cambio.
INNOVACIÓN	Es un momento dado que puede identificarse como punto inflexión. Forma parte del cambio, de hecho es un tipo de cambio específico.	Les otorga puntos de referencia en su propia reconstrucción y la de su historia organizacional. Detona modificaciones más o menos bruscas en las condiciones de funcionamiento organizacional que llevan aparejados. reposicionamientos de los participantes.	<ul style="list-style-type: none"> • Tecnología. • Modificación sustancial de procesos. • Transformación de métodos de trabajo.

Elaboración propia.

⁸ Para observar con mayor detalle la discusión tanto sobre la evolución de la Teoría de la Organización como las implicaciones del cambio transformacional e incremental puede consultarse el APÉNDICE 2.

Cabe subrayar que la innovación no abarca exclusivamente eventos inéditos sino también formas de organizar los recursos y esfuerzos cooperativas para mejorar los resultados (Cabrero y Carrera, 2008, p.19).

1.3. Contexto y organizaciones como una relación de determinación

El enfoque contingente se conforma con base en una serie de estudios empíricos realizados principalmente en Inglaterra y los Estados Unidos, desde mediados de los cincuenta aunque de manera más fuerte en los sesenta; su influencia se extiende a varias otras partes del mundo como lo demuestra el estudio de Espinoza y Zimbalist (1973). La idea inicial de la contingencia parte del reconocimiento de una adaptación de las organizaciones a las circunstancias enfrentadas de manera particular. Los estudios de la perspectiva contingente destacan la interrelación entre el contexto y la forma asumida por la estructura de las organizaciones, esto permite una asociación de conceptos que nos recuerda mucho los planteos de los sistemas abiertos. En realidad se acepta que no existe un modelo único de organización eficiente (como podría ser el modelo burocrático de Weber) sino una serie de estructuras que favorecen el mejor desempeño de una tarea en un ambiente determinado.

Para Child (1972, pp.301-303) la relación entre estructura organizativa y variables situacionales se ha construido con base en tres argumentos que tienen que ver con: el ambiente o contexto, la tecnología y el tamaño. En su síntesis explicativa retoma, para explicar el argumento basado en el medio ambiente, los estudios de Lawrence y Lorch (1973). Al observar la importancia de la tecnología rescata los trabajos de Joan Woodward (1965) -quien estudió cien firmas inglesas a fines de los cincuenta- aunque menciona la importancia de otros estudios como el de Paul y Robinson que subrayan el vínculo entre la tecnología y el comportamiento humano. En el argumento de tamaño, parte de Weber aunque Hickson y Thompson por ejemplo realizan estudios de variables altamente vinculados a la complejidad de la tarea -que

en mi opinión es distinta a la complejidad organizacional aunque puede ser parte de ella- y con la tecnología.

Las investigaciones de Pugh, Hickson, Hinings y Turner (1964) en 52 empresas de Birmingham, parten de la consideración de cinco dimensiones medidas a través de 33 escalas para posteriormente ordenarlas y conectarlas entre sí. Se trata de una consideración multidimensional para entender a la organización. Para explicar la vinculación de un conjunto de variables sobre la estructura organizacional realizan un agrupamiento de éstas para poder realizar un análisis factorial; de allí derivan una secuencia causal (en donde causa y efecto se integran de manera lógica). Sin embargo, los mismos autores aceptan que las asociaciones y la clasificación que proponen son puramente descriptivas y no permiten explicar el desarrollo organizativo. De ese modo la interpretación queda situada en el incomodo terreno de la narración estadística de hechos contradiciendo la idea de establecer causalidades para mejorar el desarrollo de la organización. A fin de cuentas está última intención -el impulso del desarrollo de estructuras adaptadas- dependerá de una interpretación del investigador. Crozier y Friedber (1990, p.124) alertan sobre el peligro de caer en un determinismo simple que vincule “tal factor contextual con tal estructura administrativa”.

Es difícil establecer un criterio de clasificación de las diversas posturas que aparecen entre los autores catalogados dentro de la escuela de la contingencia, pues existen límites muy tenues en cuanto a la relación de variables, inclusive algunos de ellos han planteado distintas cargas o grados de determinación a las variables que manejan. Sin embargo, presentamos una primera clasificación de algunos de los autores más importantes de esta corriente (CUADRO 2), en el entendido de que se trata únicamente de un esfuerzo inicial de ordenar los discursos. Este cuadro nos permite observar la conexión que se establece entre el ambiente y la organización. Se percibe un determinismo, en ocasiones simplificado, por el cual la organización encuentra buena parte de la explicación de dinámicas del exterior.

Si bien la *Escuela de la Contingencia* abre a la organización al influjo de variables contextuales y establece la posibilidad de intercambios, la racionalidad de optimización de resultados prevalece y aún se presenta un supuesto de consecución de objetivos comunes que deja fuera el conflicto y el poder para explicar las conductas dentro de la organización. Su aplicación, aún cuidadosa, supone una determinación de relaciones causales como lo demuestra el estudio de Espinosa y Zimbalist (1973) lo cual también tiene serias implicaciones sobre sus investigaciones.

En resumen, la óptica instaurada por lo que se ha identificado como *Escuela de la Contingencia*, destaca el nexo entre elementos externos e internos. Se dan condiciones de contacto entre variables contextuales y estructurales. La forma de construir el puente entre hechos y explicación se basa en el uso de recursos de la estadística. De hecho, se utilizan las correlaciones (que marcan el peso de una variable sobre otra o el grado de afectación) y el análisis factorial (el cual asocia grupos de variables para explicar las determinaciones sobre un fenómeno a ser explicado). En el fondo, pese al uso de estas herramientas, prevalece una selección de parte del investigador, es decir el modelo de interpretación precede a la interpretación. Destacar una variable (o grupo) sobre otra (s) no deja de ser una selección de causalidades, por lo que nuevamente el diseño de la investigación incide de manera definitiva sobre su instrumentación y, por supuesto, sobre los resultados.

CUADRO 2

Autor	Variable clave para determinar la estructura de la organización	Observaciones sobre sus propuestas	Característica predominante de sus investigaciones
Woodward, Joan	Tecnología	No existen organizaciones buenas o malas sino más o menos adaptadas.	Empírica
Perrow, C.	Tecnología	Parte de la sociología de la tecnología para proponer	Teórica

		estructuras organizativas que responden a cuatro tipos de tecnologías.	
Blau, Meter	Tamaño (Magnitud organizacional)	El crecimiento de las organizaciones incide sobre la diferenciación.	Empírica
Pugh, Hickson, Hinings, Turner (Grupo ASTON)	Multidimensional (Aunque existe énfasis en el tamaño)	La estructura es un resultado multidimensional.	Empírica
Lawrence y Lorch	Contexto	Sostienen una relación entre: variables externas; estados internos de diferenciación e integración y formas de solución del conflicto. Las tres requieren equilibrarse.	Empírica
Emery y Trist	Contexto	Plantean cuatro ambientes: placido aleatorio; placido agrupado; perturbado y reactivo; turbulento. A ellos responde la organización pero también interactúa hacia los mismos.	Empírica
Khandwalla	Contexto	Señala el efecto del estrés del contexto sobre los decisores. Con esto con el funcionamiento interno.	Empírica
Burns y Stalker	Contexto	Plantean dos modelos el mecánico (más común en la estabilidad socioeconómica) y el orgánico (respuesta a la turbulencia contextual).	Empírico

Fuente: Elaboración propia con base en diversos autores y clasificaciones.

Si bien se parte de la idea de que no existe un mejor tipo de organización para todas las circunstancias -pues la organización debe adaptarse- en el fondo prevalece una preocupación por detectar elementos que expliquen a la organización y le permitan

encontrar una respuesta adecuada para sus logros. La búsqueda de factores comunes y vinculaciones causales entre elementos como tecnología, contexto y tamaño conduce a caer en la trampa de la misma explicación. Al determinar relaciones explicativas (incluso *a priori*) se desconoce la diversidad al interior de la organización y se subestima los conflictos que dan sentido a procesos decisorios y establecen la posibilidad de dirimir estrategias que terminaran en acciones. La respuesta se da en forma reactiva a los estímulos, lo cual conlleva una racionalidad de adecuar medios-fines que además coloca su explicación fuera de la organización. En realidad aparecen detrás muchos supuestos que hacen ver a la organización como un todo, casi un organismo de respuesta, a la manera del sistema abierto. Sin embargo, los ritmos internos no son homogéneos en cuanto a tecnología, requerimientos, formas de respuesta, diferenciación u objetivos dentro de las organizaciones ni tampoco se puede hablar de respuestas cuyo único rasgo sea la respuesta racional (de optimización) ajena a otros criterios como la lucha por el poder, la cultura, entre otros.

Si bien el aporte de incorporar sustento empírico a sus estudios otorga a la *Escuela de la Contingencia* un grado de avance, la forma de hacerlo deja muchos puntos dudosos en cuanto a la interpretación y forma de armar sus explicaciones. La decisión individual, así como, la posibilidad de sentidos diversos (inscritos en un interior poco estructurado o anómalo) a la acción aparecen como elementos olvidados. Con el avance de las perspectivas de la Teoría de la Organización el contenido de los discursos se orientaría hacia esos puntos.

1.4. Cambios y estructura: la posibilidad de un isomorfismo en los procesos

No se puede hacer a un lado la importancia de las estructuras en el cambio. En cierta medida la posibilidad de un estudio contingente no ha desaparecido. De hecho nuevas vertientes del cambio retoman las ideas iniciales e incorporan ideas como la del isomorfismo.

El cambio como producto de una relación contextual acotada en instituciones es tratado en diversos artículos especializados en *Teoría de la Organización*. Slack y Hinings (1994) desarrollan un estudio en donde se conjunta el planteo teórico con una aplicación de investigación. Este documento examina el proceso de cambio isomórfico. Para ello se observan las dinámicas de cambio como proceso y de manera holística, para aplicarse en un estudio empírico. En dicha investigación se analizan 36 organizaciones deportivas con ciertas características de homogeneidad. Una de las constataciones interesantes es que, en general, las organizaciones de tipo profesional y burocrático cambian menos en su estructura que otras, lo cual demuestra una resistencia institucional a las presiones.

Lo isomórfico se refiere a la posibilidad de hallar similitud en los cambios por las condiciones de una población o un contexto. Por ejemplo, para los teóricos de la contingencia el isomorfismo surge por la diferenciación, la tecnología y o la adaptación de la estructura interna. Para la *ecología poblacional* el isomorfismo es producto de las presiones competitivas de selección que provienen del contexto. Por otro lado, los teóricos institucionales sugieren un isomorfismo conectado con los cuerpos regulatorios o producto de las reglas institucionales prevaecientes.

Para Slack y Hinings (1994) el isomorfismo puede verse como un proceso de mayor complejidad que vincula elementos de diseño con cambios de estructura prefigurados por las condiciones dominantes entre grupos de organizaciones. De ese modo los elementos comunes holísticamente definidos conducen a una observación de las organizaciones en contextos institucionales en donde es posible examinar las transiciones con una clara relación para todas las organizaciones del conjunto. En el fondo se retoma una idea institucional de la conexión del cambio. Su estudio en las 36 organizaciones deportivas mencionadas permite identificar similitudes y variaciones pero al final subraya condiciones de cambio isomórfico las cuales pueden entenderse dentro de una óptica institucional. Retoman la distinción realizada por Di Maggio y Powell, quienes identifican tres mecanismos para explicar el cambio isomórfico en las instituciones:

- Isomorfismo coercitivo es el resultado de las presiones formales e informales que sufre la organización con otras organizaciones interdependientes.
- Isomorfismo mimético cuando una organización imita otras organizaciones o se asimila a ellas.
- Isomorfismo normativo que es el resultado de la profesionalización.

Hinings y Greenwood (1988) estudian el diseño de las organizaciones y su dinámica vinculada con el cambio estratégico. Los mismos autores (Hinings y Greenwood, 1996) plantean en un estudio aplicado las posibilidades de sedimentación con énfasis en las estructuras. Dentro de la institucionalización del cambio postulada por los autores, la sedimentación corresponde al mecanismo a través del cual los significados generados con el cambio permanecen en los participantes, grabados en su estructura de reglas y comportamientos propios. Con esto pueden surgir **arquetipos** que se sobreponen pero generan a fin de cuentas los efectos deseados, aunque no en forma pura. Nuevamente el papel del contexto cobra importancia, aunque aquí se acota al contexto institucional.

El isomorfismo, como manera de observar el cambio se encuentra situado en una óptica adaptativa que pretende encontrar los lazos e interconexiones en grupos comunes de instituciones sujetas a fuerte interacción e inmersa en procesos normativos y regulatorios afines. Sin embargo, el reconocimiento de la complejidad cada vez más alta y de la ambigüedad parece resistirse a una respuesta de este tipo o mas correctamente se niega a encasillarse en ella como explicación última. Aunque las reacciones previstas en este paradigma institucional reconocen tanto la complejidad como la ambigüedad las formas de respuesta similares tal vez fuerzan las explicaciones para un grupo de organizaciones.

1.5. Conducta, sentido de pérdida y resistencia al cambio

Otra de las formas de abordar el cambio que abre posibilidades explicativas desde el individuo es la que se refiere al efecto psicológico de éste sobre los participantes. Wolfram (1997) analiza el problema del cambio tomando como ejemplo el caso de una organización manufacturera australiana subsidiaria de una empresa norteamericana. El cambio es interpretado a través del concepto de pérdida que a su vez es asociado a otros como arrepentimiento que tiene que ver con el pasado regreso por el pasado perdido alivio movidos por lo que puede ser el futuro, liberación por el constreñimiento del pasado. La idea es que el análisis de pérdida y ausencia puede incrementar la complejidad de representaciones de la emoción en situaciones de cambio organizacional y también pueden adicionar algunas asociaciones que se han manejado por otros autores como la de muerte y duelo.

El estudio de caso se realizó ocho meses después de la experiencia del cambio en CANCO, una empresa con alrededor de mil empleados ubicada entre las quinientas más importantes de Australia. En 1993 se inició un proceso de cambio con equipos de trabajo y producción, para mejorar la eficiencia con apoyo de grupos staff; ocho meses después se disolvieron los equipos y se fragmento el estado. Para el autor, este proceso impactó sobre las interacciones simbólicas en el proceso de cambio e interacción. Para los participantes un elemento clave dentro del cambio es la representación mental en la cual se incluyen cualidades y calificaciones personales. Al interrogar a los participantes sobre la interrupción el resultado, las respuestas presentan variaciones, pero aún así es posible distinguir pérdidas primarias y secundarias. Entre las primeras se distinguen las pérdidas de pagos, estatus, poder sindical, producción y calidad, las segundas incluyen procesos complejos en donde las confusiones son interpretadas de manera distinta, a saber:

1. Primero observando a la pérdida como arrepentimiento, con frustración por lo que no se hizo o por lo que no se entendió.

2. Observando la pérdida como regreso en donde el cambio es observado de forma cíclica y cada viejo proceso puede volver aparecer.
3. La pérdida como alivio en donde se observa la posibilidad de un futuro mejor y el proceso es visto de forma optimista con una tendencia al progreso.
4. La pérdida como liberación, aquí el cambio aparece como algo pesado y costoso aunque no deja claro que puede pasar en el futuro.

El asociar sentimientos con procesos de cambio abre espacios para armar críticas sobre el cambio organizacional. Observando la pérdida y resistencia como procesos, es posible conectar los modelos de cambio con sus costos e impactos sobre los participantes.

Para el caso de las organizaciones públicas la consideración de factores políticos y de poder es fundamental. Sin embargo, es conveniente combinar aspectos de emociones con el ejercicio de acciones «políticas». En ese sentido el estudio de Russ y Broussine (1996) resulta muy interesante. Los autores estudian el cambio en organizaciones públicas inglesas. La propuesta es explorar las opciones de solución a los problemas del cambio planeado, volcando la atención sobre las emociones y relaciones de los miembros de la organización, y sobre las fuerzas de incertidumbre y defensivas implícitas. Se reconoce que, por lo general, el cambio provoca en un primer momento una reacción emocional.

Si se considera una panorámica sobre el cambio Russ y Broussine nos sugieren que éste puede ser visto como:

- Un proceso evolutivo surgido de forma natural y por fuerzas irresistibles.
- Un proceso adaptativo de acuerdo al contexto.
- Un proceso terapéutico donde el cambio incide en el grupo por la interacción entre lo interno y externo.

- Un proceso revolucionario, donde la variable clave es el poder; un proceso dirigido con el control de los dirigentes aunque estén sujetos a fuerzas no controladas.

El cambio produce paradojas de respuestas psicológicas, políticas y emocionales. En un primer momento puede generar, en los participantes, respuestas asociadas a los mecanismos de defensa psicológicos, como por ejemplo la represión, la regresión, la proyección, la negación o la reacción-formación. Sin embargo, estas primeras reacciones psicológicas se encuentran inmersas en las estructuras políticas profundas de la organización, que incluyen: la estructura administrativa, la estructura de intereses y la estructura de formación de reglas.

A fin de cuentas, la frontera entre espacios individuales y políticos, representa un espacio nuevo y distinto que resulta clave para la relación y acción de los individuos y los grupos. El proceso de cambio produce situaciones de incertidumbre en donde las reacciones emotivas buscan un acomodo en representaciones más objetivas (datos, verbalizaciones y experiencias). Así, los cambios pueden observarse en la comunicación interpersonal o en las relaciones intergrupales pero se encuentran vinculados, en ambos casos, a la forma en la cual es observado el cambio, la defensa asumida frente a él y el acoplamiento personal o grupal que se asume. Por esta razón, un modelo para trabajar el cambio debe considerar el trabajo con las relaciones emocionales y políticas en los sectores afectados.

1.6. La posmodernidad y estudio de las organizaciones

El problema de la modernidad y la posmodernidad se desplaza a lo largo de diversos discursos. De hecho se trata de un punto de confluencia, al cual se puede arribar partiendo de posturas incluso contradictorias. La posmodernidad supone una crisis del proyecto moderno, del historicismo en su sentido lineal, del proyecto de emancipación a través del conocimiento. Al interior de los discursos posmodernos encontramos posiciones como la de Habermas, quien distingue la prueba de los

alcances de lo moderno desde la posmodernidad, partiendo de una posición crítica, pero aboga por la necesidad de una visión menos caótica, con la idea de construir una recuperación basada en *la acción comunicativa* de un pensamiento orientado al futuro, lo cual en el fondo supone un pensamiento filosófico relativamente conservador.

Para Lyotard el punto de partida es la discusión estructuralista-posestructuralista presente en Foucault y Derrida. Así las discusiones sobre el lenguaje, el poder y el optimismo racionalista conducen a la crítica de la posición moderna. Cada uno de los componentes del discurso se ha construido en espacios limitados y condicionados y la realidad se diversifica más allá de los marcos que han tratado de explicarla de una manera articulada, en buena medida artificial. Otra perspectiva interesante es la de Gianni Vattimo quien parte Nietzsche y Heidegger, señalando una ruptura del pensamiento, un agotamiento de la ideología liberal, en síntesis una concepción nueva de la verdad en donde el hombre parte por asumirse a sí mismo (Cansino Ortiz, 1998). Se trata de la discusión sobre el *pensamiento débil*.

Pero ¿qué es en realidad la posmodernidad? Lyotard (1987) afirma que lo posmoderno “alude a un estado de ánimo o de pensamiento. Se trata de un cambio en relación con el problema del **sentido**. Lo posmoderno es la conciencia de la falta de valor de muchas actividades” (Lyotard, 1987). En el fondo lo posmoderno (término acuñado por Lyotard) supone un dislocamiento del mundo “del pensar en términos de identidad-oposición y no en términos de diferencia-complementariedad” (Ballesteros, 1989, p.23).

Para la teoría de la organización el discurso posmoderno supone un doble reto:

1. Dentro de la estructura -o más correctamente en su orden- de la sociedad moderna, la aspiración del hombre se refleja directamente en sus instituciones. Para algunos, nada hay más moderno que las organizaciones, bajo su apariencia de relaciones racionales orientadas a fines. Así, la ruptura de la posmodernidad atenta, no sólo epistemológicamente sino ontológicamente, contra las

organizaciones. Hablar de organizaciones posmodernas supondría un replanteamiento profundo de los conceptos sobre los cuales se mueve la cooperación humana. En última instancia se trata de un cuestionamiento a la racionalidad y la manera -por contraste- en que se comprende la acción de los participantes en la organización.

2. En el supuesto de conseguir una explicación posmoderna de las organizaciones pasaríamos directamente al problema de cómo interpretarlas haciendo uso de formas de conocimiento que aún se discuten dentro de las ciencias sociales, bajo la crítica de la posmodernidad.

En la teoría de las organizaciones confluyen muchas de las discusiones presentes en las ciencias sociales. El caso de la posmodernidad no es la excepción y se presentan distintas facetas para una comprensión de las organizaciones bajo una óptica distinta, la de la posmodernidad.

Burrell (1998) plantea la importancia de las aportaciones de Foucault y sus diferentes periodos para entender a las organizaciones. Para el autor la obra de Foucault comprende diferentes periodos a saber: el arqueológico, genealógico y uno de preocupación por la ética. Durante el primer periodo nos encontramos ubicados dentro de una postura aún bajo cierto sesgo estructuralista, aunque la forma de comprender al hombre y sus acciones se desplaza hacia formas nuevas de interpretación contraria a la congruencia aparente entre medios y fines es decir contra la racionalidad moderna. El periodo genealógico supone la entrada a los problemas de las instituciones, en él aparece la discusión sobre las reglas y el poder (*El poder y la regla*). Figuras como el *Panóptico* -edificio circular con una torre central de observación- implican una metáfora de la dominación y la disciplina. En su tercer periodo, Foucault muestra una preocupación por la forma de abordar el problema de la ética. A lo largo de toda su obra un signo posmoderno permanente es el rechazo a las visiones totalizadoras de la historia. Las instituciones su control y tecnología inciden directamente sobre los participantes creando una suerte de relación

paradójica, así -atendiendo a la complementariedad- las organizaciones “son todas diferentes y todas similares al mismo tiempo”.

Cooper (1989) plantea las aportaciones de Derrida. Recupera tres temas interrelacionados en el análisis social y organizacional: 1) deconstrucción, 2) estructura, y 3) la diferencia. En el primero de ellos se plantea la ambivalencia -más allá de la psicología y sociología de los actores- presente en cualquier discurso político, social o filosófico; el proceso de deconstrucción busca revelar las ambivalencias y aún más las autocontradicciones inherentes al interior de cualquier texto. Si todo texto se basa en un logocentrismo, desarmarlo supone un trastocamiento o cambio y una metaforización, en realidad se trata de traspasar el lenguaje hasta alcanzar la intención final que permite ínterpenetrar en el sentido complejo de la vida social. *La escritura* es vista como una técnica universal del ser humano en donde aparecen elementos como el orden, la secuencia, el desplegamiento, la jerarquía, los límites y los contrastes. En el fondo, la escritura es una organización de representaciones en donde el significado y el contenido son observados en un primer momento únicamente desde la superficie. Alcanzar a comprender los contrastes, conexiones y contradicciones supone un proceso de deconstrucción. *La diferencia* que ha servido para la construcción de la modernidad con su estructura binaria es vista por Derrida como una continua ausencia, como una fuerza más allá de nuestra comprensión y nunca presente en realidad; si deseamos ser más precisos, la diferencia debe verse como un continuo movimiento.

Para el análisis organizacional la conexión de representaciones de orden, presentes en casi todos sus discursos, conduce a un cuestionamiento “posmoderno de las formas de decisión” en donde se cuestionaría la aparente congruencia muchas veces generada de manera posterior al fenómeno (Cooper, 1989). Pero -desde nuestra perspectiva- esta crítica no alcanza sus últimas consecuencias pues no supone una ruptura de la lógica global de la organización. Knights y Morgan (1991) introducen una forma particular de ver a las organizaciones, en ella la metodología es vista dentro de sus posibilidades y límites. El concepto articulador es la estrategia,

como elemento y como discurso administrativo que garantiza el **sentido** tanto de los participantes como del sistema. A fin de cuentas, bajo su *teoría procesual*, la estrategia corporativa es, por un lado, la respuesta racional al ambiente y busca entender las relaciones de poder conectando el interior con el exterior, o por el contrario constituye la alimentación del poder positivo sobre los participantes. Heydebrand (1989) hace un recuento de las nuevas formas de organización en realidad, en su apretado acopio de conceptos se dirige a explicar como han respondido las organizaciones a los contextos complejos. Las nuevas formas de los discursos organizacionales transitan en órdenes complejos. La posmodernidad es un telón de fondo sobre el cual se desarrollan las relaciones de participantes, su planteo se encuentra dentro de lo posburocrático. Los conceptos desarrollados desde la posmodernidad observan, más que nada, las respuestas a la crisis. Los planteos teóricos de la posmodernidad aún encuentran serias dificultades de aplicación. Se ataca la problemática del *sentido* partiendo, en buena medida, de herramientas muy similares a las de la *ciencia moderna*. Para los estudios organizacionales debemos tener presentes al menos dos planos: el de las nuevas realidades y el de los contenidos y alcances de los discursos explicativos.

Así, el problema de la perspectiva posmoderna constituye aún un punto de partida más que un arribo. Desde la teoría social la sensación de agotamiento y fin de la historicidad busca encontrar su explicación en un cuestionamiento a las bases explicativas hasta hoy predominantes. Sin embargo, aunque los paradigmas totalizadores enfrentan serios problemas y tienden prácticamente a extinguirse, la visión fragmentada de una realidad compleja también los tiene fuertes dificultades. Quizá la perspectiva es atractiva pero el camino epistemológico aún no es claro para deconstruir a la modernidad y dar al problema del conocimiento alguna salida.

En el caso de la Teoría de las Organizaciones la problemática es particularmente difícil, pues no es posible desmontar el concepto mismo del cual se parte (organización) sin caer en el riesgo de armar un discurso sin objeto, pero tampoco es posible no atentar desde lo posmoderno contra el sentido de la racionalidad que

aparece detrás de dicho concepto. Así el ejercicio puede seguir básicamente tres derroteros.

1. Partir de la complejidad como una realidad presente y colocar a las organizaciones como un objeto dinámico bajo un sentido de proceso. Para ello es conveniente partir de una postura crítica en donde la modernidad puede constituirse en un elemento importante.
2. Recuperar la crítica metodológica de la posmodernidad como un gran cuestionamiento que guíe el abordaje de realidades complejas en donde será necesaria la consideración de enfoques alternativos para conocer y explicar el fenómeno.
3. Tomar en consideración las formas de acción de las organizaciones más modernas -o posmodernas en un límite inicial- para emprender un análisis por partes que permita distinguir la peculiaridad y complementariedad de los conceptos. La diferencia será así sólo un aspecto parcial y los resultados pueden variar de acuerdo a las circunstancias y elementos seleccionados.

Es conveniente continuar sobre la discusión de la posmodernidad y su aporte a la Teoría de la organización tomando en cuenta sobre todo aspectos como: el sentido, la racionalidad, la ambigüedad y la complejidad.

1.7. Cambio y organizaciones públicas

A lo largo de este apartado se revisan algunas de las posibilidades para estudiar el cambio que resultan útiles para asumir una visión desde el espacio de los gobiernos locales. En general, los estudios sobre el cambio organizacional se inscriben preferentemente dentro del ámbito de las empresas privadas. Aún así existen perspectivas que se han preocupado por abordar la problemática de las organizaciones públicas. Entre las propuestas de este tipo destaca: el Nuevo

Institucionalismo que parte del concepto de institución propuesto por North (1993) quien define éstas como las *reglas del juego* creadas por el hombre para otorgar certidumbre a las interacciones y reducir los costos que representan; para North es importante distinguir entre las reglas como tal y los organismos que surgen para concretarlas. Otros autores (March y Olsen, 1997) trabajan la vertiente institucional adaptándola a las realidades organizacionales.

Consideramos conveniente detenernos en aspectos de la transformación pública con énfasis en las condiciones nuevas de los gobiernos. En este sentido el texto de Barzelay (1992) sobre la posburocracia resulta fundamental y precisamente se basa en un centrado en gobiernos locales. También aborda los problemas del poder y las relaciones entre los niveles de gobierno. Retoma la experiencia de una parte del gobierno de Minnesota para reformar su organización. Plantea de modo general las características del paradigma burocrático que supone:

1. Delegación específica de autoridad y definición de roles ejecutivos.
2. Ejercicio de la autoridad con base a reglas y procedimientos uniformes.
3. Expertos en temas principales -como ingenieros, abogados, personal de apoyo, servidores- asignados a agencias en línea, expertos en presupuestación, evaluación y trabajo de métodos, funciones centralizadas de staff.
4. Responsabilidades clave en la función financiera.
5. Manejo ejecutivo con honestidad y eficiencia.

Partiendo de su estudio de caso Barzelay establece la emergencia de un *nuevo paradigma posburocrático* con una visión «orientada al cliente» y supone varios cambios con relación a la burocracia clásica.⁹

⁹ De manera sintética estos cambios supondrían las siguientes modificaciones: 1) Una agencia burocrática está enfocada en sus propias necesidades y perspectivas. Una agencia «orientada al cliente» o *posburocrática* esta enfocada a las necesidades y perspectivas del cliente. 2) Una agencia burocrática se define a sí misma tanto por el monto de recursos que controla como por las tareas que desempeña. Una «orientada al cliente» se define a sí misma por los resultados que alcanza para sus clientes. 3) Una agencia burocrática controla costos. Una «orientada al cliente» valores netos de costo. 4) Una agencia burocrática depende de la rutina. Una «orientada al cliente» modifica sus operaciones en respuesta los cambios en la demanda de sus servicios. 5) Una agencia burocrática

El problema en la consolidación de los cambios o innovaciones está estrechamente ligado a las necesarias transformaciones de cultura organizacional. Siguiendo a Barzelay, podríamos afirmar que la ruptura del paradigma burocrático y el arribo a un modelo posburocrático, exige un cambio en la cultura organizacional de las agencias del gobierno pasando de un criterio fundado en el «interés público» -difícil de definir- a un enfoque dirigido a resultados que verdaderamente interesen al ciudadano.

Otros autores como resaltan la importancia de la *Gerencia Pública* (Bozeman, 1998) para impulsar cambio en el funcionamiento gubernamental y otros más proponen una auténtica reinención del gobierno (Gaebler y Osborne, 1997). En todo caso estas aproximaciones pueden caer en el *gerencialismo* (Akctouf, 1989) si se observan como marcos explicativos y de aplicación automática. Sin duda el tratamiento de la complejidad organizacional en las organizaciones públicas requiere de enfoques complementario.

1.8. El problema del poder en el estudio de organizaciones públicas

Un aspecto clave dentro de la administración pública es el tema del poder al interior de las organizaciones. Particularmente en el caso de las organizaciones del gobierno ligadas a la solución de problemas públicos la consideración de los aspectos de poder son consustanciales a su funcionamiento y se encuentran inmersas en una problemática política de pugnas entre proyectos para la asignación de bienes, recursos y espacios de decisión.

En esta sección hemos decidido recuperar algunas partes clásicas dentro del estudio del poder dentro de las organizaciones: la postura de Crozier (1992) y la de

pelea por territorios (espacios). Una agencia «orientada al cliente» compite por negocios. 6) Una agencia burocrática insiste en seguir procedimientos estándar. Una «agencia orientada al cliente» construye decisiones en su sistema de operación cuando sirven a un propósito. 7) Una agencia burocrática anuncia políticas y planes. Una «agencia orientada al cliente» emplea una comunicación de dos vías con sus clientes para avalar y revisar o corregir su operación de su estrategia.

Mintzberg (1990). Ambas posturas constituyen paradigmas importantes para los estudios organizacionales.

Crozier y Friedberg (1990), emplean el concepto del poder como una relación, los participantes interactúan en un juego estratégico a través del cual determinan el destino de la organización. Establecen una crítica a los modelos contingenciales y deterministas y recuperan la idea de las *transacciones de frontera*, que caracterizan el vínculo de las organizaciones públicas con la ciudadanía.

Aunque se supone la existencia de un automantenimiento cultural, la posibilidad del cambio surge de la interacción entre actores. Curiosamente “los cambios sólo tienen sentido dentro de sistemas de acción concretos” (Crozier y Friedberg, 1990, p.249) lo cual implica una especie de regulación dentro de las organizaciones. Desde esta noción, con un matiz más sociológico, el cambio es un aprendizaje de nuevas formas de acción colectiva: “Se trata de una operación que pone en juego no la voluntad de un grupo, sino la capacidad de diferentes grupos comprometidos en un sistema complejo para cooperar, de otra manera, en la misma acción” (Mintzberg, 1992, p.5). El centro de la explicación del cambio es el aprendizaje dentro de nuevos modelos relacionales y de razonamiento. Cambio significa crisis, ruptura para quienes lo viven y toda ruptura tiene riesgo de regresión, sin embargo, en todo este proceso, el actor posee una cierta libertad dentro de su mundo. Los fines del cambio pueden ser vividos o elegidos pero nuevamente su concretización dependerá en buena medida de la interacción entre participantes.

Para Mintzberg el poder es uno de los problemas más complejos en las organizaciones y lo estudia dentro de ellas y en los flujos con su entorno. Define el poder como “la capacidad de afectar el comportamiento de las organizaciones” (Mintzberg, 1992, p.5) utiliza los conceptos de coalición interna y externa para explicar la relación de poder entre grupos y propone las configuraciones del poder para comprender los flujos entre los miembros de las organizaciones; el concepto del cambio se encuentra asociado a la movilidad intencional de las coaliciones pero los

desplazamientos o modificaciones suponen una multiplicidad de arreglos entre los operadores. Por otro lado, las condiciones de las estructuras pueden facilitar o detener los cambios.

Ahora bien, las posturas sobre el poder dotan al cambio de una dimensión distinta pues reconocen la posibilidad de condiciones estructuradas, pero también señalan con claridad las posibilidades de concretar hechos transformadores como producto de las capacidades de los actores o bien de sus condiciones propias de operar entre sí o por grupos. Para las organizaciones públicas esto tiene una singular importancia, en la medida en que las interacciones internas, externas y de frontera representan un espacio constante de ajustes y consensos que pueden dar al cambio un sentido diverso.

1.9. Ambigüedad y decisión: las anarquías organizadas

El problema de la racionalidad dentro de las organizaciones se ve claramente asociado a la forma neoclásica de racionalidad, en donde el individuo toma decisiones partiendo de un conjunto de preferencias y creencias específicas claras, las cuales: “satisfacen los criterios de básicos de coherencia, esto es, son *transitivas* (si alguien prefiere A en lugar de B y B antes que C preferirá A antes que C), y *completas* (o se prefiere todo A en lugar de B o bien todo B en lugar de A). Además se identifica un conjunto de opciones (un conjunto *factible*) y cada una de sus *consecuencias*, que se pueden anticipar y ordenar según ciertos objetivos individuales estables y bien definidos”.¹⁰

Esta perspectiva nace en el campo de la economía y supone la búsqueda de una maximización de la utilidad por parte del individuo: éste perseguirá combinaciones

¹⁰ Bell, Raiffa y Tversky (1988) *Descriptive, Normative and Prescriptive Interactions in Decision Making*, en Bell, H Raiffa y A Tversky (comp.), **Decision Making**, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 10-52: citado en Del Castillo Arturo, **Ambigüedad y decisión: una revisión de la teoría de las anarquías organizadas**, CIDE, Documentos de trabajo (Administración Pública), núm. 36, México, 1996.

de elecciones que le permitan mejorar su situación en términos de utilidad, se trata del llamado *homo economicus*. El concepto del ser humano ligado a la maximización aparece con claridad en las teorías clásicas de la administración y de forma velada en las relaciones humanas, pues después de todo se continúa apostando a la posibilidad de encontrar conductas deseadas con estímulos que también pretenden optimizar la utilidad, aunque el número de variables aumente.¹¹

El intento por ir más allá de este paradigma y cuestionar la posibilidad de alcanzar decisiones óptimas, aparece en el centro de la crítica del comportamiento y posteriormente en el *modelo del bote de basura* (Cohen, March y Olsen, 1972) así como en la postura de las *organizaciones flojamente acopladas* (Weik, 1976).

Dentro de los estudios sobre la decisión, que significan un punto de inflexión para comprender la realidad de las organizaciones, los de Herbert Simon son de singular importancia. En su libro clásico *El comportamiento Administrativo*, Simon desarrolla una forma de analizar la decisión en donde no se cubre con las premisas del hombre económico. Una de las limitaciones al decidir radica en la información imperfecta e incide también la forma de procesarla por parte del individuo. Sin embargo, el mismo Simon destaca que “el comportamiento humano trata de ser *racional*, aunque sólo lo consiga de manera *limitada*” (Simon, 1947, p.25) y este espacio es donde hay lugar para una teoría de la organización. Esto nos conduce a un hombre administrativo que decide con y a pesar de sus límites.

La *racionalidad limitada* obliga a una decisión distinta en donde la optimización es una aspiración. Simon asegura que el decisor no busca la mejor decisión en un sentido absoluto sino la solución más satisfactoria de acuerdo a sus acotamientos de racionalidad. Con esta forma de observar la decisión se rompen varios supuestos como: la jerarquía de las determinaciones desde arriba, la posibilidad de establecer una cadena única de medios y fines (pues cada decisor individual estructura su

¹¹ El conflicto se reduce a casos susceptibles de aislarse como conflictos individuales e incluso el grupo puede manipularse de forma conductista.

respuesta satisfactoria con base en su información y acomodo de valores) pero sobre todo con la idea de un objetivo único de la organización. Así, surgen objetivos diversos que pueden coincidir, en menor o mayor grado, con los de la organización. Posterior a la publicación de *El Comportamiento Administrativo* (en su primera edición de 1947) los análisis de Simon fueron orientándose al equilibrio y el poder (ya presentes en su obra) en sus colaboraciones con March (March y Simon, 1977) introduciendo la idea de contribuciones y alicientes. Los seguidores de Simon han trabajado sobre los problemas de objetivos negociados, donde aparece la posibilidad de crear coaliciones políticas y garantizar la permanencia de los participantes mediante pagos colaterales (Cyert y March, 1963).¹²

La ambigüedad surge ante la complejidad de las organizaciones, sus relaciones y los procesos desarrollados dentro de ellas. En su *Modelo del Cesto de Basura*, Cohen, March y Olsen asumen la decisión como un proceso armado de forma compleja, donde los participantes resuelven conflictos con su interpretación, interrelaciones, puntos de vista y una forma de ordenar los temas. Así, la decisión es semejante a un cesto en donde se depositan varios problemas y soluciones, los participantes toman las oportunidades de elección y "resuelven" el asunto. Proponen un modelo de simulación para elaborar un ejemplo para decisores universitarios. En las conclusiones, se rescatan aspectos no considerados por el modelo de elección racional, aunque indican que se trata de un primer paso para observar cuidadosamente las cuestiones de metas, ambigüedad y conflicto. En trabajos posteriores, la discusión epistemológica sobre los alcances del orden por March (March, 1994) funge como punto de arranque para entender la ambigüedad en la decisión e ir dando paso a los aspectos que inciden en el decisor. El decisor se inscribe en una coalición, al final, las decisiones terminan siendo un producto de la negociación entre miembros de una coalición y la claridad de dicha negociación es más un producto de sí misma que de la competencia técnica considerada (March,

¹² Otro concepto importante que surge en el desarrollo de estas teorías es la *laxitud organizativa* que es una diferencia entre recursos y pagos a participantes la cual permite pagos mayores a los requeridos para mantener a los miembros de una coalición.

1994, p.125). Partir de un ejercicio amplio en donde se explican, las bases del modelo abre paso a una serie de preguntas que, en mi opinión, no encuentran respuesta satisfactoria; una de éstas es la que se refiere a los equilibrios y el papel de poder como elemento regulador.

Otra forma de abordar la ambigüedad, parte de considerar el acoplamiento de las organizaciones, así se puede hablar de organizaciones flojamente acoplados pues las partes de una organización no son afectadas con igual intensidad por los procesos (Weik, 1976). A fin de cuentas tanto el *modelo de cesto de basura* como el concepto de *organizaciones flojamente acopladas* pueden catalogarse bajo la noción paradójica de *anarquías organizadas*, en las cuales existe ambigüedad de preferencias y objetivos, una tecnología poco determinada y una participación fluida en los procesos decisorios (Friedberg, 1977).

Los temas incorporados por las anarquías organizadas resultan de suyo importantes y la manera de abordarlos ofrece un camino distinto a las vías propuestas por escuelas y corrientes anteriores.

El estudio de la decisión como eje articulador para explicar a la organización dio paso a una perspectiva distinta, poniendo en entredicho supuestos aceptados en las corrientes de Teoría de la Organización precedentes. Sin embargo, el ataque a la racionalidad es únicamente una herramienta que, si bien revela los problemas del poder y la posición diferenciada de los participantes, continúa observando una necesidad de equilibrio. El orden *versus* el caos significan un punto muy difícil de conciliar. Las organizaciones, por definición, se oponen a la ruptura total, pues perderían su razón de ser. En las primeras escuelas administrativas el principio de cohesión marchaba aparejado con la aceptación (o subordinación) de los objetivos individuales a los de la organización. Ahora, el panorama se nos presenta como plagado de posturas diversas e incluso antagónicas, pero capaces de otorgar respuestas. En esa situación, la organización tiene dentro de sí una serie de conflictos consustanciales pero parciales, los ritmos y condiciones son diversos y se

pueden presentar casos de acoplamiento flojo entre las partes que, sin embargo, no significan la extinción del todo.

En mi opinión, las organizaciones poseen atributos de institucionalización sobre los cuales es posible acotar espacios de incertidumbre, con ello anteponen al caos una imagen de orden. Posteriormente esta imagen se materializa e independiza parcialmente de la idea y de sus creadores originales: los participantes de la organización. En esta operación intervienen factores simbólicos, culturales y sociogrupales; los decisores recrean el mito de orden, incluso interiorizan este valor ante su necesidad de certidumbre. Romper la cadena de esta ancla implica empezar a aceptar que la organización contiene más que una serie de redes de decisión -en última instancia ceñida a sus carencias- significa también una reconstrucción de situaciones de acuerdo a cuestiones más allá del orden organizacional. La esperanza de dar cuenta de factores incidentes en la decisión puede sobrevalorar un tipo de decisión en cierto modo esperada o deseada. La ambigüedad no es sólo una condición cierta para actuar es también efecto de aspiraciones de racionalidad que aún subyacen en la interpretación de hacia donde van (ó ¿debieran ir?) las organizaciones.

Los fenómenos organizacionales continúan revelando su complejidad y los modos de abordarla se unen en un conjunto de complementos diversos. La recuperación de aspectos como poder y equilibrio sólo da un primer paso, ahora será necesario desentrañar cuál es el contenido de dichos conceptos y cómo se desborda la decisión organizacional. Por otro lado, la ambigüedad también requiere un tratamiento más cuidadoso hasta calibrar las fronteras en donde se inscribe la organización (las cuales son también difusas).

1.10. Los aportes de la lingüística y la comunicación

Para estudiar a las agrupaciones humanas orientadas a fines es conveniente tender puentes para comprender la construcción de espacios de relación. ¿Qué hace

diferentes a los seres humanos de los demás seres aparentemente “organizados”?. Sin duda, *el lenguaje* donde los intercambios de ideas cobran vida permitiendo la réplica, el diálogo incluso consigo mismo. Señala Saussure (1973) que la importancia del signo se magnifica cuando el sistema lingüístico se amplía en la creatividad del individuo en su intercambio social.

A los elementos teóricos propuestos por Saussure se suma una contribución trascendental, el concepto de la **competencia lingüística** de Chomsky. En él establece la posibilidad de crear frases nuevas partiendo de un limitado número de reglas y signos. Al final nacen frases válidas y comprensibles. De esa manera con sólo algunas normas dentro de los sistemas de la lengua es posible reproducir cantidad de ideas asociadas entre sí de formas inéditas. Se trata de un acto creador que termina por dar flexibilidad inagotable a las expresiones humanas mediante una gramática generativa como subraya Chomsky (Riviere y Danchin, 1971). El lenguaje humano es en sí un factor cualitativamente distinto, pues se separa de la comunicación simple de los animales (Benveniste, 1972) e incluye al **diálogo**. Además, permite otorgar sentido dentro del signo (Benveniste, 1980) y así las señales -sin necesidad de hablar- alcanzan a transmitir ideas enriqueciendo el código de la especie humana.

Las maneras de comunicar no se dan en el vacío. Cuando dentro de los grupos se manda un mensaje o se trasmite una idea a ella se asocian símbolos, contenidos de valor, connotaciones sociales o psicológicas. Para desentrañar la importancia de la palabra y el poder de las comunicaciones simbólicas es indispensable tomar en consideración:

- a) La **función de la lengua** en un mensaje concreto y los aspectos asociados a la relación entre los sujetos participantes (Forma de la comunicación).

- b) Las **representaciones** de un discurso de acuerdo a sus elementos propios discursivos e intra discursivos (Grize, 1985). El *rapport* se da entre la representación, la comunicación y la intervención.
- c) El encuentro de palabra, realidad y expresión (Gusdorf, 1957) y la **realidad humana que transmite o produce**.
- d) La ubicación en un **contexto** social y psicológico de los mensajes y la comunicación misma.

En ese contexto la expresión de sí mismo, se da por *la palabra* (Gusdorf) pero ésta es sólo en parte correcta y la comunicación se convierte en un drama semántico. Por ello es básico conocer el espacio en el cual se comunica.

En el microcosmos de las organizaciones las palabras generan un *locus* peculiar una “cultura” propia. Los empleados reconocen la carga simbólica de los mensajes e identifican en los estilos de armar el discurso (escrito o no) a los grupos y sus intereses (Aktouf, 1987). La competencia en el manejo del lenguaje y el uso de las jergas particulares de cada uno de los grupos deriva en convenciones particulares, las cuales sólo tienen sentido dentro de un determinado orden social.

El lenguaje es un ejercicio constante, es la forma en la cual cada uno crea una interpretación del mundo y es por medio del habla (*parole*) con los otros como se reconoce la propia existencia. Podría decirse que una forma de identificarme en un espacio -incluido el mundo organizacional- es a través de la comunicación y la metacomunicación, pues ellas permiten acceder a una idea del mundo, su contenido y mi lugar ante otros. En particular las formas y espacios, así como los lenguajes y símbolos representan un cohesionante que abre las posibilidades de éxito o no de determinados proyectos. El cambio organizacional también está sujeto a los juegos de reconstrucción lingüística y antropológica; aunque su aplicación suele ser complicada existen casos de estudio basados en estas visiones dos ejemplos son: el

texto de Idalina Farias-Soares-Costa. *De la basura también se vive*, (1988) y el de Denis Guigo *O governo de um municipio* (1989). Sin duda pueden resultar útiles sobre todo en el seguimiento de casos específicos en municipios mexicanos.

1.11. La importancia del enfoque de políticas públicas: la implementación y el cambio

Las políticas públicas representan un enfoque teórico construido para entender las acciones del gobierno, las formas como se construye, vías alternativas para su mejora, los procesos decisorios que involucra y las implicaciones sociales que produce. En términos generales, las políticas públicas pueden explicarse como construcciones racionales orientadas a metas o bien como productos complejos y difícilmente controlables que involucran un juego entre actores y derivan de ajustes parciales para atender los problemas públicos. Siguiendo este razonamiento el cambio de las organizaciones puede explicarse en algún punto de un continuo en cuyos extremos ubicaríamos una óptica racional y otra incremental.



El modelo racional es la base sobre la cual se construyen alternativas de acción con información suficiente que permite la elección de la mejor alternativa, después de haber imaginado todas las posibles consecuencias de las opciones (costo-beneficio). Si bien la explicación extrema del modelo racional tiende a cuestionarse con relación a las posibilidades de información permanece todavía la intención de optimizar bajo restricciones (Dror, 1978).

El modelo incremental en su expresión extrema supone una realidad poco manejable. Sin embargo, de acuerdo con posturas menos rígidas es posible admitir un cierto grado de intervención bajo intenciones fundadas en un supuesto de

manipulación voluntaria con herramientas de incidencia estratégica y algunos contenidos de racionalidad.

Sin embargo, para el análisis del cambio resulta fundamental explicar como se cristalizan las respuestas del gobierno desde el interior de las organizaciones y en los puentes que se tienden hacia la ciudadanía. Las políticas públicas se dirigen a la atención de problemas de alta complejidad en los cuales se presentan múltiples interacciones entre participantes con intereses diversos e incluso contradictorios; sus resultados se traducen en obras, programas y servicios públicos. Detrás de los ajustes de las relaciones y nexos entre participantes subyace un problema de poder. Por supuesto, estos ajustes se darán tanto al interior de las organizaciones públicas, como en el contexto o en las arenas de política en donde se ubican los ciudadanos con mayor o menor grado de organización.

El análisis del proceso de implementación de políticas permite comprender las variables e identificar a los participantes que inciden en la cristalización de acciones públicas Van Meter y Van Horn (1993, p. 99-100) aseveran que: “la implementación de las políticas públicas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos [...] A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas como lo esfuerzos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas”.

Así la implementación va más allá de la ejecución de una decisión previamente tomada para ubicarse en un escenario en donde el conflicto, los ajustes, los pagos colaterales y las coaliciones de grupo son elementos clave en la explicación del derrotero y destino de las *polícies*. Joan Subirats (1993) habla de la implementación como la puesta en práctica de las políticas públicas y la distingue como un proceso que desborda la simple ejecución de órdenes y determinaciones previas, afirma: “No podemos afirmar que simplemente se trata de ejecutar un programa [...] cuando de

hecho el proceso de implementación son muchas de las acciones o situaciones que nos alejan de los objetivos programados” (Subirats, 1993, p.104).

La implementación representa un espacio de conflicto de intereses donde se dan acuerdos y pugnas. Los acuerdos, aún parciales, posibilitan alcanzar algunos resultados (no estrictamente los *racionalmente* planteados). El ajuste o acuerdo alcanzado puede variar dadas las características de la política en sí misma, los objetivos, la mezcla de recursos definidos en su diseño y a las características de la burocracia y los grupos involucrados en su ejecución. Por supuesto, esta dinámica de decisiones, ajustes y desencuentros altera los resultados esperados al inicio de la política.

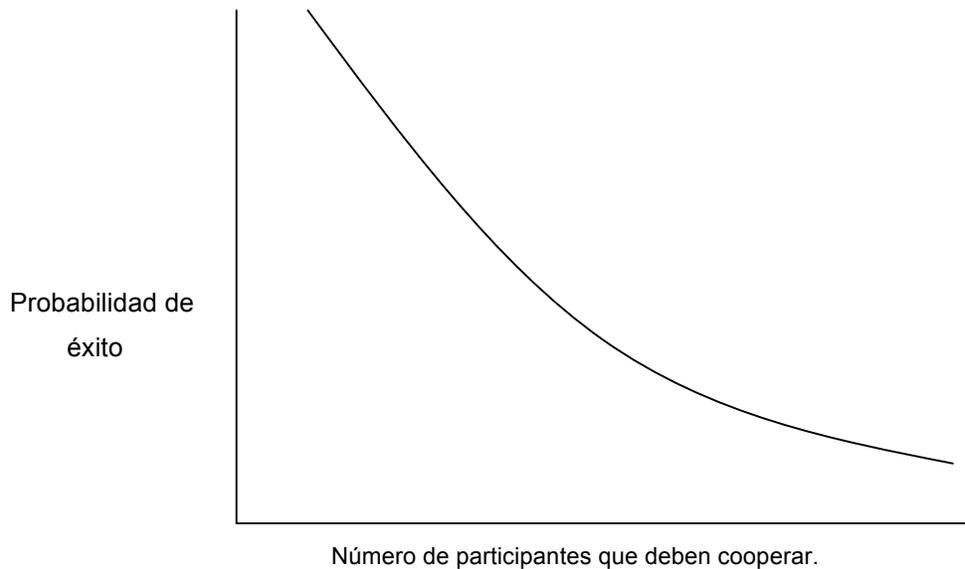
La puesta en práctica de las políticas públicas supone también el establecimiento de los objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos. De acuerdo con Pressman y Wildavsky (1998, p. 56-58): “la implementación es la capacidad de forjar eslabones subsecuentes de la cadena causal a fin de obtener los resultados deseados (...). El estudio de la implementación exige comprender el hecho de que secuencias de acontecimientos aparentemente sencillos dependen de cadenas complejas que ejercen una interacción recíproca”. El vínculo de construcción entre el objetivo y la acción lleva implícitos espacios de decisión y conflicto en los que los participantes actúan con información fragmentada y de acuerdo a sus intereses y conocimientos.

Aunque la implementación es, en principio, la ejecución una decisión previamente tomada, en realidad representa la concretización de interacciones en las que diversos participantes y grupos intereses propios entran en conflicto, desacuerdos y uniones o coaliciones de grupos. Pressman y Wildavsky (1998, p.12-13) destacan que la implementación implica una relación entre actores que se mueven dentro de programas previamente definidos. En general, cuanto mayor sea el número de actores afectado, menor será la posibilidad de alcanzar unos resultados óptimos. Esta idea se expresa en la GRÁFICA 1 en donde se observa como a mayor número

de participantes en la implementación de una política pública, menor será el éxito alcanzado por ésta.

GRÁFICA 1

Probabilidad de éxito de un proceso implementador en función del número de participantes



Fuente: Starling, G. 1988, "Strategies for policy making". Chicago, Porsey Press, p. 507. Citado en Joan Subirats Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración, Madrid, 1993.

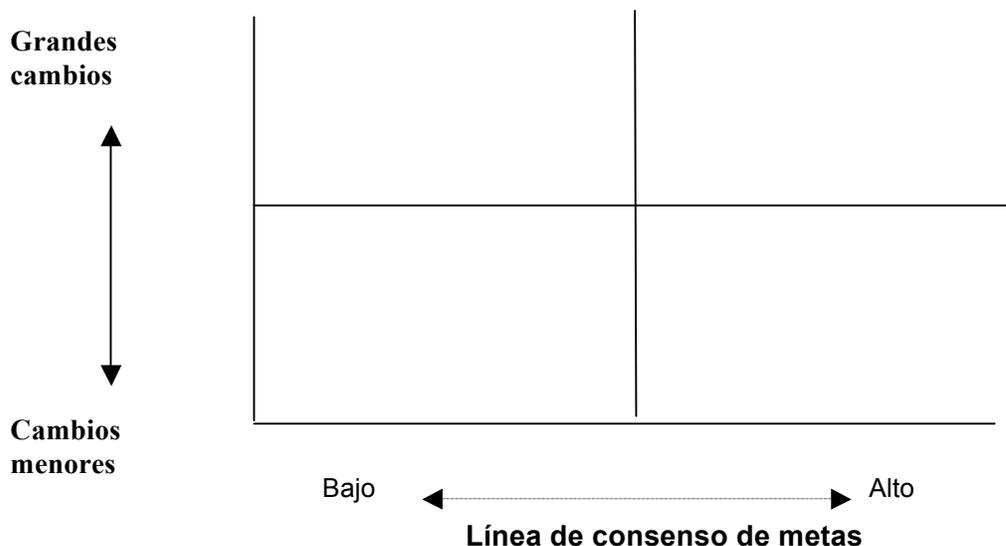
Pero no sólo es el número de participantes el factor determinante del éxito de la implementación. Existen una amplia gama de variables que pueden influir en el proceso¹³. Una de ellas y muy importante es el grado de cambio propuesto por la política, pues éste incide sobre el nivel de aceptación por parte de las instancias ejecutoras y sus miembros.

El cambio generado por una política altera el grado de consenso en torno a la misma, es decir, cuando la intensidad de cambios requeridos por una política es baja, el consenso en torno a ella tiende a ser alto (en la mayoría de los casos) y cuando requiere grandes cambios, el consenso es normalmente bajo. Según Van

¹³ En su texto de implementación de políticas Van Meter y Van Horn (1996) subrayan una serie de factores que pueden afectar el éxito de una política como son el grado de consenso o conflicto en torno a las metas, el control, el cambio, el grado de participación de diversos actores, entre otros.

Meter y Van Horn (1993, p.115) la implementación será exitosa cuando sólo se requieran cambios marginales y cuando el consenso en torno a las metas sea alto. Sin embargo, estos autores consideran la posibilidad de que ciertas políticas (dependiendo de su *tipo*) alcancen alto grado de consenso y una implementación exitosa aún cuando involucre grandes cambios. Por lo general estos casos se dan al existir un alto consenso entre los participantes en torno a las metas. La GRÁFICA 2 sintetiza las distintas combinaciones posibles.

GRÁFICA 2



Fuente: Van Meter y Van Horn (1996, p.115).

Como puede observarse el juego de acuerdos y ajustes entre las variables y los participantes determinará la forma de construcción del cambio y, eventualmente, el alcance de las metas predefinidas. Este planteamiento está pensado para la interacción entre los actores sociales y el gobierno. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, las organizaciones públicas reflejan una buena parte de los intereses sociales -de hecho no pueden verse separados de éstos- y los procesos de cambio organizacional se verán influidos, marcados, por el juego de poder.

1.12. Las Relaciones Intergubernamentales: un aspecto a considerar en los estudios locales

Un aspecto clave dentro de la administración pública es el tema del poder que también se toca aquí para cerrar con una perspectiva necesaria, la relativa a las relaciones entre los niveles de gobierno. Si bien esta última se orienta mucho más a los espacios de conexión entre organizaciones de diversos niveles que a sus fenómenos internos, resulta de suma utilidad para estudiar el cambio en los gobiernos municipales insertos en una realidad de redes intergubernamentales. Se trata de fortalecer los marcos analíticos útiles para el estudio de organizaciones públicas inscritas en un ámbito federal que es, a fin de cuentas, el punto de interés de nuestras investigaciones.

Para entender los procesos de cambio en los espacios locales es necesario tener en consideración su ubicación dentro del orden político administrativo asumido por el Estado. En este orden de ideas la recuperación del concepto de Relaciones Intergubernamentales (RIG) cobra singular importancia. Aunque muchos autores (Anderson, 1963; Agranoff, 1991 y 1995; entre otros) se han ocupado del tema, la postura de Thomas Anton hace uso de conceptos como coalición y se ocupa de los vínculos entre organizaciones como arreglos específicos por lo que resulta interesante detenernos en su propuesta. Anton (1989) comienza por definir cuál es su concepto de federalismo. Así afirma que: «Federalismo es un sistema de reglas para la división de responsabilidades de política pública entre un número de agencias gubernamentales autónomas» (Anton, 1989, p.3). Señala desde las primeras páginas la diferencia entre un Estado Unitario y uno Federal. Posteriormente se detiene en el caso norteamericano explicando él por qué es importante el tema del federalismo y cuáles son sus supuestos de funcionamiento que derivan en buena medida de la evolución de la Unión haciendo énfasis en el pasado reciente. En el federalismo la presencia de múltiples gobiernos con objetivos distintos conduce a conflictos intergubernamentales.

Es importante indicar que la complejidad de las redes y de sus interrelaciones, aunadas al tamaño del aparato, determinan las condiciones de operación de las RIG. En Estados Unidos formal y normativamente existe un predominio claro de los estados sobre los gobiernos locales «con piezas cuidadosamente definidas en un estado unitario» (Antón, 1989, p.3). Así se puede afirmar que «Tenemos una clara superioridad de los estados con relación a sus gobiernos locales» (Anton, 1989, p.5). Sin embargo, en la práctica las municipalidades funcionan con un «substancial grado de autonomía». El porque tiene que ver con una tradición que valoriza lo local, así el gobierno local es prácticamente un valor entendido. «El voluntarismo e instrumentalismo implícito en su existencia tal vez es poco claro, pero su valor permanece claro -el gobierno local es mejor porque éste representa lo que la gente quiere, y lo que ellos están dispuestos a pagar por esto-» (Anton; 1989, p.6).

Para inscribirnos en los estudios organizacionales es conveniente recordar los estudios de carácter institucional (como por ejemplo Di Maggio y Powell, 1983; Slack y Hinings, 1994; y Vince y Broussine, 1996). En este caso las RIG nos servirían para identificar con mayor claridad el contexto institucional de los gobiernos locales. Así resultan de singular importancia aspectos como: el reparto (compartir) de autoridad y la ambigüedad constitucional. La primera permite traslapes que evitan concentración o centralización del poder y abren espacios a la participación. La segunda permite la interacción de los actores.

Los procesos de cambio y la liberación de tensiones en un sistema de relaciones tiene que ver con la flexibilidad de los sistemas de reglas o más correctamente con la organización del régimen. La posibilidad de tener *Coaliciones de Beneficio* y establecer un espacio para cambios requiere de una recomposición constante de la autoridad. Dada la complejidad de las relaciones intergubernamentales los problemas de financiamiento, regulación y reforma deben ubicarse en un marco dinámico en donde el aparente caos puede fungir como elemento movilizador (puede no ser tan malo). En términos de análisis de instituciones el concepto más atractivo es el de *Benefits Coalition* (Coaliciones de Beneficio). Se parte de que la

gente existe antes que el gobierno y son las colectividades las que crean al gobierno a través de sus acciones colectivas. En ese contexto, el gobierno es un artefacto humano, diseñado y usado sólo tanto como sus productos satisfacen los deseos expresos de los individuos. El término beneficio se refiere a alguna acción u objeto que tiene valor para algún individuo o individuos. El autor considera tres tipos de beneficios:

1. Beneficios económicos. Con reflejo tangible a través de una adición en dinero.
2. Beneficios jurídicos. Relacionados a la asignación legal de derechos y obligaciones que definen un estatus (ejemplo votante).
3. Beneficios simbólicos. Que permiten manejar una imagen y proporcionan soporte al sistema (símbolos de soporte) o fortalecen una política.

Las Coaliciones de Beneficio: «pueden ser definidas como una asociación de individuos, frecuentemente representando a otros individuos, que movilizan o desarrollan, soportan e implementan programas gubernamentales de beneficio» (Anton, 1989, p.32). Coalición es un concepto simple pero sus derivaciones no. En realidad a veces se ve al gobierno pasivo y los grupos externos más activos. El uso de coalición hecho por Anton incluye tanto funcionarios gubernamentales como miembros de asociaciones de individuos que proponen y manejan beneficios públicos.

1.13. Un esquema para ordenar el análisis para el cambio

Como hemos observado hasta ahora, el concepto del cambio en las organizaciones ofrece una serie amplia de retos para su uso como herramienta analítica. En primer lugar es necesario realizar un acotamiento claro de lo que se entiende por cambio indicando los límites a los cuales se sujeta en su aplicación sobre estudios específicos. Por otro lado, su vinculación con otros conceptos así como su conexión dentro de los argumentos como variable dependiente o independiente va más allá de

una selección simple pues conlleva una toma de posición sobre las posibilidades de los actores para administrar. En el fondo aparece la pregunta básica sobre si ¿es posible dirigir el cambio?

En las visiones e interpretaciones acerca del cambio se observa con claridad la importancia que cobra su probable institucionalización. Aunque permanece la pugna por la mayor o menor ponderación de las variables explicativas del cambio entre los individuos y las estructuras, el papel de las instituciones como patrones de moderación en las conductas individuales, grupales y sociales se convierte en un elemento crítico para comprender los procesos de cambio.

La intensidad de los cambios puede ser muy diversa y orientarse hacia las estructuras o funciones o bien pretender incidir sobre las formas de relación o las conductas.

Una forma de ordenar la discusión sobre el cambio consiste en definir grandes perspectivas. En este sentido resulta difícil establecer un acuerdo, por esta razón optamos por una recuperación de ciertos puntos de vista que nos resultaron de particular interés para el caso de estudio. De ese modo, se plantean cinco perspectivas:

1. El cambio en la perspectiva contextualista. La incorporación de aspectos como las relaciones con el contexto también pueden usarse para entender los procesos innovadores y el cambio en los gobiernos locales. Se les ve como el resultado de la influencia externa (como por ejemplo programas tipo PRONASOL) o bien como reacciones adaptativas a los estímulos de otros niveles. Las variables situacionales como tecnología, tamaño y contexto (Child, 1972), corresponden a una faceta del cambio; es congruente encontrar reacciones muy diversas en una administración de municipio rural o pequeño en contraste con uno de carácter urbano y con mayor desarrollo. Pero si bien esto da una clasificación inicial, no agota las explicaciones ni tampoco da resultados

lineales. Desde mi punto de vista, la Teoría de la Contingencia marca un reto tanto en el diseño metodológico como en el acotamiento de espacios a investigar; el uso de clasificaciones permite un primer contacto sobre aspectos comparables y esa es justo su utilidad.

2. Cambio como resultado del conflicto grupal o el juego de poder. Una primera visión corresponde al argumento de Mintzberg sobre las coaliciones y su movilidad dentro de la organización (1991), además el papel de las configuraciones ejerce una presión sobre el cambio. Por otro lado, para comprender los elementos del cambio el factor del poder es de particular importancia. En las agencias gubernamentales el sentido positivo del poder es sólo un referente mientras no se interactúe. Crozier (1963 y 1981) recupera al poder como relación, su carácter peculiar como dinamizador de la acción funge como elemento que ayuda a comprender la vinculación entre participantes no sólo al interior sino entre las organizaciones. De ese modo, es posible incorporar la idea de las relaciones intergubernamentales sin desconectarnos del cambio como un hilo conductor.

3. Perspectiva de arquetipos (cultural). Las conductas o acciones humanas encuentran su explicación en cierta clase de creencias sobre lo que está sucediendo en determinada situación y sobre sus deseos por llevar a cabo mediante cierta acción dentro de esa circunstancia. Por ejemplo, Hinings y Greenwood (1988), consideran la existencia, al interior del constructo organizacional, de **arquetipos** constituidos por sistemas de creencias, de ideas y valores los cuales forman las concepciones prevalecientes de lo que las organizaciones deben ser y hacer y cómo deben ser interpretadas sus acciones combinando, para ello, estructuras y procesos a fin de implementar y reforzar aquellas ideas. En conclusión, los objetos, relaciones y fenómenos organizacionales no tienen otro sentido que aquel que los individuos participantes decidan darles. Así, las estructuras organizacionales en tanto que cuerpos de ideas, creencias y valores, constituyen una provincia de

significados o esquemas interpretativos, por lo que las estructuras organizacionales son expresiones reflexivas de las intenciones, aspiraciones y significados de los participantes de la organización.

4. Perspectiva conductual. Ésta se refiere a la postura clásica de cambio de conducta en los participantes con enfoques como el Desarrollo Organizacional o el manejo conductista del liderazgo. El cambio puede administrarse o dirigirse e incluso pueden generarse modelos de modificación de conducta (Luthans, 1981). En los casos de innovación local recientemente estudiados en México (Cabrero, 1996; Ziccardi, 1996; por ejemplo), esta variable aparece con frecuencia, aunque no resulta clara su incidencia dentro de las rupturas si es considerado un elemento importante en los procesos.
5. El cambio desde las anarquías organizadas. Los modelos de anarquías organizadas como el *Cesto de Basura* (Cohen, March y Olsen, 1972), y los *Sistemas Flojamente Acoplados* (Weik, 1976) colocan a la acción en un rango distinto, separado de su certidumbre previsible para transportarla al espacio de la ambigüedad, abriendo paso a la inclusión del poder como aspecto construido dinámicamente dentro de procesos de ajuste continuos y nunca definitivos. Esta perspectiva daría cuenta de muchos de los procesos de cambio que nacen de una interacción particular de actores y de la confluencia casi coyuntural de elementos. Cada municipio supondría procesos de acoplamiento y ruptura particulares, en cierta medida el orden aparecería como una aspiración buscada como referente. Sin embargo, el problema de sistematización de información para abordar los casos de estudio es bastante fuerte pues se requiere de una observación continuada de los hechos y la reconstrucción discursiva y conceptual de los procesos decisorios.
6. El cambio desde la *Nueva Gestión Pública*. Aparece como un elemento importante, cabe recordar que tanto los precursores de esta corriente como Osborne y Gaebler (1994 y 1997) o los apologistas de esta vertiente como

Bozeman (1998) y Barzelay (1992) reseñan experiencias de innovación generalmente locales en donde la búsqueda constante de soluciones ingeniosas aparece como una virtud del administrador. Si bien el traslado de métodos o esquemas traídos desde la administración privada trae aparejado un sesgo cuestionable, el discurso resulta muy atractivo por su sentido práctico. El cambio puede ligarse a un liderazgo creativo capaz de articular propuestas eficientes que adicionalmente deben partir de un diagnóstico -lo más claro posible- sobre las necesidades del cliente-ciudadano.

7. Para el *Nuevo Institucionalismo* organizacional heredero de los postulados de Douglas North (1990) el problema del cambio aparece ligado a los requerimientos de reglas claras para otorgar certidumbre a los participantes dentro de las organizaciones. Es justo señalar que existe un problema metodológico en la delimitación entre organizaciones e instituciones. March y Olsen (1997) observan al cambio institucional como un proceso de respuesta institucional ante los cambios del contexto que siempre resultan más rápidos que las posibilidades endógenas de respuesta organizacional. La tensión entre institución y ambiente obliga a la primera a mutar para adaptarse a los requerimientos. El principio de los costos de transacción se convierte en el elemento -en ocasiones implícito- que explica ciertas transformaciones.
8. La perspectiva lingüística permite observar las cargas probables de los participantes en el cambio. El lenguaje humano como construcción social (De Saussure, 1973) e incide en la forma como el cambio cristaliza dentro de las organizaciones (Aktouf, 1987 y 1989). La relación antropológica de reconstrucción a través del lenguaje encuentra un sitio natural en las organizaciones en donde los participantes, como seres de palabra (Gusdorf, 1999) se recrean e incluso determinan sus posibles conductas con mayor o menor propensión a la cooperación. De hecho, las reinterpretaciones personales de los actores permiten ligar estos conceptos con posturas

antropológicas y con fenómenos de sedimentación que alteran o consolidan la cultura organizacional.

9. La propuesta de la multicomplementariedad, desarrollada fundamentalmente desde los estudios francófonos. Los modelos de análisis son incompletos y las consecuencias de la burocratización nefastas "se deben al hecho de no tener en cuenta elementos tan importantes de la realidad como las dimensiones afectiva y simbólica del ser humano" (Chanlat, 1982, p.2). El enfoque multicomplementarista reconcilia el saber y la acción y para ello debe considerar elementos que permitan entender la conducta en las organizaciones con base en los componentes sociológicos y psicológicos en espacios donde conviven diversas disciplinas y los actores no circunscriben su acción a un modelo único. La acción de los individuos va más allá de las estructuras o limitaciones tecnocráticas.¹⁴

Estas perspectivas ayudan a comprender facetas del cambio, sin embargo la lectura de los participantes nunca dejará de ser en el fondo una búsqueda de "sentidos" que se inscribe en una realidad organizacional crecientemente compleja. Así, la visión inicial de las organizaciones como paradigmas de acción racional valoran particularmente las herramientas que abren posibilidad de ordenar los fines, pues ello permite trazar objetivos de desarrollo aunque éstos tengan que consensuarse. Sin embargo, usar conceptos como *misión y estrategia* bien puede significar un esfuerzo por otorgar congruencia a un discurso que nace posterior a la acción bien sea como una metáfora (Morgan, 1981 y 1990) o bien como una evocación del orden para acotar

¹⁴ El mismo Chanlat (1982) sugiere tomar en cuenta que: 1) Un hecho considerado aisladamente no tiene significación. Esta se deduce del sistema de explicación en el que se sitúa. 2) Los diversos enfoques del conocimiento son por lo general mutuamente excluyentes (casi siempre por oposición, complementarios o antagónicos). 3) Todo fenómeno puede ser explicado de varias maneras que no pueden reducirse una a otra. 4) Un fenómeno es tanto mejor comprendido en cuanto entra en varios sistemas de explicación. 5) La Ley del rendimiento decreciente se aplica a todo sistema explicativo. 6) El conocimiento progresa por la especialización, pero ello no implica que debemos multiplicar las evidencias. 7) Pese a la riqueza de los diversos procesos los tecnócratas sólo utilizan una mínima parte del saber disponible.

la incertidumbre (Burrell, 1994 y 1998). Además, ahora aparecen bajo un lente más crítico los intentos por dotar a la administración pública de un sentido de eficacia irrestricta en donde la calidad, la mejora continua, la reinención, la reingeniería y otras técnicas representan la entrada a una modernidad distinta (Heydebrand, 1989). Estos discursos pretenden allegarse un sentido del cuál tal vez se encontraron divorciados desde un inicio, por ello cada proceso de cambio requiere una explicación con mejores referencias internas y sin temor a dislocar la visión de integridad que puede convertirse, finalmente, en una camisa de fuerza.

En la investigación sobre los municipios desarrollada en los capítulos finales se recuperan las variables críticas para entender los procesos de cambio tanto en las tendencias agregada como en un caso particular. El CUADRO 3 presenta una síntesis de estos elementos analíticos. En particular la primera columna lista las variables que recurrentemente se revisan en nuestro trabajo.

Es muy importante señalar que, dada su importancia en nuestra interpretación (particularmente en el caso de León, Guanajuato), los conceptos de interdisciplinariedad y multicomplementariedad (Chanlat, 1982, 1990 y 2002) se tratan con mayor detalle en el segundo capítulo de la tesis. Cabe destacar que el estudio de caso también incluye distintas lecturas interpretativas que van desde la consideración de variables clave rescatadas en la investigación (cuestionarios, entrevistas e intervenciones) hasta la observación del cambio partiendo de aspectos lingüísticos y culturales que ponen en entredicho los métodos tradicionales.

Antes de cerrar este capítulo conveniente puntear una serie de reflexiones fundamentales, a saber:

1. El concepto de cambio encontrará una mayor posibilidad explicativa si se trabaja de manera definida con una orientación acorde a los intereses de investigación y el objeto de estudio seleccionado. De ahí la observación de la innovación como elemento detonador del cambio.

2. Las posibilidades de dirigir el cambio se encuentran seriamente cuestionadas por las escuelas inscritas en la corriente de las anarquías organizadas y también son sujetas a explicaciones críticas (no lineales) desde la óptica del poder. Sin embargo todavía es posible observar relaciones sin caer en simplificaciones de adaptación (Michael, 1985) y encontrar explicaciones de conexión (Damanpour, 1993) que bien manejadas pueden llevarnos a una constatación inicial de las transformaciones.
3. La clasificación propuesta por Slappendel (1996) permite observar con claridad las perspectivas individualista, estructuralista y de proceso para estudiar el cambio. Sin embargo la integración final parece aún muy débil. Si bien se trata de observar al proceso con las interacciones para su implementación es necesario explorar a detalle las relaciones. Así, cada proceso de cambio presentaría características propias e irrepetibles pero explicables en un marco de interconexiones entre estructuras individuos y procesos.
4. Para la investigación de los datos de innovaciones y lo que algunos identifican como buenas prácticas y para el estudio del cambio en un caso concreto seleccionado -ambos involucrando gobiernos municipales con ciertos resultados atractivos- la complejidad del cambio y los puntos oscuros del proceso deben reconstruirse explicativamente en el análisis. En esta labor cada parte del proceso está sujeta a una reinterpretación de los participantes e incidirá sobre su desarrollo futuro. El estudio de los alcances e intenciones de los planes y el discurso se convierten entonces en objetos de estudio obligados.
5. Por sus características peculiares el estudio de las organizaciones públicas requiere de una consideración especial de los procesos de poder y las consecuencias políticas.

6. La importancia de vincular los elementos de percepción y emotividad en los participantes con los procesos más amplios que definen un cierto sentido del cambio independientemente de la intención inicial que dispara el proceso.
7. La postura de los miembros de la organización puede ser diversa dependiendo de su posición (formal e informal) y del tiempo (Wolfram, 1997) pero en el fondo el sentido otorgado a la pérdida permite observar su rol en la transformación así como los obstáculos que puede ofrecer en caso de plantear una resistencia activa a cambios futuros.
8. El isomorfismo, como manera de observar el cambio se encuentra situado en una óptica adaptativa que pretende encontrar los lazos e interconexiones en grupos comunes de instituciones sujetas a fuerte interacción e inmersa en procesos normativos y regulatorios afines. Sin embargo, el reconocimiento de la complejidad cada vez más alta y de la ambigüedad parece resistirse a una respuesta de este tipo o bien se niega a encasillarse en ella como explicación última. Aunque las reacciones previstas en este paradigma institucional reconocen tanto la complejidad como la ambigüedad las formas de respuesta similares tal vez fuerzan las explicaciones para un grupo de organizaciones.
9. El cambio aún institucionalizado no deja de ser un proceso difícil de aprehender. Condicionarlo a una respuesta de adaptación puede simplificar muchas de sus características que quizá permitirían una mejor comprensión de su instauración sobre todo desde la ubicación de los participantes.
10. Cada una de las respuestas tanto estructurales como individuales demuestran un entrecruce de factores. Una estrategia de investigación debe tener en cuenta este hecho y sentar bases claras para distinguir hasta dónde se desea profundizar en cada cosa.

11. El uso de términos como estructura o individuo facilita la comprensión pero no debe conducirnos a un falso dilema pues, al final, la relación dinámica de elementos permite articular una mejor explicación aunque en el camino se tenga que separar analíticamente cada parte.

12. Finalmente tanto los instrumentos como la misma interpretación del cambio deben considerar que se enfrentan a un ámbito de multidisciplinariedad y que los hechos pueden aceptar interpretaciones diversas, es decir, multicomplementarias.

En los estudios empíricos realizados en la tesis se recuperaron los enfoques hasta ahora revisados. Sin embargo, es importante recalcar que dicha interpretación se encuentra acotada por un conjunto de decisiones de investigación en donde se marcan los límites de nuestra aproximación. A final de cuentas la interpretación empírica siempre estará sujeta a las trampas de la complejidad. En la última etapa del estudio de caso se retoman perspectivas alternativas que subrayan la importancia del lenguaje (Gusdorf, 1999 y De Saussure, 1973), los efectos psicológicos y simbólicos de los intercambios (Vallée, 1985) la observación participante (Aktouf; 1987) y la multicomplementariedad (Chanlat, 1982). Estos autores se revisan con detalle en el capítulo dos.

CUADRO 3. El cambio desde distintas perspectivas teóricas

Variables a observar	Contextualista	Como conflicto grupal y problema de poder	Conductual	Arquetipos (cultural)	Desde las anarquías organizadas
Objetivos	Definidos desde la jerarquía. De índole adaptativo.	Resultado del consenso o la imposición de grupos o coaliciones.	Definidos desde la jerarquía.	Acotados por el marco cultural.	Ambiguos
Posibilidad de planear el cambio	Existe, atendiendo a los estímulos contextuales.	Existe, reinterpretada por los grupos del sistema.	Existe, dirigida al condicionamiento de las conductas individuales.	Posible, sujeta a interpretaciones basadas en símbolos, ritos y mitos.	No es posible aunque subsista la aspiración de orientar el cambio.
Concepto clave	Tamaño, estructura, contexto.	Conflicto, poder, grupos.	Conducta de los individuos.	Símbolos, mitos, creencias.	Ambigüedad, ordencaos.
Decisión	Proceso sujeto a influencia del ambiente.	Diferente entre los participantes. Ajustado en juegos entre actores.	Puede orientarse de acuerdo a los objetivos predefinidos.	Inscrita en los patrones de los arquetipos.	Desde la racionalidad limitada, sujeta a ajustes.
Liderazgo	No relevante	Importante. Se ejerce con base al poder.	Indispensable. Se desarrolla para incidir en conductas deseadas.	Posible. Con base en jerarquía pero legitimada como símbolo.	Importante. Para instrumentar el cambio. Grupal, por consenso.
Implementación	Adaptativa	Consensuada	Conductista	Simbólica y Cultural.	Accidentado, complejo, anárquico.
Conflicto	Por falta de adaptación al medio	Consustancial	Existente, no permanente.	Existente, vinculado a ruptura.	Consustancial
Sentido del cambio	Racional	No racional	Racional	No racional	Racional limitada

CUADRO 3 (continuación)

Variables a observar	Nueva gestión pública	Nuevo institucionalismo	Visión lingüística	Política Pública (Implementación)	Posmodernidad	Multicomplejidad
Objetivos	Definidos aunque sujetos a relaciones de poder y con la ciudadanía.	Definidos por los requerimientos de la institución.	Construidos en una relación entre comunicación y cultura.	Definidos de inicio pero reconstruidos por la interacción de participantes.	Son difíciles de identificar y están sujetos a racionalidades distintas.	No claros ni necesariamente definidos.
Posibilidad de planear el cambio	Se da la posibilidad de planear pero se considera la flexibilidad.	Es posible determinar los efectos de acuerdo a los costos de transacción.	Sólo si se arma desde un constructo social de intercambio de mensajes.	Es una aspiración pero en la realidad puede haber marcadas desviaciones deseadas o no.	Son escasas si se considera un esquema de cadenas causales simples.	No es posible una planeación del cambio bajo la óptica racional clásica.
Concepto clave	Eficacia eficiencia satisfacción del cliente-ciudadano.	Institución Reglas Costos de transacción.	Lengua, lenguaje Significado, representaciones.	Actores Conflicto Acuerdos y consenso.	Complejidad Caos Reconstrucción Sentido	Interdisciplina Complejidad Intervención formativa.
Decisión	Pretende racionalidad medios fines pero reconoce el papel ciudadano.	Acotada a las reglas pero puede cambiar por las necesidades.	Sólo hay preocupación por cómo se comunica.	Se da una cadena continua de decisiones.	Puede darse fuera del marco de racionalidad moderna.	Sujeta a limitaciones de conocimiento e intención.
Liderazgo	Importante para orientar el cambio.	No relevante	Por competencia lingüística y manejo de la cultura.	Relevante entre los actores y grupos participantes.	No está explícitamente considerado.	Depende del actor.
Implementación del cambio organizacional	Consensuada	Con base en los diseños se pueden orientar conductas.	Compleja, contradictoria y sujeta a micro-cultural.	Compleja y centro de los estudios de políticas.	Se trata de una aspiración pues las lógicas desaparecen	Proceso de muchas aristas y explicaciones.
Conflicto	Existente pero manejable.	Presente pero acotado al igual que la incertidumbre.	Natural en los procesos comunicativos.	Consustancial al proceso.	Es permanente en todos los procesos.	Siempre presente en las organizaciones.
Sentido del cambio	Racional acotado	Racional	Reconstruido socialmente.	Constantemente reconstruido y cuestionado.	No racional	Incierto

Fuente: Elaboración propia.

II. Delimitaciones metodológicas necesarias para estudiar el cambio e innovación en los gobiernos locales.

Alcanzar a comprender parte de la realidad y construir sobre ella interpretaciones claras y útiles, es la principal ambición de la ciencia. En el caso de las investigaciones de carácter social la tarea resulta complicada en sí misma pues la posibilidad de establecer relaciones causales es débil y, en muchas ocasiones, acercarse a tendencias o probabilidades parece ser la única vía factible. Para abordar el tema del cambio e innovación es conveniente marcar fronteras e indicar el alcance de lo que se pretende estudiar. Si bien el capítulo anterior nos ha permitido un recorrido sobre algunas de las propuestas más significativas para comprender el cambio -e incluso trazar a grandes rasgos sus similitudes y diferencias con la innovación- resulta necesario detenernos en puntos metodológicos trascendentes para el estudio de la realidad local mexicana en cuanto a cambio organizacional municipal. En primer lugar se plantea un conjunto de temas que podrían resultar atractivos en la investigación; se echa mano de algunas perspectivas distintas a las ya revisadas, con la finalidad de fortalecer el enfoque. Posteriormente se detalla el criterio para elegir un caso de estudio e inscribirlo en una tendencia de transformación de los gobiernos locales. Por último se subraya la importancia de utilizar una perspectiva multidisciplinaria y se introduce el concepto de la multicomplementariedad.

2.1. Aspectos de interés en la investigación desde la óptica de los estudios organizacionales

Una preocupación básica para comprender la innovación en las organizaciones municipales es la toma de decisiones. Si bien ésta supone un primer acoplamiento entre los medios y los fines, la determinación de los cursos de acción rebasa la postura inicial de la burocracia clásica (Weber, 1989). La argumentación de Simon (1989) en cuanto a la racionalidad limitada ayuda a observar la decisión inscrita en ambientes de difícil previsión y manejo. Los municipios exitosos no se adaptan estrictamente a modelos burocráticos organizados bajo el marco de racionalidad teleológica y el

considerar aspectos fuera de este orden como disfuncionales (Merton, 1964) poco ayuda para explicar el cómo se detona la innovación.

Los modelos de anarquías organizadas como el *Cesto de Basura* (Cohen, March y Olsen, 1972), y los *Sistemas Flojamente Acoplados* (Weik, 1976) colocan a la decisión en un rango distinto, separando al cambio de su certidumbre previsible para transportarlo al espacio de la ambigüedad, abriendo paso a la inclusión del poder como aspecto construido dinámicamente dentro de procesos de ajuste continuos y nunca definitivos. Esta perspectiva daría cuenta de muchos de los procesos innovadores que nacen de una interacción particular de actores y de la confluencia casi coyuntural de elementos. Cada municipio supondría procesos de acoplamiento y ruptura particulares, en cierta medida, el orden aparecería como una aspiración constantemente buscada pero cuya realidad tangible es sólo un referente. Sin embargo, el problema de sistematización de información para abordar los casos de estudio es bastante fuerte pues se requiere de una observación continuada de los hechos y la reconstrucción discursiva y conceptual de los procesos decisorios.

Para comprender los elementos de la innovación el factor del poder es de particular importancia. En las agencias gubernamentales el sentido positivo del poder es sólo un referente mientras no se den interacciones de participantes. Crozier (1963 y 1981) recupera al poder como relación, su carácter peculiar como dinamizador de la acción funge como un elemento que ayuda a comprender la vinculación entre los participantes no sólo al interior sino entre las organizaciones. De ese modo, es posible incorporar la idea de las relaciones intergubernamentales de nuestras hipótesis sin desconectarnos de la decisión como un hilo conductor.

La incorporación de aspectos como las relaciones con el contexto también ha sido usada para entender los procesos de cambio o los momentos innovadores en los gobiernos locales. Se les ve como el resultado de la influencia externa (como por ejemplo la oferta de los programas federales como los manejados por SEDESOL u

otras Secretarías de Estado) o bien como reacciones adaptativas a los estímulos de otros niveles.

Las variables situacionales como tecnología, tamaño y contexto (Child, 1972), corresponden a una faceta de la innovación; es congruente encontrar reacciones muy diversas en una administración de municipio rural o pequeño en contraste con uno de carácter urbano y con mayor desarrollo. Pero si bien esto permite una diferenciación inicial, no agota las explicaciones y tampoco da resultados, por lo que no se pueden establecer vínculos de causa-efecto lineales. Aunque una salida puede ser el recurrir a la Teoría de la Contingencia, su uso marca un reto tanto en el diseño metodológico como en el acotamiento de espacios a investigar; el uso de clasificaciones permite un primer contacto sobre aspectos comparables y esa es justo su utilidad.

Una visión inicial de la investigación nos conduce intuitivamente a poner atención sobre las herramientas que abren posibilidad de ordenar los fines, como por ejemplo la planeación, la definición de estrategias, el compartir metas o convenciones para actuar entre los miembros de la administración. Estos elementos permitirían trazar objetivos de desarrollo y/o acuerdos entre los individuos y grupos para sumarse cooperativamente, aunque éstos hubiesen nacido de consensos complicados. Es decir, cuando los participantes llegan a un acuerdo de hacia dónde llevar sus esfuerzos y comparten explícitamente ciertas metas, la posibilidad de vincular medios y fines aparece como algo alcanzable y manejable con herramientas administrativas de planeación, rutina, repetición, proceso y optimización. Sin embargo, usar conceptos como misión y estrategia bien puede representar únicamente un esfuerzo por otorgar congruencia a un discurso que acompaña a la acción o incluso surgir tangencialmente a ésta, bien sea como una metáfora (Morgan, 1981 y 1990) o como una evocación del orden para acotar la incertidumbre (Burrell, 1994). Asimismo, las aspiraciones por alcanzar la racionalidad, dotando a la administración pública de un sentido de eficacia irrestricta, a través de la calidad, la reingeniería y otras técnicas representan la entrada a una modernidad distinta (Heydebrand, 1989) con huecos explicativos muy fuertes para lograr explicar lo que realmente ocurre cuando las organizaciones se transforman.

Estos discursos pretenden allegarse de un sentido del cuál tal vez estaban divorciados desde un inicio: explicar ordenadamente lo que surge de una interacción multicausal, otorgar un método para un proceso surgido de algo más semejante al caos que al orden, dar soluciones y destinos cuando los caminos se han terminado. Por ello, cada proceso innovador requiere una definición con mejores referencias internas y sin temor a dislocar la visión de integridad -en ocasiones aparente- que puede convertirse, finalmente, en una camisa de fuerza.

Una de las inquietudes que nos conducen a retomar la experiencia de estudios de casos realizados anteriormente es la necesidad de recuperar algunas variables organizacionales. En nuestra opinión es necesario repensar la interpretación de los fenómenos municipales en su dimensión organizacional para contribuir a entender los casos recabados en los años noventa del siglo pasado y lo que va de este siglo (por ejemplo: Cabrero, 1995; García Del Castillo, 2004; Rojo, 2005). Uno de los conceptos clave es el liderazgo. A partir de las investigaciones sobre innovación en gobiernos locales, realizadas en México los últimos 20 años, se reconoce al liderazgo como uno de los catalizadores del cambio, pero al parecer se le da como hecho constitutivo y no constituido en el proceso. Parecería más cómodo pensar en un liderazgo carismático, como el planteado en los estudios weberianos, que preocuparse por entender como se gesta y consolida una posición determinada dentro de una organización. En este sentido -aunque orientados un poco más a la defensa contra la ansiedad- los planteos psicoanalíticos significan un redescubrimiento aún no cristalizado (Pagés, 1979). Si los procesos de los individuos encuentran alguna coincidencia dentro de sus evocaciones que inciden directamente en la conducta (Klein, 1996), entonces es posible detectar un conjunto de símbolos asociados a las respuestas deseadas, sin que esto signifique que se pretenda obtener de forma conductista un resultado deseado. Las organizaciones pueden perpetuar sus tendencias -más que en las instituciones en un sentido limitado- en una suerte de inconsciente colectivo. Por supuesto, ello supone una introyección de valores que también tiene sus riesgos. En contraparte, surgen además los riesgos (Aubert y Gaulejard, 1993), lo verdaderamente llamativo es retomar los casos seleccionados y reconstruir la explicación con la perspectiva de aquellos participantes

aún presentes y/o que conocen la experiencia; aunque su interpretación no estará libre de mitos y signos, aún éstos pueden resultar útiles a la investigación. Por otro lado, la acción cooperativa de los grupos igualmente puede sujetarse a una interpretación distinta bajo este enfoque.

Dentro de la evolución de los estudios dirigidos a las organizaciones la discusión sobre la posmodernidad de igual forma aporta facetas interesantes. En el caso de los gobiernos locales debe tenerse mucho cuidado sobre la intensidad de los cambios pues, a diferencia de las empresas privadas, los contenidos ideológicos están relacionados con problemas más generales como el bienestar público, el sentido de la política y la misma existencia del Estado. Desde Foucault (Burrell, 1998) hasta Derrida (Cooper, 1989) permanece un conjunto de propuestas sugestivas en donde la cultura, el lenguaje y el poder ocupan un lugar central. Los conceptos son sometidos a una observación rigurosa distinguiendo su origen (arqueología) y el sentido que cobran en un momento determinado. Para la investigación sobre innovaciones, una tentación inmediata surge para elegir el llamado análisis del discurso y la incorporación de los elementos culturales. Aquí la forma de abordar el contexto y las consecuencias locales, o bien, la manera de entrar a un caso pueden plantear fuertes confusiones. Es decir, si pretendemos dar un panorama de tendencias de innovación en los municipios del país y después analizar un caso, el trabajo sobre el discurso se mueve en tiempos distintos y las conclusiones pueden ser aún más parciales de lo esperado.

En términos de acercamiento al objeto de estudio (los municipios) una pregunta aguda se dirige nuevamente a los criterios y racionalidad que privan en las decisiones. Aunque consideramos conveniente preguntar a los participantes en los procesos de cambio sobre la existencia de planes o de rutinas y procedimientos, así como identificar las herramientas que permiten crear esquemas innovadores para ser copiados por otros (replicar las buenas prácticas), ¿acaso el contar con estos elementos no es una aspiración necesaria para acotar la incertidumbre pero muy alejada de la realidad diaria en la cual los actores construyen el cambio? Esta es una cuestión presente en varios puntos de este texto.

En las organizaciones burocráticas locales de México -tanto estatales como municipales- es difícil encontrar una manifestación posmoderna, en el mejor de los casos se trata de la invasión de la modernidad en un grito desesperado por responder a un contexto cada vez menos claro. Municipios como León, Mérida, Hermosillo Aguascalientes y Monterrey incorporan en su gestión técnicas de racionalización en el uso y obtención de recursos y se preguntan sobre la satisfacción al cliente (ciudadano), pero no hacen mayores preguntas sobre su propia razón de ser y las situaciones encadenadas a la lógica de encontrar evolución en donde no la hay: *las ideas que atentan contra la linealidad se ven ajenas a una aspiración soñada o preconcebida del buen gobierno, sin embargo el hecho de reconocer los arreglos conflictivos de los participantes y los intereses disímiles de los demandantes señalan un contexto ambiguo sobre el cual se sientan las bases de la acción municipal y en general de todo el gobierno.*

El problema de analizar los discursos de los participantes es que el mismo concepto guía de la investigación, es decir la innovación, puede constituirse en un mito, en donde el culto al **cambio** puede convertirse en una clave del administrador -o del mismo investigador- para justificar y explicar un conjunto de eventos en apariencia distintos a aquellos que privaban en la organización en el pasado. Entonces pueden encontrarse frases como: “esto no era así antes del cambio”; “existían cosas malas antes de instaurar el nuevo proceso”; “desde que cambiamos el manual de procedimientos e hicimos la reingeniería todo marcha mejor”, etc. Pero en esta última interpretación -la de los eventos inéditos- también se explica la supuesta modificación de patrones desde y en una perspectiva.

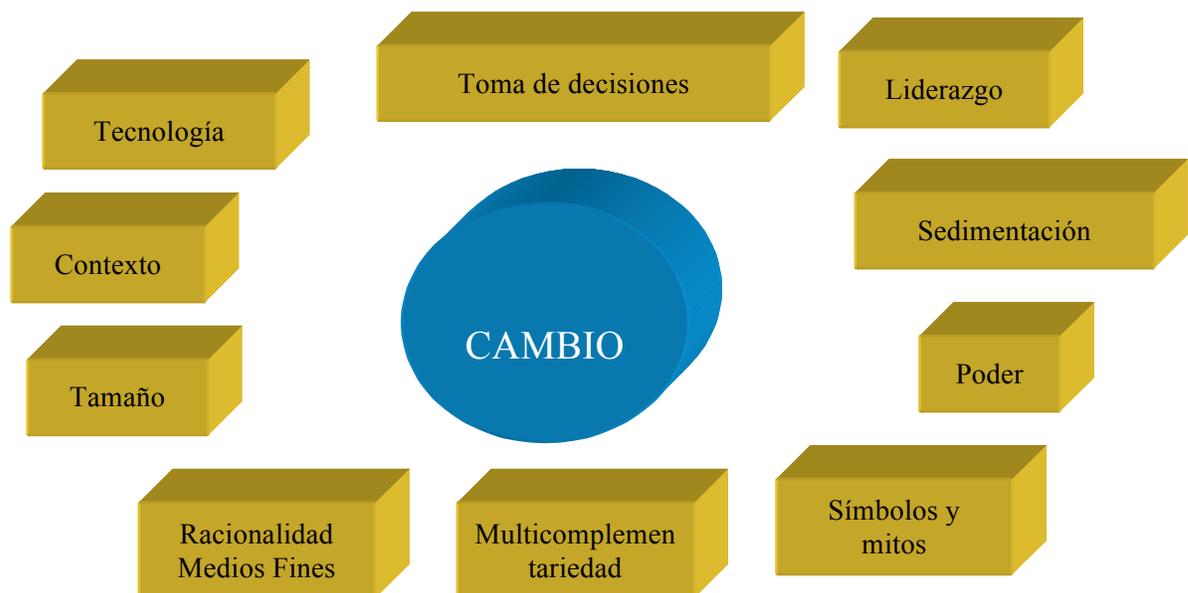
Lo que queda por compartir de la inquietud posmoderna son dos cosas: 1) la necesidad de mantener abierta la crítica sobre las propias interpretaciones, de manera que la explicación sea susceptible de enriquecerse de acuerdo a lo que se desee investigar; y 2) La conveniencia de desmitificar los datos hasta reducir su origen a un vínculo explicativo sintético que únicamente sea una primera guía de la interpretación; así el dato empírico es necesario y básico pero no unilineal en su explicación. Por

supuesto, la posmodernidad es un discurso en discusión y mucha de su metodología se observa como provisional y parcial aún por sus autores (como la deconstrucción en Derrida), esto conduce a una posición obligadamente crítica sobre sus postulados.

Hasta ahora, únicamente hemos señalado puntos de interés que resultan básicos en el estudio del cambio e innovación -muchos de los cuales fueron comentados desde el capítulo inicial- pero aún falta seleccionar las vías a seguir en la construcción del análisis. El ESQUEMA 1 nos da una relación mínima de un conjunto de conceptos que pueden ayudarnos a seguir las tendencias del cambio en los municipios. Por supuesto, salta a la vista que puede darse una combinación compleja de estos conceptos, de hecho elegir alguno de ellos como el eje de una interpretación puede llegar a excluir o hasta anular alguno de los otros. Por esa razón es muy importante realizar una labor paulatina de elecciones dentro de la investigación para precisar las formas de análisis. Otro elemento de nuestra estrategia de investigación es el manejo de dos planos de aproximación, uno basado en el estudio agregado de experiencias que agrupa variables bajo un criterio cualitativo y otro en donde se puedan aplicar esquemas de análisis que permitan una aproximación dilatada en el tiempo y con una mayor profundidad.

ESQUEMA 1

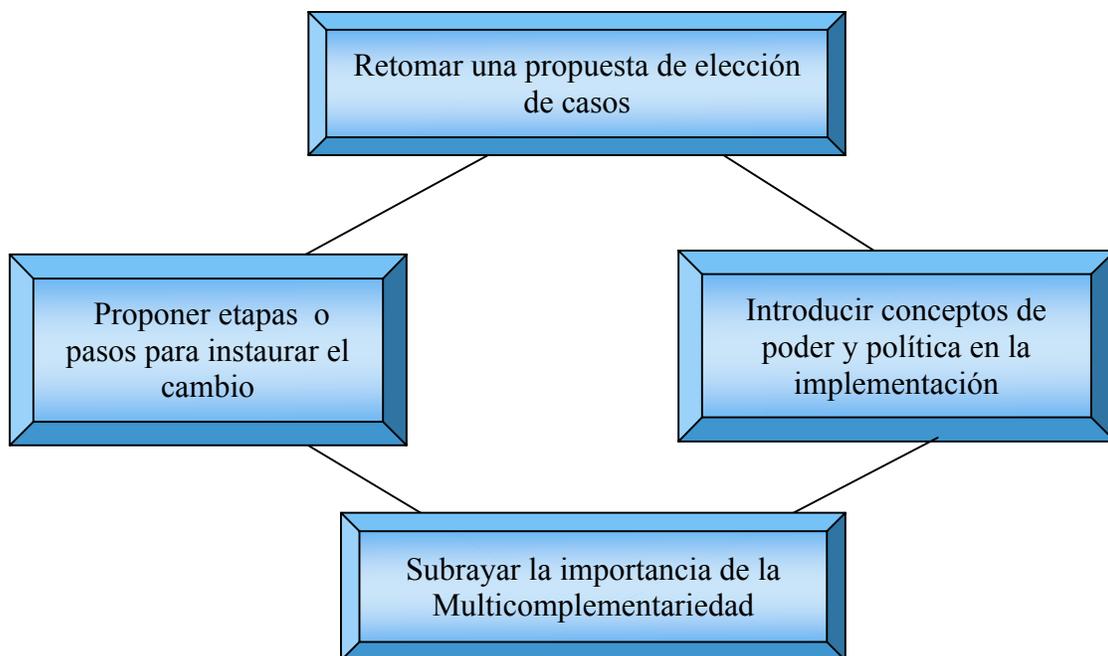
Aspectos de interés del cambio en organizaciones municipales



2.2. Vías a seguir y criterios de la investigación

Los estudios sobre el cambio organizacional presentan diversas formas de abordaje. Aunque la preocupación por el cambio organizacional se encuentra implícita desde el inicio de los estudios administrativos, el interés por sistematizar su análisis se fortalece con la escuela de la contingencia que pretende establecer un vínculo de adaptación de las organizaciones de acuerdo a su contexto; sobresale aquí el peso de los aspectos formales (estructuras, reglas y funciones) sobre las interacciones individuales y grupales. También se ha pretendido remarcar la tensión existente entre intencionalidad versus anarquía del proceso de cambio. Ahora el foco de interés es otro, las preguntas básicas se centran en él ¿cómo se analizan y estudian los cambios en las organizaciones? y ¿cómo se instrumenta el cambio? Se trata de preguntas complejas, sin embargo consideramos conveniente recuperar cuatro aspectos básicos (ESQUEMA 2) como guía para ordenar este capítulo, aunque ciertamente se retoman otros enfoques que han enfatizado ciertas variables como la conducta o las estructuras.

ESQUEMA 2



En primer lugar recuperamos un texto guía muy interesante, la propuesta de Pettigrew para investigaciones contextualistas con matiz longitudinal; éste planteamiento permite comprender con claridad la utilidad de ciertos estudios de caso y su potencial riqueza explicativa de los fenómenos sociales. Posteriormente, retomamos una postura más convencional que pretende indicar los pasos para echar a andar el cambio con éxito, se trata de un ejemplo de lo que muchos otros autores han intentado en el “manejo” empíricamente correcto del cambio. En el tercer apartado se insiste sobre la importancia de los factores políticos, los intereses y pugnas que inciden sobre los resultados del proceso de cambio. Por último se rescata la importancia de una visión alternativa y provocativa sobre la forma de interpretar la realidad de las organizaciones.

2.2.1. Selección de casos la propuesta contextualista de Pettigrew

De acuerdo a Pettigrew (1996) una investigación sobre el cambio debería explorar los contextos, el contenido y los procesos de cambio simultáneamente con sus conexiones en el tiempo. Para ello propone el uso del contextualismo como teoría y método. El contextualismo propone un análisis holístico y dinámico en donde el proceso de cambio es visto en su parte vertical (atendiendo a las interdependencias de nivel desde lo socioeconómico, el contexto intraorganizacional y la conducta de grupos de interés) y en su dimensión horizontal (lo cual implica su interconexión secuencial en el tiempo tomando en cuenta los sucesos históricos). Los puntos clave para el análisis de cambio en un enfoque contextualista son: i) El enraizamiento, estudiando al cambio en el contexto de niveles interconectados; ii) La interconexión temporal ubicando al cambio en el pasado, presente y futuro; iii) Estudiar el vínculo entre contexto y acción para observar cómo se influyen mutuamente.

La hipótesis central de esta propuesta holística del cambio es que su causalidad no es lineal y por tanto es imposible encontrar una gran teoría para entenderlo. Al emprender el análisis es conveniente considerar algunos supuestos, a saber:

1. Los cambios deben estudiarse en el contexto de los cambios en otros niveles. Por ejemplo la competitividad empresarial debe entenderse inserta en los cambios sectoriales y/o económicos. Un cambio dirigido a incorporar la planeación participativa en un municipio debe considerarse en el marco de la transición democrática.
2. La interconexión temporal es fundamental pues el presente no se entiende de forma aislada, se heredan bases, tendencias recursos humanos, etc. Sin embargo, no debe caerse en un extremo del determinismo.
3. Considerar el papel del contexto y la acción. Se parte de concebir al contexto como un arreglo de estructuras y procesos en donde las interpretaciones y acciones de los actores sirven para moldear el proceso. Estructura y contexto están involucrados para el cambio pero los actores y grupos ejercen influencia en ambos moviéndolos en mayor o menor medida.

También se proponen algunas suposiciones causales a ser consideradas. En general se afirma que la causalidad no es lineal ni singular sino compleja y con causas múltiples. Una vez hechas estas observaciones se explica cómo realizar una investigación longitudinal en escenarios organizacionales. Pettigrew (1996, pp. 86-110) plantea el uso del estudio de caso comparado en el tiempo, señalando cinco puntos para realizar la investigación, indicando algunos aspectos a considerar:

1. La verdad es hija del tiempo. La comparación longitudinal es clave y debe tomar en cuenta: a) la perspectiva como lectura de eventos; b) la determinación del inicio y fin del proceso de cambio o de la recolección de datos no es única, pero puede hacerse de acuerdo con las preguntas e investigación; c) la evaluación de los procesos también se relaciona con los intereses de la investigación; d) la construcción social del tiempo es más que una cronología una herramienta de comprensión; e) las pautas temporales pueden ser diversas pues la velocidad o intensidad del cambio no sigue un

patrón; f) la selección de periodos también tiene una definición pragmática asociada a las secuencias de trabajo y el financiamiento.

2. El método comparativo y la selección de los lugares de investigación. En general se puede pensar en un «oportunismo planeado». La selección está moldeada por los temas de investigación los plazos, las preguntas clave, el financiamiento y la posibilidad de acceso. El autor sugiere: a) opte por las situaciones extremas, los incidentes críticos y los dramas sociales (por representatividad); b) opte por tipos opuestos (permiten el contraste); c) opte por niveles con alta experiencia del fenómeno en estudio; d) opte por una selección más informada de lugares e incremente las probabilidades de acceso.
3. La observación y la verificación (los problemas de recolección de datos y el grado de compromiso). La habilidad en campo es crítica para la investigación, interpretar preguntas, ser flexible, adaptable, no tomar partido, ser firme en el control de asuntos a tratar. En cuanto a los datos se requiere que sean: procesales (enfaticen tanto la acción como la estructura); comparativos; pluralistas (distintas versiones del hecho); históricos (tomar en cuenta la evolución); contextuales (vincular varios niveles). Los métodos de recolección deben de ser preferentemente combinados tomando: entrevistas, documentos y observación directa.
4. Los resultados arrojados por la investigación, el público y la presentación. En los estudios de casos se da una constante interacción entre los participantes y receptores que incide sobre la investigación. Por ello es conveniente que al presentar se tenga claridad: en la variedad de productos de la investigación, la secuencia de entregas y el público al cual se dirige. Puede hablarse de cuatro niveles de productos: el caso como cronología analítica; el caso diagnóstico; el caso teórico; Metanivel de análisis a través de casos (en un libro analítico y comparativo).

5. Las rutas hacia la realidad y hacia la comprensión estructurada. En este punto se sugiere: tener objetivos claros; unidades de análisis y preguntas de estudio; conciliar tiempos; explicitar teoría y método; explicar el nivel analítico del marco de trabajo; identificar temas analíticos transversales; utilizar técnicas de reducción y presentación de datos; exponer secuencia y productos.

Esta propuesta resulta de suyo importante pues recoge la experiencia de varios años de investigación. Sin embargo, cada uno de los puntos exige una reinterpretación y adaptación a los intereses propios de investigación pues su utilidad como receta puede verse seriamente limitada si no se observa de manera crítica y acorde a las circunstancias de aplicación. En nuestro caso nos conduce a buscar casos verdaderamente ilustrativos que no pueden verse desprendidos de la realidad de tendencias innovadoras en los gobiernos locales. En efecto el cambio de un municipio -cualquiera que sea- sólo cobra sentido dentro de las transformaciones sufridas por el federalismo mexicano y por las reglas mutables de las relaciones intergubernamentales entre otros factores.

2.2.2. Buscando los puntos clave para instaurar el cambio

La forma de instaurar el cambio en las organizaciones plantea diversas dificultades reales entre las previsiones y su aplicación. Sin embargo, algunos autores han tratado de señalar los puntos clave para implementar el cambio en las organizaciones siguiendo algunos pasos. El valor metodológico de dichas propuestas radica, más que nada en la posibilidad de establecer relaciones explicativas del proceso previsto con la forma de operar en la realidad.

Para Bartlett y Kayser (1980), el cambio organizacional depende de la posibilidad de considerar a los sistemas de la organización. Partiendo de un modelo conceptual de la organización, debe tomarse en cuenta el sistema de personal y el formal. El agente de cambio (AC) deberá diagnosticar la situación inicial tomando en

consideración las metas formales de la organización. Una vez conocidas las metas se contrastan con los resultados reales para establecer de ese modo los equilibrios o desequilibrios presentes mediante un análisis que parte de la pregunta ¿qué está ocurriendo? y trata de identificar las variables claves afectadas o por modificar. En este ejercicio se debe tomar en datos de:

1. El sistema formal referido a: tecnología; estructura y estilo de liderazgo.
2. El sistema personal se hace una evaluación de las conexiones interpersonales atendiendo a las más evidentes pero tratando de identificar por qué se dan.
3. También se indica que es fundamental retomar los elementos clave del contexto de la organización en su mercado y ante sus clientes.

El AC debe elaborar su análisis y en dado caso generar su propuesta considerando:

- Símbolos. Que pueden ser palabras u objetos con cierto significado que se intercambian entre hombres o en el mundo físico.
- Sentimientos y normas. Refieren a las emociones de los individuos y a las categorías de comportamiento aceptadas en la organización (aunque no sean formales).
- Actividades. Son las acciones observables que la gente realiza.
- Interacciones. Abarca todos los contactos interpersonales y pueden adquirir un significado distinto en sí mismos (miradas, formas verbales, etc.).

Con estos elementos es posible interpretar el cambio o bien proponer el sentido que éste debería adquirir. Si se observa cuidadosamente existe una clara intencionalidad y se supone una posibilidad de dirección en este proceso. Por otro lado, metodológicamente son interesantes los señalamientos sobre las cosas a observar, aunque se dan serias lagunas en cuanto al cómo relacionarlas de forma que en verdad digan algo.

Otra propuesta es la Sayles, parte de considerar la paradoja entre cambio y estabilidad, pues ambos son objetivos del administrador. Por un lado se pretende modificar para mejorar, mientras por otro lado, las irregularidades provocan tensión y actitudes erráticas. Al final se desea un equilibrio en movimiento. La idea central del texto es captar las fuentes de desviación o perturbación no controladas o que van en contra de los procesos para tomar acciones correctivas estabilizadoras. El cambio se observa entonces como algo a controlar. Las fuentes de desviación y tensión se ligan a patrones desequilibrados o irregulares o bien a contactos inadecuados, todo ello derivado de:

1. Ruptura en el flujo de trabajo.
2. Grupos ajenos que se vuelven recursos escasos.
3. Posiciones de trabajo incompatibles con la personalidad del trabajador.
4. Empleados en puestos que han sufrido transformaciones y que no se han adaptado.
5. Innovaciones asociadas a compensaciones que provocan desequilibrio.

Para implementar el cambio, la clave es generar iniciativas en los empleados que los conduzcan a aumentar los contactos entre sí y con el administrador. Posteriormente se recompensan sus respuestas. También son necesarios patrones para impulsar dicho cambio.

A lo largo de esta última propuesta se nota una concepción del cambio como instrumento de control del conflicto individual y de grupo, que aparece como elemento patológico. Los procesos de cambio requieren, además, de una consolidación para obtener patrones administrativos y de conducta. El riesgo en esta óptica se acota a los aspectos deseados de un cambio dirigido y supone una posibilidad lineal de implementación. Si bien es útil, como referencia, ofrece poca flexibilidad para entender procesos complejos que incluyan interacciones complicadas fuera de patrones previstos o que simplemente escapen a la intención planeada por los ejecutores del cambio.

El reto en nuestra investigación es explorar otros elementos que favorezcan una mejor interpretación. Es por ello que nos detendremos en dos conceptos clave: el poder y la complejidad. En el caso de la segunda, implicaremos interpretaciones alternativas que replantean el papel del sujeto.

2.2.3. Los elementos políticos en la implementación de procesos transformadores

Como se ha comentado el problema del poder es un elemento presente en los estudios organizacionales desde hace mucho tiempo. Quizá uno de los referentes clásicos obligados es el de poder y autoridad planteado por Weber (1964) en su modelo burocrático. Autores como Crozier y Friedberg (1990) o Mintzberg (1992) agregaron elementos que permiten ver al poder como una condición relacional, sujeta a interacciones entre participantes que pueden traducirse en coaliciones de diversa naturaleza. Sin embargo, dentro de la administración pública, el estudio de los formas de acción gubernamental merece una mención aparte. Así, la forma como el gobierno diseña y pone en marcha sus acciones y las implicaciones sobre la naturaleza pública de éstas, así como el papel de la participación social en marcos legítimos corresponden al campo disciplinario de las políticas públicas (Aguilar, 1992 y 2003).

Particularmente el proceso de la implementación ha sido estudiado como eje explicativo de las marcadas diferencias que surgen al aterrizar una acción pública. Partiendo de preguntas aparentemente sencillas se alcanzan conclusiones reveladoras, por ejemplo ¿por qué si se parte de las mismas reglas, normas y rutinas y se sujeta a los implementadores a los mismos controles los resultados pueden ser tan abismalmente diferentes? En ese sentido Pressman y Wildavsky (1990) realizan un mapeo ilustrativo sobre la incidencia de los decisores en cada paso de la puesta en marcha así como sobre las presiones o inercias que enfrentan. Por las características que el estudio de las innovaciones y el cambio posee se retomarán

con cierta frecuencia estas propuestas teóricas que permiten construir una idea de conjunto sobre el cambio dentro de las organizaciones.

Desprendiendo la discusión teórica del nuevo institucionalismo de North (1993), otro estudio sugerente es el de March y Olsen sobre el cambio político (1997). Aquí se parte de diferenciar dos enfoques para entender el ejercicio democrático del poder. La primera ligada a la posibilidad de agregar preferencias por intercambio racional y la segunda centrada en las instituciones.

El cambio político es mucho más amplio que el de las organizaciones; en ese sentido el carácter institucional de las relaciones puede guiar a una interpretación de cómo se comporta este fenómeno que abarca una red compleja de relaciones organizacionales. Al centrarse en las instituciones políticas se supera la perspectiva del intercambio pasando a una comprensión del ejercicio del poder como un marco en el que derechos, reglas e instituciones se construyen y mantienen por la socialización. Se busca “desarrollar instituciones políticas que funcionen” (Mach y Olsen, 1997), por esta razón el ejercicio del poder requiere de una capacidad de acción política para buscar el desarrollo de un sistema político adaptable. Aquí el concepto de cambio cobra una dimensión mucho más amplia por la vía de la consideración de las instituciones. Este concepto es útil en la administración pública, pues ella genera condiciones de contacto que implican intercambios con los ciudadanos y dan contenido a las políticas específicas. Si tratamos de establecer un puente podríamos percatarnos de la importancia de la socialización de los discursos de cambio que pueden tornarse con facilidad en formas legitimadoras en el orden democrático.

2.2.4. La importancia de la multidisciplinariedad y la multicomplementariedad

La forma de ver el mundo e investigarlo conlleva una abstracción mayor o menor de los hechos observados. Dentro de la cientificidad triunfante, los filtros a través de los cuales se toma la realidad para reducirla a un dato, circunscriben al espíritu científico

a las visiones positivistas o funcionalistas. La fragmentación permite conocer un mucho de nada y las disciplinas individuales se sumergen en campos extraños y discontinuos.

Pero el hecho de contar con disciplinas autónomas no debe traducirse en un divorcio pleno entre ellas. Cada uno de los campos del conocimiento se toca entre sí y subsiste, esencialmente, un contacto entre disciplinas. Estas conexiones se asocian a una integración teórica, derivada de la relación entre el objeto, el método y el punto de vista del observador. Surge así la conveniencia de una ***perspectiva interdisciplinaria*** que complemente la observación y abra paso a una interpretación mejor de los hechos. Ello no significa una ruptura con la especialización pues constituye un hecho irreversible (Borrero, 1994), pues su utilidad es innegable. Se trata de no perder el espíritu del conocimiento como un todo integrado, sin caer en la idea de una ciencia única y universal, pero conservando la ambición de alcanzar un conocimiento preciso con una mejor descripción. Si eso se logra las perspectivas interpretativas crecen, aunque nunca debemos olvidar las limitaciones propias del saber humano. ¹⁵

La razón prefigura el mundo, hace al sujeto ver las cosas bajo cierto orden. Es una recuperación del cosmos. Galileo lleva a Aristóteles al extremo y convierte al mundo sensible en una cadena de previsiones derivadas del método experimental, y traducidas por los datos al lenguaje de las matemáticas. Las grandes preguntas del ¿para qué conocer? o las dudas, los espacios de la ontología de la esencia humana

¹⁵ Nace así la necesidad de un "pegamento" al que se llama interdisciplinaria. De acuerdo a Borrero (1994) Esta parte de cuatro supuestos epistemológicos:

- El pluralismo epistemológico, que se opone a reducir el conocimiento a un solo orden-el científico de las ciencias naturales como lo pregonan el positivismo.
- La discontinuidad que sostiene que hay diferentes modos y procedimientos de conocimiento. El conocimiento se da en la discontinuidad (no por etapas).
- La autonomía relativa. La discontinuidad implica autonomía de las disciplinas particulares que no impide relaciones e interdependencias.
- El marco constituyente de integración teórica. Se refiere a que cada tipo de saber se va constituyendo al establecer su objeto, su método y punto de vista para solucionar sus problemas (distintas posiciones y aptitudes)
- Círculos epistemológicos. El saber se desarrolla con círculos de afinidades epistemológicas que se relacionan pluridimensionalmente. Estos causan interdisciplinarias parciales o sectoriales.

quedan en segundo término o sencillamente son ignoradas. El método es la trampa, pues se cree que conduce a un saber irrefutable. Hasta lo humano puede reducirse a un espacio de epistemología (como forma de conocer) en donde se vincula objeto y sujeto, intercambiándolos sin cuidar los efectos de ello. Se explica lo interior y se deja descansar el saber sobre el método científico.

Pero lo epistemológico es sólo una parte del saber y además no puede reducirse a una vía única. De este modo surge la necesidad de entender la **multicomplementariedad**, pues incluso las llamadas ciencias duras -espacio privilegiado para el uso del método científico- están sometidas a una revolución interna capaz de permitir interpretaciones separadas con igual validez, como sucede con el fenómeno de la luz descrito en la física (Chanlat, 1982). La pregunta clave es ¿Cuándo explicas en verdad algo? La respuesta a cualquier fenómeno admite muchas facetas y no sólo una. Por ejemplo, la explicación del suicidio acepta de igual modo una interpretación desde la presión social, la psicología o la dimensión hereditaria.

A medida que la claridad descriptiva y la manera de interpretar un fenómeno interconectando epistemológicamente aumentan se incrementa, así mismo, la probabilidad de aclarar una base ontológica en la cual se coloque el producto de la investigación para sumar información de manera constructiva. Más allá del privilegio del dato, resurge la importancia de **la comprensión**, en donde las metodologías de investigación se sujetan a ésta, formando una base soportada en las herramientas que proporcionen una idea mejor de los fenómenos pero no circunscrita exclusivamente a ellas. Conviene subrayar nuevamente la enorme importancia del concepto de **multicomplementariedad** (Chanlat, 1982) con el cual se abre espacio a interpretaciones diversas e incluso contradictorias pero válidas para el mismo fenómeno.

Aunque la multidisciplinariedad forma parte de los debates filosóficos, de una manera recurrente, en el saber de occidente (Gusdorf, 1999) aún no se agota, dada su

consustancialidad al mismo conocimiento humano. El problema a combatir es que dentro de la ciencia normal predominante (Kunh, 1980), el saber pierde contexto reduciéndolo al horizonte epistemológico de la razón científica positivista.

En este panorama urge una recuperación de lo humano que pase no sólo por un reconocimiento valorativo (poner el acento en el hombre) sino comprensivo (dar la vuelta a las maneras convencionales de comprender lo organizacional rebasando la simple “eficiencia científica” heredada del fordismo y el taylorismo).

En el estudio de las organizaciones se trata de acceder a una mejor comprensión de lo humano, y como tal, de los puntos antropológicos que le dan vida y sentido (Dufour, 1985). En este orden de ideas la antropología y la lingüística deben ocupar un sitio preponderante en el estudio de los actos cooperativos y las interacciones al interior de las empresas y corporaciones.

Aquí salta nuevamente una pregunta ¿Cómo proponer un enfoque multidisciplinario para las organizaciones sin caer en el agregado de datos inconexos entre sí? Gusdorf (1990) sugiere una transdisciplinariedad la cual no se limite a un agregado de expertos y sea capaz de arriesgarse a proponer una solución epistemológica. Si sólo se yuxtaponen opiniones podríamos tener mucha información inútil o interpretaciones sin sentido. Por ello se requiere:

- a) Una liga fuerte para la interdisciplinariedad, que haga posible la creación de una **perspectiva congruente** de lo que se busca explicar.
- b) Un **hilo conductor** para evitar el riesgo de perderse.
- c) La asociación de elementos analíticos que nos permitan alcanzar la **síntesis**.
- d) La síntesis alcanzada debe permitir avanzar en una **interpretación mejorable**.

Aunque la multidisciplinariedad y la ambición de una integración de temas constituyen el eje articulador de las reflexiones sobre las organizaciones, la revisión

de las perspectivas asociadas a lo humano permite una aproximación paso a paso que haremos en los siguientes apartados. La finalidad será acercarnos a una metodología flexible que: a) permita una reconstrucción constante y fluida de las interpretaciones; b) permita un abordaje de los datos de acuerdo a las condiciones de la organización y como parte de una vivencia real de los sujetos o individuos en las empresas; c) abra paso a la comprensión de los “espacios vacíos” dejados por otras perspectivas más convencionales del *management*.

Una propuesta que complementa la idea de la trifuncionalidad es la propuesta por Bédard (1999a) quien propone un modelo en donde se integren las cuatro grandes ramas de la filosofía ligadas entre sí: la praxeología, la epistemología, la axiología y la ontología. Este esquema de análisis identifica las cuestiones más importantes para acomodar los datos empíricos de una forma ordenada y cabalmente integral. Las cuatro instancias propuestas no existen separadas, pues se presentan en conjunto dentro de la realidad. La comprensión de dicha realidad, requiere de estas dimensiones. En un trabajo posterior Renée Bédard (1999b) propone, con base en la trifuncionalidad (soberanía, seguridad y fecundidad), una explicación del orden indoeuropeo trasladándolo posteriormente a occidente llegando incluso hasta el *management*. Las tres funciones son necesarias y útiles y contribuyen a expresar una distribución coherente, complementaria y armoniosa de los fenómenos humanos. Su orden jerárquico es una representación simbólica más que un principio de grado de valor. Estas reflexiones sobre la trifuncionalidad nos dan dos lecciones: i) dentro de la cultura occidental toda sociedad para vivir y progresar debe asegurar la realización de tres grandes funciones complementarias, pero clasificadas en orden de valor; ii) cada nivel comporta una finalidad que le es propia: **la soberanía**, está al servicio del conjunto de los intereses superiores de todos, **la seguridad**, con la función de la defensa y **la fecundidad** con el rol del bienestar material de los individuos y la sociedad. Incluir esta última función apoya las visiones integradoras.

2.2.5. Orientación de la investigación: dos niveles de análisis a seguir

Establecer un modo general para emprender estudios sobre cambio organizacional es una tarea difícil o casi imposible. Las múltiples aristas del cambio pueden conducirnos a la valoración de determinadas variables dependiendo de la intención que guíe nuestra investigación. Hasta ahora recuperamos sólo unas pocas perspectivas de abordaje o implementación. Por ello, es conveniente detenernos en algunos puntos para pensar nuevamente los inconvenientes o límites que se pueden encontrar:

1. Una propuesta como la de Pettigrew ofrece un amplio conjunto de puntos a considerar para el estudio del cambio organizacional. Muchas de sus recomendaciones y matices, sin duda, permiten aclarar muchas de las inquietudes del investigador. De hecho, la forma de presentación es clara sin dejar dudas e indicando los límites reales que pueden encontrarse. Sin embargo, su deseo por inscribirse en el enfoque contextualista puede convertirse en una trampa en la medida que se busque agotar los puntos o tomar al pie de la letra algunas observaciones. Si se le observa críticamente es sin duda un artículo de mucha utilidad práctica.
2. Las propuestas por ordenar o encontrar una mejor forma, un camino idóneo, también poseen un margen de utilidad pero, sin duda, se inscriben más en el espacio de aspiraciones para el cambio. Desde la concepción de los autores revisados, la posibilidad del instaurar con voluntad, intención y dirección el cambio parecen ser posibles. Sin embargo, muchas críticas se han dado a estas posturas (desde las concepciones del poder en las organizaciones hasta las anarquías organizadas). En nuestro punto de vista, más que descartarlas se debe estar consciente de sus posibilidades de aplicación aún tomando como un hecho su limitada capacidad para un estudio a profundidad o de factores flexibles (ambiguos).

3. La parte relativa a la implementación nos coloca de lleno en la preocupación por las organizaciones públicas. En ese sentido, las características políticas y el concepto de poder deben retomarse como puntos explicativos de la acción pública. Ésta debe verse como un cúmulo de interacciones complejas que se recrean a sí mismas e inciden sobre los comportamientos individuales, grupales y organizacionales a través de reglas, normas y guías conductuales que conforman el marco institucional de la sociedad.
4. El concepto de multidisciplinariedad refleja la importancia de recuperar enfoques diversos sin perder de vista el hilo conductor del análisis. De ese modo se puede enriquecer la interpretación de un determinado fenómeno, en este caso la interpretación de un proceso de cambio. Por otro lado, la multicomplementariedad coloca en entredicho al método científico tradicional y sus supuestos de causalidad. Desde esta óptica es posible y válido que un fenómeno admita respuestas múltiples e interpretaciones diversas e incluso contradictorias pero igualmente válidas.

Dentro de los estudios incluidos en los siguientes capítulos se retoma por un lado una perspectiva general de las innovaciones presentes en la realidad local de México. Posteriormente se busca tener un acercamiento a casos específicos. La idea inicial en esta investigación era abarcar cuatro casos de estudio contrastando métodos o mejor dicho estrategias de acción. Los municipios susceptibles a ser seleccionados en su momento fueron:

- León, Guanajuato. Por la intensidad de sus procesos de cambio dentro de una dinámica de involucramiento de participantes (García Del Castillo y Mejía, 1994).
- Aguascalientes, Ags. Caracterizado por el dinamismo del contexto y los cambios en el mando del ayuntamiento que lleva la interrogante ¿Cómo afecta la alternancia a los procesos de cambio? (Díaz y García Del Castillo, 1996).

- Naucalpan, Estado de México. Considerando su situación de conurbación con el D.F. para valorar la influencia, o flujo de decisiones, en la organización interna y las perspectivas de los participantes (Conde, 1997).
- Pachuca, Hidalgo. Por corresponder a una ciudad de menor complejidad aparente en un estado de menor desarrollo. Los contrastes podrían resultar útiles en el estudio comparado.

Sin embargo, esta primera selección fue observada a la luz de los planteos de Pettigrew optándose por tomar un sólo caso caracterizado por sus rasgos peculiares que lo hicieran un punto de contraste dentro de la realidad. Esta depuración partió de los marcos analíticos seleccionados. Por supuesto, las variables y su relación también se verán favorecidas ante la incorporación de un mayor número de elementos de la Teoría de las Organizaciones.

2.2.6 Acotamientos y elecciones específicas en la investigación

Esta investigación se centra en el estudio concreto de las organizaciones y el cambio pero -producto del matiz público del fenómeno estudiado- también se establece un puente con las políticas públicas. Se considera:

- En particular es importante establecer las estructuras y las formas de poner en marcha los procesos de cambio dentro de uno o varios municipios con resultados en primera instancia positivos. Por supuesto, se busca identificar los puntos de inflexión en el comportamiento organizacional y no necesariamente seguir todo el proceso de cambio como cadenas de decisión. Cuando nos orientamos a observar las tendencias en los municipios participantes dentro del *Premio Gobierno y Gestión Local* organizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE) se deberá elegir el conjunto de factores que mejor parezcan explicar la

obtención de buenos resultados¹⁶. Sin embargo, en el caso específico de León, Guanajuato la identificación de los componentes explicativos del cambio y de los resultados nos obliga a observar -eventualmente interpretar- decisiones de carácter estratégico, más allá de las cotidianas, para encontrar los *mitos* que dieron origen a la transformación organizacional o bien que los participantes identifican como los detonadores de los acontecimientos que condujeron a la mejora.

- Al combinar dos vías para acercarse al cambio se tiene, por un lado, una suerte de estudio transversal en donde se identificaran variables clave comunes para explicar los puntos de inflexión en la innovación y la evolución exitosa del cambio. Por otro lado surge el estudio de un caso ilustrativo que permite una mayor profundidad identificando las características más importantes de los procesos.
- La selección del caso privilegia a un municipio urbano grande con mayor complejidad en sus estructuras y una diferenciación de procesos asociados a una división de tareas.
- Se tomarán en cuenta las relaciones intergubernamentales y su impacto en los niveles de gobierno, pero únicamente se enfoca la atención en el papel de los municipios en sus procesos de racionalización intraorganizacionales de acciones y recursos, así como en los efectos sobre los participantes.
- La dinámica desarrollada en el interior de la administración tiene como punto de referencia aspectos formales como la misión o la estrategia, pero como hemos señalado, ésta es únicamente una primera convención entre los participantes para explicar y explicarse sus acciones en la organización. Por supuesto, el establecimiento de criterios de actuación dentro de la organización parte de supuestos reconstruidos en la interacción de los participantes lo cual obliga a observar el cambio desde su opinión, reinterpretando sus respuestas con los resultados.

¹⁶ Como se ha comentado desde la introducción, este certamen convoca anualmente a la participación de programas innovadores y exitosos -en opinión de los operadores- que son sometidos a una evaluación de parte de expertos de diversas instituciones académicas y sociales. Hasta su edición 2008 han participado 3255 programas que se encuentran integrados en la base de datos disponible en la página de Internet www.premiomunicipal.org.mx

Adicionalmente, la perspectiva multicomplementaria abre paso a una interpretación del caso particular sobre variables diferentes a las originalmente planteadas en el capítulo uno, sin que ello represente, necesariamente, una ruptura epistemológica con otras secciones del trabajo.

Por supuesto, no podemos separar el seguimiento de procesos de cambio alejados del contexto en el cual operan las organizaciones municipales. Sin caer en contextualismo reduccionista, los elementos institucionales y políticos nos permitirán un encuadre adecuado del fenómeno del cambio como lo veremos en el capítulo siguiente.

III. Tendencias del cambio e innovación en los gobiernos locales en México: una historia en construcción

En este capítulo recuperaremos un estudio de tendencias y variables relevantes de los casos del *Premio Gobierno y Gestión Local* para el periodo de 2001 a 2004. La forma de abordaje privilegia el análisis cualitativo y se verá fortalecido con una reflexión un poco más detallada sobre algunos casos concretos. Esta suerte de aproximación sucesiva nos permitirá abonar elementos para entender el cambio en los municipios mexicanos y -en el último capítulo- buscar integrar mayores elementos. Por supuesto, el punto de entrada se sitúa en el contexto político, social y de reformas institucionales que generaron distintas correlaciones de fuerza y propiciaron un escenario diferente para el trabajo administrativo y político de los municipios mexicanos en la última década del siglo pasado y los primeros años del actual milenio.

Para comprender el contexto de los municipios en México es importante detenerse en los aspectos estructurales. Para algunos autores la solución para obtener mejores resultados de parte de los llamados gobiernos subnacionales radica en la modificación de las reglas del juego. Las modificaciones institucionales conducirán a un mejor desempeño, casi obligatorio, dado un marco claro de incentivos y castigos (North, 1993). Por supuesto, el planteo de este trabajo se ubica más en la recuperación de otros elementos para entender el cambio y la innovación en los municipios, pero ello no significa que no se reconozcan los problemas existentes en la estructura del federalismo mexicano. A final de cuentas un contexto armónico de reglas y procesos facilita la vinculación entre esferas de gobierno y proporciona bases para el uso de herramientas administrativas capaces de mejorar el funcionamiento administrativo. Pero no debemos olvidar que el hecho de contar con estas condiciones favorables no conduce automáticamente a procesos innovadores o de cambio exitosos. Sin duda debemos ir más allá del determinismo de la *Escuela Contingente* y del *Nuevo Institucionalismo*, aunque la solución a este problema de análisis no resulta sencilla.

3.1. Los gobiernos y las administraciones locales mexicanos: la urgencia de innovar

A partir de los años ochenta del siglo pasado los gobiernos locales mexicanos enfrentaron un sensible cambio en su composición. El cambio político llevó a un conjunto de nuevos actores a los espacios de decisión de estados y municipios. En sólo unos pocos años pasamos de un país gobernado por un partido único (PRI) en todos sus niveles a un escenario de gobiernos divididos. Las reformas constitucionales al artículo 115 en 1983, pero particularmente en 1999 otorgaron a los decisores mayores responsabilidades y, relativamente, mayores capacidades para actuar. Incluso se ha propuesto una explicación centrípeta que da a los gobiernos locales una parte importante del mérito en el cambio democrático del país. En los últimos años las reformas legales han incrementado las competencias municipales en cuestiones urbanas, sociales, de transparencia y control -mediante indicadores- de las políticas públicas a su cargo.

Adicionalmente, las presiones sobre resultados se acrecentaron ante la acelerada urbanización y el aumento de las demandas sociales. La inadecuada distribución del ingreso sumada a una concentración de los recursos trajo a las ciudades un panorama complicado con el aumento de la pobreza urbana.

Estas y otras condiciones (García y Ziccardi, 2009) provocan una fuerte exigencia por los resultados. A esto se sumaron un conjunto de discursos orientados a la búsqueda de mejoras; en nuestro léxico analítico y político se volvieron comunes términos como: política pública, nueva gestión pública, reingeniería, administración por resultados, calidad, ISO, etc. Los estados y municipios, movidos por la cada vez más cierta alternancia, mostraron una necesidad de ser y parecer *buenos gobiernos* ante la preocupación de perder espacios de poder.

Pero el incremento del uso de tecnologías -por cierto no siempre adecuadamente seleccionadas y/o aplicadas- así como la eventual mejora de los procedimientos no

significa necesariamente el camino hacia cambios exitosos. Los estudios sobre estos procesos han sido paulatinamente abordados de forma sistemática y con un análisis más profundo (Cabrero, 2007; Guillén, 2005; Arellano, 2004; Del Castillo, 1997).

Nuestra investigación sobre los gobiernos locales y, más precisamente, sobre la operación de las administraciones y el cambio en el espacio municipal se ubica dentro de esta preocupación por contribuir a la explicación de estos fenómenos bajo una óptica crítica. En este capítulo se plantean los primeros pasos para:

Explorar procesos de cambio e innovación en gobiernos locales estableciendo una explicación, desde la Teoría de la Organización, de las peculiaridades de estos fenómenos en el caso mexicano.

Aquí los municipios son vistos como organizaciones inmersas en un contexto en transformación, capaces de impulsar modificaciones internas con un margen importante de reordenamiento hacia adentro aunque no necesariamente controladas (como si se tratará de procesos previsibles y racionalmente controlados). En el Apéndice se desarrollan -en el apartado seis en concreto- las características, límites y peculiaridades de los municipios como *organizaciones* resaltando: 1) su carácter dual (político y administrativo con dos estructuras que lo componen: cabildo y organización administrativa); 2) la relación de interdependencia y en ciertos aspectos subordinación a otras esferas o niveles gubernamentales; 3) el complejo matiz político de las decisiones y acciones locales; 4) los aspectos administrativos que dificultan su operación.

En los apartados subsecuentes realizaremos un ejercicio de acercamiento que busca depurar tanto el marco de análisis como las herramientas de investigación. En este capítulo entramos al primer momento de los dos escogidos en nuestro trabajo¹⁷. Con esto se busca aprovechar el antecedente de investigaciones realizadas tanto con las bases de datos del *Premio Gobierno y Gestión Local* como en diversos estudios de

¹⁷ Cabe recordar son: primero dibujar una panorámica de la innovación en gobiernos locales y segundo usar un estudio de caso.

caso (Cabrero, García y Gutiérrez 1994; García Del Castillo 1995; y García y Cabrero 1995), que han significado un arduo trabajo de campo. En el análisis de todos los casos entre 2000 y 2004 se arma un estudio estadístico simple considerando las variables clave que detonan la innovación e inciden en los procesos de cambio. Después se realiza un acercamiento cualitativo a cuarenta casos sobre los que se posee información suficiente. En el posterior estudio específico -capítulo cuatro- se parte de una selección inicial; de ese modo se opta por escoger una experiencia que presenta características de cambio cuya valoración se ha analizado ya, pero que, en nuestra opinión requiere de un enfoque distinto para alcanzar una mejor explicación y sobre todo otorga la posibilidad de una observación longitudinal (Pettigrew, 1997) de los participantes, por su permanencia en varios trienios de la administración municipal.

En todo momento, el punto de interés se ubica en las interpretaciones del cambio y, más allá de los resultados numéricos, la importancia que éste tiene para impulsar el funcionamiento de la organización con base en acciones cooperativas. A lo largo de nuestro estudio hemos partido de dos consideraciones clave, a saber:

1. El cambio dentro de los gobiernos municipales se vincula al desarrollo del municipio, pero también a las transformaciones en los grupos dirigentes y las presiones del contexto.
2. Los puntos de inflexión del proceso de cambio -que podríamos identificar bajo el concepto de innovación- se relacionan con diversas variables entre las cuales -provisionalmente- podemos destacar: liderazgo individual o de grupo; modificaciones (oportunidad) en las relaciones intergubernamentales; contexto político favorable; incorporación de la ciudadanía (participación); aplicación de técnicas administrativas (García Del Castillo, 1997).

Estos argumentos juegan a su vez como supuestos que guían o contextualizan la explicación del cambio partiendo de la recuperación de las percepciones de los participantes -a través de una interacción directa- y su clasificación en elementos

clave del cambio organizacional como: los objetivos; la posibilidad de planear o dirigir el cambio; la forma de la decisión; el papel del liderazgo; las dificultades para implementar el cambio; y el conflicto.

3.2. ¿Hasta dónde es posible provocar las innovaciones y manejar los cambios?

El punteo general de las perspectivas del cambio, propuesto desde el capítulo uno, nos abre posibilidades amplias para entrar a un estudio integral pero significan, a su vez, demasiados lentes para un problema seleccionado. Ante la necesidad de avanzar en nuestro estudio hemos decidido retomar solamente algunos elementos de los hasta ahora bosquejados.

Así, partimos de preguntarnos sobre la posibilidad de orientar el cambio. Esta interrogante fundamental, inherente al estudio de los procesos del cambio organizacional, se cuestiona sobre la posibilidad de desarrollar diversos instrumentales que permitan proveer de bases fácticas a la intencionalidad de las acciones emprendidas y asegurar el logro de la modificación esperada. Se trata de dilucidar si es posible instaurar un cambio con objetivos predeterminados y claros o éste es el producto de interacciones fuera del control planificado.

Esta preocupación ha permeado el pensamiento sobre cambio. Para autores identificados con los modelos planificadores o incluso con las primeras versiones de la planeación estratégica la posibilidad de controlar el cambio es una condición presente (Steiner, 1982). Aunque paulatinamente se abandone la idea de tener un mayor control sobre todos los aspectos del cambio, prevalece un sesgo voluntarista en las acciones desarrolladas; se plantea sistemáticamente un acomodo de factores orientados a un fin claro o al menos una misión guía. Estas posturas generalmente constituyen una perspectiva tecnocrática en donde los ordenamientos se originarían en los niveles superiores de la organización (*top-down*) en la cual el proyecto inicial de cambio tendría que ser diseñado por expertos y luego implantado en el resto de

la organización con la finalidad de alcanzar mayor eficiencia y mejores resultados (Pichault, 1971). Esta concepción del cambio descansa fundamentalmente en dos supuestos:

- Los decisores requieren una visión clara del futuro y poseen la capacidad de separar, durante el proceso de formación de la estrategia, las fases de la formulación e implantación.
- El cambio debe conducir a la organización a obtener una gran eficiencia vía la racionalización y la transparencia.

En la Teoría de la Organización contemporánea la preocupación por las indefiniciones (anomalías, conflicto, caos, ambigüedad) ha conducido a un replanteo de los supuestos de funcionamiento organizacional. Partiendo de reconocer que existe una incapacidad para obtener conocimiento perfecto, como señala la racionalidad limitada (Simon, 1947) y del conflicto como elemento consustancial de la organización (March y Olsen, 1969) se da paso a un entendimiento ambiguo y parcial de las relaciones entre participantes. La vertiente de las anarquías organizadas resume esta preocupación por entender los acoplamientos flojos, o los espacios de ajuste entre actores aparentemente incompatibles (Del Castillo, 1995). Aún así, en el fondo, algunas posturas conservan una cierta ambición de manejo bajo el reconocimiento de la parcialidad y lo relativo de ésta (por ejemplo el llamado *cesto de basura*)¹⁸.

¹⁸ Desde otro punto de vista el cambio también puede observarse como una aspiración o un mito construido. Como se ha comentado, el uso de conceptos como misión y estrategia bien puede significar un esfuerzo por otorgar congruencia a un discurso que nace posterior a la acción, bien sea como una metáfora (Morgan, 1990) o bien como una evocación del orden para acotar la incertidumbre (Burrell 1998). Además, ahora aparecen bajo un lente más crítico los intentos por dotar a la administración pública de un sentido de eficacia irrestricta en donde la calidad, la reingeniería y otras técnicas representan la entrada a una modernidad distinta (Heydebrand 1989). Estos discursos pretenden allegarse un sentido del cuál, tal vez, se encontraron divorciados desde un inicio, por ello cada proceso de cambio requiere una explicación con mejores referencias internas y sin temor a dislocar la visión de integridad que puede convertirse, finalmente, en una camisa de fuerza.

En el caso de las organizaciones públicas es conveniente tomar en cuenta ciertos discursos teóricos que se ocupan del problema de manipular o no variables en pos de un resultado. En este aspecto es ya clásica la postura desarrollada por Allison (1969) sobre los modelos de decisión: racional, incremental y organizacional. A su vez es también bastante conocida la posibilidad de englobar las acciones del gobierno para observarlas como acciones o políticas públicas en donde la manera de solución se desarrolla a lo largo de un continuo de posibilidades, en cuyos extremos se encuentran, por un lado, una perspectiva racional (Paretto) y en la otra una incremental (Lindblom, 1959). La primera se caracteriza por una posibilidad de conocer y manejar variables de la realidad con opciones de cálculo orientado a la optimización de resultados. La segunda reconoce la importancia de cambios pequeños ante la imposibilidad de incidir sobre todos los aspectos de la realidad implicados en la acción a emprender. Para algunos, esta distinción significa únicamente una ilustración aproximada de lo que ocurre en la selección y uso de herramientas para solucionar problemas de política pública. La evolución de la disciplina refleja la división de estos puntos de vista (Aguilar, 1989).

La realidad de las administraciones municipales las coloca -como a cualquier otra organización- ante la aspiración de orientar ciertos cambios, el deseo de modificar su futuro, mientras los factores contextuales, las condicionantes institucionales e incluso las dinámicas entre grupos y hasta los imaginarios del decisor individual le muestran constantemente los límites de dicha aspiración. Para quienes investigamos estos fenómenos, un dilema central es determinar el peso de las variables agregadas en contraste con los procesos micro presentes en cada realidad específica.

Nuestras explicaciones sobre el cambio se arriesgarán, en un primer momento, a presentar una serie de constantes e incluso a identificar variables explicativas o detonantes del cambio. Pero sabemos que esta es únicamente una primera versión interpretativa y más adelante se señalar sus alcances y limitaciones.

3.3. Un contexto general de los gobiernos locales en México

Hoy día no se puede negar la relevancia alcanzada por los gobiernos locales en el proceso de cambio político en que nos encontramos inmersos. Basta recordar la paulatina modificación de los colores partidistas en los gobiernos municipales de las ciudades medias durante los años noventa del siglo pasado, provocando la llegada del PAN y el PRD a las áreas urbanas importantes del país, incluida la Ciudad de México (García Del Castillo, 1998 y 2007). Otro signo de este protagonismo inédito en el México posrevolucionario es la presencia de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). Esto nos lleva a cuestionarnos sobre los requerimientos estructurales del federalismo y las políticas descentralizadoras para aproximarse hacia un federalismo equilibrado y mejores resultados de las administraciones locales.

Las reglas generales que privan en el federalismo mexicano reflejan marcadas carencias. Eso explica en buena parte las fallas y limitaciones de los procesos de descentralización. A riesgo de resultar esquemáticos, conviene enumerar algunos de estos aspectos no cubiertos, a saber:

a) ***El Cambio Institucional.*** Siguiendo la definición de D. North (1993), las instituciones pueden concebirse como “las reglas del juego” de una sociedad, por tanto, no se reducen a las normas legales o a las organizaciones sino que incluso involucran a las formas aceptadas de interacción entre participantes en la sociedad, en y dentro del gobierno en sus lógicas organizacionales. En México, el funcionamiento del orden federal se encontró alejado del ejercicio real y cotidiano de la política y de las *policies*. Por varias décadas, los estados y municipios fungieron como engranes de la maquinaria federal y es hasta los últimos años del siglo pasado cuando esta situación empezó a cambiar pues se alcanzaron ciertas modificaciones como los cambios constitucionales al 115, las políticas descentralizadoras y la creación del llamado Ramo 33 que dota a los gobiernos locales de recursos financieros para la política social. Empero, los cambios legales no han sido

suficientes ni han encontrado consolidación¹⁹. En el aspecto programático también existen problemas, pues muchas dependencias conservan decisiones que claramente deberían descentralizarse (García Del Castillo, 2003 y García, Pérez y Santín, 2003). En el fondo, la institucionalización de los acuerdos para el nuevo contexto exigirá una reforma del Estado con perspectiva federalista.

b) *Distribución equilibrada de capacidades y competencias: nuevas relaciones intergubernamentales.* Es necesario trabajar sobre la distribución de competencias entre los niveles de gobierno. Por supuesto, esto tiene que ver con cambios dentro del diseño federalista, comprendiendo además la labor desde los gobiernos estatales y municipales para repartir el poder político. Dentro del ajuste de equilibrios, es importante tener claros los mecanismos de solución de conflictos y la coordinación de acciones. Bajo un principio de *subsidiariedad*, es conveniente repartir capacidades fijando el papel de cada miembro del pacto federal y teniendo como base la *corresponsabilidad*. Todos los integrantes del orden federal reciben los beneficios de pertenecer a éste, con la contraparte de someterse a la evaluación de resultados y el seguimiento en la puesta en marcha de sus políticas públicas. La participación de los estados y municipios en este escenario requiere de transparencia y equidad de trato y, a su vez, debe reflejarse en una actitud abierta hacia el ciudadano.

c) *Mejoras de gestión en los tres niveles: Innovación y cambio en la gestión pública.* Debemos reconocer que un obstáculo para la consolidación de los niveles de gobierno subnacionales es su atraso en materia administrativa. Por supuesto, aquí debe hacerse una distinción entre municipios, pues mientras un pequeño porcentaje (que además aglutina a la mayor parte de la población) presenta condiciones adecuadas de funcionamiento, la mayoría tiene serias dificultades de operación. La gestión pública local debe orientarse a la búsqueda de resultados

¹⁹ Un ejemplo es el hecho de que un amplio porcentaje de las adecuaciones a las normatividades secundarias a que obliga la reforma al artículo 115 constitucional de 1999 aún continúan pendientes. Por otro lado, en campos como la educación, salud o desarrollo urbano es común encontrar contradicciones legales en cuanto a las competencias entre niveles e instancias.

basada en la eficiencia, la eficacia y la calidad en procesos, pero sin olvidar la razón de ser del gobierno que es el ciudadano. Un buen gobierno no debe preocuparse exclusivamente por el funcionamiento y los resultados, sino por el impacto y la percepción de los gobernados. Para sentar las bases de legitimidad que le permitan funcionar, debe estar abierto al juicio ciudadano (*accountability*), actuar con transparencia y permitir una incorporación de los grupos organizados de la sociedad en las decisiones, haciéndolos conscientes de su papel y potencialidades (*empowerment*). Estos cambios contribuirían al surgimiento y consolidación de un nuevo tipo de gestión intergubernamental que permitiría cristalizar las potencialidades de un modelo federal y no hundirse en las trampas de procesos descentralizadores mal llevados y endebles en sus fundamentos políticos y administrativos. Por supuesto en esta revolución local el papel del cambio organizacional y el impulso a los procesos de aprendizaje e innovadores jugará un papel preponderante.

Hasta aquí encontramos carencias profundas en el contexto enfrentado por los municipios que exigen modificaciones desde la reforma estatal hasta las mejoras administrativas con óptica ciudadana, pasando por la consolidación de una red de relaciones intra e intergubernamentales, basada en la distribución de recursos y capacidades de decisión.²⁰

Por lo que hace a las capacidades de gestión de los gobiernos locales – responsables directos de cristalizar la descentralización- es importante señalar que prevalecen marcadas diferencias entre los diversos estados y municipios. En la mayoría de los gobiernos locales, persisten problemas serios de funcionamiento. Puede afirmarse que varias de estas problemáticas están ligadas a las fallas del

²⁰ Recordemos que en el fondo del federalismo subyace un principio de acuerdo mutuo (mutualidad) entre los integrantes del pacto federal y que dicho principio puede aplicarse en el mundo de las políticas para tres fines: “el primero es fundar y refundar los estados federales; el segundo es distribuir y redistribuir el poder político entre los gobiernos que constituyen los estados federales; y el tercero es el reto de diseñar y rediseñar las constituciones e instituciones que dan forma a los estados federales” (Schechter, 2000).

diseño federal que afectan aspectos de vital importancia, como por ejemplo: la profesionalización (por la alta rotación y la falta de evaluación con relación al desempeño), la planeación (por la imposibilidad de garantizar la continuidad de los proyectos) y la volatilidad de las innovaciones administrativas exitosas (dado el predominio de criterios políticos por sobre los resultados de gestión).

Es muy preocupante pensar que el 29.7% de los responsables de la seguridad pública tenga estudios únicamente de primaria (en ciertos casos inconclusa) o que el 20.3% de los responsables de servicios esté en la misma situación. Adicionalmente, tan sólo el 47.6% de los tesoreros tiene la licenciatura terminada, siendo éste uno de los puestos más delicados en la administración municipal (SEDESOL-INEGI, 2003). Otro dato preocupante es la alta rotación de los funcionarios municipales que en promedio no terminan ni siquiera los tres años de gestión. Con permanencias tan cortas, la probabilidad de acumular conocimiento y consolidar cualquier organización es prácticamente nula.

3.4. La innovación vista desde el Premio Gobierno y Gestión Local

En años recientes, se ha presentado en los espacios administrativos gubernamentales una serie de movimientos tendentes a mejorar los resultados de las llamadas políticas públicas. Bajo diferentes títulos -como la gestión y/o gerencia pública o la administración de la calidad a través de la certificación tipo ISO- emergen con frecuencia propuestas de innovación para alcanzar mayor eficacia, eficiencia y calidad en el servicio que, adicionalmente, debe guiarse por los reclamos de la población.²¹ También se ha incrementado la preocupación por hacer al ciudadano copartícipe en la definición de los cursos de acción del gobierno, transformando sustantivamente su papel para convertirlo en sujeto de la política y no

²¹ En este punto se discute frecuentemente sobre la conveniencia de observar a los beneficiarios como cliente, al cual debe satisfacerse con productos y servicios acordes a su demanda. No obstante, el contenido eminentemente político de su relación con el gobierno y su intrínseca naturaleza de sujeto capaz de opinar y decidir sobre asuntos públicos -además de la votación- trasladan el problema al ámbito de la participación ciudadana, la elección pública y la calidad de la democracia.

en un simple destinatario de las ofertas del gobierno. En ese sentido, se habla de permitir al ciudadano conocer mejor los resultados del gobierno, estableciendo mecanismos de transparencia que hagan posibles la rendición de cuentas (*accountability*) y el facultamiento (*empowerment*) de la sociedad organizada.

Por otro lado, el paulatino fortalecimiento del federalismo y los procesos descentralizadores -sobre todo mediante el traslado de una importante partida de gasto social conocida como Ramo 33 y el aumento de sus competencias legales- abren las puertas para una mayor participación de los gobiernos subnacionales (en el caso mexicano, estados y municipios) como agentes activos del desarrollo. Sin embargo, aún no es muy claro si estas instancias de gobierno local poseen las competencias e instrumentos idóneos para asumir este compromiso.

En las últimas décadas, parece haberse incrementado la inventiva de los municipios para atender los requerimientos de su población. Si sumamos a esta circunstancia el papel cada vez más significativo de los estados en el contexto nacional, podremos apreciar con exactitud la creciente importancia de los gobiernos subnacionales para el desarrollo. Así, estudiar, entender y difundir experiencias de gestión apegadas a la realidad mexicana se convierte en un proyecto de singular valía no sólo en términos del conocimiento, sino de la práctica política y administrativa.

3.5. Cambios en los gobiernos municipales de México: Una panorámica del Premio Gobierno y gestión local, 2001-2004

Pese a las limitaciones que les impone el diseño institucional un número significativo de gobiernos locales presentan una notable tendencia a innovar. En un federalismo que aún presenta serias contradicciones y ambigüedades en su marco legal, amén de dificultades de implementación derivadas de la forma en que se diseñan y operan los programas gubernamentales, resulta hasta cierto punto paradójico observar la constante búsqueda de mejoras en la gestión local. Como se ha comentado en

apartados anteriores una parte de la explicación se encuentra en el aumento de la competencia política y la intensidad de las demandas ciudadanas.

Pero persiste otro riesgo importante para la generalización de las innovaciones y la eventual consolidación de procesos de cambio: la paradoja de incentivos para la búsqueda de soluciones: Si bien la alta rotación de mandatarios subnacionales -que cambian trianualmente y sin posibilidad de reelección- atenta contra la consolidación e institucionalización de iniciativas exitosas, no es menos cierto que tal imposibilidad de reelección obliga a la búsqueda de mejoras que se reflejen rápidamente en resultados políticamente capitalizables por el alcalde y su equipo. Especialmente cuando estos funcionarios aspiren proseguir, a corto plazo, una eventual carrera ejecutiva o legislativa, ya sea en el estado o la Federación. Esto puede conducir a cambios aparentes y diluir opciones de mejora con mejores impactos en el largo plazo.

Rastrear la innovación y el cambio, resulta complicado por el tipo de datos - generales y agregados- que aparecen en las estadísticas nacionales. Indudablemente, la lectura correcta de las iniciativas de mejora sólo es posible cuando se realiza una revisión detallada de experiencias. En ese sentido, varios investigadores han planteado estudios de casos temáticos (Hernández y Villagómez, 2000; Díaz y García Del Castillo, 1996; Conde, 1996; Cabrero, 1994; Cabrero y García Del Castillo, 1995; Cabrero y Vega; 1999; entre otros); no obstante, el Premio *Gobierno y gestión local*, impulsado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. (CIDE) ha constituido un parteaguas en la acumulación y sistematización de datos.

Hasta 2008 el *Premio Gobierno y gestión local* ha acumulado 2355 experiencias, sin embargo nuestra aproximación analítica contempla, en primera instancia únicamente el periodo de 2001 a 2004. En esos primero cuatro años se contó con la participación de 1692 programas, los cuales fueron puestos en práctica por

Ayuntamientos de los 31 Estados de la República Mexicana y las 16 Delegaciones que integran el Distrito Federal.

A continuación, se presenta un balance en cuanto a la caracterización de tales programas en virtud de las modalidades desarrolladas, la complejidad de la tecnología en ellos aplicada y considerando el tamaño de las jurisdicciones responsables.

3.5.1. Balance de experiencias agrupadas

Como parte de nuestro ejercicio de aproximación sucesiva al fenómeno del cambio en las organizaciones municipales realizamos una valoración de los casos del premio en sus primeros cuatro años. Cuando se trabaja con cifras agregadas y únicamente se cuenta con los expedientes generales de cada programa presentado el grado de profundidad para interpretar se reduce sensiblemente.

Concientes de estas restricciones decidimos recuperar variables semejantes a las propuestas en algunos estudios clásicos de la Teoría Organizacional. Con base en nuestro ESQUEMA 1 del capítulo dos retomamos las variables de **tamaño, tecnología y contexto**. La intención es observar la influencia de ciertas variables en los procesos de cambio algunos municipios con respecto al tamaño tal y como en su momento proponen autores como Child (1959) o bien con otros matices más completos Pugh, Hickson y Hinings (1968). También consideramos el peso de la tecnología como propone Wodward (1965), aunque es justo señalar que nuestra propuesta es -como se verá más adelante- bastante libre en cuanto a clasificación. A su vez nos acercamos al problema de la incidencia de las estructuras y el aprendizaje entre organizaciones, en algo semejante al concepto del isomorfismo (Snack y Hinings, 1994). Por supuesto, detrás de esta forma de abordaje permanece una preocupación por no hacer a un lado los problemas de instituciones, tanto en lo económico (North, 1992) como en lo organizacional (March y Olsen, 1997) pues estos corresponden al tablero de juego de ajedrez (con sus reglas del juego) sobre el

cual se desarrolla el juego de las innovaciones locales inmersas en el contexto del poder.

Por razones de simplificación, las 13 modalidades de programas, máximo usado en 2003, fueron reagrupadas en 7, para cada año del período. Es justo señalar que esta reclasificación obedece a dos condiciones de las bases de datos: i) el hecho de que las clasificaciones tienen variaciones en ciertos años del periodo; ii) la intención de adecuar los programas de modo tal que fuese más clara la identificación de los métodos y técnicas utilizadas. Así definimos siete áreas o tipos de acción, a saber: Conservación ambiental; Fomento productivo; Servicios sociales; Infraestructura básica y equipamiento urbano; Modernización administrativa, fiscalización e integración ciudadana; Seguridad pública; Servicios públicos.²²

De entrada, el CUADRO 4 muestra los tipos de programa y su evolución entre 2001 y 2004. Así, puede observarse que las categorías de *Servicios sociales* (SS) y la de *Modernización administrativa, fiscalización e integración ciudadana* (MAFIC), en términos porcentuales, constituyen entre 50% y 60% de los programas en cada año. Estos procesos representan las partes predilectas para pretender instaurar nuevas cosas. Por su parte, *Seguridad pública e Infraestructura básica y equipamiento urbano* son las categorías cuyas caídas relativas (69.4% y 58.2%) son más llamativas, tomando en cuenta los años extremos; inclusive de 2001 a 2004 el descenso de las experiencias participantes alcanza casi 20%. Únicamente *Fomento productivo* y MAFIC tuvieron crecimientos relativos de 14.6% y 17.5%, en ese orden. En los siguientes años de 2004 a 2008 también se dan variaciones y caídas cuya explicación es diversa.²³

²² El agrupamiento más fuerte es el de Modernización administrativa, fiscalización e integración ciudadana (MAFIC) pero esto se justifica tanto por el hecho de que representan generalmente acciones administrativas ligadas con la búsqueda de resultados en mejoras de procesos e incorporan en mayor o menor grado la participación (aunque sea para una legitimación aparente).

²³ Juegan un papel preponderante los ciclos políticos pues el cambio de administraciones descarta automáticamente a potenciales participantes y modifican sensiblemente su número. Cabe señalar que se exige un mínimo de un año en operación y cuando estados como Oaxaca, Veracruz, Puebla o el Estado de México tienen cambio de autoridades pueden bajar sensiblemente los casos recibidos. También puede darse una difusión dispar en distintas entidades.

CUADRO 4

Programas municipales según tipo									
Tipo	2001		2002		2003		2004		Δ%
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	
Conservación ambiental	44	9.3	38	10.6	51	10.6	28	7.3	-36.4
Fomento productivo	48	10.1	46	12.9	40	8.3	55	14.4	14.6
Servicios sociales	97	20.5	100	28.0	146	30.4	66	17.3	-32
Infraestructura básica y equipamiento urbano	67	14.1	36	10.1	23	4.8	28	7.3	-58.2
Modernización administrativa, fiscalización e integración ciudadana	143	30.2	100	28.0	148	30.8	168	44.1	17.5
Seguridad pública	36	7.6	18	5.0	27	5.6	11	2.9	-69.4
Servicios públicos	39	8.2	19	5.3	45	9.4	25	6.6	-35.9
Total	474	100	357	100	480	100	381	100	-19.6

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del *Premio Gobierno y Gestión Local*.

En lo que concierne a la complejidad tecnológica, decidimos hacer una distinción entre programas de acuerdo a la tecnología utilizada. Partiendo de un marco general, optamos por identificar varios tipos de tecnología: blanda, dura, mixta y otras. La primera se refiere fundamentalmente al uso de procedimientos y métodos

fundamentalmente administrativos de mejora, adicionando -en muchos casos- el uso de paquetería (*software*). En la tecnología dura, se agrupó a las iniciativas basadas en el uso de tecnologías de construcción y control de procesos orientados básicamente a la gestión de obras. Los programas con clara combinación de estas dos -sin marcado predominio de alguna- se colocan en la tecnología mixta y se deja un espacio para programas diferentes en su concepción y por tanto difíciles de clasificar. En todo momento se buscó privilegiar los rasgos más característicos pues en la realidad la combinación de técnicas y métodos es el común denominador; la tarea de caracterizar bajo un criterio dominante cada experiencia tuvo mayores dificultades en el tema de servicios públicos. Como es fácil observar esta subdivisión nos conduce a problemas de interpretación y adicionalmente nos obliga a centrarnos en el concepto innovación y no en el del cambio pues en realidad se observa un programa y no una administración en conjunto y, adicionalmente, los ejecutores lo identifican claramente como un detonante de mejora, autocalificando los resultados como “exitoso”.

En el CUADRO 5, se constata el predominio de programas que enfatizan la aplicación de la tecnología blanda, es decir, la reingeniería organizacional y de métodos y procedimientos, amén de la primacía de los recursos cibernéticos y el conocimiento. Luego figuran los programas que combinan tecnologías duras y blandas, o sea, la aplicación de ciencias fácticas y sociales tanto en la construcción de infraestructura como en el desarrollo de la gestión administrativa y colectiva. De hecho, la tecnología mixta es la excepción a la tendencia decreciente: sus programas aumentan en casi 29%. También hay otros programas donde, ya sea por lo esporádico de las acciones o por lo incipiente de éstas, se tiende a instrumentar acciones de deslocalización o mecanismos de coordinación interjurisdiccional todavía por definir, representando un porcentaje reducido del conjunto.

CUADRO 5

Programas municipales según complejidad tecnológica									
Complejidad	2001		2002		2003		2004		Δ%
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	
Tecnología dura	80	16.9	10	2.8	6	1.3	14	3.67	-82.5
Tecnología blanda	315	66.5	270	75.6	356	74.2	278	73	-11.7
Tecnología mixta	59	12.4	62	17.4	90	18.8	76	19.9	28.8
Otra	20	4.2	15	4.2	28	5.8	13	3.41	-35.0
Total	474	100	357	100	480	100	381	100	-19.6

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del *Premio Gobierno y Gestión Local*.

Una de las preguntas centrales sobre la innovación, aprendizaje y potencial transferencia de prácticas exitosas está vinculada al origen de los programas de acuerdo con las capacidades administrativas y financieras de los ayuntamientos. Bajo esta lógica, los municipios más grandes en tamaño y con mayor diversidad de recursos tendrían ventajas relativas. Cabe recordar que el tamaño y la complejidad son variables recurrentes en las explicaciones del cambio y la innovación en las interpretaciones organizacionales, tal y como proponen los estudios de la contingencia (Child, 1972).

Precisamente, el CUADRO 6 refleja una tendencia sostenida de menor participación de municipalidades semiurbanas y otra intermitente de las rurales. Tanto así que ambas y las rurales menores llegan a oscilar entre poco más de la octava parte y menos de la quinta en todos los años del concurso estudiados. Igualmente, hacemos notar que las grandes ciudades se ubican como la primera o segunda fuente de programas, al lado de las metrópolis y los municipios urbanos. Una explicación

provisional haría suponer que estos tres grupos de municipios tienen no sólo mayor disponibilidad presupuestaria, sino sobre todo una burocracia más capacitada, lo cual les confiere ciertas ventajas a la hora de innovar y actualizar iniciativas en diferentes áreas de gobierno.

CUADRO 6

Programas según tamaño del municipio									
Tamaño	2001		2002		2003		2004		Δ%
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	
Metrópolis	104	21.9	87	24.4	58	12.1	79	20.7	-24
Gran ciudad	125	26.4	121	33.9	230	47.9	122	32.0	-2.4
Urbano	155	32.7	86	24.1	119	24.8	130	34.1	-16.1
Semiurbano	75	15.8	56	15.7	56	11.7	41	10.8	-45.3
Rural	14	3.0	7	1.96	15	3.1	7	1.8	-50
Rural menor	1	0.2	0	0	2	0.4	2	0.5	100
Total	474	100	357	100	480	100	381	100	-19.6

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del *Premio Gobierno y Gestión Local*.

Cabría preguntarnos también sobre el efecto de los contextos sociales y económicos sobre el desempeño de los gobiernos municipales. Una manera de acercarnos es constatar las condiciones de vida de los habitantes. En este sentido el CUADRO 7, construido considerando el grado de desarrollo humano (GDH), propio de la metodología del Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD)²⁴. Se observa que la participación de municipios con GDH medio o bajo ha sido muy escasa, predominando los programas emanados de ayuntamientos cuyas poblaciones son calificadas con GDH alto, esto es, de metrópolis y grandes ciudades.

²⁴ Los datos se presentan anualmente y aquí se recuperan las cifras correspondientes a 2005. La series actualizadas están disponibles en la página de Internet www.undp.org.mx/desarrollohumano

CUADRO 7

Programas según grado de desarrollo humano de los municipios								
GDH	2001		2002		2003		2004	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Alto	272	57.4	197	55.2	305	63.5	217	57.0
Medio alto	188	39.7	154	43.1	159	33.1	157	41.2
Medio bajo	11	2.3	6	1.7	16	3.3	4	1.0
Bajo	3	0.6	0	0.0	0	0.0	3	0.8
Total	474	100	357	100	480	100	381	100

Fuente: Elaboración propia.

Hasta aquí hemos encontrado relaciones explicativas que colocan al tamaño, la complejidad y las condiciones contextuales como elementos fuertes para explicar la participación de los municipios en el certamen. Ahora cabe preguntarnos si algunos municipios tienen una representación y presencia continuada notable. Obsérvese que el CUADRO 8 indica la concentración de entre la quinta y tercera parte de programas municipales en grupos que van de 7 a 10 ayuntamientos. Mucho más todavía, las municipalidades comprendidas en otras tantas entidades federativas aglutinan al menos 60% de las iniciativas registradas en el Premio *Gobierno y Gestión Local*. Nuevamente, las metrópolis y grandes ciudades copan la escena.

En el núcleo de gobiernos innovadores aparecen Tijuana, Monterrey, Hermosillo, Aguascalientes, Cuernavaca, León y Oaxaca. Aquí encontramos una coincidencia con estudios y opiniones que colocan a estos municipios como experiencias importantes en la ola innovadora de los últimos años con la única excepción de Oaxaca que bien puede ser el resultado de hechos coyunturales y no necesariamente inscribirse en una tendencia sostenida. Las entidades que reúnen el mayor número de propuestas son: Baja California, Puebla, Estado de México, Nuevo

León, Aguascalientes, Oaxaca y Guanajuato. Nuevamente se da una relación bastante lógica con respecto a sus capacidades y potencialidades, como se puede corroborar con recientes estudios de competitividad local (Cabrero, Orihuela y Rojo, 2007, por ejemplo).

CUADRO 8

Concentración de programas según nivel de gobierno				
Año	Municipios		Entidades federativas	
	Concentración relativa	Municipios con más programas	Concentración relativa	Entidades con más programas
2001	10 ayuntamientos con 167 programas de 474 (35.2%)	Tijuana (46) y Aguascalientes (26)	10 entidades con 301 experiencias (63.5%)	Baja California (57) y Puebla (44)
2002	9 ayuntamientos con 111 programas de 357 (31.1%)	Monterrey (23) y Hermosillo (17)	7 entidades con 257 experiencias (72%)	México (65) y Nuevo León (60)
2003	8 ayuntamientos con 167 programas de 480 (34.8%)	Aguascalientes (74) y Cuernavaca (21)	8 entidades con 288 experiencias (60%)	Aguascalientes (74) y Oaxaca (46)
2004	7 ayuntamientos con 77 programas de 381 (20.2%)	León (19) y Oaxaca (17)	10 entidades con 236 experiencias (61.9%)	Guanajuato (35) y Nuevo León (34)

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, cuando se pregunta si la complejidad tecnológica se encuentra asociada al tipo de programas que se instrumenta, al grado de desarrollo humano de las jurisdicciones participantes o al tamaño de éstas, vale acotar que el valor calculado del estadístico χ^2 para cada variable mencionada permitiría rechazar la hipótesis de *ninguna asociación* de ellas respecto a la complejidad tecnológica.²⁵ En otras palabras, la complejidad tecnológica sí podría ser explicada a partir de la presencia de las citadas variables. A mayor tamaño y mejor grado de desarrollo humano existe una posibilidad mayor de utilizar la tecnología. Las combinaciones demuestran una consistencia explicativa muy lógica. Se tiende a utilizar tecnologías blandas en programas sociales, y modernización administrativa, en este último rubro crece el uso de tecnologías mixtas con relación a otras tareas mientras en infraestructura se incrementa el uso de tecnologías duras.

Entre prácticas exitosas compiladas por el Premio, se cuentan muchísimos casos orientados a la solución de problemas que difieren entre sí en cuanto a origen, alcance y grado de complejidad. Asimismo, es posible observar en las experiencias un menor o mayor involucramiento de los gobiernos municipales y de otras instancias ejecutivas. Todavía así, otra forma plausible de clasificar las innovaciones partiría de recuperar su nivel de acción, resultando útil la clasificación presentada por Cabrero (1995) que se sintetiza en la CUADRO 9.

CUADRO 9

Clasificación de las innovaciones según nivel de aplicación	
Nivel de análisis de la innovación	Tipo de cambios a examinar
Nivel funcional de la innovación	Nuevas tareas, procesos, técnicas administrativas
Nivel estructural de la innovación	Nuevas formas organizativas
Nivel comportamental de la innovación	La modificación de patrones de conducta
Nivel relacional de la innovación	Cambios en las redes de innovación en la Administración Pública

Fuente: Cabrero (1995c).

²⁵ Para detalles, véase el anexo estadístico.

Bajo este esquema, podemos afirmar que la mayoría de las propuestas reportadas en el periodo estudiado manejan la innovación a nivel de lo funcional y estructural. Obviamente, existen marcadas diferencias en la manera de hacerlo, lo cual tiende a vincularse con la complejidad, capacidad técnica y tamaño de la organización municipal. El contar con mayores recursos (humanos, financieros y tecnológicos) permite atacar problemas de organización y plantear la reconfiguración de procesos con relativa facilidad. Esto puede dar paso a una articulación ingeniosa de los recursos disponibles o de pronto acceso. Por otro lado, debe subrayarse que los cambios en lo comportamental y relacional requieren, por lo general, un trabajo de largo plazo, pues se trata de modificar estructuras mentales de los participantes, sobre todo las rutinas burocráticas, o de ampliar sustancialmente los contactos con otros actores. Resulta conveniente marcar por cada área temática los rasgos de las innovaciones.

Justo en este momento cabe anotar algunos puntos muy importantes para acotar los resultados de este primer ejercicio, a saber:

1. El ejercicio se realiza con un conjunto de municipios que de manera voluntaria deciden participar en un certamen para mostrar lo que a su juicio consideran experiencias valiosas, exitosas y/o buenas prácticas. Por ello hay de inicio una elección para integrarse a nuestra muestra, con diferencias en cuanto al acceso a la información o el valor simbólico otorgado por los potenciales participantes al premio. Esto representa limita las generalizaciones de los resultados encontrados. Aún así es conveniente indicar que las selecciones de otras muestras abiertas también enfrentarían restricciones semejantes tanto en diseño como en la recolección de datos y la interpretación.
2. Dentro de la muestra se puede establecer cuáles municipios tienden a innovar bajo ciertos esquemas, entendiendo a la innovación como un cambio provocado y premeditadamente previsto. Sin embargo, si intentáramos

trasladar esto a una explicación nacional en un primer momento únicamente podríamos marcar quienes deciden participar con mayor frecuencia en el premio. Aún así se cuenta con un número importante analizado (1692) para el periodo, lo cual es muy significativo en el contexto nacional. Lo cierto es que un grupo de gobiernos municipales constantemente deciden participar pues consideran que su tarea es correcta y valiosa, merecedora de reconocimiento. Así, encontramos a un conjunto de organizaciones cuyos administradores construyen una imagen de si mismos (Aktouf; 1987) e incluso un lenguaje y actitudes para convertirse en agentes de cambio (Bartlett y Kayser, 1980). Nuestra experiencia empírica como evaluadores u observadores de las tendencias nacionales nos permiten corroborar la importancia que un número creciente de municipios confieren a su desempeño.

3. El peso de los recursos y capacidades tiene una importancia nodal en la búsqueda de innovaciones entre los municipios considerados en nuestro ejercicio. Las variables de tamaño, tecnología y contexto se relacionan con la propensión a innovar y en su caso buscar combinaciones de mejora con mayor permanencia en el tiempo. Las condiciones favorables propician ambientes positivos para explorar caminos nuevos pero creemos que esta no es una relación automática y por eso en los siguientes apartados proponemos una lectura diferente de las transformaciones municipales.

Este primer acercamiento nos proporciona valiosa información sobre los esfuerzos innovadores de los municipios mexicanos, pero a su vez nos ha colocado frente a límites de un estudio que busca agregar tendencias. Desde el uso de un grupo concreto de casos a estudiar hasta la interpretación deben observarse cuidadosamente y la aspiración por las generalizaciones podría resultar demasiado ambiciosa.

3.6. Interpretación cualitativa de algunas experiencias del periodo 2000-2008. Premio Gobierno y Gestión Local y Premio Hábitat-CIDE-SEDESOL

La observación de las realidades organizacionales con mayor detalle no puede encontrarse fácilmente en las cifras agregadas que reducen la realidad al dato. Aunque las cifras permiten construir un perfil de comportamientos probables o hasta deseados es a través de la observación directa e incluso de la observación participante como se consigue armar el rompecabezas de los procesos de cambio y aún allí habrá dificultades de análisis. Antes de abordar el caso concreto de León, Guanajuato -en el capítulo final- decidimos hacer un recorrido sobre la identificación de variables que pueden proporcionar cierta luz sobre el desarrollo de procesos administrativos, programas y proyectos con resultados atractivos tanto desde el punto de vista de sus implementadores como para algunos evaluadores externos.

El estudio del cambio desde la perspectiva de variables generales agregadas nos proporcionó pistas importantes para entender las condicionantes del cambio y relaciones que pueden crear condiciones que susceptiblemente propicien condiciones para innovar y/o cambiar en los municipios. Sin embargo, nos deja una impresión de carencia de elementos para definir los porque y como de los proyectos con buenos resultados.

Con el afán de afinar nuestra aproximación incorporamos ahora un análisis de cuarenta casos documentados en el periodo de 2001 a 2008. La mayoría corresponden a experiencias inscritas en el ya mencionado *Premio Gobierno y Gestión Local* pero se adicionan otros provenientes de las base de datos del *Premio Hábitat CIDE-SEDESOL*. Este último es una iniciativa desarrollada por el CIDE a instancias de la SEDESOL con la intención de premiar experiencias y proyectos relevantes que contaron con apoyo federal a través del Programa Hábitat; en el periodo de 2004 hasta 2007, las cuatro ediciones estuvieron a bajo mi responsabilidad. El método para evaluar fue muy semejante al del certamen de gestión: a) se iniciaba con una recolección de experiencias y un grupo de expertos

valoraba tanto el cuestionario enviado por los municipios como un anexo de información relevantes; b) posteriormente se seleccionaba un número de alrededor de veinte semifinalistas que eran visitados por un grupo de expertos; c) se hacía otra evaluación basada en los reportes de investigación para escoger a diez finalistas; d) por último los implementadores presentaban sus experiencias en un evento abierto al público ante un jurado ciudadano y se escogía a los ganadores. En el periodo señalado se alcanzó a conformar una base de datos de 292 casos.²⁶

Los casos seleccionados para este segundo paso en nuestra aproximación a la comprensión del cambio fueron visitados de manera personal, algunos de ellos en varias ocasiones. Durante las visitas se tuvo la oportunidad de conversar -en la mayoría de los casos- con el alcalde y se tuvieron sesiones de trabajo con los responsables de la ejecución y conversaciones con los beneficiarios. Justo la selección de estos casos se basó tanto en su importancia con respecto a otros también visitados y en la información de ellos obtenida.

Siguiendo con la idea de abordar los temas seleccionados para explicar el cambio retomamos nuevamente el ESQUEMA 1 del capítulo dos y nos concentramos en las variables de:

- Toma de decisiones
- Racionalidad medios fines
- Liderazgo
- Sedimentación
- Poder

²⁶ A lo largo de su realización los responsables académicos del Premio Hábitat siempre contamos con libertad para la evaluación y nuestra responsabilidad hasta la definición de finalistas nos permite afirmar que implicaba un trabajo serio de análisis. En las cuatro ediciones se contó con la colaboración de investigadores del CIDE, la UNAM, la UAM, el COLEF, el Instituto Mora, el Colegio Mexiquense además de organismos internacionales (como la responsable de ONU-Hábitat internacional en México) y organizaciones civiles. Por supuesto, al igual que el *Premio Gobierno y Gestión Local* se contó con una metodología para la evaluar e instrumentos guía para el trabajo de campo. Existe una base de datos de todos los reportes y los referentes a los finalistas están disponibles en las revistas y discos compactos que están a disposición pública. También es posible consultar Buena parte de la información en la página de Internet de la SEDESOL.

Para organizar los datos de los casos se realizó una revisión de los documentos disponibles y se identificó la trascendencia de algunos elementos relevantes dentro de los procesos. Esta tarea fue complicada pues los tiempos y el grado de consolidación de los proyectos son muy diversos, como también lo son los instrumentos privilegiados para la ejecución o la intensidad de la participación de los actores sociales organizados. Finalmente se definieron los aspectos a valorar y se estableció una escala de comparación considerando los siguientes puntos:

ASPECTOS A VALORAR:

(LF) Liderazgo Fuerte.

(DD) Descentralización de decisiones y/o concertaciones y acuerdos.

(OA) Objetivos acordados y claros.

(DM) Definición de métodos de trabajo.

(PC) Participación ciudadana.

(RIGF) Relaciones Intergubernamentales favorables.

(RS) Recursos suficientes.

CALIFICACIONES:

(MI) Muy Importante.

(I) Importante.

(NR) No relevante.

(NI) No hay información suficiente.

La claridad de los objetivos, la definición de métodos de trabajo y la descentralización de las decisiones y/o concertaciones y acuerdos dan cuenta de los problemas de la toma de decisiones y la racionalidad medios-fines. Cabe recordar que la aspiración de los modelos racionales es encontrar claridad en los fines y la relación medios fines mientras otras perspectivas valoran la posibilidad de alcanzar acuerdos, tal y como argumenta Lindblom (1959) al comparar los modelos de la raíz

y las ramas, o como se observa en las propuestas de la administración científica y las perspectivas que recuperan conceptos de caos y ambigüedad (Ibarra y Montaño, 1986). Adicionalmente los métodos de trabajo inciden sobre los matices adquiridos por el cambio. En ocasiones el discurso del cambio se asume a un conjunto de técnicas que dan sentido a la acción de los participantes.

El liderazgo aparece a lo largo de la literatura organizacional como elemento explicativo del cambio. Sin embargo, por lo general, es difícil establecer su peso. En esta ocasión lo rescatamos como un aspecto capaz de detonar y dar destino a las acciones municipales. Aunque por lo general se rescata la capacidad de los alcaldes es muy importante señalar que también se toma en cuenta el papel de los empresarios de política o de los agentes de cambio (Bartlett y Kayser, 1980).

Los factores de *relaciones Intergubernamentales favorables* y *recursos suficientes* factores hablan de las condiciones contextuales propicias que abren posibilidades para la innovación e incluso pueden favorecer este y otros tipos de cambio. Cabe señalar que cuando valoramos los recursos partimos de un criterio relativamente simple: detectar si la acción dependió de “recursos extraordinarios” o se había realizado con los mismos límites manejados antes del proceso de ruptura o innovación. En cuanto a las RIG se enfatizó el hecho de no encontrar obstáculos, aunque, en el extremo, para ciertos casos el proceso dependió de un impulso desde los gobiernos federal o estatal.

Considerando que las acciones de cambio y las rupturas innovadoras se dan dentro de un vínculo entre gobernantes y gobernados es conveniente observar el grado de participación. La observación busca identificar la manera en que se arma el proceso de implementación, recordando éste es un proceso de construcción de acuerdos que hacen posible la concretización de una determinada política (Van Metter y Van Horn, 1993). Partiendo de estas definiciones los resultados de la revisión de casos se resumen en el CUADRO 10.

CUADRO 10
Experiencias presentadas a los Premios *Gobierno y Gestión local* y al Premio
Hábitat CIDE-SEDESOL
entre 2001-2008 evaluadas directamente

Casos evaluados de forma directa	LF	DD	OA	DM	PC	RIGF	RS
1. Consejo consultivo para el desarrollo turístico en Ixtapan de la Sal: una experiencia exitosa de democratización de la administración pública municipal, 2001.	MI	MI	MI	MI	I	I	NR
2. Encauce de ríos: hacia una política de prevención, en Motozintla de Mendoza, Chiapas, 2001.	I	I	MI	MI	MI	I	I
3. Descentralización de los servicios de salud a la población abierta del municipio, Navojoa, Sonora, 2001.	MI	MI	MI	MI	MI	MI	I
4. Mazapa de Madero, Chiapas: Organización comunitaria para la participación ciudadana 1999-2001, evaluado en 2001.	MI	MI	MI	MI	MI	I	I
5. Participación ciudadana para el desarrollo Municipio de Berriozabal, Chiapas (Autor del artículo: Leticia Santín y V. Mote).**	MI	I	MI	MI	MI	I	I
6. Rehabilitación de microcuencas, Guanajuato, Guanajuato, 2002.	I	I	MI	MI	I	I	MI
7. Mejoramiento de caminos, Ixtlahuaca, Estado de México, 2002.	MI	NR	MI	MI	I	MI	MI
8. Promoción económica Mexxicacán, Jalisco 2002 (Autor del artículo: Antonio Sánchez).**	MI	MI	MI	MI	MI	MI	I
9. León hacia el futuro: ordenamiento sustentable del territorio - Visión 2025-, León Guanajuato, 2002.	MI	MI	MI	MI	I	MI	MI
10. Programa integral de administración y control, Corregidora, Querétaro, 2002.	MI	I	MI	MI	NR	I	NR
11. Fideicomiso para la educación en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2003.	MI	MI	MI	I	I	I	NR
12. Modernización y Mejora del servicio de limpia en Hermosillo, Sonora, 2003.	MI	I	MI	MI	I	I	MI
13. Todos Planeando Juntos en Villacorzo, Chiapas, 2003.	MI	MI	MI	MI	MI	MI	MI
14. Sistema de Información de Desarrollos Urbanos de	I	I	I	MI	MI	MI	MI

la ciudad de Aguascalientes, Aguascalientes, 2003 (no finalista).							
15. Plan de ordenamiento de la reserva del ejido Jaltomate, Aguascalientes, Aguascalientes, 2003 (no finalista).	MI	I	I	MI	MI	MI	I
16. Aplicación óptima de los recursos públicos en las adquisiciones, Mérida Yucatán, 2004.	MI	I	MI	MI	I	MI	I
17. Modernización del servicio público de transporte, León Guanajuato, 2004.	I	I	MI	MI	I	I	MI
18. Casa de la Mujer Maltratada, Tlaxcala, Tlaxcala, 2004 (Premio Hábitat).	MI	ND	I	I	MI	I	MI
19. Escuela de Barro Bruñido "Atlahapa", 2004, Tlaxcala, Tlaxcala (Premio Hábitat).	MI	NR	I	NR	MI	MI	I
20. Centro Regional de Servicios de Salud para la Atención de personas con capacidades diferentes, Coatzacoalcos, Veracruz, 2004 (Premio Hábitat).	MI	I	MI	I	NR	MI	MI
21. Macroplaza comunitaria en la colonia Territorio Federal, Othón P. Blanco, Quintana Roo (ambos) 2005.	MI						
22. Basura que no es Basura, León, Guanajuato, 2005 (Manuel Díaz Flores). **	NR	I	MI	MI	MI	NR	I
23. Programa Integral de Mejoramiento de la Calidad de Vida (PIMCA), Ensenada, Mexicali, Playas de Rosarito, Tecate y Tijuana, Baja California 2005 (Premio Hábitat).	MI	MI	MI	MI	I	MI	MI
24. Obras para la recarga del acuífero y evitar encharcamientos severos, Iztapala, D.F. 2005 (Premio Hábitat).	MI	NR	MI	MI	I	I	I
25. Restauración ecoturística y catalogación de las riberas de chinampas, Xochimilco, D.F. 2005, (Premio Hábitat).	I	NR	I	MI	MI	I	MI
26. Sistema de participación ciudadana de la Agencia Hábitat, León, Guanajuato, 2005 (Premio Hábitat).	MI	I	MI	I	MI	I	I
27. Centro de Desarrollo Comunitario de atención a la mujer y al adulto mayor, Ecatepec de Morelos, Estado de México, 2005 (Premio Hábitat).	NR	I	MI	NR	MI	MI	I
28. Macrocentro de desarrollo comunitario "Fuente de la sabiduría", Solidaridad, Quintana Roo, 2005 (Premio Hábitat).	I	I	I	NR	MI	MI	MI
29. Módulos de capacitación para la utilización	I	I	I	I	MI	NR	MI

ecológica de los patios de los polígonos Hábitat, Mérida, Yucatán, 2005 (Premio Hábitat).							
30. Programa de Desarrollo Regional, Ensenada, Baja California, 2006 (Premio Hábitat).	MI	MI	MI	MI	I	MI	I
31. Rehabilitación integral de agua potable en la cabecera municipal, Las Margaritas, Chiapas, 2006 (Premio Hábitat).	MI	NR	MI	M	I	I	MI
32. Tres modelos de operación del Programa Hábitat, Puebla, Puebla, 2006 (Premio Hábitat).	MI	I	MI	MI	MI	I	I
33. Recuperación urbana, arquitectónica y cultural del <i>Vía Crucis</i> , Puebla, Puebla, 2006 (Premio Hábitat).	MI	NR	I	MI	NR	I	NR
34. Rehabilitación de la imagen urbana del barrio de Santiago segunda etapa, Puebla, Puebla, 2007, (Premio Hábitat).	MI	I	I	MI	MI	I	MI
35. Proyecto Integral de actualización catastral en incorporación al catastro de nuevos asentamientos, Boca del Río, Veracruz, 2007 (Premio Hábitat).	MI	NR	MI	MI	NR	MI	NR
36. Sendero intermunicipal de movilidad alterna, Tulancingo de Bravo, Hidalgo, 2007 (Ambos premios).	I	I	MI	I	I	MI	NR
37. Riesgolandia. Una forma de aprender a cuidarnos, Cozumel, Quintana Roo, 2007 (Ambos premios).	MI	I	I	MI	MI	I	NR
38. Abuelitos en acción, Irapuato, Guanajuato, 2007 (Premio Hábitat).	MI	I	MI	I	MI	I	I
39. Museo educativo itinerante, Querétaro, Querétaro, 2007 (Premio Hábitat).	MI	MI	MI	I	MI	I	NR
40. Tecnología de punta en el manejo hídrico, Zumpango, Estado de México, 2008.	MI	I	I	MI	NR	MI	I

Fuente elaboración propia con base en los artículos y reportes de investigación realizados personalmente para el Premio Gobierno y Gestión Local y para el Premio Hábitat CIDE-SEDESOL.

* Algunos artículos o reportes fueron realizados en co-autoría.

**Sólo tres reportes o artículos no son de autoría propia y se señala a los responsables en el interior del cuadro.

3.7 Comentarios al primer acercamiento al cambio en los gobiernos locales

Los procesos innovadores de los gobiernos locales representan un fenómeno singular en México pues en ellos se sintetizan buena parte de las dificultades de transformación del Estado-nación de la administración pública y sus organizaciones. Además, la tarea de los gobiernos municipales incide directamente en las

características asumidas por el proceso de políticas públicas, así como sobre los participantes en el mismo.

La nueva realidad local mexicana ha despertado a actores antes subsumidos en procesos centralizados de decisión. Al hacer evidentes las diferencias políticas, la construcción de consensos y acuerdos entre los actores políticos de diferentes esferas de gobierno²⁷ se convierte en un requerimiento *sine qua non* para la creación de mejores vías de acción gubernamental o simplemente para su adecuada implementación. Adicionalmente, el aumento de las exigencias sociales con la emergencia de nuevos grupos organizados coloca una mayor presión sobre la participación ciudadana que, a su vez, debe rebasar lo límites de una interacción pasiva y abrir paso a una comunicación directa entre gobernantes y gobernados, otorgando a estos últimos las herramientas que les permitan exigir mejores resultados y una mayor transparencia tanto en el uso de recursos públicos como en la definición de alternativas. A este panorama debe sumarse el interés creciente de grupos de interés específicos por incidir en la definición de políticas que los afectan (por ejemplo, los empresarios, banqueros y comerciantes), particularmente en espacios locales.

En este mar de transformaciones, los marcos institucionales no están siendo adaptados con suficiente velocidad y haría falta pensar en las modificaciones que todavía se requieren (Cabrero, 2008; García Del Castillo, 2007). Más allá de los cambios estructurales pendientes, no se han alcanzado acuerdos para dirimir conflictos entre niveles de gobierno, y queda pendiente una importante labor legislativa por lo que prevalecen las contradicciones legales y tiende a crecer el número de controversias constitucionales.²⁸

²⁷ Entre otros, autoridades federales, funcionarios de los tres niveles, gobernadores, alcaldes, legisladores federales y locales. Adicionalmente, se requiere un fuerte trabajo no sólo del Congreso de la Unión sino de los Congresos Locales.

²⁸ La figura de la controversia constitucional permite a los gobiernos locales inconformarse con las decisiones de otro nivel de gobierno u otro espacio de competencia.

Ahora bien, los procesos de innovación interna y de mecanismos para armar mejores gobiernos no pueden ser ajenos a esta realidad. Así, el surgimiento de los llamados casos exitosos -eventuales mejores prácticas- ocurre en función de los resquicios que permiten las limitaciones legales o programáticas, demostrando la capacidad de los estados y, sobre todo, de los municipios para asumir sus responsabilidades y vencer obstáculos²⁹. Desafortunadamente -como producto de la heterogeneidad municipal- no todos tienen las mismas capacidades de respuesta ni son capaces de generar ventajas competitivas (Porter, 2005) en términos de gestión pública. En buena medida, los resultados del análisis de resultados del Premio son el espejo de las diferencias entre municipios.

Por lo hasta ahora descrito, es posible afirmar que los momentos de innovación y cambio detectados tanto en el *Premio Gobierno y Gestión Local* como en el *Premio Hábitat CIDE-SEDESOL* se mueven y definen entre tres grandes elementos:

- *Complejidad de la problemática a atender.* De acuerdo con los problemas a atacar cada municipio arma propuestas *ad hoc*. Pero sin duda la posibilidad de llegar a respuestas más exitosas continúa dependiendo de factores contextuales -como los descritos en nuestra aproximación por las variables tamaño, tecnología y contexto- y de la capacidad de los equipos para comprender el trasfondo del problema y atacarlo de una manera ordenada y en ocasiones novedosa. Un adecuado diagnóstico -rescatando los elementos significativos y enfocando de una forma clara aunque no exhaustiva los problemas- suele ser la base para construir acciones exitosas, aunque sólo se atiendan un o algunos asuntos prioritarios. Por otro lado, es justo que señalemos que algunos de los retos todavía superan, con mucho, la inventiva municipal, como ocurre con el grave deterioro ecológico o la escasez creciente de recursos hídricos.

²⁹ Tales responsabilidades han ido en aumento con modificaciones legales que les asignan tareas en el ámbito de la política social, la transparencia y la rendición de cuentas.

- *Recursos y capacidades.* La puesta en marcha de políticas públicas locales suele estar en función de los montos presupuestales disponibles o de la factibilidad de generar recursos propios. Cuando hablamos de recursos y capacidades, nos referimos también a la inteligencia de los equipos a cargo de la decisión e implementación de acciones, así como a las condiciones favorables de las relaciones intergubernamentales. Si un municipio ha conseguido el apoyo de otros niveles de gobierno y/o un fuerte apoyo de su comunidad, puede incrementar su capacidad de respuesta, pero esta vinculación no es automática como se puede corroborar en varios de los cuarenta casos listados.³⁰
- *Actores y características de la demanda.* Desde la perspectiva organizacional la creación de acuerdos entre actores, el adecuado ejercicio del poder y la formación de coaliciones permiten avanzar en los procesos de cambio organizacional (Crozier y Friedberg, 1990; Mintzberg, 1992). Para las organizaciones públicas, en el proceso de *políticas públicas locales*, se hace evidente la participación de actores específicos, quienes exigen decisiones compatibles con sus intereses. A ello habría que agregar la diferencia en las demandas según el grado de organización, la ubicación espacial, la visibilidad e intensidad de la demanda para su incorporación a la agenda y su eventual atención (Subirats, 1993). Por ejemplo, los grupos urbanos se organizan de una manera diferente para obtener respuestas del gobierno con relación a poblaciones rurales y/o dispersas; dando lugar a variaciones en los modelos y esquemas participativos y pudiendo reflejarse además en una exigencia más definida capaz de presionar por la transparencia y el facultamiento.

Ciertos factores parecen incidir directamente en el éxito de los programas instaurados en cada realidad municipal. La adecuada valoración de la complejidad, y -dentro de ella- la delimitación de problema, constituye un primer paso para dar

³⁰ De hecho existen varias experiencias desarrolladas con pocos recursos que han funcionado por la combinación de otros factores. Resultaría complicado extenderse en esta ejemplificación pero se sugiere revisar los artículos del CUADRO 10 que señalan como no relevante la disposición de recursos extraordinarios.

sentido a las acciones propuestas. La adecuada combinación de los recursos tiene que ver con la capacidad técnica de los equipos decisorios y la potencialidad propia de las administraciones locales (recursos técnicos, materiales y financieros). Asimismo, los participantes en el escenario o arena política definen los contornos y el tipo de problema que se enfrenta; su mayor o menor ingerencia tiene un efecto sobre la instrumentación de los programas concretos. Por complemento, estos actores pueden influir sobre los términos de las respuestas y su grado de sofisticación. Todas estas variables pueden verse sensiblemente alteradas por la capacidad económica que, a final de cuentas, es la que abre posibilidades para la acción de los gobiernos locales. En el ESQUEMA 3, se muestra un circuito simplificado de algunas de las características que favorecen un buen destino para las políticas y programas municipales

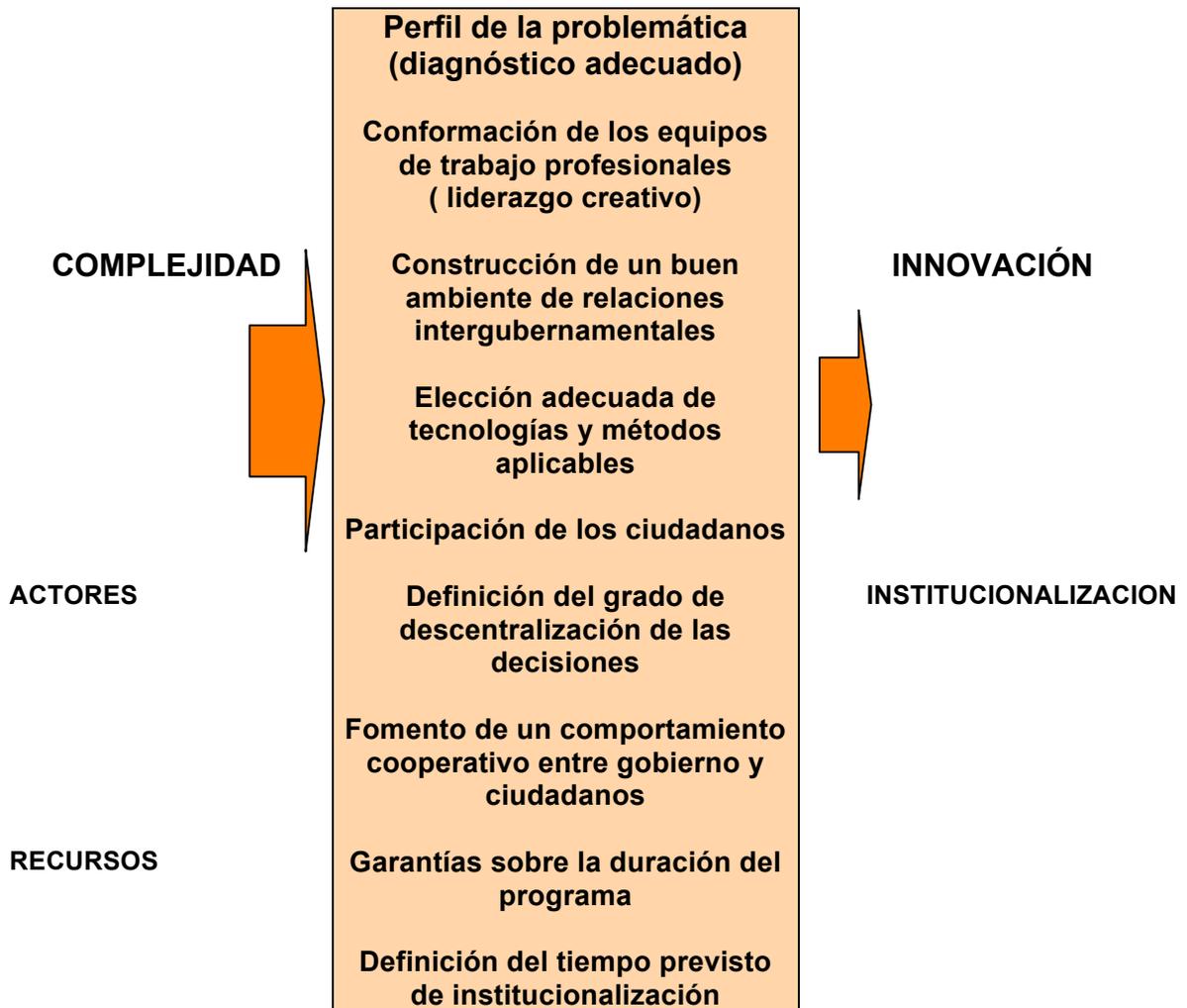
En México, igualmente se perciben diferencias sobre las formas de innovar entre las distintas regiones, con una tendencia a utilizar un manejo más elaborado del centro hacia el norte del país. Además, los municipios medianos y pequeños utilizan modelos de participación simples que en ocasiones tratan de rescatar elementos hace tiempo presentes en su sociedad³¹. En este sentido, el sur parece más proclive a recuperar esquemas autóctonos de organización comunitaria. Otro elemento importante es la influencia de técnicas administrativas de mejora que se asemejan a las utilizadas en el sector privado o bien se inscriben en la corriente de la *Nueva Gestión Pública*, privilegiando una lectura que se preocupa por la eficiencia (Bozeman, 1998). La búsqueda de legitimidad sobre los resultados se ha traducido, por un lado, en la participación y la transparencia y, por otro, en la inquietud por lograr “buenas calificaciones,” tales como la norma ISO. Desafortunadamente establecer un equilibrio en esta ecuación eficacia, eficiencia y legitimidad suele ser muy complicado (Cabrerero, 1995b).

³¹ Nos referimos a esquemas culturalmente valorados que en ciertas realidades tienen sus raíces en tradiciones como el tequio o la fajina.

Nuestra intención en este capítulo ha sido colocar marcar los primeros pasos para entender cambio en los municipios mexicanos. Dado el espectro tan amplio de experiencias consideradas, nos resulta muy difícil -y demasiado ambicioso- aspirar a conclusiones definitivas. Por el contrario, modestamente tratamos de contribuir a la discusión sobre cómo aprehender -y retroalimentarnos con- iniciativas gubernamentales tan disímiles, las cuales -gracias a su diversidad y creatividad- representan una guía valiosísima para orientarnos en ruta a la génesis y consolidación de mejores gobiernos locales.

Es claro que los estudios al estilo de la *Escuela Contingente* e incluso del *isomorfismo* permiten encontrar una serie de condiciones que favorecen el surgimiento de la innovación y eventualmente puede dotar a los procesos de cambio de ciertas potencialidades. Aún así no existen garantías para acceder a una relación causa-efecto bajo la que se pueda interpretar las transformaciones organizacionales. Estos dos primeros ejercicios teóricos abren la puerta para pensar en un intento de acercamiento longitudinal que desarrollamos en el capítulo final de esta tesis.

ESQUEMA 3
Proceso iniciativas locales



IV. El caso de León Guanajuato: un cambio visto en perspectiva

Como hemos observado el estudio del cambio puede abordarse desde enfoques y grados de profundidad diversos. Hasta ahora las aproximaciones realizadas nos han permitido aclarar preguntas planteadas desde los primeros capítulos. Sin embargo, todavía algunos de los aspectos clave para comprender los procesos de cambio no están suficientemente explorados. Para completar nuestro acercamiento decidimos seleccionar un caso sobre el cual tuviéramos datos durante un periodo de largo de tiempo y sobre todo información de primera mano de los participantes e implementadores. Retomando la recomendación de Pettigrew (1996) esta experiencia posee además características distintas a otras por lo que puede verse como un elemento de contraste. Ya hemos explicado los criterios de selección nos llevaron a escoger al municipio de León en el periodo que va de 1989 al año 2000, pero habría que subrayar que la profundidad buscada en la interpretación contribuye a justificar su recuperación a veinte años de su surgimiento. En nuestro seguimiento se observan cuatro periodos municipales de gobierno dentro del lapso seleccionado.

Asimismo presentaremos una breve descripción de León destacando los rasgos que lo hacen una experiencia relevante en cuanto a sus resultados. Aquí aprovechamos los datos de la *Encuesta Nacional para el Desarrollo Institucional Municipal INDESOL-INEGI-SEDESOL* para los años 1995, 2000 y 2002.

Al entrar al análisis, identificamos un momento de surgimiento que corresponde al trienio de Carlos Medina de 1989 a 1991 y posteriormente avanzamos en los tres gobiernos que le siguieron. Allí se da la consolidación del proceso y la permanencia de algunos funcionarios permitió observar sus opiniones en el tiempo.

Después de puntar las características de la gestación, el plan de aproximación incluye tres pasos. Primero se realizaron entrevistas a miembros del municipio en 1999 y posteriormente se efectuó otra ronda de cuestionarios y entrevistas en el 2002. Además de estos datos, claramente estructurados, de acuerdo a los

instrumentos de recolección, se realizaron una serie de entrevistas con actores clave en un periodo que abarca de 1994 hasta 2004, en donde se comentaron las vicisitudes del proceso y los detalles de su participación; una relación sintética de dichos comentarios relevantes se presenta en los anexos.³² Por último, se propone una interpretación alternativa que recupera la multicomplementariedad y busca integrar las reflexiones sobre el caso de estudio.

4.1. Contexto del caso y perspectiva

Las políticas públicas desarrolladas por el gobierno mexicano en las dos últimas décadas, muestran una preocupación por la incorporación cada vez más activa de los gobiernos locales a las decisiones y responsabilidades del gobierno en conjunto. Se articulan entonces un conjunto de relaciones distintas -en opinión de algunos más equilibradas- entre los niveles de gobierno. Durante el periodo zedillista, el discurso del *Nuevo Federalismo* representó únicamente un paso más inscrito dentro de procesos de transformación más amplios. Incluso, su validez como concepto aglutinador de una serie de cambios políticos, financieros y administrativos tuvo lo que podríamos llamar “un auge sexenal”. Con el cambio político democrático formal que significó la alternancia en la presidencia el federalismo adquirió connotaciones distintas e incluso se sumaron al debate político otros adjetivos o concepciones como federalismo equilibrado y federalismo cooperativo³³. En periodo de Felipe Calderón las preocupaciones sobre el federalismo parecen ubicarse en la búsqueda de un funcionamiento medianamente concertado ante la diversidad política y las tensiones evidentes que se enfrentan.

Sin embargo, detrás de todas estas etiquetas se vislumbran tendencias globales, que abren para los gobiernos locales posibilidades y desafíos de acción, así como la

³² Algunas de estas entrevistas y reuniones abarcaron otras temáticas y no fueron estructuradas *ex profeso* para este trabajo, pero permitieron obtener una idea de conjunto y una perspectiva de largo plazo. En la parte final de la tesis se presenta una relación de dichas entrevistas.

³³ La denominación *Nuevo Federalismo*, tiene su referente más inmediato en políticas de gobierno instauradas en los gobiernos de Nixon y Reagan en los Estados Unidos. Curiosamente, el énfasis y matiz en ambas ocasiones fueron diferentes.

oportunidad de asumir un número más amplio de decisiones propias. Para ciertos analistas (Bas, 2004) la megatendencias del mundo nos colocarán en un escenario de poderes *glocales* que se situarán por encima o actuarán paralelamente con relación a de los estados-nación.

Por supuesto, en el caso de los municipios mexicanos no todos están preparados para incluir en su agenda un número mayor de asuntos y afrontar con éxito el desempeño de la tarea pública en términos de un buen gobierno y/o enfrentar los retos de la globalización. Los matices se vuelven un asunto indispensable para colocar bajo la lupa a los gobiernos locales y plantear sus potencialidades y obstáculos. Mucho del camino por andar, corresponde al fortalecimiento de los nodos de conexión que integran la red de conexiones en el sistema político administrativo del país. Uno de los nodos más frágiles es, todavía hoy, el municipio mexicano.

Durante los años ochenta y noventa del siglo pasado un considerable número de procesos innovadores encontraron en los espacios locales un lugar adecuado para su desarrollo (Barzelay 1992; Gaebler y Osborne, 1997). En México ocurrió algo similar (Cabrero, 1995c) y no puede negarse que el municipio de León representó un caso constantemente visitado para explicar la emergencia de gobiernos locales innovadores que perseguían prácticas exitosas haciendo uso de esquemas importados de la administración privada.

La mayor pluralidad de los gobiernos municipales y el surgimiento de estilos alternativos de hacer y ejecutar políticas públicas han dado como resultado un conjunto de organizaciones municipales distintas. Sus logros -cuando los hay- obedecen no sólo a factores propiciatorios sino también a una lógica interna distinta que es necesario estudiar. Sin embargo, no hay que olvidar que estas alternativas innovadoras están inscritas en un contexto amplio y a su vez se dirimen en arenas mayores, con la participación de agencias y actores en todos los niveles de gobierno.

La preocupación de la investigación en León se orienta justamente a determinar cuál es la naturaleza e intensidad de los cambios y qué elementos explicativos -dentro de la Teorías de la Organización- nos pueden ayudar a comprender estos procesos.

4.2. El municipio de León, Guanajuato: cambio e innovación en el tiempo

La heterogeneidad de los municipios del país hace difícil establecer criterios únicos para su tratamiento teórico y para la práctica de soluciones empíricas³⁴. En estas circunstancias la preocupación por encontrar variables de cambio distinguibles y claras nos colocó ante una elección reducida en donde se encontraban básicamente algunos de los municipios urbanos del país. A riesgo de repetir algunos puntos ya comentados podemos decir que -en su momento- la selección de León, Guanajuato tomó en cuenta los siguientes criterios:

- La incorporación a los procesos administrativos con técnicas innovadoras -en su momento, inéditos para el caso de municipios mexicanos- que buscaban incrementar la eficiencia de manejo y respuesta.
- El éxito de las gestiones desde 1989 hasta 2000 e incluso después, de acuerdo con: los resultados comparados con sus pares en el periodo de estudio. También se consideró la opinión de investigadores y la permanencia en el poder del PAN (Partido Acción Nacional).
- El tamaño y complejidad del aparato administrativo lo ubica como de uno de los municipios más importantes del país sujeto a las condiciones de una ciudad que enfrenta problemas de crecimiento importantes.³⁵
- La mayor importancia alcanzada por los gobiernos locales en el nuevo equilibrio entre actores de política se debió en parte a la emergencia de casos como el de

³⁴ La cifra de municipios se ha incrementado de 2386 en 1989 hasta alrededor de 2440 en 2008. El rasgo de las marcadas diferencias continúan siendo uno de los distintivos de la realidad local.

³⁵ León contaba en 1990 con 2990 empleados y la cifra ha ido en aumento. En el *Conteo de población y vivienda 1995* el municipio contaba con 1 036 758 habitantes lo colocó como sexto del país. Algunas otras cifras se detallan más adelante. La condición de acelerado crecimiento urbano y poblacional lo somete a una demanda creciente de infraestructura y servicios.

León. Hoy cada vez resulta más relevante establecer un vínculo distinto así como la construcción de decisiones por consenso en el sistema político mexicano.

- El conocimiento del municipio así como la posibilidad de hacer un seguimiento y reconstrucción de los acontecimientos en diversos momentos del periodo analizado y aún después de ese corte analítico.

Es conveniente marcar algunos datos que permitan ver la evolución de los resultados del municipio. Por supuesto, no se trata de una reconstrucción exhaustiva pues se han hecho diversas descripciones que constatan los alcances y logros de las administraciones leonesas (García y Mejía, 1994; Cabrero y García, 1995; Cabrero y Vega, 1999; Santos 1996, entre otros).

4.3 Algunos logros del municipio de León, Guanajuato

El municipio de León es uno de los más importantes del país y representa un nodo vital dentro de las ciudades del Bajío en México. La superficie total del municipio es de 1,183.20 km² que corresponde al 3.87% de la superficie estatal. Para 1995 la ciudad ya se encontraba entre las seis más grandes con poco más de un millón cien mil habitantes. Sobresale por su fuerte actividad industrial en actividades manufactureras como los textiles y cuero y el calzado. Paulatinamente consolida una creciente actividad comercial y para el año 2000 casi un 20% se la PEA está dedicada al comercio³⁶.

La administración municipal ha presentado un crecimiento constante pasando de 2865 en 1995 hasta 4443 en el 2002. Como podemos observar la última etapa contemplada en el CUADRO 11 (de 2000 a 2002) es la de mayor crecimiento. Es complicado encontrar los factores que detonaron este crecimiento pero lo cierto es que las responsabilidades municipales se han incrementado y eso conduce, por lo general, a buscar contar con una plantilla mayor. Es notable el crecimiento de los puestos de

³⁶ Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM-INAFED), disponible en <http://www.e-local.gob.mx>

confianza y por honorarios mientras los empleados de base presentan un incremento mínimo.

CUADRO 11
Evolución del personal comparativo porcentual Municipio, Estatal, Nacional
1995-2000-2002

Variable	León	Guanajuato (n = 46)	Nacional (n = 2395)
Empleo Público			
Personal de Base	1125	211	114.4
Personal de Confianza	1740	111	75.83
Total 1995	2865	364	144.8
Personal de Base	3671	327	75.012
Personal de Confianza	174	105	128.31
Personal por Honorarios	15	13	45.402
Total 2000	3860	436	197.4
Empleo Público	León	Guanajuato	Nacional
Base	3762	314	74.5
Confianza	367	117	108.2
Honorarios	160	12	4.91
Eventuales	93	47	32.38
Otros	61	10	5.77
Total 2002	4443	502	225.86

Fuente: Elaborado con las base de datos de la *Encuesta Nacional sobre el Desarrollo Institucional Municipal INDESOL-SEDESOL-INEGI*, para los años 1995, 2000 y 2002.

La evolución de la planeación y sus resultados muestra cifras muy positivas cuenta con herramientas bastante consolidadas de planeación estratégica y evaluación. Cabe recordar que los procesos planificadores arrancan desde el gobierno de Medina y se han perfeccionado con los años. La *Encuesta Nacional sobre el Desarrollo Institucional Municipal INDESOL-SEDESOL-INEGI* reporta una cifra de cumplimiento sólo para los periodos de 1995 y 2000. En ambas cifras León se coloca por encima de los promedios del estado y del nacional. Es posible afirmar que las estructuras y procesos municipales se han adaptado a una cultura de planeación

que, con sus defectos y limitaciones, permite trazar líneas de acción con perspectiva de futuro y proporciona certidumbre tanto a los hacedores de política municipal como a los ciudadanos. En el mismo CUADRO 12 se reporta la existencia del Plan de Desarrollo Urbano precisando que únicamente lo tienen el 39.9% de los municipios en el país. Esto nos permite calibrar los esfuerzos realizados en León que ahora incluyen una visión 2025 con componentes regionales.

CUADRO 12
Planeación comparativo porcentual Municipio, Estatal, Nacional
1995-2000-2002

Variable	León	Guanajuato (n = 46)	Nacional (n = 2395)
1995			
Planeación	León	Guanajuato	Nacional
Programa de Gobierno	Si	97.80%	85.90%
Plan de Desarrollo Urbano	Si	82.60%	39.90%
Porcentaje de Cumplimiento	91%-99%	76%-80%	76%-80%
2000			
Programa de Gobierno	Si	97.80%	85.90%
Plan de Desarrollo Urbano	Si	82.60%	39.90%
Porcentaje de Cumplimiento	91%-99%	76%-80%	76%-80%
Programa de Gobierno	Si	65.20%	72.60%
Plan de Desarrollo Urbano	Si	58.70%	36.00%
Porcentaje de Cumplimiento	91%-99%	50%-75%	75%-90%
2002			
Planeación	León	Guanajuato	Nacional
Programa de Gobierno	Si	82.60%	89.00%

Fuente: Elaborado con las base de datos de la *Encuesta Nacional sobre el Desarrollo Institucional Municipal INDESOL-SEDESOL-INEG*, para los años 1995, 2000 y 2002.

Desde los años noventa la preocupación por el desempeño financiero y la generación de recursos fue una preocupación de los gobiernos leoneses. Desde el periodo medinista se trabajó en la actualización del catastro y la eficiencia en los

cobros. El CUADRO 13 nos muestra como León sigue trabajando en cobros y actualizaciones.

CUADRO 13
Cobro de predial porcentual Municipio, Estatal, Nacional
1995-2000-2002

Variable	León	Guanajuato (n = 46)	Nacional (n = 2395)
1995			
Cobro de Predial por Ayuntamiento	Si	52.20%	66%
Actualización de Tasa Predial	Si	91.30%	73.30%
2000			
Cobro de Predial por Ayuntamiento	Si	93.50%	81%
Actualización de Tasa Predial	Si	93.50%	63.60%
2002			
Cobro de Predial por Ayuntamiento	Si	95.70%	82%
Actualización de Tasa Predial	Si	91.30%	57.40%

Fuente: Elaborado con las base de datos de la *Encuesta Nacional sobre el Desarrollo Institucional Municipal INDESOL-SEDESOL-INEGI*, para los años 1995, 2000 y 2002.

Estas son sólo ejemplificaciones del desempeño municipal pues, como hemos comentado, existen diversas investigaciones que corroboran el buen trabajo en el municipio al menos hasta el año 2000. En los Anexos se detalla, con base en las mismas fuentes, información sobre: el origen y características del alcalde: la estructura organizacional y los reglamentos (que hablan de una fortaleza institucional del municipio) la evolución en servicios (generalmente se colocado por encima de las medias estatal y nacional) e información sobre las formas de prestación de servicios.

4.4. Estrategias de cambio e identificación de momentos clave

Visto en retrospectiva el proceso de avance de los gobiernos opositores locales en México se ha consolidado en las últimas dos décadas (García Del Castillo, 2007). Ya en 1998 la oposición -PAN y PRD- controlaba nueve de los diez municipios más grandes del país y estaba a cargo de la administración de las ciudades más importantes. Pero en ese camino el avance electoral del PAN en la región del Bajío y obtener la alcaldía en la ciudad de mayor tamaño e importancia económica representó un hito, incluso se puede afirmar que este hecho adquirió repercusiones nacionales, sumándose a otros acontecimientos, para impulsar la apertura democrática y el pluralismo político.

Así, en la historia política reciente de León, uno de los hechos más relevantes es la llegada del PAN al poder a fines de los ochenta. Si bien existían antecedentes de una amplia actividad política, el proceso electoral de 1988 y la posterior designación de Carlos Medina Plascencia como alcalde, revelaron el surgimiento de un nuevo grupo político que tenía sus orígenes entre empresarios, coaliciones económicas y políticas diversas, todo ello conduciría a condiciones inéditas tanto en el ejercicio del gobierno como entre las formas de relación entre los niveles de gobierno. De arranque las presiones fueron muy fuertes, pues el reconocimiento de un partido en el poder (PAN) en la ciudad más grande del estado distinto al de la gobernatura (PRI) generó condiciones tensas en donde las formas de actuar para construir la política sufrieron serias modificaciones.

Desde ese ya lejano 1989 el municipio de León, Guanajuato, ha presentado una serie de cambios administrativos. Con la presidencia municipal de Carlos Medina Plascencia, se inauguró un proceso de innovación en donde el eje rector fue el Desarrollo Organizacional (García y Mejía, 1994). Los siguientes gobiernos, también de extracción panista, continuaron con las intenciones de cambio imprimiendo un matiz distinto en cada periodo. Aunque cada gobierno municipal trató de dar un sello a su gestión ciertos rasgos permanecieron y algunos de los participantes continuaron

colaborando en la administración. Uno de nuestros objetivos fue justamente detectar la percepción de los participantes sobre el cambio -o los cambios- y el impacto de éste en los resultados obtenidos.

Por lo que se refiere a la administración municipal, las modificaciones instauradas en el periodo medinista significaron un paso importante para dar vida a las políticas previstas por el gobierno panista. Ahora bien, los siguientes periodos de gobierno enfrentaron condiciones contextuales muy distintas que también influyeron sobre los resultados. La administración no creció demasiado en términos de número de empleados -para el lapso de estudio- pues se inició en 1989 con alrededor de 2800 y para 1998 la cifra oscilaba en torno a los 3200. Los cambios en la estructura han sido constantes pero las mayores transformaciones se dieron en el primer trienio de gobierno a cargo de Medina (1989-1991) y en 1998 al terminar el periodo de Luis Quiroz (1994-1997)³⁷. En cuanto a niveles jerárquicos, para 1998 se identifican cinco niveles, los tres primeros eran los más importantes en cuanto al número de decisiones y la capacidad de acción. Si hiciéramos una caracterización muy general de los periodos seleccionado para el estudio -rescatando como hemos indicado los tres primeros después de la llegada del PAN al poder- encontraríamos elementos distintivos en cada uno:

- Durante el primero (1989-1991) se inició un proceso fuerte de cambio orientado por una perspectiva de Desarrollo Organizacional, se sientan bases para una participación más fuerte de los funcionarios, aunque también se percibe un cierto grado de angustia por la llegada de una nueva administración a cargo de un partido distinto. Para echar a andar la transformación se aprovechó la experiencia de consultores externos y se arrancó de lleno con un reacomodo de estructuras y funciones. También se armó una planeación estratégica amarrada con objetivos mensurables y claros. En opinión de los participantes este periodo ofreció serios

³⁷ En el periodo de Eliseo Martínez un cambio destacable es la pérdida de poder sufrida por la dirección de Desarrollo Organizacional que terminaría fusionándose con la Dirección Planeación y Desarrollo.

problemas tanto internos como externos; por un lado las resistencias ante técnicas nuevas y un estilo distinto en la gestión, por otro el contexto político poco previsible ante las respuestas de los gobiernos estatal y federal. Carlos Medina ejerció un liderazgo de proximidad con los empleados principalmente con los niveles altos y medios. Los cambios de la cultura organizacional -o en las conductas si utilizamos una conceptualización acotada- no se consolidaron entre participantes.

- El periodo de Eliseo Martínez contó con condiciones contextuales más favorables. El gobierno del estado pasó a control del PAN (precisamente a cargo de Carlos Medina) con lo cual se aminoraron sensiblemente las fricciones entre el nivel municipal y el estatal. Al interior, se hizo énfasis en el uso de la planeación estratégica, en un esfuerzo por amarrar los programas con resultados y trabajar por proyectos. Se continuó con el trabajo por equipos iniciado por Medina, con la ventaja de contar con una mejor actitud de parte de los empleados quienes empezaron a observar los cambios y modificaciones con menor angustia. Los cursos de capacitación se ampliaron mientras la medición de resultados -aún con las modificaciones en los formatos- comenzó a observarse como un proceso natural. El liderazgo del presidente municipal se basó en una percepción práctica de los problemas, con una preocupación por los resultados sobre todo en obras. De acuerdo con una tendencia genérica dentro de los municipios mexicanos la mayoría de los puestos de primer nivel se cambiaron pero en el segundo y tercer nivel jerárquico continuaron un buen número de participantes. Surgió el *Modelo Estratégico de León* como un esquema para organizar la administración³⁸. Se dio forma, en 1994, al Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) que buscaba dar continuidad al desarrollo urbano al permitir la participación de actores importantes en la formulación e implementación de los planes. También creó la Dirección de Fomento Económico.
- Con Luis Quiroz se entró en un liderazgo creativo e impulsivo, con una constante búsqueda de alternativas de acción. En contraparte se enfrentó a un contexto

³⁸ Puede consultarse el esquema en los anexos.

difícil en materia económica. El llamado error de diciembre de 1994 colocó al país en una situación crítica que repercutió en las condiciones de operación financiera de manera negativa. Los recursos, de por sí escasos, debieron distribuirse atacando los problemas prioritarios. Dentro de la administración se tiene una lucha entre grupos para concertar acciones, lo cual es en buena medida el reflejo de una situación poco favorable en donde es necesario competir por recursos y replantear objetivos. En ciertos momentos se cae en el individualismo y la pugna entre grupos. Aún así este periodo se caracteriza por la difusión internacional del caso de León como experiencia de gobierno exitosa, se dan participaciones en Brasil y Barcelona. En este periodo surge en el ámbito nacional la AMMAC (Asociación de Municipios de México A.C.) en la cual participó activamente el alcalde de León. Para aminorar el impacto de la crisis se trabajó en la atracción de inversión con buenos resultados. En opinión de algunos participantes se trata de una nueva etapa o consolidación del cambio. También se crean proyectos y se fortalece la Dirección de Desarrollo Social.

- El trienio de Jorge Carlos Obregón Serrano tiene un inicio complicado pues durante el proceso en que fue seleccionado como candidato se dieron rupturas al interior del partido y entre diversas coaliciones internas. Tal vez por eso una parte importante de su labor se dirigió a fortalecer los resultados y disminuir -en lo posible- las tensiones. En manos de Carlos Obregón estaba un municipio reconocido por sus resultados pieza clave de las cada vez más importantes redes de gobiernos municipales como la Asociación de Municipios de México A. C. (AMACC) en donde se agrupaban una mayoría de municipios panistas preocupados por el intercambio de experiencias. Esta situación fue aprovechada por el alcalde para buscar dar un sello a su gobierno con innovaciones en programas concretos aunque por supuesto recupero el Miércoles ciudadano - creado por Quiroz- y dio nuevas encomiendas al IMPLAN.

El CUADRO 14 resume los cortes trianuales del cambio así como los métodos y/o tecnologías administrativas preferentemente usadas en cada periodo agregando algunos comentarios sobre acciones distintivas. Por supuesto, muchas de técnicas se

entrecruzan durante su aplicación pero la *bandera* o el elemento articulador del discurso se basó en identificar una principal que es justo la que pretendemos destacar.

CUADRO 14
Técnicas del cambio en el periodo de estudio

Trienio	Técnica Principal	Comentarios
1989-1991 Carlos Medina Plascencia	Desarrollo organizacional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Creación de la Dirección de Desarrollo Organizacional
1991-1994 Eliseo Martínez Pérez	Planeación estratégica	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Uso del Modelo Estratégico Sistémico ▪ Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN, 1994) y la Dirección de Fomento Económico
1994-1997 Luis Mario Quiroz	Administración por calidad (orientación al ciudadano)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aplicación de herramientas de reingeniería y calidad. Rompimiento de paradigmas ▪ Consolidación del IMPLAN
1997-2000 Jorge Carlos Obregón Serrano	Consolidación de los procesos de planeación y control (Planeación estratégica)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Impulso a nuevos proyectos ▪ Planificación urbana y regularización ▪ Coordinación de servicios y mejora

Fuente: Elaboración propia.

Para una comparación longitudinal del cambio sería necesario considerar los momentos clave de los procesos más allá de la simple cronología (Pettigrew, 1997). Aquí enfatizamos nuestras observaciones en los tres primeros trienios por ser los más relevantes en el surgimiento y consolidación de lo que podemos adjetivar como la primera ola del cambio. Veamos cada momento detenidamente:

- El primer corte clave se da con la llegada de Carlos Medina a la alcaldía, este hecho constituye el punto de partida del cambio: la génesis del proceso. Recordemos que aunque se trata de un proceso -en donde es difícil trazar un corte-

aquí podemos prefigurar una idea del cambio, ligada a la innovación como corte o punto de inflexión en donde las tendencias se alteran. Justo aquí es posible identificar a un grupo dirigente con un discurso distinto, a su vez se detectan un conjunto de ideas más o menos ordenadas y homogéneas con una intención transformadora.

- El siguiente corte en la relación con el contexto coincide con la llegada al poder de Eliseo Martínez y se extiende en sus dos primeros años. Concuera con un contexto económico favorable que posibilita un cambio en estrategias, una mayor eficiencia de los procesos internos, el ambiente es más estable y previsible (Emery y Trist, 1965), y se da algo similar a los reposicionamientos ante los clientes (Mckinlay y Starkey, 1988) abriendo el abanico de políticas públicas probables. Además, las condiciones de las relaciones intergubernamentales (RIG) resultaban favorables e incluso podría hablarse de una coalición con beneficios de participación entre el gobierno municipal y el estatal (Anton 1989).
- En el trienio de Luis Quiroz se pueden observar dos momentos claramente distintos. El primero con la entrada en la crisis de 1994, que atenta contra las posibilidades de gestión y obliga a asumir posturas que se asemejan más a una anarquía organizada (March y Olsen 1983), que a un cambio dirigido (Luthans, 1985). El segundo periodo constituye un intento de dar congruencia al discurso recuperando acciones de planeación e insistiendo en la necesidad de generar respuestas innovadoras como salida a las limitaciones de la administración (Cabrero, 1995).
- Con Jorge Carlos Obregón se observa una consolidación de los cambios aunque también se identifica un bucle en el cambio que dará paso a proyectos diferentes, muchos de los cuales terminaran de cristalizar durante los primeros años del actual siglo. Estructuras como el IMPLAN tienen fuerza propia pero siguen vinculadas funcionalmente al municipio. Son destacables los proyectos urbanos, vialidades y las bases del modelo de transporte.

Es posible constatar la correspondencia de los periodos de gobierno con rupturas en el estilo, modificaciones en el discurso, el lenguaje y los símbolos, lo cual no ocurre necesariamente en empresas privadas. En ese sentido la particularidad de la

administración pública y los reacomodos de poder e incluso su postura ante el ciudadano explican en buena medida esta característica en donde el liderazgo se sobrevalora. Durante las administraciones observadas las características y el matiz del cambio varían. En estricto sentido, después de la ruptura innovadora con Medina, debe hablarse de una serie de cambios con intensidad distinta y resultados diversos y no de un cambio revolucionario (Dunphy y Stace, 1988). Esto provoca diferencias en la percepción del cambio incluso al interior de áreas clave, lo cual se percibe - más adelante- en el cuadro de resumen de entrevistas y cuestionarios. Un elemento importante en el proceso de León es el carácter empresarial de los dirigentes de los niveles más elevados de la pirámide organizacional, quienes han tenido un éxito en la empresa privada que los caracteriza como emprendedores o líderes capaces de propiciar y mantener el cambio (Michael, 1985)³⁹.

Como hemos indicado, el logro de metas no se detalla (más allá de lo dicho en apartados anteriores) pero puede consultarse en textos previos (García y Mejía 1994; Cabrero, 1995 y 1996; Cabrero y Vega, 1999) que corroboran el éxito administrativo y ponen de manifiesto las diferencias de León con respecto a otras ciudades medias de México y su importancia como imagen casi simbólica en los años noventas del siglo pasado.

Hasta aquí hemos caracterizado algunos cortes o periodos del cambio, marcando un proceso en donde los enlaces tenues se pueden concretar por la vía del cambio evolutivo (Dunphy y Stace, 1988) o bajo la interpretación de las instituciones (March y Olsen, 2006). A partir de ahora daremos un paso más en el intento por comprender el cambio en el municipio leonés.

La participación ciudadana fue una constante en las tres gestiones y aunque con algún altibajo mostró una tendencia creciente en los comités u otros mecanismos

³⁹ Un ejemplo de las características de estos grupos es su pasado empresarial. Incluso los tres primeros son egresados del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM).

utilizados⁴⁰. También se abrió espacio para la participación ciudadana en ciertas decisiones con relativo éxito.

4.5. Análisis de información: ¿Hacia el éxito en los cambios municipales?

El caso de León, se ha convertido en uno de los más interesantes en el estudio de municipios. Su éxito y aparente congruencia lo colocan en una lista diferente entre las experiencias innovadoras. En buena medida esto es el producto de la difusión de resultados al interior de los circuitos académicos, entre las asociaciones municipales, en otros municipios del país e incluso en foros internacionales. Entre los estudios armados desde la óptica organizacional destaca el realizado por el CIDE en 1994 (Cabrero, 1995) pues en él se consideran distintos niveles de la innovación en el municipio, a saber: funcional (nuevas tareas, procesos, técnicas y diversificación); estructural (reformas administrativas, nuevas estructuras ampliación de la autonomía de decisión de las áreas); comportamental (propensión o no al conflicto, procesos de negociación, estructura de poder, cambio de actitudes, voluntad de participar e identificación con los valores institucionales), y; relacional (procesos adaptativos internos y con el exterior, nuevas formas de interlocución con agentes del entorno, creación de espacios de alianza, acuerdos o asociación, cogestión).

Si bien este referente teórico es de mucha utilidad, la preocupación sobre explorar alternativas diversas para entender el cambio -señalada desde los apartados iniciales de este trabajo- nos conduce a replantear las preguntas, ocupándonos con mayor detalle de aspectos como la posibilidad del cambio y su permanencia en el tiempo además de la percepción de los participantes.

En estudios anteriores la estrategia de investigación se incluyó tanto revisión documental como entrevistas (García y Mejía, 1994 y Cabrero, 1995). Ahora, al

⁴⁰ Resulta muy llamativo encontrar en la *Encuesta Nacional sobre el Desarrollo Institucional Municipal INDESOL-SEDESOL-INEGI* una valoración negativa de la participación en el 2000 que coincide con una respuesta nacional en el mismo sentido (ver Anexos).

requerir un contraste de situaciones se considera pertinente retomar estas interpretaciones anteriores, pero sentar las bases de análisis en una reconstrucción longitudinal que permita interpretar el papel e impresiones de los participantes.

De acuerdo a nuestro plan de análisis tomamos en cuenta un seguimiento de las impresiones de los participantes. Esto abre la posibilidad de identificar ejes articuladores de la explicación.

Para efectuar la investigación se realizaron entrevistas a un grupo de participantes que, por su papel en el proceso, podían ofrecer una visión de conjunto. Todos los elegidos participaron durante varias de las administraciones de 1989 a hasta 2000, incluso algunos estuvieron en la administración de León desde años antes de la llegada al poder de Medina Plascencia el primer alcalde del PAN en nuestro periodo de estudio. Tanto el cuestionario como la guía de entrevista (anexos) se emplearon con flexibilidad en su aplicación para recoger no sólo datos específicos, sino recabar también las impresiones del participante sobre el proceso abriendo amplias posibilidades para el análisis, considerando las variables clave seleccionadas para el caso y detalladas desde el capítulo uno, a saber: objetivos; posibilidad de planear el cambio; decisión; liderazgo; implementación; conflicto y sentido del cambio. En la primera etapa se realizaron entrevistas largas con cada funcionario seleccionado; en la segunda, aunque centrada en la aplicación del cuestionario se abrió un espacio de dialogo con cada encuestado que facilitó la interpretación de resultados.⁴¹

Los criterios de selección, tanto en entrevistas como en cuestionarios en las dos etapas de recolección de información, incluían:

a) La participación al menos dos periodos de la administración leonesa.

⁴¹ Por esta forma de recolección de dato tuvo que emplearse un tiempo considerable en su aplicación. Incluso hubo oportunidad de tener más de una conversación con varios de los encuestados.

- b) Su ubicación en áreas importantes de la transformación, bien sea por los cambios de estructuras administrativas y funciones o bien por el papel de implementadores.
- c) Su pertenencia a grupos plurales de la administración que no se identifiquen necesariamente como un sólo bloque de opiniones.
- d) Perfil profesional diverso tomando como referencia la composición de las currículas en la administración.
- e) Se trató de funcionarios de primer, segundo y tercer nivel de las jerarquías organizacionales formales.

La primera muestra de las entrevistas incluyó funcionarios de las siguientes áreas: Desarrollo Organizacional; Desarrollo Social; Impuestos Inmobiliarios y Catastro; Medio Ambiente y Ecología; Archivo Histórico de León. Las características de los entrevistados favorecieron un mapeo integral de las transformaciones acaecidas en los varios años en la municipalidad, que se constata con la experiencia recabada de los estudios anteriores sobre el mismo caso (particularmente García y Mejía, 1994), por lo que la selección de informantes clave parece haber respondido a las expectativas del estudio. Para la segunda etapa la variedad fue mayor contemplando áreas administrativas como: Dirección de Comunicación Social, Dirección de Obras Públicas, Dirección de Desarrollo Urbano, Dirección de Planeación y Desarrollo, Dirección de Integración Ciudadana y Tesorería.

Ahora bien, recuperando nuestros planteos teóricos (CUADRO 3 y ESQUEMA 1) agrupamos los resultados, por bloques temáticos, de las entrevistas a profundidad realizadas en la primera etapa de julio de 1999. En aquella ocasión las entrevistas duraron alrededor de una hora cada una. Esto permitió obtener percepciones e incluso identificar lenguajes particulares que recuperaremos en la parte final del capítulo. Para facilitar una primera sistematización utilizamos las variables: definición de objetivos; posibilidad de planear el cambio; decisión; liderazgo; posibilidad de implementar el cambio; conflicto o resistencia.

Debemos subrayar que esta etapa resultó muy enriquecedora y se logró cumplir plenamente con el perfil deseado de entrevistado. Las opiniones vertidas en el CUADRO 15 derivan de la revisión de las opiniones y la sistematización de sus respuestas valorando diversos pasajes de la conversación.

Para la segunda etapa se cubrieron los requisitos mínimos de los sujetos evaluados aunque no con las características de la primera etapa. Se empleó un método mixto, primero se entregaron los cuestionarios para su llenado y posteriormente se platicó con los encuestados. Los resultados fueron satisfactorios y se logró matizar algunas opiniones, por ejemplo sobre el conocimiento del plan, la decisión y algunos problemas de la implementación. Para organizar las respuestas escritas se agruparon las respuestas del cuestionario de acuerdo a lo especificado en el CUADRO 16, en la parte de Anexos se resumen los porcentajes de respuesta para cada pregunta. Se trabajó con veinte funcionarios y lo que podemos definir como la parte estática de los cuestionarios se resume en el CUADRO 17.

La mayoría de los resultados se ubican en el umbral de las respuestas esperadas en donde se respetan las normas, se privilegia el trabajo sistemático y el ambiente de trabajo es bueno. Como he indicado los matices se detectaron en los intercambios directos de opiniones una vez vencidas las primeras barreras de la comunicación formal e incluso de la resistencia o angustia (Wolfram, 1997).

CUADRO 15
Resultados agregados de entrevistas

VARIABLES	Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3	Entrevista 4	Entrevista 5	Entrevista 6
Objetivos	Los objetivos se definen conforme a la planeación estratégica	Los objetivos se definen en la planeación estratégica y cada vez con mayor participación de los grupos de trabajo	Los objetivos son claros y definidos	Los objetivos se determinan mediante una planeación participativa: «en la definición de objetivos todos participamos»	En la definición de objetivos hay participación de todos y se sigue un plan	Se definen ahora con mayor claridad y a través de planeación
Posibilidad de planear el cambio	Considera una posibilidad amplia de planear	Existe una posibilidad de planear pero se reconoce la necesidad de ajustes, muy diversa en cada trienio	Hay un plan claro pero también existen decisiones libres	La posibilidad de planear es altamente probable	La planeación es fuerte pero está sujeta a cambios en el contexto y el ambiente interno	Se han mejorado los procesos: «antes no se sabía como planear, programar y presupuestar»
Decisión	Hay un grupo directivo sólido para decidir	La decisión es consensuada en diversos niveles. Aumentan los canales formales e informales de	Autónomas, basadas en el plan y a través de una comunicación óptima en caso	Las decisiones son estructuradas	Se toman por grupos de trabajo, grupos de proyecto y adaptándose a la definición básica	Todos exponen sus ideas en los grupos y se decide respetando la normatividad

		decisión	de dudas		de objetivos	
Liderazgo	En los tres trienios el liderazgo ha sido clave, incluso en áreas concretas: «si no hay líder no funciona el D.O.»	El liderazgo es importante pero sólo con una base sólida para los procesos administrativos	El liderazgo es factor importante para lograr los objetivos	El liderazgo se da de forma concertada y abierto a la participación	El liderazgo de la presidencia municipal ha sido acorde a las circunstancias del contexto	Es importante: «pero aparece en todos los gobiernos incluso antes del PAN»
Implementación de los modelos y técnicas de cambio	La implementación de técnicas (como DO) fue exitosa, pero se trata de un proceso con altas y bajas. Hay una amenaza en varios momentos de desaparecer áreas	Se encuentra sujeta a ajustes y es afectada por los cambios en el contexto: «se trata de no perder las habilidades para manejar el proceso»	La administración del cambio tuvo rasgos distintos en cada administración	La implementación se ha basado en el trabajo de grupos	Se da a través de grupos de trabajo y en forma de seguir los planes y normas	El problema para implementar está ligado a la carencia de recursos: «esta área no es prioritaria»
Conflicto o resistencia a los cambios	Hubo algunos problemas de tipo cultural durante la fase inicial de la puesta en marcha	El conflicto existe pero es controlable y limitado en sus expresiones y efectos	Existió resistencia al cambio (angustia) pero la gente se adaptó y a aportado varias cosas al proceso	No existe ningún conflicto intenso	Al principio el ambiente era rígido pero mejoró	Hay en todo momento: «pero así se trabaja»

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 16

Clasificación del cuestionario con base a las categorías del cambio organizacional

Categoría	Pregunta asociadas
Objetivos	Opinión sobre la claridad de los objetivos
	Definición de la mayoría de los objetivos.
	Porcentaje de cumplimiento de programas.
Posibilidad de planear el cambio	Trienios laborados en la administración municipal
	Conocimiento del Plan Municipal de Desarrollo
	Existen planes y programas generales y particulares para el desarrollo de actividades.
Decisión	Participación en diseño de modelos administrativos.
	Cuando surgen problemas para ejecutar los programas, las decisiones se toman.
Liderazgo	Elementos de la Misión Municipal.
	Forma de comunicación con los superiores.
	Existen actividades de capacitación y ha participado.
	Dentro de su área de trabajo existe un ambiente.
Implementación	Opinión sobre programas desarrollados en el área.
	Los problemas de trabajo se deben en su mayoría.
	Acciones que se recomiendan para mejorar el desempeño en el trabajo

Fuente Elaboración propia.

CUADRO 17

Clasificación del cuestionario con base a las categorías del cambio organizacional

Categoría	Pregunta	Supuesto prevaeciente	Interpretación
Objetivos	Opinión sobre la claridad de los objetivos.	Si no existen objetivos claros es difícil que se puedan obtener los resultados adecuados.	El 95% de los encuestados considera que hay claridad en los objetivos que se definen en el área de trabajo, y solamente el 5% afirma que no hay claridad.
	Definición de la mayoría de los objetivos.	Esto demuestra de qué forma se involucra o no a los empleados en la toma de decisiones y la posible reacción respecto a la propuesta de cambio. Es decir, los empleados pueden sentir no querer cambiar cuando se trata de cambiar de objetivos que no les fueron consultados como parte importante de los programas que el municipio lleva a cabo.	El 60% opinó que los objetivos de su área se definen de acuerdo a las prioridades. El 25% aseveró que se definen por consenso y, el 5% opinó que por decisión superior.
	Porcentaje de cumplimiento de programas.	Un menor porcentaje de cumplimiento de los programas puede demostrar que los objetivos no se están definiendo tan claramente como se pensaba.	El 90% de los aseguró que los programas se cumplen en un 80-100%. El 10% opinó que los programas se cumplen en un 60-80%

Posibilidad de planear el cambio	Trienios laborados en la administración municipal.	Esto puede ser un factor favorable a la posibilidad de planear el cambio. Por un lado porque con la antigüedad en el trabajo se interiorizan los procesos y se adquiere sentido en el largo plazo. Adicionalmente, se crean relaciones informales, fortaleciendo mitos y símbolos e introyectando valores.	En la muestra el 5% de los empleados ha laborado en el municipio más de 4 años sobre todo en áreas clave. De igual manera, el 50 % de los empleados ha trabajado de 2 a 4 años y sólo 40% entre 0-2 años. Más del 85% ha estado en al menos dos administraciones.
	Conocimiento del Plan Municipal de Desarrollo.	El conocimiento del plan municipal de desarrollo permite al empleado tener la capacidad de opinión sobre aspectos que ellos mismos consideren que necesitan mejorar. Esto hace que tengan más disponibilidad para hacer mejoras en dichos planes.	En el municipio de León el 55% de los encuestados no conoce a detalle el plan municipal de desarrollo. Solamente el 30% de los encuestados conoce el plan; y el 15% restante no contestó el cuestionamiento. Aparentemente esto podría limitar la capacidad o iniciativa de los empleados para participar en proceso de cambio. Curiosamente al entrevistarlos todos afirmaron estar comprometidos con el trabajo y creer en las formas de trabajar.
	Existen planes y programas generales y particulares para el desarrollo de actividades.	Existe una planeación racional que supone que las actividades se realizarán de acuerdo a lo establecido en los planes.	El 100% de los encuestados confirmó la existencia de planes y programas para el desarrollo de las actividades.

Decisión	Participación en diseño de modelos administrativos.	Si los empleados participan en el diseño de modelos, pueden sentirse parte del grupo decisor y esto puede facilitar la decisión de cambio de dicho modelo.	El 55% de los encuestados si participa en el diseño de modelos administrativos, mientras que el 45% no participa en el diseño de los mismos. De nuevo resulta paradójico que al entrevistarlos afirman que se trata de una administración participativa
	Cuando surgen problemas para ejecutar los programas, las decisiones se toman.	Si no se involucra a los empleados u operativos que llevan a cabo los programas en la solución de las fallas o problemas que surjan de los mismos, entonces no tendrán interés por participar en caso de que se propongan cambios sobre programas en los que no tienen la mínima capacidad de decisión.	El 70% de los encuestados opinó que las decisiones se toman por la alta dirección. Mientras que el 25% comentó que dichas decisiones se consensan y; solamente el 5% comentó que las decisiones se toman directamente. Al entrevistarlos dijeron tener márgenes para tomar decisiones
Liderazgo	Elementos de la Misión Municipal.	Se inculca a los empleados hacia donde se quiere ir como organización, se puede orientar el comportamiento y la conducta sobre una razón de ser de la misma organización. Es decir se pueden inculcar valores que lleven al logro de la misión de la organización.	El 60% de los encuestados considera que la <i>participación, servicio y honestidad</i> son los elementos más importantes que deben formar parte de la misión del municipio. El 25% consideró otros valores como importantes, y el 15% no contestó.
	Forma de comunicación son los superiores.	El liderazgo en los niveles superiores, mayormente, es clave para el logro de los objetivos organizacionales. Es decir, puede ayudar a motivar a los empleados al cambio de forma más accesible.	En el municipio de León, Gto. El 45% de los encuestados opinó que la forma de comunicación con los superiores es muy buena, el 55% que es buena y solamente el 5% opinó que es regular.

	Existen actividades de capacitación y ha participado.	Si se capacita a los empleados y se les motiva a participar en las actividades que mejoren su desempeño puede facilitar su acceso o disposición a cambiar técnicas innovadoras de trabajo.	El 95% de los encuestados opinó que si existen áreas y actividades de capacitación y el 5% no existen. Han participado el 80% y el 20% de los encuestados no han participado en tales capacitaciones.
	Dentro de su área de trabajo existe un ambiente.	Entre más comfortable sea para el empleado el ambiente de trabajo, mayores son las posibilidades de que esté dispuesto a participar a los cambios que se propongan para mejorar. Sin duda el trabajo del líder es muy importante ya que crea una relación de compañerismo y de participación en las decisiones que benefician a la organización en general.	El 25% de los encuestados opinó que el ambiente de trabajo excelente y el 75% que es bueno. En el intercambio de ideas más directo se percibe una identificación positiva con el clima organizacional
Implementación	Opinión sobre programas desarrollados en el área.	Si los programas desarrollados son ambiguos es más probable que haya problemas en la fase de implementación de los mismos.	El 95% de los encuestados opinó que los programas desarrollados en su área se caracterizaban por ser claros y precisos. Solamente el 5% opinó en contraposición afirmando que existe ambigüedad en la definición de los programas.

	<p>Los problemas de trabajo se deben en su mayoría.</p>	<p>Entre más problemas de comunicación y coordinación existan, mayor es la posibilidad de fracaso en la fase de implementación de los programas. Esto en el sentido que en el modelo de planeación tradicional se supone un comportamiento lineal de los actores, lo cual pierde la idea de conflicto de intereses entre los grupos que intervienen desde el diseño, implementación y evaluación de los programas y de actores con objetivos pocas veces definidos con claridad.</p>	<p>El 55% de los encuestados opinó que la mayoría de los problemas se deben a la mala coordinación entre las áreas del ayuntamiento. El 30% opinó que la mala comunicación es el principal problema. Y el 15% consideró otros factores como el principal problema.</p>
	<p>Acciones que se recomiendan para mejorar el desempeño en el trabajo.</p>	<p>Si el empleado participa en la resolución de los problemas que afectan la puesta en marcha de los programas, es más probable que acepten cambios a los mismos con la idea de mejorar y lograr sus objetivos.</p>	<p>El 45% recomendó analizar la conducta y comportamiento para mejorar el desempeño. El 40% que se debe mejorar lo administrativo con la idea de mejorar el desempeño. El 10% consideró hacer cambios estructurales para la mejora del desempeño y solamente el 5% de los encuestados no recomendó ninguna acción.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en los cuestionarios y entrevistas de 2002.

Con el afán de conseguir una explicación de conjunto se opta por presentar un punteo de elementos clave. Aquí se rescatan las dos etapas de la recolección de información y se adicionan algunos comentarios derivados de las entrevistas efectuadas con actores clave (Anexo). Partiendo de estas consideraciones podemos destacar:

1. La definición de objetivos constituye un elemento clave de certidumbre para los participantes. En la mayoría de los testimonios considerados (entrevistas o cuestionarios) este elemento -clave en los esquemas de la modernidad- es de gran valía para los participantes organizacionales. La existencia y claridad de objetivos tiene un alto valor simbólico, Independientemente del sentido real que pueden alcanzar, su presencia bajo un marco de racionalidad (planeación) y algún grado participación -en ocasiones también difusa- otorga un cierto *sentido* a la acción. Incluso el cambio se convierte en un hecho comprensible sí se articula con los objetivos en el discurso, esto forma parte de un arquetipo (Hignings y Greenwood, 1988). Por supuesto, subyace un problema muy serio, de hecho enfrentado por la modernidad ¿si no tenemos objetivos con que se llenan los vacíos de la organización, qué nos otorga idea de futuro? Quizá el problema empírico operativo es más sencillo, procurar que este “mito colectivo” tenga también un cierto contenido, es decir que los objetivos sean conocidos -formalmente al menos- por los empleados.
2. La posibilidad de planear se encuentra en el centro de la discusión y se percibe una aspiración sobre el cambio dirigido. De acuerdo con las repuestas una salida satisfactoria, por su flexibilidad, es la planeación estratégica (Steiner, 1982), sin embargo se reconoce la posibilidad de desajustes. En el fondo los planes juegan un papel similar a los objetivos dentro de los requerimientos de certidumbre, que no se vinculan necesariamente con la realidad. A diferencia de aquellos los planes marcan una posibilidad de acción cuando los procesos adquieren claridad. Aquí es justo recordar que no todas las decisiones son estratégicas ni todos los niveles de acción posibles en una organización encuentran límites similares para concretar tareas

organizacionales. A ello se debe el éxito de mecanismos de técnica administrativa situados a nivel táctico.

3. En cuanto a las decisiones se valora fuertemente la existencia de grupos de trabajo y proyectos. Al interior de los grupos se logran identidades subconscientes (Board, 1980) y a la larga se superan mejor las pérdidas (Wolfram, 1997). La posibilidad de dar opiniones genera un clima positivo para la acción, incluso se comentaron muchas anécdotas sobre la recuperación de sugerencias por parte de los mandos directivos. Sin embargo, aún prevalece la idea de un grupo dirigente que es capaz de estructurar las decisiones.
4. El liderazgo es uno de los aspectos más comentados durante las entrevistas. Al parecer la importancia de este factor en las orientaciones y guías hacia espacios de incertidumbre genera una situación favorable en los equipos tanto por cuestiones culturales (Allaire, 1992) como simbólicas (Sfez, 1988). Esta no es una situación nueva en los gobiernos locales pues incluso administraciones grandes, como ésta, valoran la postura de los líderes inmediatos tanto en aspectos formales como informales. Considerando el alto valor también otorgado a la comunicación, con los jefes constatamos la importancia de los discurso y de la palabra (Gusdorf, 1991).
5. El proceso de implementación revela tanto los aspectos poco controlables del proceso de cambio como las aspiraciones por encontrar un sentido las modificaciones instauradas. Es muy difícil establecer la frontera entre ambas pues los resultados aún no representan pérdidas psicológicas o afectivas para los entrevistados y los resultados continúan siendo favorables lo cual justifica muchos de los argumentos usados al dar congruencia al proceso como un camino evolutivo y ascendente. Sin embargo, a medida que se profundiza, surgen claramente rupturas y retrocesos que merecen un tratamiento analítico distinto. Desde el punto de vista del poder, las coaliciones y configuraciones se observa una serie de acuerdos que hasta el momento funcionan (Mintzberg, 1996).

6. El conflicto aparece en las entrevistas como un elemento negativo, controlable y de baja intensidad. Sin duda, los discursos explicativos -construidos por los sujetos organizacionales- de los procesos de cambio se niegan a reconocer directamente a este elemento o -en el mejor de los casos- se le cataloga como algo con lo que debe trabajarse. El sentido de ruptura que se asocia con el conflicto hace tener una resistencia a su reconocimiento. Sin embargo, durante las pláticas sostenidas se percibe el conflicto en la implementación y ante la presencia de grupos con distintos intereses. El proceso de la coalición no es, por tanto, un aspecto conformado sin fricciones y rupturas (Minzberg, 1992).

7. La relación con los objetivos alcanzados también forma parte de las necesidades del sujeto organizacional, aún cuando no se tenga una idea clara de ellos. Por ejemplo la opinión sobre los logros alcanzados en cada periodo de gestión estudiado, de acuerdo con los participantes entrevistados, siempre se ubicó por encima del 85%, cifra incluso modesta si se retoman indicadores en áreas como servicios públicos en el periodo 1991-1994, por ejemplo (Santos, 1999) o los que encontramos en la cifras de las encuestas de INDESOL-INEGI.

Desde nuestro punto de vista la explicación del cambio no puede circunscribirse a una posibilidad de manejo u orientación voluntaria y predeterminada, y se ubica más bien dentro de las condiciones organizacionales propias. El papel del cambio bajo la *racionalidad moderna*, corresponde a una aspiración deseada -aunque pocas veces cierta- de acotar la incertidumbre otorgando a los participantes un referente para la acción. Aquí el discurso del cambio sirve para generar un mito de continuidad cuyo contenido simbólico permite a cada uno de los miembros de la organización de dotar de contenido racional -o al menos congruente- a los actos anárquicos que conforman sus tareas administrativas diarias (Weik, 1976). Si bien las reglas así como los comportamientos repetidos y aceptados (instituciones) así como las asociaciones mentales con el orden y la tradición (cultura) explican una parte de las decisiones, estas formas de elección pueden ir a contrasentido del deseo de optimizar o alcanzar mayores

márgenes de eficiencia y rompen con la pretensión de hacer de la organización una máquina orientada a resultados.

En la explicación de la experiencia de León, como un estudio longitudinal, puede observarse como a lo largo del tiempo surgen formas de entender el fenómeno que parecen generar una explicación *a posteriori* de los hechos (Cooper, 1989 ; Burell,1998) y el aparente “buen funcionamiento” parece colocarse más cerca de las propuestas explicativas de los sistemas flojamente acoplados o desde el uso de metáforas del orden (Weik, 1976; Morgan, 1990).

Esta breve presentación de resultados resume un conjunto de puntos sobre el cambio organizacional en León y su efecto a lo largo del tiempo. Sin embargo, el cúmulo de elementos aún no recuperados demuestra la riqueza y complejidad del fenómeno del cambio. Por ello es indispensable abrir más puertas de las que se tenían previstas al principio y generar un espacio para reconstruir analíticamente este proceso.

4.6. Una perspectiva de interpretación alternativa: interdisciplinariedad y multicomplementariedad

Desde hace varios años, entre un grupo de administraciones municipales, la innovación aparece como un elemento constante y destaca la necesidad de crear esquemas que otorguen mejores respuestas a los retos de una administración sujeta a fuertes vaivenes y mayores márgenes de exigencia. Sin embargo, el uso de técnicas cada vez más sofisticadas no garantiza la obtención de mejores resultados. A medida que se aplican métodos con el uso de variables complejas o se determinan cursos de acción mediante cálculos elaborados surgen con mayor fuerza obstáculos nuevos. ¿Qué es lo que falla y dónde está de problema de aplicación? y lo más importante, ¿Cuáles son los fines perseguidos dentro de una organización?

Estas preguntas básicas parecen haberse olvidado. En el camino hacia la eficiencia se hace a un lado la importancia de los seres humanos como componente de las organizaciones. También se hacen a un lado las intenciones de los participantes y la importancia de sus interacciones para poner en marcha los proyectos o simplemente para mantener a la organización como un espacio en funcionamiento.

Detrás de estas interrogantes aparecen algunos temas de mayor complejidad, como serían las metodologías utilizadas para abordar los problemas de las empresas y las instituciones partiendo de su concepción más evidente como constructos humanos. En el fondo, esto nos conduce a preguntarnos sobre la manera en la cual se han estudiado las ciencias humanas y, particularmente los acontecimientos conectados a la dinámica organizacional. En buena medida, el esfuerzo de la ciencia ha conducido a dividir la realidad en parcelas y a la búsqueda de fenómenos recurrentes susceptibles de ceñirse a un orden previsible. La modernidad fortaleció la idea de un mundo sujeto a leyes en donde. El tiempo se ha encargado de remarcarnos lo ambicioso de esta óptica, colocando en la mesa de discusión la necesidad de emprender esfuerzos interdisciplinarios. Después de todo, la realidad es una y las formas de dividirla no dejan de ser artilugios para facilitar nuestra comprensión. Pero aprehender la realidad no es una tarea sencilla y por ello no debe asustarnos la idea de crear vínculos de interpretación (Chanlat, 1982).

Ahora bien, armar una interpretación con pretensiones multidisciplinarias o bajo la óptica de la complementariedad no es un asunto sencillo. La dificultad radica tanto en la esencia de las perspectivas metodológicas como en su alcance y peculiaridades de aplicación. Así por ejemplo, las discusiones de la lingüística o del psicoanálisis exigirían una aplicación de alta profundidad; los textos de herramientas o mecanismos de aplicación (observación participante, enfoque antropológico) constituyen un mundo en sí mismos; y los textos de integración conllevan serios retos para su uso en casos concretos.

Por estas razones nos proponemos como objetivo realizar, en esta última parte del capítulo, una aproximación crítica pero fundamentalmente descriptiva. El plan de exposición supone la combinación de algunos de los conceptos relevantes, ya desarrollados en los primeros dos capítulos iniciales, y su referencia al estudio de caso de León, Guanajuato. Los hallazgos dan paso a una comprensión del cambio y los procesos ligados a él, además abren perspectivas capaces de ampliar la interpretación otorgando una dimensión distinta al análisis. Por supuesto, algunas cuestiones sólo representan un acercamiento y deberán perfeccionarse en el futuro.

Dentro de la cientificidad de la modernidad triunfante los filtros a través de los cuales se toma la realidad para reducirla a un dato, circunscriben al espíritu científico a las visiones positivistas o funcionalistas. La fragmentación permite conocer un mucho de nada y las disciplinas individuales se sumergen en campos extraños y discontinuos.⁴²

El hecho de contar con disciplinas autónomas no debe traducirse en un divorcio pleno entre ellas. Cada uno de los campos del conocimiento se toca entre sí y subsiste, esencialmente, un contacto entre disciplinas. Estas conexiones se asocian a una integración teórica, derivada de la relación entre el objeto, el método y el punto de vista del observador. Surge así la conveniencia de proponer una ***perspectiva interdisciplinaria*** que complemente la observación y abra paso a una interpretación mejor de los hechos.⁴³

Generalmente, se deja descansar el saber sobre el método científico. Pero lo epistemológico -que además es sólo una parte del saber- no puede reducirse a un

⁴² El método científico moderno es la trampa, pues se cree que conduce a un saber irrefutable. Hasta lo humano puede reducirse a un espacio de epistemología (como forma de conocer) en donde se vincula objeto y sujeto, intercambiándolos sin cuidar los efectos de ello.

⁴³ Ello no significa una ruptura con la especialización pues ésta constituye un hecho irreversible y su utilidad es innegable aún en la posmodernidad (Borrero, 1994). Se trata de no perder el espíritu del conocimiento como un todo integrado, sin caer en la idea de una ciencia única y universal, pero conservando la ambición de alcanzar un conocimiento preciso con una mejor descripción. Si eso se logra las perspectivas interpretativas crecen aunque nunca debemos olvidar las limitaciones propias del saber humano.

camino único. De este modo surge la necesidad de entender la **multicomplementariedad**, pues incluso las llamadas ciencias duras -espacio privilegiado para el uso del citado método- están hoy en día sometidas a una revolución interna capaz de permitir interpretaciones separadas, incluso contradictorias, con igual validez (Chanlat, 1982).

En el microcosmos de las organizaciones las palabras generan un *locus* peculiar una “cultura” propia. Los empleados reconocen la carga simbólica de los mensajes e identifican en los estilos de armar el discurso (escrito o no) a los grupos y sus intereses (Aktouf; 1987). El lenguaje es un ejercicio constante, es la forma en la cual cada uno crea una interpretación del mundo y es por medio del habla (*parole*) con los otros como se reconoce la propia existencia. Podría decirse que una forma de identificarme en un espacio es a través de la comunicación y la metacomunicación, así ocurre en las organizaciones en donde la función del lenguaje desborda su marco comunicativo (no es sólo transmitir una idea) para adquirir otras dimensiones representacionales y/o simbólicas. En particular las formas y espacios, así como los lenguajes y símbolos representan un cohesionante que abre las posibilidades de éxito o no de determinados proyectos.

En el caso del municipio de León, Guanajuato, se notan claramente los cortes dentro de los bucles del cambio. En un primer momento, parece que los momentos o etapas del cambio organizacional se ligan a los métodos propuestos para hacer operar dicho cambio en cada uno de los trienios (periodos del gobierno local) a cargo de un mismo partido (Acción Nacional) es decir: la planeación estratégica, el desarrollo organizacional, la ruptura de paradigmas o el impulso de innovaciones (CUADRO 14). Otro elemento, sobre el que también se había trabajado era el liderazgo ejercido por los distintos alcaldes (cuatro de periodo completo y uno interino).

Sin embargo, cabe reflexionar sobre las posibilidades de los lenguajes que se manejaban dentro del municipio leonés asociándolos a los productos simbólicos

presentes en la organización. Por ejemplo, es interesante constatar que los periodos más difíciles -en un lapso de más de nueve años- se dieron cuando la comunicación interna se fraccionó, sobre todo por los conflictos surgidos de la escasez de recursos provocada por una crisis financiera nacional, la cual representó la disminución de los recursos presupuestales que se recibían. La pugna entre áreas y departamentos internos (que no es más sino una pugna de individuos) adquirió en principio un matiz técnico, atentando contra la “hermandad” de los grupos dirigentes y se convirtió en un punto de tensión que tuvo sus espacios de lucha material pero también trastocó la inmaterialidad legitimadora de la acción. Al recortar los gastos algunos directores de área se sintieron desplazados y como el mensaje era únicamente “no hay dinero” y las consultas y citas personales se restringieron, entonces los valores culturales -hasta entonces basados en la confianza- fueron paulatinamente debilitándose. Los directores tuvieron menor libertad de acción y algunos optaron por “cerrar la puerta” a sus colaboradores “para evitar la pena de negarles recursos”. Estos interpretaron el hecho como una ruptura de la confianza en momentos en que quizá ese era el valor más importante. Al restablecerse la participación con mensajes como “hagamos juntos una planeación participativa” “echemos a andar lo que podamos”, se restableció el rito del respeto a los jefes, pues “ellos reconocen mis opiniones”. Después de todo, negar la palabra es negar la existencia del otro y el sustrato simbólico tiene a la palabra como su piedra angular.

Las sociedades contemporáneas, lamentablemente, provocan la valorización de conductas patológicas ligadas a las conductas esquizofrénicas (Deveraux; 1973) tales como la hiporeactividad (frialdad, impersonalidad, incapacidad de amar y la indiferencia) la ausencia de afectividad, las apariencias, el infantilismo, la despersonalización y el desvanecimiento de lo real e imaginario. Desde mi punto de vista la empresa -como representación de ese orden de cosas- también provoca la proliferación de estas conductas.

Chanlat y Bedard (1989) realizan una aplicación de conceptos como el doble vínculo y la respuesta tangencial en una organización dada (*Hidro-Québec* en Canadá). La forma de manejar los espacios de incertidumbre conduce a salidas rápidas o no comprometedoras (respuesta tangencial) que crean confusión o insatisfacción a quien los recibe creando frustración e impidiendo el fortalecimiento de su identidad. Por otro lado, la necesidad de establecer juegos de poder y proteger intereses (o el desconocimiento propio) hace fácil el echar mano del doble vínculo que provoca ambivalencia y daña la estabilidad, te encuentras en una situación en la cual no sabes “sobre que píte bailar”.

La organización pública permite expresar identidades colectivas que también afectan a los burócratas. Aunque el espacio interno -tamaño de la organización- sea amplio cada individuo está sujeto a interacciones específicas con grupos cercanos. Así, las defensas esquizofrénicas aparecen camuflageadas de ajustes entre participantes en el círculo más inmediato con el cual interactúan. Desde la dirección se filtran mensajes que van adquiriendo fuerza y prácticamente alcanzan una vida propia. Esta repetición de discursos introyecta ideas y valores que funcionan como aspiraciones, cuando éstas se alejan de las conductas cotidianas de los participantes pueden dar orígenes a conductas desencadenadas del *falso yo* (Laing, 1971). En León, la repetida argumentación de ser un “municipio modelo” crea en aquellos que permanecieron muchos años en el interior la idea de que “eso” debe reflejarse en su conducta incluso en el ámbito personal, lo cuál—si es mal manejado— podría dañar identidades y generar un ambiente esquizoide. Las últimas entrevistas efectuadas en 1999 con miembros de los niveles dos y tres del municipio revelaban una fuerte necesidad en ellos de proyectar no sólo un municipio modelo sino una conducta de funcionarios modelo. Curiosamente las entrevistas con los actores clave que abarcan un periodo más amplio (1995-2004) confirman esta apropiación psicológica con una fuerte identificación ante el cambio y la apropiación personal del mismo.

Tal vez el ejercicio de interdisciplinariedad aparece en esta sección como una exigencia mayor para cubrir dimensiones sin perder los sentidos de la interpretación. El

paso de interpretaciones concentradas en el individuo adquiere mayor fuerza al incrustarse en marcos interpretativos capaces de rescatar muchas caras de un mismo fenómeno, de lo contrario puede caerse en la explicación de casos aislados ligados a problemas esquizoides. Por esta razón, no debemos perder de vista que el individuo sólo se explica en relación con los otros.

Para armar una interpretación válida de los fenómenos organizacionales es importante contar con una suma de elementos integradores tanto en el espacio de la metodología como en las aplicaciones.

Cuando en 1989 entré en contacto por primera vez con las autoridades de León en el estado de Guanajuato, me encontré a un gobierno opositor ubicado en uno de los estados más importantes, económicamente hablando, en el país caracterizado por su tradicionalismo cultural y sus raíces religiosas. En aquel entonces uno de los valores implícitos que aparecía en cada una de las entrevistas era la necesidad de “cambiar las cosas” para demostrar que “se pueden hacer bien las cosas en el gobierno municipal y satisfacer las necesidades de la población”.

En 1994 durante tres meses se realizaron visitas al municipio entablando conversaciones formales e informales con los mandos medios y altos de la administración (Cabrerero, 1995c). En general se siguió un método centrado en los datos aunque la interpretación trató de ir más allá. Sorprendía sobre todo el hecho de que se trataba de un equipo altamente capacitado en términos académicos y con una experiencia grande en el manejo de empresas privadas. De hecho, en algún momento de la investigación, los analistas decidimos llamar al caso “el municipio empresario”. El alcalde asumía un rol de liderazgo fuerte pero compartido y contaba con el apoyo de un equipo creado y designado por él mismo aunque algunos de los miembros no lo conocían personalmente hasta antes de entrar en funciones (Cabrerero, 1995; García Del Castillo y Mejía, 1994). De esa primera etapa pueden señalarse como puntos clave:

1. El nacimiento de un discurso de cambio que si bien privilegió la búsqueda de la eficiencia veía en la participación ciudadana un aspecto clave. Después de todo se trataba de “convencer como gobierno alternativo”.
2. Al interior de los grupos dirigentes se fortaleció algo que podríamos llamar “el mito fundador”. Se hablaba de un antes de Medina (el alcalde) y un después. Sin llegar estrictamente a un culto de la personalidad se creó un *símbolo personalizado* de la innovación.
3. El surgimiento de una **cultura** que también creaba y recreaba símbolos como la eficiencia y la atención a la ciudadanía.

En el periodo –de 1989 al 2000- dentro del municipio de León, Guanajuato, se han realizado diversos cambios que han obedecido a una lógica de aplicación de técnicas.

Los gobiernos echaron mano de procesos innovadores (articulados y fortalecidos por la creencia en una técnica o metodología) generando entre los participantes un sentido de constante modificación y búsqueda de objetivos cada vez más elevados. Sin embargo, si observamos con detenimiento cada uno de los supuestos procesos “técnicos” aplicados aparecen dentro de ellos muchos elementos de “desviación” en su implementación con respecto a la teoría, al método previsto en los manuales o libros de textos. La puesta en marcha de los procesos ha incluido improvisaciones diversas y se ha ajustado sobre la marcha. A pesar de ello, los participantes han generado una imagen de éxito y se han apropiado de ella como un elemento simbólico. En las entrevistas sostenidas con ellos desde 1992 hasta 1999 es notable la apropiación de un discurso en donde las palabras, cambio, eficiencia y participación adquieren un valor dentro de los grupos. Las entrevistas realizadas en épocas posteriores muestran lo que algunos autores llaman sedimentación y otros identifican con una preconducta instalada en el subconsciente.

Otro aspecto interesante es la unidad alcanzada. No puede negarse que los grupos dirigentes se distinguen claramente de los llamados empleados de base (de menor rango y nivel), pero estos últimos no han generado un espacio psicológico de rechazo a la autoridad y en muchos casos han hecho propios los valores de las áreas directivas.

Para puntear un camino de análisis que abarque aspectos diversos retomamos el enfoque de la trifuncionalidad (Bedard, 1996). Como esquema conceptual o principio de construcción, la trifuncionalidad impregna el imaginario occidental. Las tres funciones son necesarias además de útiles y contribuyen a expresar de manera coherente, complementaria y armoniosa los fenómenos humanos. Su orden jerárquico es una representación simbólica más que un principio de grado de valor. Estas reflexiones sobre la trifuncionalidad nos dan dos lecciones: dentro de la cultura occidental toda sociedad para vivir y progresar debe asegurar la realización de tres grandes funciones complementarias, pero ordenadas de acuerdo al valor; cada nivel comporta una finalidad que le es propia: *la soberanía*, que está al servicio del conjunto de los intereses superiores de todos, *la seguridad*, con la función de la defensa y *la fecundidad* con el rol del bienestar material de los individuos y la sociedad. Incluir esta última función apoya las visiones de algunos grupos más allá del modelo filosófico mecánico que reduce a las personas a la tecnología con el riesgo de descalificar el trabajo humano.

Ahora bien, en el periodo estudiado el municipio de León se mueve en el espacio trifuncional con relativo éxito:

1. A nivel de la *soberanía* la suerte de valores compartidos y la razón de ser de la organización se han visto reforzados con la misión centrada en la atención ciudadana. Si bien es cierto que no constituye un marco del todo real para las acciones incorpora valores que no pueden negarse como servidor público. El truco es que de esa imagen es posible desprender otros mecanismos útiles. La participación en las decisiones ha revalorado a los participantes y hacia la

ciudadanía se ha empleado una serie de formas participativas que crean una concepción de gobierno al servicio de los gobernados. Es llamativo observar como se ha consolidado una postura que suma a los participantes. Las entrevistas revelan incluso una introyección de los valores.

2. En cuanto a la *seguridad* como función defensiva. En este caso se da un comportamiento diferente en los momentos de amenaza. Durante las crisis económicas o políticas los gobiernos leoneses generalmente soportaron mayor presión (por emanar de un partido opositor). Aminorar angustia, crear un ambiente favorable y enfrentar el futuro son cuestiones que el municipio y su gobierno tratan de solventar con herramientas técnicas pero también con discursos integradores.
3. La *producción* es el espacio de la creación de bienes y en ese sentido todos los gobiernos del periodo estudiado han hecho esfuerzos sistemáticos por alcanzar mejores resultados; por lo general se trata de utilizar las técnicas más avanzadas del *management*.

La confluencia de la praxeología, la axiología y la ontología sólo puede comprenderse si se obtiene una síntesis lo cual exigiría un trabajo exhaustivo en cada nivel.

Esta parte final del análisis del caso y del trabajo de tesis buscó encontrar un hilo conductor a la explicación y recuperar diversas interpretaciones consiguiendo una suerte de *interdiscipliniedad*. Sin embargo, la complejidad del método *multicomplementario* requiere todavía de reinterpretaciones e incluso de apropiaciones explicativas. Así, no podemos concluir a la manera de las propuestas de *la modernidad*, por lo cual decidimos colocar una serie de reflexiones para propiciar una interpretación abierta desde el lector. Así, al menos debemos considerar las siguientes reflexiones de carácter teórico:

1. De manera global la posibilidad de entender los cambios en la organización no puede circunscribirse a una simple descripción de hechos y datos. El principal defecto de las visiones científicas de corte positivista -o similares- es otorgar un peso mayor a esta clase de información dejando de lado la interpretación integral (Borrero, 1994). En este sentido el caso de León ha sido estudiado básicamente con esos métodos; incluso en este trabajo realizamos un esfuerzo similar en el capítulo anterior. Los datos arrojaron en nueve años resultados positivos en lo general. Sin embargo, los éxitos no se debieron única y exclusivamente al uso de técnicas sofisticadas. Una visión interdisciplinaria es una posibilidad siempre y cuando se aproveche una interpretación de *sentidos* que incluso pueden ser multicomplementarios (Chanlat, 1982).
2. El mundo de las organizaciones es un espacio dominado por la comunicación. El hombre es un *ser de palabra* (Gusdorf, 1957). En León la comunicación fue cargándose en esos años de significados asociados al mensaje. De hecho se puede hablar de la creación de representaciones (Grize, 1985) que crean todo un mundo y permiten conocerlo (Worf, 1969). En un nivel de la realidad transmitida, las expresiones sólo se comprenden con relación a una representación. Por ejemplo, la legitimidad de los actos administrativos tiene, además del sustrato legal o normativo, la validación de estar orientado a la mejora. Al mandar el mensaje se establece un código y, si es necesario, en términos más concretos se asocia una jerga particular (Acktouf, 1983).
3. Al igual que todas las organizaciones, también el municipio leonés creó sus productos intangibles. Como se ha explicado, los participantes de varios años reproducen ritos y comportamientos esperados que se pueden situar en lo inmaterial. Esto es fácilmente observable en aquellos que participaron durante muchos años en el grupo dirigente de León. Pero aún en participantes con menos tiempo existen estos intangibles. Así, las reuniones semanales para observar avances en ocasiones sólo cumplen un papel simbólico. También algunas prácticas

son una versión moderna de *potlach*⁴⁴ (Mauss, 1980). Incluso esto se reproduce en el contacto con los gobernados pues desde hace varios años se instituyó el llamado “Miércoles Ciudadano” que es una reunión abierta para atender a la población. Aunque el número de asuntos solucionado es igual al de otro día en la oficina, el impacto en la población es muy positivo pues el individuo se siente con identidad y reconocimiento (Gusdorf, 1957). Se trata de la creación de un marco de legitimidad.

4. Los participantes dentro del municipio de León, adquirieron -en distintos momentos- también una identidad de acuerdo a sus actividades o al nivel al que pertenecen. Como plantea Farias Soares (1988) ello termina por convertirse en una forma de verse frente al mundo. Sin embargo, al contrario de los empleados que marcan serias diferencias con la *Gerencia* (Aktouf, 1983), en León se consiguió un cierto espacio de reconocimiento. Las prácticas en el gobierno municipal se enlazaron perfectamente con el contexto social, lo cual facilitó una relación al menos funcional entre quienes participan.
5. En el nivel interpersonal, León posee características muy semejantes a otras organizaciones. Existen conductas esquizoides (Deveraux, 1973). Pero las relaciones entre unos y otros y el trasfondo del manejo de si mismo, no representa todavía un grave conflicto. En algunas áreas el uso del doble vínculo o la respuesta tangencial aparece, pero no con tanta frecuencia como para dañar la estabilidad de los individuos.
6. Una cosa que resulta interesante es pensar en las rupturas o períodos del cambio en función de los momentos conflictivos, tanto en la comunicación como en los procesos interpersonales. Siguiendo esta idea, es posible repensar la comprensión del caso en función de procesos mucho más concretos y no quedarse en la subdivisión de los períodos formales que abren o cierran planes. Un caso ilustrativo

⁴⁴ Cabe recordar que este intercambio de objetos en la Polinesia siempre ligado a una realidad simbólica capaz de dar *sentido* a las acciones sociales.

de esto es el período de crisis económica que se dio durante el segundo trienio en León, que coincide con las dificultades económicas de 1995 en el país. Éste provocó fragilidad en las relaciones interpersonales, aumentó la incertidumbre y creó serias dificultades de comunicación. De hecho, en las entrevistas con actores clave muchas veces se mencionó esa etapa como un período de fricciones y conflictos que no se había dado anteriormente. El llamado *espíritu de grupo* se vio seriamente dañado y hubo que reconstruir paulatinamente tanto el discurso como la legitimidad.

7. Sin duda, la posibilidad de crear una interpretación interdisciplinaria, puede lograrse mediante el reacomodo o más correctamente, la reinterpretación de la información que hasta ahora se posee. Uno de los principales aportes de este trabajo de aproximación, fue la posibilidad de cambiar de lentes analíticos, confrontándolos con otros hasta ahora empleados para entender la realidad leonesa. Así, la explicación de la relación entre los actores se trasladó a dimensiones antropológicas, en donde la lingüística y la etnopsiquiatría jugaron un papel fundamental. Con ello, también cambiaron y se enriquecieron las interpretaciones sobre las relaciones de poder. Después de todo, muchas de las conductas de los seres humanos, no tienen necesariamente que ver con la búsqueda de un beneficio tangible, sino con el reconocimiento de la identidad o bien, de la pertenencia a un grupo.

Al final quedan dentro del objeto a investigar retos nuevos que pueden perfeccionarse con una suma creativa de facetas a observar, sin perder de vista un hilo conductor buscando la integración al interpretar el cambio. El cambio nos revela su resistencia a sujetarse a un protocolo o a una fórmula simple. Aún así es necesario continuar interviniendo en las organizaciones en la búsqueda de resultados. Una salida es intentar una intervención formativa sin formular soluciones milagrosas, sino buscando extraer objetos de consenso o de disensión, esta intervención aspira a reunir personas con visiones diferentes para buscar soluciones de las cuales deviene el objetivo

colectivo. "La negociación, el abandono de las posiciones extremas y la búsqueda de transacciones constituye las reglas del juego". Cuando se opta por esta vía es necesario que la dirección consienta renunciar a algunas de sus prerrogativas. También conduce a los asesores "a sacrificar la belleza de sus soluciones por el realismo" (Chanlat, 2000, p.16).

Ante la urgente necesidad de mejorar los resultados de nuestros gobiernos locales la aceptación de las restricciones no nos exime de la obligación de actuar.

Conclusiones

Dentro de la administración pública mexicana la búsqueda de resultados y la mejora en el desempeño se ha convertido en un discurso recurrente. Constantemente se exploran y aplican metodologías para aumentar la eficacia y la eficiencia y alcanzar las metas deseadas. En contraste con el *management* privado la administración pública el reto es aún mayor, pues los resultados deben construirse sobre un marco de legitimidad y satisfacer demandas sociales que derivan de problemas complejos en los cuales convergen intereses distintos. Se hace indispensable contar con estructuras organizacionales flexibles, adaptables y proclives a la innovación, capaces de generar condiciones propicias para atender los crecientes reclamos de la ciudadanía. En la cadena de creación de políticas el eslabón municipal cobra en los últimos años un papel importante y es fundamental saltar las barreras que obstaculizan su adecuado funcionamiento.⁴⁵

En este contexto el estudio del cambio en las organizaciones municipales en México es de innegable importancia. Parecería que, en la constante persecución de los resultados, el camino de la innovación y el impulso de cambios creativos son parte de las vías a seguir. Ello explica la buena recepción que propuestas administrativas eficientistas han tenido entre un grupo de municipios preocupados por adecuarse a los retos que implica un gobierno con resultados⁴⁶.

Los años finales del siglo pasado y los primeros del actual han visto surgir una serie de propuestas, programas y políticas adjetivadas como *prácticas exitosas*. La preocupación por entender las características de las “nuevas administraciones locales” desde la *Teoría Organizacional* ya ha sido tratado por varios investigadores en el país en distintos

⁴⁵ A lo largo de este trabajo se subrayan muchas limitaciones impuestas por un federalismo desequilibrado. También se indican las limitaciones a que están sometidos un amplio número de los municipios mexicanos. Sin atender los pendientes estructurales la acción de los municipios en particular y de los gobiernos locales en general difícilmente podrá ampliar sus horizontes y convertirse en agenda de desarrollo.

⁴⁶ La Nueva Gestión Pública, Administración por Calidad, Reingeniería, Reinención ya la aplicación del ISO son solo algunos ejemplos.

momentos (Cabrero, 1995b y 2008; Arellano, 2003; Arellano, Cabrero y Del Castillo, 2003). Otros han estructurado propuestas para definir la naturaleza de la administración pública mexicana en su conjunto (Montaño, 2005). La intención de este trabajo es contribuir, con sus limitaciones, a esta discusión. La vía de acceso es la *Teoría de la Organización* que, como enfoque multidisciplinario, ofrece diversas alternativas de abordaje. Por supuesto, al final, muchas reflexiones abren preguntas más que conducir a explicaciones contundentes.

En este trabajo partimos de una búsqueda de respuestas en torno al cambio y la innovación para después aproximarnos a experiencias concretas y explicarlas. Para delimitar tanto nuestras aproximaciones como nuestros eventuales resultados, primeramente distinguimos las características de los conceptos de cambio e innovación. Así, identificamos al segundo como una *modificación revolucionaria* (Russ y Broussine, 1996) o como una expresión peculiar del cambio caracterizada por su incidencia notable sobre las tendencias organizacionales (Cabrero, 1993c). Dadas las particularidades de este y otros temas decidimos incluir un apéndice en donde se tratan con mayor detalle estos debates.

Los capítulos iniciales se dedican a la tarea de explorar distintas perspectivas teóricas sobre el cambio sopesando sus alcances y limitaciones para entender la realidad organizacional particularmente en ámbitos públicos. No se trata de una revisión exhaustiva sino de una exploración *ad hoc* para rescatar aquellos puntos que contribuyan a una mejor lectura del cambio en los municipios. Con esta aproximación precisamos las herramientas que se usaron para dimensionar el problema y trazar las vías de interpretación. Una vez definidos los puntos de interés y la metodología se optó por un abordaje planteado en dos tiempos que terminaron por convertirse en tres. Inicialmente se deseaba trazar un panorama de las innovaciones propuestas al *Premio Gobierno y Gestión Local* entre los años 2001 al 2004 para posteriormente analizar un caso concreto bajo una óptica longitudinal (Pettigrew). Sin embargo, surgió un paso intermedio en donde se realizó una aproximación cualitativa a un grupo de cuarenta casos que he tenido la

suerte de evaluar de forma directa entre 2000 y 2008. Al final este ejercicio terminó por fungir como correa de transmisión para entender mejor el cambio organizacional y las múltiples caras que asume en la realidad de los municipios mexicanos en estas épocas de crisis y globalidad.

El cambio en las organizaciones constituye más un proceso que un corte único. Sin embargo, la posibilidad de estudiarlo exige un acotamiento metodológico en el cual las preguntas o inquietudes de investigación nos permitan realizar disecciones sobre el objeto a estudiar. Este abordaje sucesivo y -en cierta medida incremental- nos permitió probar el alcance explicativo de diversos enfoques y finalmente explorar alternativas distintas retomando una perspectiva multicomplementaria. Muchas de las ideas y conclusiones obtenidas se encuentran dentro de la tesis y quizá resultaría excesivo reproducirlas en esta sección de conclusiones. Por ello, recuperamos algunos de los puntos que consideramos más importantes en nuestro estudio y posteriormente incluir algunas reflexiones generales. En el prime aspecto, optamos por un punteo que aquí desarrollamos, a saber:

1. Las perspectivas del cambio presentan divergencias marcadas. Las potenciales vías de interpretación de los procesos señalan opciones de interpretación diversas. Algunas otorgan a los procesos de cambio un carácter más voluntarista o determinista, instaladas en el optimismo de la modernidad. El cambio puede entonces definirse por variables que lo predeterminan e incluso señalan los mecanismos para dirigirlo. Otros enfoques colocan el énfasis explicativo en las estructuras o las conductas de los participantes. Sin embargo, el punto clave para resolver el problema se ubica en el reconocimiento del fenómeno como el producto de complejas y diversas interacciones susceptibles de ser interpretadas desde ópticas distintas. Incluso los sujetos se crean identidades y generan certezas desde las organizaciones, incidiendo sobre su historia y transformación. Considerando lo anterior la exploración interpretaciones multidisciplinarias ofrecen una vía

importante en la comprensión del cambio y la interpretación de los momentos innovadores.

2. La selección del método tiene una incidencia directa sobre los alcances de la interpretación. Dentro de la tesis exploramos al menos tres vías distintas. Primero realizamos una revisión de casos de manera agregada, retomando una muestra de 1,692 programas, observamos: la tendencia en cuanto a temas y la importancia explicativa de las variables: tamaño, contexto y tecnología en la propensión al cambio. Asimismo observamos que tipo de municipios persigue formas distintas para atender sus responsabilidades. En segundo lugar aplicamos una aproximación cualitativa, en la cual retomamos cuarenta casos, agrupando las variables que se relacionaban con innovaciones y otros eventuales procesos de cambio. Finalmente abordamos el caso de León, Guanajuato echando mano de una perspectiva longitudinal (Petigrew, 1996), y aproximando una interpretación alternativa que incluyó aspectos de lenguaje, sociológicos y conductuales intentando una reconstrucción con el hilo conductor de la multicomplementariedad. En los tres abordajes encontramos límites y potencialidades.
3. Al analizar las experiencias del *Premio Gobierno y Gestión Local* mediante métodos estadísticos se establecieron relaciones interesantes. Tomando en consideración que se trata de una muestra peculiar -en donde aparece la decisión de los municipios por participar- se detectan tendencias consistentes sobre la realidad de los municipios de México. Entre los municipios que buscan innovar -además en este caso encontrar reconocimiento por sus acciones- destacan aquellos que poseen características favorables para la acción. Se trata de municipios grandes, urbanos o semiurbanos, con un buen índice de desarrollo humano y equipos profesionales. Suelen optar por métodos de innovación basados en los procesos -que clasificamos como tecnología blanda- impulsando, por lo general, transformaciones cuyos resultados sean visibles rápidamente. A primera vista es posible identificar a un grupo de *municipios innovadores* (destacando León, Tijuana, Monterrey, Hermosillo,

Aguascalientes y Cuernavaca). Esta aproximación nos condujo a ciertas coincidencias con la *Escuela de la Contingencia* desde donde las conexiones explicativas parecen naturales y hasta “fáciles” de construir. Sin embargo, nuestra visión del cambio reconoce la complejidad del cambio así como la necesidad de observarlo en dimensiones diferenciadas. En nuestra opinión al agregar datos obtenemos panorámicas ilustrativas pero si las consideramos como totalmente determinantes perdemos riqueza explicativa. Únicamente nos encontramos ante un conjunto de condiciones macro que, aunque determinan buena parte de las posibilidades de acción, en ocasiones son necesarias pero no suficientes⁴⁷. Es indudable que si el contexto y los recursos a la mano son favorables las probabilidades de hacer cosas diferentes -eventualmente mejores- se multiplican pero esto no ocurre automáticamente pues muchos otros factores afectan las probabilidades de acción. Aún así, no menospreciamos estos vínculos explicativos que pueden generar también correlaciones mucho más sólidas en la explicación del fenómeno del cambio.

4. Para avanzar en la comprensión meso y micro-organizacional emprendimos otros caminos. El estudio cualitativo de cuarenta experiencias nos proporcionó luces diferentes sobre el cambio y sus implicaciones. En un recorrido analítico por los casos las variables que propician modificaciones administrativas en pos de resultados no sólo se ampliaron sino que mostraron un rostro distinto. Así fue posible identificar experiencias implementadas con los mismos o incluso menores recursos que administraciones precedentes. Al final se prefiguraron inclusive un conjunto de elementos que propician el cambio siempre y cuando la mezcla creativa y en ocasiones coyuntural sea propicia para ello. En un esquema simplificado se mencionan condiciones como: partir de un adecuado diagnóstico; conformar un equipo orientado al cambio y profesional; construir un ambiente favorable de

⁴⁷ Recordemos la propuesta de Slapendell sobre la innovación en donde se contemplan tres niveles: el micro, que incluye las características de los individuos; el meso ligado a la organización que considera los elementos estructurales; y el macro que destaca la importancia de el proceso de interacción de la organización con su medio.

relaciones intergubernamentales; realizar una adecuada selección de tecnologías a aplicar; participación ciudadana; definición del grado de descentralización de las decisiones; fomento de un comportamiento cooperativo entre gobierno y ciudadanos; garantías a la duración del programa; y esquemas de institucionalización. Pese a lo exhaustivo de la lista la realidad exige de los implementadores la habilidad para crear las condiciones en donde todos o la mayoría de estos factores existan. Aún así es posible que no se cristalice el proceso de cambio ni se concreten acciones de mejora en la administración y/o en las políticas públicas municipales.

5. Para el caso de estudio final en la selección de perspectivas consideramos pertinente incluir aspectos que descendieran por diversos niveles, para contar con lentes complementarios capaces de organizar información con alto grado de heterogeneidad. Esto nos permitió encontrar facetas del cambio que dan una clara idea de las posibilidades de estudios de este tipo. En las etapas de entrevistas y cuestionarios apareció entre los participantes organizacionales una necesidad de dirigir el cambio, como una aspiración perseguida e incluso necesaria para la acción colectiva, pero difícil de alcanzar en un proceso de implementación complejo y con diversos intereses. Las coaliciones internas (Mintzberg, 1993) así como los problemas de poder (Crozier, 1990) se perciben detrás de las rupturas y los ajustes de un proceso con altas y bajas (“como olas” tal y cual lo definió alguno de los entrevistados). El vínculo con el contexto, como aspecto determinante, se percibe como otro aspecto clave. Mientras por un lado el discurso interno exige una racionalidad instaurada por la planeación estratégica y participativa, por otro no deja de reconocerse la importancia de las presiones políticas y económicas sobre las acciones que desean tomarse (Pettigrew, 1997).
6. Como un paso de construcción metodológica la forma de abordaje puso de manifiesto la utilidad de las entrevistas a profundidad y del seguimiento a través del tiempo con actores clave. Sin embargo, para casos distintos -en donde se carezca de las ventajas

que otorga un seguimiento tan largo y los contactos continuados- el trabajo de sustento de las modificaciones de estructura y funciones exigiría un tratamiento más detallado. El problema de analizar los discursos de los participantes radica en que el mismo concepto que guía la investigación puede constituirse en un mito. Entonces el culto al *cambio* puede convertirse en una clave del administrador -o del mismo investigador- para justificar y explicar un conjunto de eventos en apariencia distintos a aquellos que privaban en la organización en el pasado.⁴⁸

7. En el mismo caso es posible realizar dos lecturas cualitativamente distintas. Una basada en los datos recabados que muestran una fotografía de los momentos de cambio y el discurso auto-construido por los sujetos para interpretarlo e incluso justificar su rol en la organización. Otro que sigue el proceso de cambio como una película que constantemente se mueve y en donde además cada participante tiene su interpretación de los hechos e incluso su papel en la historia. Para intentar aprender de alguna forma este permanente movimiento se echa mano de interpretaciones dinámicas que privilegian conceptos como la anarquía, el caos y el conflicto, otorgando un peso relevante al actor con sus implicaciones culturales, conductuales o psicológicas. Ordenar estas perspectivas nos lleva a retomar las propuestas de la interdisciplinariedad y la multicomplementariedad propuestas por Chanlat (1982, 1994 y 2000), Bedard (1999) y Aktouf (1989). Aquí la dificultad es trazar un hilo conductor y aceptar, finalmente, que no hay explicaciones únicas e incluso aquellas que se obtengan pueden ser válidas pero contradictorias entre sí. Esta paradoja no tiene porque representar un obstáculo para el trabajo de investigación y su aceptación puede considerarse como signo de la posmodernidad.
8. Al final las perspectivas ligadas a las interpretaciones cultural, simbólica, metafórica y de arquetipos abren una posibilidad amplia de análisis de los discursos de los

⁴⁸ Lo verdaderamente llamativo es retomar los casos seleccionados y reconstruir la explicación con la perspectiva de aquellos participantes aún presentes y/o que conocen la experiencia; aunque su interpretación no estará libre de mitos y signos, éstos pueden resultar útiles en la investigación. Esta idea se asemeja a las propuestas de Benvéniste (1973).

participantes aunque su clasificación y tipificación todavía ofrecen dificultades, sobre todo en cuanto a los cuadros axiológicos seleccionados como representativos -tanto para el decisor como para el analista- o bien para identificar puntos clave de explicación del cambio.

9. El liderazgo y los problemas vinculados con la conducta ofrecen también retos a la interpretación. En los tres caminos utilizados para abordar el problema del cambio todavía es complicado reconocer los puntos en que la presencia del líder facilitó los procesos o bien el cómo lo hizo. Pese a que en la aproximación de los cuarenta casos retomados de los certámenes (*Premio Gobierno y Gestión Local* y *Premio Hábitat*) se consideró al liderazgo como clave no se pensó en este como un atributo carismático sino como la capacidad para generar acuerdos y propiciar la cooperación. El reconocimiento de esta variable como punto clave tiene que ver con elementos políticos de vinculación externa y estilos de ejercer el poder al interior. No olvidemos que al final la razón de ser de los gobiernos municipales -y de todo gobierno- se encuentra en sus ciudadanos y los decisores tienen en la cabeza un conjunto de cálculos políticos para mantener e incrementar su poder.

10. En la administración de gobiernos locales la cercanía con los gobernados permite visualizar las complicaciones que surgen entre la organización y los ciudadanos y, en cierta medida, esto explica la preocupación de los decisores municipales por encontrar una legitimación constante de sus acciones con la incorporación de la participación de los grupos organizados de la sociedad. Esto también encuentra un reflejo al interior con la implementación de los grupos de trabajo. En la definición y puesta en marcha de las políticas públicas las imágenes, símbolos y discursos adquieren una connotación social ligada a la legitimidad. Por ello, un buen gobierno no sólo debe realizar sus tareas lo mejor posible sino asegurar que la percepción ciudadana así lo considere. Los procesos de cambio organizacional pueden jugar un papel importante en el discurso tanto hacia fuera como dentro de la organización

municipal. Por supuesto, el riesgo está en desgastar la imagen simbólica (Sfez, 1997) y vaciar de contenido el concepto.

11. Cuando se analizan los procesos catalogados como “exitosos” o buenas prácticas se debe ser muy cuidadoso en su interpretación. Una lectura superficial puede conducirnos a observar solamente las estructuras y funciones formalmente definidas. Así, el cambio institucional basado en de reglas y procesos desembocaría de manera simplista en una fórmula del éxito. Pero debemos recordar que incluso North (1993) en su neoinstitucionalismo económico subrayó el valor de las instituciones informales así como de los procesos de acuerdo entre los miembros de una sociedad o en un organismo. De igual forma ocurre con la definición de vínculos automáticos causa-efecto que se reflejan en métodos universales para mejorar las administraciones. Si alguna moraleja queda clara es que el cambio debe observarse desde distintas ópticas y que su manejo siempre trae aparejadas dinámicas complejas.

12. Los métodos utilizados para orientar las acciones son sólo una parte del cambio, detrás de ellos están los seres humanos y sus complicaciones personales y grupales. Un ejemplo lo encontramos en los casos estudiados en el capítulo tres y en la misma experiencia de León. Si calificáramos -con el libro de texto a un lado- la manera en que se aplicaron técnicas como el Desarrollo Organizacional encontraríamos múltiples “desviaciones”, pero los resultados son buenos. La respuesta a esta aparente contradicción aparece en distintas partes del análisis realizado en la tesis y tiene que ver con elementos como la propensión a cooperar, el aprendizaje organizacional e incluso al introyección de valores y criterios para decidir y actuar.

La aspiración por manejar la realidad y establecer certezas y rumbos predeterminados es -parafraseando a Nietzche- *humano demasiado humano*. Sin embargo, la explicación de los fenómenos sociales parece reticente a dejarse controlar. Las organizaciones

constituyen, a final de cuentas, constructos creados por la interacción entre actores diversos y por ello son esencialmente complejas. Pero ello no significa que debemos renunciar a incidir sobre ellas y buscar mecanismo para mejorarlas.

El estudio del cambio en los espacios locales continuará siendo un campo de interés y un reto para crear organizaciones con condiciones que den viabilidad a las políticas públicas, pero además significa un compromiso para la *Teoría de la Organización* en términos de una mejor interpretación de las dificultades y desafíos que representa así como de sus probables soluciones.

En la realidad de las organizaciones la transformación puede surgir sin un orden necesariamente predeterminado y seguir un proceso azaroso. Si consideramos que las organizaciones son el crisol en donde se resumen una buena parte de las actividades humanas, la búsqueda de acuerdos y la creación de nexos que funcionen, favorece socializar objetivos y potencialmente permite llegar a mejores resultados. Sin duda, en los procesos de cambio, la construcción compleja de los equilibrios parciales se da mediante la suma de consensos, también parciales, construidos dentro de la inaprensible “racionalidad de las organizaciones” que a menudo suele ser difusa y poco clara.

En el trabajo de gestión el uso de herramientas teóricas es la llave para la intervención en la realidad organizacional, al abrir la puerta emergen individuos con intereses y percepciones propias. En esta realidad deben buscarse los consensos para trazar un rumbo o compartir un fin medianamente común. En los ámbitos y organizaciones públicas el eje articulador es el acuerdo político pues los intereses están dentro y más allá de las fronteras formales de la misma organización.

Cuando volteamos la mirada hacia los municipios mexicanos y mediante una visión gruesa únicamente enumeramos sus limitaciones estamos cancelando las opciones de la imaginación y las alternativas de acción. No se trata de negar las muy serias

restricciones en que se desenvuelven sino de abrir un resquicio a la creatividad entendiendo en su justa proporción las opciones y retos que implica el cambio organizacional.

Es fundamental trabajar en los desequilibrios del federalismo la inequitativa distribución del poder, la falta de recursos producto de un *Sistema de Coordinación Fiscal* disfuncional, las relaciones intergubernamentales que impiden la fluidez de acciones, las reglas de operación de programas federales que son una verdadera trampa o rompecabezas, la falta de profesionalización, las lógicas políticas que privan sobre los intereses públicos, la escasa capacidad del personal municipal sumada a la ausencia de modelos de profesionalización. Pero también deben empujarse cambios desde las organizaciones municipales, como muchas han hecho, encontrando alternativas en un contexto de amplias restricciones.

En los últimos años hemos visto surgir en México innovaciones impulsadas por los gobiernos locales -estados y municipios- algunas de ellas inéditas y otras como el resultado de una adecuada combinación de recursos. En su confrontación con restricciones para la acción los gobiernos locales han conseguido empujar paulatinamente algunos cambios o al menos han contribuido a que se den. La descentralización de más recursos, el aumento de sus competencias, el uso de las controversias constitucionales y la transmisión de experiencias en redes de asociaciones municipales son algunos ejemplos de esto.⁴⁹ En suma se ha dado una relación de presión desde los gobiernos subnacionales, algunos de cuyos componentes son precisamente las innovaciones y cambios organizacionales, para modificar el orden institucional y las relaciones intergubernamentales. Se siguen construyendo condiciones diferentes en las arenas de disputa y las políticas públicas que de ellas emergen son el producto de una necesidad -reconocida por los mismos actores políticos y decisores- de construir y armar consensos. La pluralidad -ejemplificada por

⁴⁹ Incluso podrían mencionarse otros elementos como la mayor preocupación por temas de desarrollo sustentable o la búsqueda de opciones como la cooperación internacional.

la posibilidad de alternancia- también abre la puerta a exigencias de participación ciudadana cualitativamente distintas.

La tarea de impulsar a los gobiernos locales -pasando por una comprensión más adecuada del cambio organizacional en dichos espacios- es un requerimiento clave. Como se ha comentado en diversos pasajes de este trabajo el reconocimiento de la complejidad organizacional -con matices aún más complejos en las organizaciones públicas- no es un pretexto para no actuar y debe convertirse en un reto a vencer tanto desde la academia como desde la práctica administrativa y política.

Apéndice. Algunos temas necesarios

1. La Teoría de la Organización y el cambio como conceptos en formación

La Teoría de las Organizaciones (TO) representa un campo de estudios multidisciplinario en donde el objeto de estudio permite abordajes diversos. La complejidad de las organizaciones representa un serio reto para conformar abordajes teóricos capaces de explicar los fenómenos que en ellas se presentan.

En varios trabajos investigadores como E. Ibarra y L. Montaña, En particular en su *Teoría de la Organización. Desarrollo histórico, debate actual y perspectivas* (1986) realizan un recorrido sobre los problemas de la evolución de la TO. Generalmente destacan la importancia de la crítica para avanzar en la disciplina. Considerando la variedad de posturas seleccionan como las más representativas las Relaciones Humanas, la Burocracia, el Comportamiento, la Contingencia y las Nuevas Relaciones Humanas; posteriormente distinguen cuatro fases de desarrollo del paradigma: la base material, la teórica la operativa y la crisis y reformulación (Ibarra y Montaña, 1986, pp. Xii-xiv). Se establecen vínculos entre movimientos a través de ejes: eje productivo (Administración Científica, Relaciones Humanas, y Nuevas Relaciones Humanas); organizativo (Burocracia, Comportamiento, Contingencia y Planeación estratégica); administrativo (incluye técnicas para la eficiencia, tiene por antecedente la Administración Sistemática y la Administración Científica y su mayor elaboración está en la Investigación de operaciones). Por supuesto la aproximación no agota la complejidad de los estudios organizacionales y las fases (bases) tan sólo indican los grandes parteaguas en la TO. Como los mismos autores señalan no es posible encontrar una continuidad no contradictoria pero sí una suerte de complemento de ideas.

En su crítica sobre la perspectiva dominante en las organizaciones Zey Ferrel (1981) señala las limitaciones de las aproximaciones estructurales bien partan de lo

comparativo o de lo contingencial. Con base en la discusión sobre diez aspectos básicos destaca los límites de ambas explicaciones para solventar problemas organizacionales en donde aparecen, entre otros, elementos como la racionalidad, las metas, la perspectiva estática, pero sobre todo las contradicciones de intereses y el fenómeno del poder. A fin de cuentas estas visiones enmascaran aspectos importantes dentro de la organización por lo que es conveniente observar a la organización con un modelo que recupere: 1) Teorías de intereses y valores individuales y de grupo que a su vez se integren con teorías de poder, procesos y conflictos organizacionales; 2) Teorías en las cuales los micro, meso y macroniveles de la estructura social encuentren correlación con una visión de la organización como arenas en las cuales se juegan intereses individuales, grupales y societales; 3) Teorías en las cuales organizaciones y corporaciones multinacionales se ven como poseedoras de poder y al interior se construyen decisiones individuales, se conforman coaliciones y se toman elecciones estratégicas; 4) Métodos que combinen el análisis histórico con un análisis del presente y recuperar las visiones de la organización de *arriba hacia abajo* y de *abajo hacia arriba* (Zey Ferrel, 1981, p.201). Quizá esta ambición supere a las posibilidades de una teoría cuyo objeto de estudio se reconstruye a sí mismo de una manera constante. Tal vez la comprensión de las dicotomías favorezca la discusión de tópicos organizacionales pero conduzca a una interpretación de hechos que necesariamente seguirá siendo el punto de partida para la acción y no una interpretación definitiva.

El planteamiento de Barley (1992) parte de la consideración de las etapas o fases de las corrientes de la Teoría de la Organización asociadas a una retórica que a su vez tiene relación directa con la ideología. Parte de la subdivisión de cinco grandes etapas. Al final asume una postura en donde propone que las ideologías de control normativo y racional (que aparecen en todas las corrientes estudiadas) están sujetas a factores particulares como las antinomias culturales y el cambio económico, Las ideologías de control racional y normativo se presentan en olas diferentes en donde los ritmos no suponen una secuencia histórica. No hay periodos con predominio de alguna (*stricto*

sensu) sino una forma de articular los discursos y la práctica de modo distinto. Esta forma de ordenar la discusión ofrece la ventaja de retomar un punto de partida aceptado -al menos de manera generalizada- de subdividir el desarrollo de la TO. Al introducir un elemento de análisis sobre la racionalidad detrás del planteo (retórica e ideología) permite observar la dificultad de los cortes pero sobre todo pone en entredicho una evolución lineal.

Chanlat (1994) da una idea distinta de la TO al presentar una perspectiva francófona de la evolución de los estudios organizacionales. Si bien se reconocen puntos de coincidencia al final se concluye un desarrollo relativamente autónomo: incluso la forma de articular las preguntas hacia la TO conllevan una carga distinta en donde lo social, político y psicológico alcanzan un mayor peso específico.

En la postura de Burrell y Morgan (1979) se revela la intención de vincular los desarrollos de las llamadas Teorías de la Organización con la filosofía de la ciencia y la teoría social. Los debates de las ciencias conllevan una discusión ontológica, para los estudios organizacionales algunos de los debates resultan particularmente sugerentes como por ejemplo el de orden y conflicto. Al final los vínculos explicativos tendrían que ver con algún paradigma (él define cuatro en principio). Esta propuesta es interesante aunque la coincidencia de problemas no va aparejada, en mi opinión, con la respuesta encuadrada en una sola perspectiva teórica, quizá en este aspecto la multidisciplinariedad de la TO actúa sobre el desarrollo de sus discursos a ritmos poco previsible.

La Teoría de la Organización es una disciplina en construcción, se nutre de planteos teóricos y enfoques analíticos situados en disciplinas muy diversas. Además, aunque coincide en el mismo objeto de estudio a saber las organizaciones, la disparidad de las realidades en el fenómeno hace muy difícil la construcción de un campo teórico en donde sea posible explicar satisfactoriamente lo que se pretende. Aquellos que pensamos en la posibilidad de una TO debemos partir del reconocimiento crítico de sus

alcances y del carácter multidisciplinario del abordaje dentro de los estudios organizacionales.

Sin duda una primera aproximación abre aún mucho más puntos de reflexión. La complejidad del objeto de estudio y nuestro deseo casi atávico por encontrar certidumbres se oponen fuertemente para alcanzar una postura crítica que a su vez adquiera matices constructivos. Algunos puntos que es conveniente rescatar son:

1. La TO constituye un área de conocimiento cuyo contenido temático es diverso y conduce a una serie de problemas de interpretación. La postura de los analistas se encuentra inmersa en una preocupación por encontrar formas de interpretar que eventualmente deriven en prácticas concretas. Esto puede producir interpretaciones con causalidades simples que no reflejen la complejidad organizacional.

2. Aunque tradicionalmente se observa la historia de los estudios organizacionales como un avance lineal y acumulativo la realidad presenta una serie de rupturas y retrocesos así como codificación variada de la realidad. Al igual que lo señalado por Kuhn (1978) la construcción de un paradigma es más difícil para las ciencias sociales y es justo en estas en donde se desarrolla la TO.

3. Pese a la convergencia de distintas disciplinas y a las enormes diferencias entre las organizaciones, es posible encontrar en los discursos que interpretan el fenómeno un conjunto de preocupaciones que paulatinamente permiten completar mejor el panorama de lo que en ellas sucede. Así, se accede paulatinamente a una consolidación teórica del campo estudiado.

4. Los ritmos de evolución de los estudios organizacionales parecen ligarse en principio con los problemas a resolver. Sin embargo, esto no siempre sucede de ese modo pues, por un lado, los problemas no conservan necesariamente un mismo ritmo en las organizaciones (ni entre ellas ni en su interior) y por otro se da, en muchos casos, una

cierta autonomía del discurso y/o la interpretación. Así los requerimientos de un modelo -como por ejemplo de Zey Ferrel (1981)- para abordar dichos estudios sólo será un punto de partida que tendrá que reconstruirse a sí mismo y encontrará sus posibilidades de consolidación a nivel de un discurso críticamente revisado.

2. Las discusiones sobre el cambio incremental y transformacional

Algunos autores se han preocupado por una clasificación de los cambios dentro de las organizaciones reconociendo que la transformación es un proceso complejo. En sus posturas hacen un uso distinto de lo incremental para verlo como un manejo de los agentes de cambio con cierta intencionalidad. De ese modo Dunphy y Stace (1988) proponen, dentro de la división teórica del cambio en las organizaciones, la distinción entre el enfoque que postula por un lado el cambio evolutivo o incremental y por otro, el enfoque transformacional o revolucionario. El primero, el cambio está sujeto a la planeación, a la secuencia ordenada de acciones, a la participación voluntaria (e ineludible) de los empleados, lo que a su vez supone una completa armonía de intereses entre los actores. Para el segundo enfoque, el cambio opera mediante una estrategia de arriba hacia abajo, la planeación previa puede no existir, la participación se consigue de forma coercitiva, o bien, el cambio puede implementarse sólo con la voluntad de un líder carismático o de forma dictatorial.

Esta subdivisión entre incrementalismo y cambio transformacional, conduce a una distinción más fina de estrategias veamos:

1. En el cambio incremental se argumenta que el gerente debe ser capaz de mover a la organización hacia adelante mediante pequeños pasos secuenciales y lógicos, de tal modo que si son necesarios algunos ajustes durante la marcha, éstos puedan efectuarse sin contratiempos. Bajo esta óptica, la información generada en el contexto puede ser totalmente aprovechada, mientras se crea un clima de mayor confianza y certidumbre entre los participantes (Dunphy y Stace, 1988). Para estos

autores es posible incluir en esta vertiente al Diseño Organizacional, una de las primeras corrientes en incorporar el tema del cambio. Además esta corriente supone la comprensión del cambio como un proceso perfectamente distinguible en todas sus fases, es decir, en donde se distingue nítidamente desde la etapa de formulación plan, hasta la ejecución de la última acción que él implica. En otras palabras, el cambio puede verse claramente como algo con principio y fin, que es perfectamente medible, evaluable y controlable.

2. Una segunda gran visión teórica del cambio es: la transformacional. Esta aparece en condiciones de una más amplia reestructuración, recesión y discontinuidad económica. Por las características propias del nuevo ambiente, el punto de vista revolucionario del cambio postula que, éste puede presentarse en la organización sin la existencia de un plan formulado con anterioridad, es más, el cambio puede ser impuesto por agentes externos a la organización, lo cual obligaría a ir planeando durante el transcurso del proceso. Aunado a esto aparece el problema de los objetivos que, bajo estas condiciones, deberían ser concebidos a la luz del propio cambio. Por otro lado, en la formulación de las metas organizacionales entrarían en juego los intereses de los diversos actores del sistema, lo cual conduce al tejido complejo de un sin fin de relaciones y negociaciones políticas entre los actores. Si a lo anterior agregamos que la participación de los miembros de la organización no aparece tan voluntaria y armoniosa, el cambio en la organización servirá como un indicador de la efectividad de la comunicación y de la capacidad de persuasión del agente principal del cambio, por ejemplo ser el gerente de la organización. El proceso de cambio puede dar pie al uso de mecanismos coercitivos para lograr la participación de los actores, pero también puede darse el caso de que simple y sencillamente la participación no sea necesaria y el cambio pueda implantarse sin problema. Así el éxito del cambio dependerá en gran medida de la capacidad de sortear las fuerzas de los distintos grupos al interior de la organización para conseguir su apoyo, así como del tiempo disponible para llevar a cabo el cambio,

dependiendo del nivel de urgencia con que deba ser implantado (Dunphy y Stace, 1988). El CUADRO A resume parte de estas reflexiones

CUADRO A

	Cambio Evolutivo o incremental	Cambio Transformacional o revolucionario
Planeación	Perspectiva secuencial (modelo de etapas)	No necesario
Participación de Actores	Voluntaria (Intereses armónicos)	Coercitiva
Liderazgo	Poco considerado	Carismático Dictatorial
Ritmo o velocidad	Controlada	No Prevista
Ambiente	Estable Crecimiento hacia adentro	Inestable, Turbulento Crecimiento hacia afuera
Objetivos	Claros y aceptados	Contradictorios y/o múltiples Ambiguos

Fuente: Elaboración propia

Si bien la teoría del cambio transformacional nos proporciona elementos explicativos más acordes con la realidad organizacional actual, nos parece que existe todavía una visión del cambio como un proceso observable en diferentes etapas, como si el cambio pudiera ser separado en fases inicial y final, situación que es discutida por Pettigrew (1988), quien afirma que el cambio tiene que entenderse como un continuo al interior de la organización, es decir que no se reconoce en él una secuencia u orden y que además permanece a lo largo del tiempo sin que se distinga el momento de cortar, iniciar o reiniciar el cambio.

Ahora bien, la teoría de las anarquías organizadas, nos proporciona un marco explicativo de la forma en que se desarrolla un proceso de cambio en el ámbito público.

Si partimos de la idea de que todo cambio implica establecer un conjunto de procesos decisorios en varios espacios de la organización, encontraremos que es difícil establecer las relaciones que guardan entre sí los problemas, las soluciones y los participantes de la organización; en donde por otro lado, los reformadores tienen tan sólo un control limitado sobre las consecuencias de sus decisiones (March y Olsen, 1976, 1983, 1993). De este modo, los procesos de reforma no son racionales, son más bien procesos desordenados.

3. Reflexiones sobre la Teoría de la Organización y el cambio

La Teoría de la Organización es una disciplina en construcción, se nutre de planteos teóricos y enfoques analíticos situados en disciplinas muy diversas. Además, aunque coincide en el mismo objeto de estudio a saber las organizaciones, la disparidad de las realidades en el fenómeno hace muy difícil la construcción de un campo teórico en donde sea posible explicar satisfactoriamente lo que se pretende. Aquellos que pensamos en la posibilidad de una TO debemos partir del reconocimiento crítico de sus alcances y del carácter multidisciplinario del abordaje dentro de los estudios organizacionales.

Sin duda una primera aproximación abre aún mucho más puntos de reflexión. La complejidad del objeto de estudio y nuestro deseo casi atávico por encontrar certidumbres se oponen fuertemente para alcanzar una postura crítica que a su vez adquiera matices constructivos. En la revisión de la disciplina, algunos de los puntos que es conveniente rescatar son:

1. La TO constituye un área de conocimiento cuyo contenido temático es diverso y conduce a una serie de problemas de interpretación. La postura de los analistas se encuentra inmersa en una preocupación por encontrar formas de interpretar que eventualmente deriven en prácticas concretas. Esto puede producir interpretaciones con causalidades simples que no reflejen la complejidad organizacional.

2. Aunque tradicionalmente se observa la historia de los estudios organizacionales como un avance lineal y acumulativo la realidad presenta una serie de rupturas y retrocesos así como codificación variada de la realidad. Al igual que lo señalado por Kuhn (1978) la construcción de un paradigma es más difícil para las ciencias sociales y es justo en estas en donde se desarrolla la TO.

3. Pese a la convergencia de distintas disciplinas y a las enormes diferencias entre las organizaciones, es posible encontrar en los discursos que interpretan el fenómeno un conjunto de preocupaciones que paulatinamente permiten completar mejor el panorama de lo que en ellas sucede. Así, se accede paulatinamente a una consolidación teórica del campo estudiado.

4. Los ritmos de evolución de los estudios organizacionales parecen ligarse en principio con los problemas a resolver. Sin embargo, esto no siempre sucede de ese modo pues, por un lado, los problemas no conservan necesariamente un mismo ritmo en las organizaciones (ni entre ellas ni en su interior) y por otro se da, en muchos casos, una cierta autonomía del discurso y/o la interpretación. Así los requerimientos de un modelo -como por ejemplo de Zey Ferrel (1981)- para abordar dichos estudios sólo será un punto de partida que tendrá que reconstruirse a sí mismo y encontrará sus posibilidades de consolidación a nivel de un discurso críticamente revisado.

Las perspectivas del cambio presentan divergencias que no son nada despreciables. De hecho la forma de explicar los procesos señala un camino de interpretación que puede dar a las transformaciones (o innovaciones) un carácter más voluntarista o determinista, o bien colocarlo en las estructuras o las conductas de los participantes. Asimismo, observar la intensidad y el ritmo del cambio señala parte de sus características clave y permiten su mejor comprensión.

4. Federalismo y descentralización: entre la teoría y la realidad para el caso de México

La inclusión de este apartado en el apéndice obedece a la necesidad de proporcionar un bosquejo de los elementos sobre los que se mueven los gobiernos locales, en particular los municipios dentro del orden federal.

El federalismo mexicano constituye un caso muy particular tanto por su gestación histórica durante el siglo XIX como por su contenido presidencialista durante la mayor parte del siglo XX. La pugna entre conservadores y liberales del XIX condujo al triunfo de un proyecto federal, cuya correspondencia con la realidad estaba lejos de ser cierta. A ello se suma el desgaste de la autonomía de los gobiernos locales y su paulatino debilitamiento en aras de una concentración del poder capaz de dar orden al país (Merino: 1998). Finalmente, se llegó a una creación “de papel” opuesta a la realidad, pues mientras se fortalecía el poder central se tenía una constitución federalista.

Durante los años de predominio del PRI la construcción de la política y de las políticas públicas se hacía de forma lineal autoritaria y descendente; cada nivel de gobierno se englobaba en el inmediato superior. Si retomáramos el planteamiento clásico de D. Wrigth (1988) sobre las relaciones intergubernamentales podríamos afirmar que nos encontrábamos en un modelo de autoridad inclusiva, con relaciones dependientes entre los niveles u órdenes participantes y patrones de autoridad jerárquicos. En México, más bien parece que el centro fue inventando a los gobiernos estatales y rebajando a los municipios a apéndices administrativos.

Cabe recordar que en el federalismo -visto como modelo- la presencia de múltiples gobiernos con objetivos distintos conduce naturalmente a conflictos intergubernamentales (Anton, 1989). El reparto de autoridad y recursos es, en el fondo, una distribución de poder y como tal no puede concebirse como exenta de conflictos y fricciones. En algunos casos, la autoridad es difícil de establecer y surgen problemas

de concurrencia y coordinación por lo que es necesario buscar las formas para alcanzar una convivencia fundada en el consenso.⁵⁰

Paradójicamente, el México de la transición en el poder del ejecutivo, este país de inicios de milenio, se enfrenta hoy a una obligada recomposición de sus partes constitutivas, donde afloran las diferencias de intereses mencionados como condiciones de origen en el federalismo clásico. Ahora, los gobiernos subnacionales exigen participar en las decisiones y la consecuente ampliación de sus límites de maniobra. Al debilitarse la cohesión central basada en un presidencialismo fuerte – situación que empezó a gestar desde los últimos gobiernos del PRI–, cada actor en la arena política exige mayor protagonismo. Infortunadamente las “reglas del juego” han mostrado su agotamiento y ya no responden a esta dinámica nueva, en que los desacuerdos y conflictos se incrementan y se hacen evidentes mientras las vías de solución no terminan por resultar claras. Se requiere ajustar el modelo federal para que en verdad funcione como tal, sin olvidar que su génesis se dio en un contexto diametralmente opuesto al de los acuerdos por consenso.

Partiendo de la hipótesis de que en los años posrevolucionarios se fue conformando un “federalismo centralizado,” es lógico encontrar en este sistema una formulación y diseño de las políticas con presencia fundamental de actores intraburocráticos, cuyos movimientos se asimilan a ciertas élites o grupos de poder. Cuando el control central empezó a perder capacidad de respuesta –ante las crisis económicas y el desgaste de los intermediarios políticos- y aumentó la presión de los grupos opositores, fue necesario hacer ajustes. En lo político se experimentaron las primeras reformas electorales (desde los años setenta), mientras en lo administrativo se empezó a hablar de las reformas

⁵⁰ Los procesos de cambio y la liberación de tensiones en un sistema de relaciones tiene que ver con la flexibilidad de los sistemas de reglas o más correctamente con la organización del régimen. La posibilidad de tener *coaliciones benéficas* y establecer un espacio para cambios requiere de una recomposición constante de la autoridad (Anton, 1988). Dada la complejidad de las relaciones intergubernamentales, los problemas de financiamiento, regulación y reforma deben ubicarse en un marco dinámico donde el aparente caos puede fungir como elemento dinamizador.

administrativas y de la descentralización (a fines de los setenta y con mayor fuerza en los años ochenta).

Los esfuerzos descentralizadores de la década de los setenta se caracterizan por su debilidad. Se trató, más que nada, de movimientos de desconcentración incipientes, conservando la capacidad decisoria en las instancias centralizadas del ejecutivo y, por supuesto, guardándose el control de los recursos. Durante los años ochenta, las acciones de descentralización se abocaron a tres áreas básicas: educación, salud y desarrollo social. De acuerdo con el planteamiento oficial, se perseguían como objetivos generales: reducir costos, mejorar resultados, utilizar con mayor eficiencia los recursos humanos, “mayor eficiencia en la gestión estatal, fortalecer los niveles locales de gobierno y profundizar el modelo democrático” (Cabrerero, 1995c, p.1). También en esa década se abrió paso a las primeras transformaciones legales a favor del municipio, por la vía de las reformas al artículo 115 constitucional de 1983. Sin embargo, no sería sino hasta fines de los años noventa cuando –con la reforma de 1999 a ese mismo artículo– se reconoce a los municipios la condición de ámbito de gobierno.

Los balances sobre el efecto de las políticas descentralizadoras en el país han sido poco halagadores. Se reconocen avances pero la puesta en marcha resultó complicada e incluso se le ha llegado a juzgar duramente, al afirmar que el saldo es de más desencantos que logros (Cabrerero, 1998).

La iniciativa descentralizadora se explicó en un primer momento como una acción esencialmente prevista desde el centro; no obstante, una vez destapada la *caja de Pandora*, los actores locales comenzaron a cobrar fuerza, incrementando sus demandas, pugnando por dar sentido y contenido real al pacto federal. Como la mayoría de los movimientos sociales, esta tendencia no se encauzó en un sólo camino sino que más bien terminó por reflejar la heterogeneidad de la nación. Por este motivo, los reclamos y propuestas de cada estado o región suelen mostrar disparidades entre sí.

Las antiguas normas formales e informales no responden a los requerimientos de un contexto plural obligado a crear formas de consenso y comunicación capaces de consolidar acuerdos sobre la base del respeto a la autonomía.

5. Los puntos pendientes de reforma institucional y los requerimientos administrativos

En las perspectivas teóricas e incluso a la experiencia de los países desarrollados, el federalismo se plantea como un modelo de organización del Estado donde es posible alcanzar mejores resultados de política, a condición de que sus relaciones intergubernamentales funcionen adecuadamente y con transparencia. Según Kinkaid (2000), los modelos federales presentan varias ventajas en la creación de una política de desarrollo, como por ejemplo: 1) la provisión y producción más eficiente de servicios públicos; 2) un mejor alineamiento de costos y beneficios del gobierno para una ciudadanía variada y por tanto mayor equidad; 3) una mejor concordancia entre los bienes públicos y sus características espaciales; 4) el aumento de la competencia, la experimentación y la innovación en el sector gubernamental; 5) una mayor capacidad de respuesta a las preferencias de los ciudadanos; 6) una mayor transparencia y responsabilidad; y 7) una mayor sensibilidad con respecto a las preocupaciones regionales subnacionales.

Sin embargo, en México tal vez muchas de estas ventajas requieran para su consolidación de la creación de condiciones estructurales favorables. Hasta ahora hemos descrito a grandes rasgos la evolución del federalismo y el surgimiento de las políticas descentralizadoras, de ahí podemos desprender una parte de la explicación sobre los asuntos pendientes que juegan en contra de la consolidación de estas ventajas federalistas. Para buscar una alternativa de mejora hay que trabajar en dos vías:

1. Como ya se ha dicho en reiteradas ocasiones, en primer lugar (*arriba-abajo*) es indispensable un movimiento de rediseño legal y jurídico, aunado a modificaciones

institucionales que favorezcan la actuación de los gobiernos estatales y municipales. Se trata de dotar a éstos de las herramientas suficientes para garantizar su quehacer: a) facilitando los acuerdos en las relaciones inter e intra gubernamentales, b) definiendo con claridad los modos de acuerdo en caso de traslape de competencias o áreas de decisión, c) recuperando el principio de subsidiariedad para trazar los equilibrios más convenientes en términos de satisfacción de demandas e integración de acciones colectivas. Si quisiéramos simplificarlo, podríamos decir que se trata de crear suficientes puertas que serán abiertas por los gobiernos subnacionales de acuerdo a sus requerimientos para ampliar sus espacios de actuación, en otras palabras: un marco jurídico e institucional flexible acorde a la heterogeneidad subnacional del país.

2. Como un movimiento paralelo –desde *abajo hacia arriba*- se debe propiciar la consolidación de las capacidades estatales y municipales, se trata de acceder a aparatos más eficientes y eficaces. Después de todo, si se depositan mayores responsabilidades en los niveles locales, éstos deben ser capaces no solamente de retomarlas para cumplir las expectativas mínimas, sino de encontrar vías innovadoras para mejorar sustancialmente los resultados que exigen una ciudadanía cada vez más demandante. En nuestro país esa preocupación se ha reflejado en un conjunto de modificaciones propuestas por los gobiernos locales para mejorar su gestión. En los municipios, independientemente de la complejidad y tamaño es posible observar esas innovaciones con mayor frecuencia durante los noventa. Tanto en municipios urbanos como en los rurales o pequeños, los gobernantes de diverso origen partidista exploraron maneras de mejorar el desempeño. Pese a ello el retraso en las administraciones locales todavía representa un problema serio para dar viabilidad y factibilidad a iniciativas descentralizadoras y a la consolidación de un federalismo mejorado.

6. El municipio como organización: límites y características para el caso de México

Para el estudio específico de las administraciones municipales, como experiencias de cambio organizacional es conveniente tomar en consideración algunos aspectos importantes que marcan en ellas una ciertos rasgos distintivos. Algunas de estas características fundamentales de manera muy breve, así tenemos:

1. Una estructura dual que incluye un cuerpo político (Ayuntamiento) y otra administrativa (estructura organizacional). En México los gobiernos locales en el ámbito municipal se identifican como el nivel básico de gobierno. El orden federal mexicano reconoce a los niveles federal y estatal como sus componentes en términos de pacto y al municipio como célula con autonomía. En la administración esto provoca un efecto peculiar, pues el cuerpo político electo (ayuntamiento o cabildo) llega al poder por votación y cambia cada tres años mientras los funcionarios administrativos encargados de operar el aparato y dar contenido a las políticas públicas concretas son designados por el alcalde con la aprobación del cabildo y su duración no es estable. Sin embargo, también los altos niveles de la pirámide organizacional se encuentran sujetos al cambio pues pertenecen generalmente al equipo del presidente municipal y desaparecen con él al término de los tres años de mandato. La inexistencia de un servicio civil de carrera y los escasos controles en la continuidad de programas provocan una ruptura trianual de los procesos administrativos con pretensiones de largo plazo (Merino, 2006).
2. Relación de interdependencia y en ciertos aspectos de subordinación a otras esferas o niveles gubernamentales. El ámbito de la acción y decisión de los municipios se encuentra acotado por determinaciones de orden legal, programático y presupuestal. Por su ubicación en el orden federal los decisores municipales están sujetos a los marcos legales federales y estatales; además,

su posibilidad de hacer normas se reduce a una facultad reglamentaria. En lo referente al marco programático éste indica la necesidad de entablar una lógica inclusiva a los planes. De ese modo la planeación municipal debe ser acorde a los lineamientos de planeación nacional y estatal, y los objetivos coordinados se establecen a través de convenios y por la vía de los COPLADEM que regulan y afectan la implementación de políticas y les otorgan viabilidad económica (recursos). En cuanto a las finanzas la condición de los municipios en nuestro país refleja una fuerte dependencia de los recursos federales y estatales, lo cual conduce a un límite real para la gestión municipal tanto en la generación de mejores alternativas de solución como en la capacidad de respuesta (García Del Castillo, 1994 y 2007).

3. Matiz político de las decisiones y acciones. Tomando en cuenta la postura de los gobiernos municipales ante la ciudadanía y naturaleza de administración pública, la consideración de los elementos políticos debe aparecer en la contextualización del caso. Dentro de las relaciones intergubernamentales (RIG), además de los factores normativos, programáticos y de coordinación, está presente un vínculo interdependiente de presiones y ajustes con agencias gubernamentales de otra esfera o competencia (Agranoff, 1992). Estas redes provocan una relación cambiante con el contexto, de carácter turbulento (Astley y Van de Ven, 1979), que lleva a los administradores a incluir criterios políticos para una adaptación acorde a las presiones de actores, grupos y ciudadanía organizada. Al interior los participantes requieren de una perspectiva pública en el servicio, pero también se corren riesgos de una rutinización de procesos que derive en una burocratización excesiva.
4. Aspectos administrativos de operación. La administración de los municipios tiene un sustancial número de personal de base cuya permanencia en el puesto suele ser relativamente mayor. Los puestos directivos cambian con mayor frecuencia al término del periodo gubernamental. Así, los procesos de aprendizaje

presentan rupturas y discontinuidades mientras, por otro lado, las necesidades de trámite y gestoría, con otras organizaciones o agencias de distinto nivel, conducen a una presión mayor sobre la administración de los municipios para echar a andar los programas con rapidez y de acuerdo a los lineamientos establecidos en las normas, programas y planes. Adicionalmente se enfrentan serios problemas en cuanto a la falta de adecuación de perfiles y puestos, al equipamiento tecnología y a los recursos de apoyo en el desempeño del trabajo.⁵¹

Estas cuatro condiciones parecen ser los más relevantes en el análisis de casos pues – aunque con sensibles matices– han permanecido como elementos explicativos de la realidad municipal hasta nuestros días (García Del Castillo, 1995, 2000 y 2007).

⁵¹ En la mayoría de los municipios del país se da también un perfil por debajo de lo deseado para el desempeño de la labor asignada.

Bibliografía

- AGGRANOFF, Robert (1993) *Marco para el estudio comparado de las Relaciones intergubernamentales* en Merino Mauricio (coord.) *Cambio político y gobernabilidad*. México: CNCPAP-CONACYT.
- AGUILAR, Miguel Ángel y Mario Bassols (coords.) (2001) *La dimensión múltiple de las ciudades*. México: UAM-Iztapalapa, DCSH-Departamento de Sociología.
- AGUILAR, Villanueva Luis (1992) *La hechura de las políticas públicas*. México Miguel Ángel Porrúa.
- AGUILAR, Villanueva Luis (1993) *La implementación de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- AGUILAR, Villanueva Luis (2003) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Colección Antologías de Política Pública, Tercera Antología, 1ª reimpresión. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- AKTOUF, O. (1987) «*Faits et méfaits de la parole*», (mimeo).
- AKTOUF, Omar (1983) *La méthode de l'observation participante* en A. Chanlat et M.
- AKTOUF, Omar (1989) *Le management entre tradition et renouvellement*. Canadá: Édition révisée, Gaëtan Morin Éditeur.
- ALLAIRE, Yvan y Michaela E. Firsirotu (1992) *Teorías sobre la cultura organizacional*, en *Cultura Organizacional*. Bogotá: Edit. Legis, pp. 202.
- ALLISON, G. T. (1971) *Essence of decision: explaining the cuban missile crisis*. USA: Little Brown and Company.
- ANTON Thomas (1989) *American Federalism & Public Policy: How the system work*. USA: Random House.
- ARCE, Carlos et. al. (2005) *Ciudades del siglo XXI: ¿Competitividad o Cooperación?* México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- ARELLANO, David (2003) *Profesionalización de la administración pública en México: ¿de un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido?* en *Retos de la profesionalización de la función pública*. Venezuela: CLAD-AECI/MAP/FIIAPP.
- ARELLANO, David (2004) *Nueva gestión pública. ¿Dónde está lo nuevo?* *Bases para el debate de la reforma administrativa* en Arellano, David, (coord.) (2004) *Más*

- allá de la reinvención del gobierno: Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina. México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- ARELLANO, David (coord.) (2004 b) *Más allá de la reinvención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México: CIDE-Porrúa.
 - ARELLANO, David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (2003) *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: CIDE-Porrúa.
 - AUBERT y Gaulejac (1993) *El coste de la excelencia*. España: Paidós.
 - AYALA, Ernesto, *Plan de Gobierno 2000-2003*. H. Ayuntamiento de León, Gto. México.
 - BÁIDABA *Calila y Dimna* (versión directa del árabe y presentación: Antonio Chalita S'fair) (1987) 5ª edición. Colombia: Ediciones Tercer Mundo.
 - BALLESTEROS Jesús (1989) *Posmodernidad: decadencia o resistencia*, Madrid: Tecnos, colec. Ventana Abierta.
 - BARTLETT, Alton C. y Thomas A. Kayser (1987) *Cambio de la conducta organizacional*. México: Trillas, pp. 517.
 - BARZELAY, Michael (1992) *Breaking through bureaucracy. A New Vision for Managing in government*. England-USA: University of California Press-Berkeley and Los Angeles California, University of California Press, Ltd. Oxford.
 - BARZELAY, Michael (1998) *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*. (estudio introductorio de Héctor Martínez) Sección de Obras de Administración Pública, serie: Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, (coord. Mauricio Merino). México: Colegio Nacional de Ciencia Políticas y Administración Pública A. C.-FCE.
 - BARZELAY, Michael (2003) *La nueva gestión pública*. México: FCE.
 - BAS, Enric (2004) *Megatendencias para el siglo XXI*. México: FCE.
 - BÉDARD Renée (1999a) *Les fondements de la pensée et de la pratique administratives. 1. Le losange aux quatre dimensions philosophiques*. Canadá: Groupe Humanisme et Gestion, HEC.

- BÉDARD, Renée (1999 b) *Les fondements de la pensée et la pratique administrative. 2. La trifonctionnalité*. Canadá: Groupe de Recherche Humanisme et Gestion, HEC, septembre.
- BENABOU Charles y Harry Abravanel (1986) *Le comportement des individus et des groupes dans l'organisation*. Canada: Gaëtan Morin Éditeur.
- BENVÉNISTE, E. (1972) *Communication animale et langage humain* en *Problèmes de linguistique générale*. Canadá: Gallimard, Tome 1, pp. 56-62.
- BENVÉNISTE, E. (1980) Extraits de *Problèmes de linguistique générale*. Canadá: Gallimard, Coll. Tel, Tome 2, pp. 29-33, 217, 219, 222-229.
- BERGMAN, Marcelo (2002) *La capacidad de recaudar impuestos del gobierno mexicano: ¿El tema previo a la reforma fiscal?*. México: Programa de presupuesto y gasto público-CIDE.
- BOARD Robert (1980) *El psicoanálisis de las organizaciones*. Argentina: Paidós.
- BOOTHE, Paul (2003) *La gestión fiscal en las federaciones*. Canadá: Foro de Federaciones-Institute for Public Economics, University of Alberta.
- BORJA Jordi y Manuel Castells (1998) *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. España: Taurus.
- BOUCHARD, S. (1985) *Être trucker (routier)* en CHANLAT, A. et M. DUFOUR *La rupture entre l'entreprise et les hommes, le point de vue des sciences de la vie*. Canadá: Montréal, Québec/Amérique, pp. 331-359.
- BOZEMAN, Barry (1998) *Todas las organizaciones son públicas: Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. (estudio introductorio de Juan Miguel Ramírez) Sección de Obras de Administración Pública, serie: Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, (coord. Mauricio Merino). México: Colegio Nacional de Ciencia Políticas y Administración Pública A. C.-FCE.
- BOZEMAN, Barry (coord.) (1998) *La gestión pública. Su situación actual* (estudio introductorio de Enrique Cabrero) Sección de Obras de Administración Pública, serie: Nuevas Lecturas de Política y Gobierno (coord. Mauricio Merino). México Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C.-FCE.
- BROWN, R. (1965) *Social Psychology*. Free Press, extraits.

- BURRELL, Gibson y Gareth Morgan (1979) *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. Heinemann, New Hampshire.
- CABRERO, E. (1995a) *La experiencia descentralizadora reciente en México. Problemas y Dilemas*. México: CIDE, Documento de trabajo (Administración Pública) núm. 28.
- CABRERO, Enrique (1995b) *Del administrador al gerente público*. México: INAP.
- CABRERO, Enrique, con la colaboración de R. García Del Castillo y M. Gutiérrez (1995c) *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en Gobiernos Locales*. México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- CABRERO, E. (1998) *Las políticas descentralizadoras en México: logros y desencantos*. México: M. Ángel Porrúa-CIDE.
- CABRERO, Enrique (coord.) (1999) *Los dilemas de la modernización municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*. México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- CABRERO, Enrique (2002) *Premio Gobierno y Gestión Local, Edición 2002. Un impulso a lo mejor del municipio. Prácticas municipales exitosas*. México: CIDE-INDESOL-Fundación Ford, Tomo II.
- CABRERO, Enrique (coord.) (2003) *Premio Gobierno y Gestión Local. Gobiernos Locales Trabajando: un recorrido a través de programas municipales que funcionan*. México: CIDE-Fundación Ford-Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal-Comisión de Fortalecimiento del Federalismo de la H. Cámara de Diputados LVIII Legislatura.
- CABRERO, Enrique, con la colaboración de R. García Del Castillo y M. Gutiérrez (1995c) *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en Gobiernos Locales*. México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- CABRERO, Enrique et. al. (2001) *Premio Gobierno y Gestión Local. Un impulso a lo mejor del Municipio*. México: CIDE-Fundación Ford.
- CABRERO, Enrique y Alejandro Vega (1999) *Municipio de León (1989-199) ¿Consolidación de un proyecto innovador?* México: CIDE, Documento de trabajo (Administración Pública) núm. 80.

- CABRERO, Enrique y Jorge Martínez (2000) *Assignment of spending responsibilities and service delivery*, en Giugale Marcelo y Steven Webb (2000), *Achievements and challenges of fiscal decentralization. Lessons from Mexico*, World Bank. Washington, USA.
- CABRERO, Enrique y Rodolfo García Del Castillo (1994) *La gestión de servicios urbanos: un reto a la innovación en gobiernos locales*. México: CIDE, Documento de trabajo (Administración Pública) núm. 15.
- CABRERO, Enrique y Ady P. Carrera Hernández (2008) *Innovación local en América Latina*, México: CIDE, Premio Gobierno y Gestión Local, Liaison Group, Observatorio Latinoamericano.
- CAMERON, David (2000) *Estructura de las relaciones intergubernamentales*, ponencia presentada en el *Forum of Federations*, Mont-Tremblant, Québec Canadá, Octubre. Versión CD.
- CAMPBELL, Tim (2003) *The Quiet Revolution: Decentralization and the rise of political participation in latin american cities*. United States of America: University of Pittsburgh Press.
- CARTWRIGTH, Dorwin (1971) *Achieving Change in People: Some Applications of Group Dynamics Theory*, en *Studies in organizational behavior and management*, Donald E. Porter, Philip B. Applewhite, Michael J. Misshauk. USA: 2d. ed., Intext Educational Publishers.
- CEDEMUN-INEGI (2000) *Los municipios de México: Encuesta nacional de gestión municipal 1995*. CEDEMUN.
- CENTRO de Ciencias del Saber de Explora (2002) León, Gto. México: AMMCCYT- Association of Science-Technology Centres Miembro.
- CHANLAT, A. (1994) *Lettre à Richard Déry. Le "managérialisme" à bout de souffle*, en *L'action Nationale*, vol. LXXXIV, núm.2, pp. 152-184.
- CHANLAT, A. et René (1990) *La gestion, une affaire de parole*, en Québec, L'individu dans l'organisation, les dimensions oubliés, Canadá: Université Laval.
- CHANLAT, Alain (1982) *La multicomplémentarité dans la connaissance et dans l'action*. Inédit, conférence, Assises pour le développement des sciences de l'organisation. Francia: AFCET/CESTA, novembre, pp.1-14.

- CHANLAT, Jean Francois (2002) *Ciencias Sociales y Administración en Defensa de una antropología general*. Colombia: Fondo editorial Universidad EAFIT.
- CHILD, John (1959) *Organizational Structure. Environment and Performance: "The Role of Strategic Choice"*, en Donaldson Lex, *Contingency Theory*, Darmouth, Cambridge.
- CHOMSKY Noam (1999) *El conocimiento del lenguaje. Su naturaleza, origen y uso*. México: Ediciones Altaza.
- CLASTRES, P. (1980) Extracto de *Recherches d'anthropologie politique*. Francia: Seuil, pp. 80-92.
- CODEREG (2000) *Municipalización en Guanajuato: una estrategia para el fortalecimiento municipal*. México: Electrocomp.
- CONDE, Carola (1996) *El caso de Naucalpan de Juárez, Estado de México* en Los dilemas de la modernización municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México, Enrique Cabrero Mendoza (coord.). México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- COOPER Robert (1989) *Modernism, Posmodernism and Organizational Analysis 3: The contribution of Jaques Derrida*, en *Organization Studies*, USA.
- CORONILLA, Raúl y Arturo del Castillo (2003) *El cambio organizacional: Enfoques, conceptos y controversias* en: Arellano, David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo, (coords.) (2003) *Reformando al gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- CROZIER, Michael (1992) *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*. México: Fondo de Cultura Económica, 2a edición.
- CROZIER, Michael y Erhard Friedberg (1990) *El actor y el sistema*. México: Alianza Editorial Mexicana, pp. 392.
- CULEBRO, Jorge (1998) *Cambio organizacional: Transformación y diseño estructural*. México: CIDE, Documento de trabajo (Administración Pública) núm. 66.
- DAHL, Robert A. (1991) *Los dilemas del pluralismo democrática autonomía versus control*. México: CONACULTA-Alianza Editores.
- DAVID, Fred (2003) *Conceptos de administración estratégica*. México: Pearson Prentice Hall.

- DE KONINCK, T. (1996) *Le sens de la culture*, en *Laval théologique et philosophique*, 52,2, pp. 583-612, junio.
- DE LANDERO, Laura y Mauricio López (coords.) (2003) *Premio Gobierno y Gestión Local, Edición 2003. Prácticas municipales exitosas*. México: CIDE-BANOBRAS-Fundación Ford.
- DE SAUSSURE, F. (1973) extracto de *Cours de linguistique générale*. Payot, pp. 12.
- DEL CASTILLO Arturo (1996a) *Ambigüedad y decisión: una revisión de la teoría de las anarquías organizadas*. México: CIDE, Documentos de trabajo (Administración Pública), núm. 36.
- DEL CASTILLO, Arturo (1996b) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: Conceptos y enunciados explicativos*. México: CIDE, Documento de trabajo (Administración Pública) núm. 44.
- DEL CASTILLO, Arturo (1997) *El cambio en organizaciones gubernamentales: Entre la planeación y la ambigüedad*. México: CIDE, Documento de trabajo (Administración Pública) núm. 47.
- DEL CASTILLO, Arturo (2003) *Cambio y procesos decisorios: Planeación y ambigüedad* en: Arellano, David; Enrique Cabrero y Arturo Del Castillo, (coords.) *Reformando al gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- DEVEREUX, G. (1973) *Essais d'ethnographie générale*. Gallimard, pp. 257-274.
- DIAZ Flores M y R. García Del C. (1996) *Innovación financiera en gobiernos locales: el caso del municipio de Aguascalientes*. México: CIDE, Documento de trabajo (Administración Pública) núm. 35.
- DÍAZ Flores, Manuel y Rodolfo García Del Castillo (1996) *El caso del municipio de Aguascalientes, Aguascalientes* en *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, Enrique Cabrero Mendoza (coord.). México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- DIMAGGIO P. Y W. Powell (1983) *The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*, en *American Sociological Review*, núm 48, 1983, pp. 147-160.

- DUFOUR M. (1985) *La rupture entre l'entreprise et les hommes. Le point de vue des sciences de la vie*. Francia: Éditions Québec/Amérique, pp. 243-285.
- DUFOUR, M. (1985) «*Prolégomènes*» en *La rupture entre l'entreprise et les hommes, le point de vue des sciences de la vie*. Francia: Québec-Amérique, Montréal et les Éditions d'Organisation, pp. 37-48.
- DUFOUR, M. «*Synthèse*» (1985) en *La rupture entre l'entreprise et les hommes, le point de vue des sciences de la vie*. Francia: Québec-Amérique, Montréal et les Éditions d'Organisation, pp. 413-432.
- ENCUESTA (2003) *Evaluación de autoridades en la ciudad de León, Gto.* México: Consulta Mitofsky.
- ESPINOSA, Juan G. y Andrew Zimbalist S. (1984). *Democracia económica. La Participación de los trabajadores en la industria chilena 1970-1973*, México: Fondo de Cultura Económica.
- FARIAS-SOARES-COSTA, Idalina (1988) *De la basura también se vive, en Las caras ocultas de la sociedad informal*. Perú: pp. 495, 539.
- FERNÁNDEZ, Jorge (2002) *Servicios Públicos Municipales*. México: Punto Gráfico.
- FLORES, Edgardo *Memoria del II Foro Municipal del Parlamento Latinoamericano: Un municipio para el nuevo milenio. León, Guanajuato*. México: Comisión de Fortalecimiento Municipal de la H. Cámara de Diputados LVII Legislatura-Parlamento Latinoamericano.
- FLORES, González Sergio y Lawrence Altrows (edits.) (1999) *Gobierno y gestión pública de las grandes ciudades: Las experiencias recientes en Canadá y México*. México: BUAP-Ryerson Polytechnic University-Universidad Autónoma de Tlaxcala, Ducere.
- FOLADORI, Guillermo y Naina Pierre (coords.) (2005) *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas-Porrúa.
- FORO DE FEDERACIONES y SEGOB (2001) *Federalismo y políticas de salud: Descentralización y relaciones intergubernamentales desde una perspectiva comparada*. Canadá: Imprimerie Gauvin, Gatineau.

- FOX, Vicente. *Plan Básico de Gobierno 1995-2000, Gobierno del Estado de Gto., Compromisos con Guanajuato*. Resumen Ejecutivo. México.
- FRIEDBERG Erhard (1977) *Le pouvoir et la règle*, Francia: Editions du suil
- GAEBLER y Osborne (1997) *La reinención del gobierno*, Barcelona: 1997
- GARCÍA, Ma. Luisa et. al. (1998) *Descentralización e iniciativas locales de desarrollo*. México: Universidad de Guadalajara-UCLA Program on Mexico-Juan Pablos Editor.
- GARCÍA, Mario et. al. (1999) revista *Todos participamos*, año. 2, núm. 6, septiembre-octubre. México: Órgano de Comunicación Interna del H. Ayuntamiento de León, Gto. 1998-2000.
- GARCIA Del Castillo, Rodolfo (1995) *Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas (Partes 1 y 2)*. México: CIDE, Documentos de Trabajo (Administración Pública).
- GARCÍA Del Castillo, Rodolfo (1999a) *Los municipios en México: los retos ante el futuro*. México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- GARCÍA Del Castillo, Rodolfo (2000) *Las finanzas locales en México: los municipios en el marco de las relaciones intergubernamentales del federalismo fiscal, en Globalización y regiones en México*, Rocío Rosales (coord.). México: UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- GARCÍA Del Castillo, Rodolfo (2003) *La política de servicios urbanos en México: casos y tendencias recientes*, en E. Cabrero (coord.) *Políticas Públicas Municipales: una agenda en construcción*. México: M. A. Porrúa-CIDE.
- GARCÍA Del Castillo, Rodolfo (coord.) (2004) *Premio Gobierno y Gestión Local. Gestión Local Creativa: Experiencias Innovadoras en México*. México: CIDE-Fundación Ford-INAFED.
- GARCÍA Del Castillo, Rodolfo y Gerardo Rivera (2004) *La profesionalización en los municipios de México, Hacia un diagnóstico propositivo* en Moreno, Dalia, (coord.) *El servicio público de carrera en las entidades federativas de México. La experiencia franco-mexicana, 1999-2003*. México: Talleres gráficos del Estado de Aguascalientes.

- GARCIA Del Castillo, Rodolfo y José Mejía (1994) *El desarrollo organizacional en la administración municipal: el caso de León Guanajuato*, en José Mejía (comp.), Problemática y desarrollo municipal. México: UIA-Plaza y Valdés editores.
- GARCÍA Del Castillo, Rodolfo, Armando Pérez y Leticia Santín (2003) *La acción de los gobiernos municipales en la política de salud pública*, en Políticas públicas municipales: Una agenda en construcción, Enrique Cabrero Mendoza (coord.). México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- GARCIA Del Castillo R. (2007) *Federalismo y descentralización: problemática y perspectivas en México*, en J.L. Calva Democracia y gobernabilidad, México: Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados-UNAM, pp. 105-120
- GARCÍA Del Castillo R y Alicia Ziccardi C, (2009) PONENCIA: *Capital social y relaciones intergubernamentales en programas sociales de los gobiernos locales: los casos de Hermosillo y Puebla*, XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina
- GARZA, Gustavo (1998) *La gestión municipal en el área metropolitana de Monterrey, 1989-1994*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- GIBSON James, John M. Ivancevich y James H. Donnelly (2003) *Las Organizaciones. Comportamiento, estructura, procesos*. México: McGraw-Hill Interamericana, 10ª edición.
- GIBSON, Rowan (1997) *Repensando el futuro*. Colombia: Norma.
- GILLESPIE, Richard (1991) *Manufacturing Knowledge*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GIUGALE, Marcelo y Steven Webb (2000) *Achievements and challenges of fiscal decentralization. Lessons from Mexico*. USA: World Bank.
- GOFFMAN, Erving (1922) *Les rites d'interaction, traduit de l'anglais par Alain Kihm*. Francia: Editions de Minuit, 1974, pp. 230.
- GRIFFITHS, Ann y Kart Nerenberg (coord.) (2002) *Handbook of Federal Countries: Forum of Federations*. Cánada: McGill-Queen's University Press.

- GRIZE, J. B. (1985) *Activités de langage et représentations en La rupture entre l'entreprise et les hommes, le point de vue des sciences de la vie*. Francia: Québec-Amérique, Montréal et les Éditions d'Organisation, pp. 167-179.
- GUANAJUATO «*Sistema de diagnóstico de la gestión Municipal*», (mimeo)
- GUIGO, Denis (1989) *O governo de um município en Roberto Fachin e Alain Chanlat, Governo Municipal na América Latina: inovações e perplexidades*. Brasil: Editora da Universidade, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Editoria Sulina, 1998, pp. 135-162.
- GUILLÉN, Tonatiuh (1996) *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. México: El Colegio de la Frontera Norte-Miguel Ángel Porrúa.
- GUILLÉN, Tonatiuh y Pablo Rojo (coords.) (2005) *Premio Gobierno y Gestión Local. Gobernar con calidad y para el desarrollo: Experiencias de innovación en los municipios mexicanos*. México: CIDE-Fundación Ford.
- GUILLÉN, Tonatiuh, Pilar López y Pablo Rojo (coords.) (2006) *Premio Gobierno y Gestión Local. Municipio y Buen Gobierno: Experiencias del ímpetu local en México*. México: CIDE-PFMCM.
- GUSDORF, G. (1974) *Introduction aux sciences humaines*. Francia: Éd. Ophrys, I-XIII, pp. 513-522.
- GUSDORF, G. (1990a) *Réflexions sur la civilisation de l'image*, en *Bulletin de Psychologie*, op. cit. Francia: pp. 847-857.
- GUSDORF, G. (1990b) *Réflexions sur l'interdisciplinarité et Les modèles épistémologiques dans les sciences humaines*, in *Bulletin de Psychologie*. Francia: núm. 397, Tome XLIII, sept.-oct., pp. 869-885.
- GUSDORF, G. (1991) *La parole*, P.U.F., 124 pp.
- GUSDORF, Georges (1999) *Pasado, presente y futuro de la investigación interdisciplinaria, 1960 mimeo EAFIT*, en *Interdisciplinariedad y Ciencias Humanas*. Colombia.
- HALL, Richard (1996) *Organizaciones: Estructuras, Procesos y Resultados*. México: Pearson Prentice Hall.

- HARMON Michael y Richard T. Mayer (1999) *Teoría de la Organización para la Administración Pública (estudio introductorio de Jorge Tamayo)*, Sección de Obras de Administración Pública, serie: Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, (coord. Mauricio Merino). México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C.-FCE.
- HERNÁNDEZ, Alicia (coord.) (1996) *¿Hacia un nuevo federalismo? México: El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas-FCE.*
- HODGE, B. J. et. al. (1998) *Teoría de la organización: Un enfoque estratégico.* España: Prentice Hall-Grafilles, 2ª reimpresión.
- HOOD, Christopher y Michael Jackson (1997) *La argumentación administrativa (studio introductoria de Ricardo Uvalle).* México: FCE.
- IBARRA, Eduardo y Luis Montaña (1986) *Teoría de la Organización. Desarrollo histórico, debate actual y perspectivas*, en Ibarra Colado Eduardo y Luis Montaña Hirose (comps.). *La Teoría de la Organización: Conceptos y Controversias.* México: UAM-Iztapalapa.
- IBARRA, Eduardo y Luis Montaña (comp.) (1991) *Ensayos críticos para el estudio de las Organizaciones en México.* México: UAM-Iztapalapa-Porrúa.
- INDESOL-INEGI (2000) *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal.*
- JAULIN, R. (2000) *Baraque blanche et maison indienne* en *La paix blanche.* Francia:10-18, T.1, pp. 64-80.
- KATZ, Daniel y Robert L. Kahn (1977) *Psicología social de las organizaciones.* México: Trillas, pp. 547.
- KINKAID, John (2000) *El federalismo y la formulación de la política económica: ventajas y desventajas del modelo federal*, ponencia presentada en el Forum of Federations. Mont-Tremblant, Québec Canadá, octubre, Versión CD.
- KUHN THOMAS Samuel (1978) *Las estructura de las revoluciones científicas*, Fondo de Cultura Económica (breviarios), México.
- LAING, R. (1971) *Soi et les autres.* Francia: Gallimard.
- LAING, R. D. (1988) *El yo dividido. Un estudio sobre la salud y la enfermedad.* México: FCE.

- LAWRENCE Paul R. y Jay W. Lorsch (1973) *Organización y ambiente*, Barcelona: Editorial Labor
- LEÓN hacia el Futuro (1997) *Plan Estratégico de ordenamiento territorial y urbano. Documento Base*. México: IMPLAN León, Gto.-Administración 2000-2003.
- LEÓN hacia el Futuro (1998) *Plan Estratégico de desarrollo social y económico. Documento Síntesis*. México: IMPLAN León, Gto.
- LINDBLOM, Charles (1992) *La ciencia de salir del paso* en Aguilar, Luís F. El estudio de las Políticas Públicas. México: Miguel Ángel Porrúa.
- LÓPEZ, Mauricio, José A. Peña y José G. Pérez (coords.) (2004) *Premio Gobierno y Gestión Local, Edición 2004. Prácticas municipales exitosas*. México: CIDE-IFAI-Universidad Autónoma de Querétaro-Fundación Ford.
- LÓPEZ, Pilar y Alejandro Navarro (2005) *Premio Gobierno y Gestión Local, Edición 2005. Prácticas municipales exitosas*. México: CIDE- Universidad Autónoma de Querétaro-SEGOB-ITESO-Fundación Ford.
- LUÉVANO, Alejandro et al. (2002) *Manual para la planeación estratégica participativa del desarrollo local*. México: Talleres Gráficos.
- LUJAMBIO, Alonso (1996) *Congreso Nacional de Ciencia Política: Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C.-UAM-IFE, Disigraf.
- MAJONE, Giandomenico (1997) *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Sección de obras de administración pública, serie: nuevas lecturas de política y gobierno, (coord. Mauricio Merino). México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C.-FCE.
- MANUAL del Sistema de Organización Ciudadana, H. Ayuntamiento 1989-1991. León, Gto.
- MARCH, James (1994) *A primer on decisions making. How decisions happen*. USA: The Free Press.
- MARCH, James G. y Johan P. Olsen (1997) *El redescubrimiento de las Instituciones. La base organizativa de la política* (estudio introductorio de Rodolfo Vergara) Sección de Obras de Administración Pública, serie: Nuevas Lecturas de

Política y Gobierno, (coord. Mauricio Merino). México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C.-FCE.

- MARCH, James y Herbert Simon (1977) *Teoría de la Organización*. Barcelona: Editorial Ariel, 4a. edición
- MARTÍNEZ, Eliseo (1993) *II. Informe Ayuntamiento Municipal 1992-1994*. México: Comunicación Social de la Presidencia Municipal de León, Gto.
- MARTÍNEZ, Jacqueline y Alberto Díaz (coords.) (1996) *Congreso Nacional de Ciencia Política: Federalismo*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C.-UAM-IFE, Disigraf.
- MASSINI Correas, Carlos (2004) *Constructivismo ético y justicia procedimental en John Rawls*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Estudios Jurídicas. México: UNAM, num. 56.
- MASSOLO, Alejandra et al. (1991) *Procesos rurales y urbanos en el México actual*. México: UAM-Iztapalapa, DCSH-Departamento de Sociología.
- MAUSS, M. (1980) *L'essai sur le don*, en *Sociologie et anthropologie*, Paris.
- MEEKISON, Meter (2001) *Las relaciones intergubernamentales en los países federales: una serie de ensayos sobre la práctica de la gobernanza federal*. Canadá: Casa de Hull.
- MEJÍA, José (comp.) (1994) *Problemática y desarrollo municipal*. México: UIA-Plaza y Valdés editores.
- MÉNDEZ, Alejandro (2006) *Estudios urbano contemporáneos*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- MERINO, Mauricio (1993) *La democracia pendiente: Ensayos sobre la deuda política de México*. México: FCE.
- MERINO, Mauricio (1998) *Gobierno local, poder nacional: la contienda por la formación del Estado mexicano*. México: El Colegio de México.
- MERINO, Mauricio (coord.) (1994) *En busca de la democracia municipal: La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. México: El Colegio de México.
- MERINO, Mauricio (coord.) (2006) *La gestión profesional de los municipios en México*, México: CIDE

- MERTON, Robert K. (1964) *Teoría y Estructuras Sociales*. México: FCE.
- MICHAEL. Stephen R. (1985) *El cambio organizacional y el enfoque de la contingencia en la organización*, en Luthans, Odiorne, Burke, et. al. Técnicas para el cambio organizacional. México: Mc Graw Hill.
- MINTZBERG Henry (1992) *El poder en la organización*. España: Ariel.
- MONTAÑO, Hirose, Luis (2005), *Organización y sociedad un acercamiento a la administración pública mexicana*, en Revista Gestión y Política Pública, Vol. XIV, México D.F. , Segundo Semestre de 2005
- MORENO, Dalia, (coord.) (2004) *El servicio público de carrera en las entidades federativas de México. La experiencia franco-mexicana, 1999-2003*. México: Talleres gráficos del Estado de Aguascalientes.
- MORGAN Gareth (1981) *The Schismatic Metaphor and its Implications for Organizational Analysis*, en Organization Studies Review. USA.
- MORGAN Gareth (1990) *Imágenes de la organización*. México: Alfaomega Ra-ma.
- MUÑOZ, Porfirio (coord.) (2001) *Comisión de estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*. México: Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, UNAM.
- NAVARRO, Leopoldo (1994) *León en la Independencia: Documentos Históricos*. México: Ediciones del Archivo Histórico Municipal de León, Gto.-H. Ayuntamiento de León, Gto., 1992-1994.
- NORTH, Douglas (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- O'CONNOR, Ellen S. (1995) *Paradoxes of participation: textual analysis and organizational change* en Organization Studies, 16, 5, pp. 769-803.
- O'TOOLE, James *Leading Change. Overcoming the Ideology of Comfort and the Tyranny of Custom*. USA: Jossey-Bass
- OCDE (1998) *Descentralización e Infraestructura local en México: una nueva Política Pública para el desarrollo*. Perspectivas OCDE.
- OLSEN, Johan y James March (1987) *Ambiguity and choice in organizations*. Noruega: A/S Retpro Trykk-Bergen.

- OPTIBUS, *Sistema integrado de transporte. Guía de rutas del transporte urbano en León, Gto.* México: Coordinadora del Transporte Urbano de la Ciudad S. C.- Dirección de transporte de León-H. Ayuntamiento de León, Gto., 2000-2003. México.
- OSBORNE, David y Ted Gaebler (1994) *Un nuevo modelo de gobierno: como transforma el espíritu empresarial al sector público.* México: Gernika.
- OSBORNE, David y Ted Gaebler (1997) *La reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público.* España, Paidós.
- PAGES Max., Michel Bonetti, Vicent de Gaulejac y Daniel Descendre (1979) *L'emprise de l'organisation.* Francia: Presses Universitaires de France.
- PÉREZ, Carlota (2004) *Revoluciones Tecnológicas y Capital financiero.* México: Siglo XXI.
- PFEFFER, Jeffrey (1992) *Organizaciones y teoría de las organizaciones.* México: FCE.
- PORTER, Michael E., (2005) *Ventaja competitiva. Creación y sostenimiento de un rendimiento superior,* México: CECOSA
- PRESSMAN, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1998) *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland.* México: Fondo de Cultura Económica.
- PUGH, D. S., D. J. Hickson, C. R. Hinings y C, Turner. (1959) *The Context of Organization Structure,* en Donaldson Lex, Contingency Theory, Cambridge: Darmouth
- RAWLS, John (1984) *La justicia como imparcialidad* en Cuadernos de crítica 32, Instituto de Investigaciones Filosóficas. México: UNAM.
- REBOUL, O. (1991) *Le système rhétorique en Introduction à la rhétorique.* Francia: PUF, pp. 55-80.
- REGLAMENTO del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) (1999) H. Ayuntamiento de León, Gto. México.
- RIVIÈRE, Ph. et DANCHIN, L. (1971) *Linguistique et culture nouvelle.* Éd. Universitaires, coll. Psychothèque, pp. 81-87, 93-95, 98-111.

- ROSALES, Ortega Rocío (coord.) (2000) *Globalización y regiones en México*. México: UNAM- Miguel Ángel Porrúa.
- SALLENAVE, Jean-Paul (1985) *Gerencia y planeación estratégica*. Colombia: Norma.
- SANDOVAL, Eduardo et. al. (coord.) (1993) *El municipio mexicano de cara al siglo XXI*. México: Jiménez editores.
- SANTOS Zavala, José (1999), *El Caso de León*, en Enrique Cabrero (coord.) (1999) *Los dilemas de la modernización municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*. México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- SAYLES Leonard (1980) *El proceso del cambio en las aplicaciones. Un enfoque antropológico aplicado*, en Barlett Alton C., Kayser Thomas A. *Cambio de la conducta organizacional*. México: Trillas.
- SCARBROUGH, Harry y J. Martin Corbett (1992) *Technology and Organization*. Reino Unido: Routledge London and New York.
- SCHECHTER, Stephen I. (2000) *Elementos teóricos del federalismo: la perspectiva de Estados Unidos*, en C. Márquez y J. Padilla (coord.) *El nuevo federalismo en América del Norte*. UNAM-CISAN.
- SCHEIN, E. H. (1985) *Organizational culture and leadership*. USA: Jossein-Bass.
- SCHTEINGART, Martha y Luciano d'Andrea (2001) *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*. México: El Colegio de México.
- SEDESOL-INEGI (2003) *Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social-2002*. México: SEDESOL.
- SEGAL Hanna (1996) *Introducción a la obra de Melanie Klein*. México: Paidós.
- SIGMAN, S., «*Qui a donné l'ordre de larguer la bombe atomique ?*» en Bateson et al. *La nouvelle communication*, pp. 256-266.
- SIMON Herbert (1947) *El Comportamiento Administrativo*. Argentina: Aguilar, 3ª. ed, 1988.
- SLAPPENDEL, Carol (1996) *Perspectives on Innovation in Organizations* en *Organization Studies*, 17, 1, pp. 107-129.
- SOBRINO, Jaime (2003) *Competitividad de las ciudades en México*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.

- SORGE, Arndt (1989): *An essay on technological change: its dimensions and social and strategic context* en *Organization Studies*, 10, 1, pp. 23-44.
- STEINER, George (1982) *Planeación estratégica*. México: CECSA.
- SUBIRATS, Joan (1993) *Análisis de políticas públicas y eficiencia de la administración*. España: MAP-INAP.
- SUN TZU (1997) *El arte de la guerra*. México: Ediciones Gernika, 4ª edición.
- UVALLE Ricardo et.al. (1996) *Diploma Nacional en Política pública y Gobierno Local. Materiales de trabajo*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C.
- VALLÉE, L. *Représentations collectives et sociétés* en Chanlat, A. et M. Dufour (dir.) *La rupture entre l'entreprise et les hommes*. pp. 201-229.
- VAN METER Donald S. y Carl E. Van Horn.(1993) *El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual*, en Aguilar Villanueva, Luis F. *La implementación de las políticas*. México: Miguel A. Porrúa.
- VINCE Russ, Michael Broussine (1996) *Paradox, Defense and Attachment: Accessing and Working with Emotions and Relations Underlying Organizational Change* en *Organizations Studies*, 17/1, pp. 1-21.
- WARD, Meter et. al. (1999) *New Federalism and State Government in Mexico: Bringing the status Back In*. United States of America: Lyndon B. Johnson School of Public Affaire, The University of Texas at Austin.
- WEBER, Max (1964) *Economía y Sociedad*. México: FCE.
- WHORF, B. L. (1969) *Linguistique et anthropologie*. Francia: Denoël-Gonthier, Bibliothèque Médiations.
- WOLFRAM Cox, Julie R. (1997) *Manufacturing the Past: Loss and Absence in Organizational Change* en *Organization Studies*. 18/4, pp. 622-654.
- WOODWARD, Joan (1965), *Industrial organization: theory and practice*, Londres: Oxford University Press.
- WRIGHT, Deil Spencer (1988) *Understanding Intergovernmental relations*. USA: Brooks/Cole Publishing Company, 2ª ed.

- ZICCARDI, Alicia (coord.) (1995) *La tarea de gobernar: Gobiernos Locales y demandas ciudadanas*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- ZICCARDI, Alicia (coord.) et. al. (2003) *Planeación participativa en el espacio local: Cinco programas parciales de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-Cromocolor.

Hemerografía

- BARLEY, STEPHEN R. y GIDEON KUNDA (1992) “Design and Devotion: surges of rational and normative ideologies of control in managerial discourse”, *Administrative Science Quarterly*.
- BORRERO, C. Alonso, S. J. (1994) “La interdisciplinariedad”, mimeo EAFIT, en *Política y Gestión Universitaria*. núm. 13, abril. Colombia: Universidad del Valle.
- BURRELL Gibson (1994) “Modernism, Posmodernism and Organizational Analysis 4: The contribution of Jürgen Habermas” , en *Organization Studies*, USA .
- BURRELL Gibson (1998) “Modernism, Posmodernism and Organizational Analysis 4: The contribution of Michel Foucault”, en *Organization Studies*, USA.
- CABRERO, E.; L. Flamand, C. Santizo y A. Vega (1997) “Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local”, en revista *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 2, segundo semestre. México.
- CANSINO Ortíz César (1998) “Gianni Vattimo y la posmodernidad”, en *Topodrilo*, UAM, México otoño.
- CERVANTES, Moisés (2002) “Buen Gobierno”, en *Gaceta del H. Ayuntamiento de León, Gto.*, año. 2, núm. 41, noviembre. México.
- CHANLAT, Allan (2000), “La multicomplementariedad en el conocimiento y en la acción”, Mimeo, Montreal Canada
- CHANLAT, Jean-Francois (1994) “Francophone Organizational Analysis (1950-1990): an overview”, *Organization Studies*.

- CHILD, John (1972) "Organizational Structure. Environment and Performance: The Role of Strategic Choice", en *Sociology*, vol. 6, pp. 1-22. USA.
- COHEN, Michel, James March y Johan Olsen (1972) "A Garbage Can Model of Organizational Choice", en *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, núm. 1, marzo. USA.
- COOPER Robert (1989) "Modernism, Posmodernism and Organizational Analysis 3: The contribution of Jaques Derrida", en *Organization Studies*, USA, 1989.
- COOPER, Hinings, Greenwood, Brown (1996) "Sedimentation and Transformation in Organizational Change: The Case of Canadian Law Firms", en *Organization Studies*, vol. 17, núm. 4, pp. 623-647.
- DAMANPOUR, Fariborz (1987) "The Adoption of Technological, Administrative, and Ancillary Innovation: Impact of Organizational Factors", en *Journal of Management Studies*, vol.26 , núm. 13
- DUNPHY Dexter y Doug A. Stace (1988) "Transformational and coercive strategies for planned organizational change: beyond the OD model", en *Organization Studies*, vol.9, núm. 3, pp. 317-334.
- EMERY F. E. y E. L. Trist. (1965) "The causal texture of organizational environment", en *Human Relations*, vol. 18, pp. 21-32.
- GARCIA Del Castillo (1999b) "Gobiernos locales y políticas públicas en México: Perspectivas en el nuevo federalismo", en *Revista Iztapalapa*, Tema: Políticas Públicas para el siglo XXI Iztapalapa,(semestral), año 19, núm. 46, julio-diciembre. México: UAM-Iztapalapa, pp. 111-127
- GARCIA Del Castillo, Rodolfo. (1996) "Los gobiernos locales ante el nuevo federalismo", en *Revista en revista Política y Cultura*, núm. 7, otoño (semestral). México: UAM-Xochimilco. pp. 97-123
- GARCIA, Rodolfo (1994) "Retos y perspectivas de la administración municipal en México", en *revista Gestión y Política Pública*, vol. III, núm.2, segundo semestre. México: CIDE.
- GARCÍA, Rodolfo (2003a) "Federalismo fiscal: algunos problemas de las haciendas locales", en *revista Hacienda Local*. INDETEC.

- GARCÍA, Rodolfo y María de Lourdes Castro Flores (2005) “La profesionalización en los espacios locales: apuntes sobre su instrumentación”, en revista Visión, año 3, núm. 5. México: Metropolitana.
- HERNÁNDEZ, Carlos y Alejandro Villagómez (2000) “Participación del sector privado en servicios municipales: el agua potable”, en revista Gestión y Política Pública, vol. IX, núm. 2, segundo semestre. México.
- HEYDEBRAND Wolf (1989) “New Organizational Forms”, en Work and Occupations, vol. 16, núm. 3, agosto. USA.
- HININGS, C.D. y Greenwood Royston (1988) “Organizational designe types, track and the dynamics of strategic changes”, en Organization studies, vol. 9, núm. 3, pp. 293-316.
- HININGS, Cooper David, Greenwood, B. (1996) “Sedimentation and Transformation in Organizational Change: The Case of Canadian Law Firms“, en Organization Studies, vol. 17, núm. 4, 1996, pp. 623-647
- IMPLAN (2001) “Punto de Partida, todo sobre desarrollo”, en IMPLAN-León, Gto., 1º semestre, núm. 2. México.
- KNIGHTS David & Glenn Morgan (1991) ”Corporate strategy, Organizations and Subjetivity: A Critique”, en Organization Studies, USA, 1991.
- LIDMBLOM, Charles (1959) “The science of muddling through”, en Public Administration Review, núm. 19, pp. 79-88. USA.
- LYOTARD Francois Jean (1987) ”Reglas y paradojas”, Revista Universidad de México, México
- MARCH, James G. y Johan P. Olsen (1997) “El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional” en revista Gestión y Política Pública, vol. VI, Núm. 1, pp. 41-73. México.
- MCKINLAY, Alan y Ken Starkey (1988) “Competitive strategies and organizational change”, en Organization Studies, vol. 9, núm. 4, pp. 555-571. USA.
- OLDMAN, M. y B.H.Kleiner (1990) “Understanding the nature and use of defense mechanisme in organizational life”, en Journal of managerial psicology, vol. 5 núm. 5, pp. I-IV. USA.

- PETTIGREW, Andrew (1996) "Investigación longitudinal de campo sobre el cambio: teoría y práctica", en revista *Gestión y Política Pública*, vol. V, núm. 1, pp. 79-123. México.
- PICHAULT, François (1995) "The management of politics in technically related organizational change", en *Organization Studies*. vol. 16, núm. 3, pp. 449-476.
- PUGH D. S., D. J. Hickson, C. R. Hinings y C. Turner (1968) "Dimensions of organization structures", en *Administrative Science Quarterly*, vol. 13, pp. 441-470. USA.
- REVISTA "Gestión y Política Pública", revista semestral, vol. IX, segundo semestre. México: CIDE.
- RINCÓN, Gilberto (1997) revista "Debate y Diálogo de cultura política", publicación trimestral, abril-junio. México.
- SLACK Trevor, Hinings Bob (1994) "Institutional Pressures and Isomorphic Change: An Empirical Test", en *Organization Studies*, vol. 15, núm. 6, pp. 803-827.
- WEIK, Karl (1976) "Educational Organizations as Loosely Copled Systems", en *Administrative Science Quaterly*, vol. 21, marzo. USA.
- WELLMER Albrecht (1993) "Sobre la dialéctica de modernidad posmodernidad. Crítica de la razón después de Adorno", Madrid: Visor.
- ZEY-FERREL, Mary (1981) "Criticisms of Dominant perspective on Organizations", en *The Sociological Quarteley*, No. 22, USA, 1981.

Relación de entrevistas con actores clave en el caso de León, Guanajuato

- Eliseo Martínez, Alcalde del Municipio de León 1991 a 1994, Entrevista realizada en 1995.
- Maricela García Rizo, Funcionaria del Ayuntamiento en varios periodos, diversas entrevistas (7) en agosto de 1999 y mayo de 2001.
- Gustavo Parra, Javier Cordero, en la sede del PAN ,1 de febrero 2002 (Tema: Modelo de Gestión Modelo PAN).
- Ramón Muñoz, Asesor del Municipio de León en diversos periodos de Gobierno, entrevista en septiembre de 2000.
- Javier Cordero, Funcionario y Asesor del Municipio en diversos periodos (colaborador personal de Carlos Medina hasta 2008), Tema: Sobre el cambio en León, 7 de febrero de 2002.
- Javier Cordero y Gustavo Parra, Reunión CEN—PAN, Temas Modelo de Gestión PAN y los Aprendizajes del cambio en León, 13 de febrero de 2002.
- Javier Cordero, Instalaciones del PAN, 13 de marzo de 2002.
- Javier Cordero, Sobre el cambio en León, 15 de marzo de 2002.
- Carlos Medina Plascencia, Alcalde de León en el inicio del cambio, Paseo de Reforma 10, piso 10, Oficina 4 Torre del Caballito.
- Jesús González. Aeropuerto Sala de Protocolo, Tema: El Cambio en León: evaluación 17 de abril de 2002.

- Carlos Gadsden Carrasco, Funcionario Gubernamental en diversos periodos, en CEDEMUN- Foro de Federaciones, Boca del Río Veracruz, Entrevista sobre el cambio en León, mayo de 2002.
- Lic. Josefina Robles, responsable del programa "Ordenamiento Sustentable del territorio", en el municipio de León, jueves 19 septiembre, en Blv. Juan José Torres Landa No. 1701, Oriente, Predio el Tlacuache.
- Reunión de trabajo con miembros del IMPLAN y el Consejo Ciudadano, Tema: Planeación Estratégica León Hacia El Futuro: Visión 2025. Tema: Exposición por Áreas y preguntas de Rodolfo García Del Castillo.
- Carlos Gadsden Carrasco. Entrevistas cortas sobre el cambio municipal, 23 de mayo de 2003 y 19 de octubre de 2003.
- Entrevistas en León 13 y 14 de septiembre de 2004. Personal entrevistado del Municipio de León Sobre el Programa De Modernización del Servicio de Transporte Público.

Autoridades:

- ◆ Ing. Luis Enrique Moreno Cortés; Director General de Transporte Municipal
- ◆ Ing. Javier Delgadillo García; Subdirector General de Transporte Municipal
- ◆ Ing. Genaro Torres Cruz; Director del Sistema Integrado de Director de Transporte Municipal.

Transportistas:

- ◆ Juan Ignacio Casillas Hernández; Presidente de la Coordinadora de Transporte Urbano de la Ciudad, S. C.
- ◆ José Miguel Martínez Delgado Presidente del Consejo de Administración de Línea Centro Garita, S.A. de C. V.
- ◆ Antonio Campos González; Tesorero de Línea Centro Garita, S.A. de C. V.

- Entrevistas en León 9 de diciembre de 2004
 - ◆ Ing. Luis Enrique Moreno Cortés. Director General de Transporte Municipal
 - ◆ Ing. Genaro Torres Cruz. Director del SIT.

- ◆ C. Juan Ignacio Casillas Hernández. Presidente de la Coordinadora del Transporte de la Ciudad de León, S.C.
- ◆ Ing. Quintín Durán Vázquez. Asesor Técnico de la Coordinadora del Transporte de la Ciudad, S.C.
- ◆ C.P. Jesús Mares Sánchez. Administrador General del Organismo Pagobús.

ANEXOS

Guía de entrevista

Etapa 1

1. ¿En cuántos períodos municipales ha trabajado usted?
2. Durante los períodos en que ha participado ¿en qué medida se han cumplido los objetivos?
¿En qué trienios?
¿Cuál es el mejor?
3. En estos trienios ¿ha visto diferencias en la forma de administrar?
4. ¿Cómo se han desarrollado los cambios?
5. Dentro de la transformación municipal ¿qué áreas se han visto más directamente involucradas?
6. ¿Qué áreas funcionales han sufrido las mayores modificaciones?
7. ¿En qué áreas se ha verificado más el cambio?
8. Las formas de decisión ante situaciones NO previstas,
 - a) Se dejan en manos del funcionario directo
 - b) Se toman en el puesto inmediato superior
 - c) Se toman por consenso

9. Considera que el tipo de relación entre:

	Ha mejorado	Ha empeorado	Ha permanecido
a). Directores			
b). Directores con su personal directo			
c). Directores con empleados de base			

10. Durante el último trienio, ¿ha mejorado el apoyo de los empleados a su cargo?

SI

NO

Cómo

¿Ha mejorado la comunicación?

¿Ha mejorado la integración con el grupo de trabajo?

11. Durante los períodos municipales que ha trabajado aquí, ¿en cuál cree que se hizo mayor número de modificaciones?

12. ¿En qué período se hizo la transformación más importante?

13. En estos períodos en qué ha participado ¿cuál considera usted que ha sido el mejor momento para el cambio? (contexto).

14. ¿Cómo definiría usted el ambiente de trabajo?

15. ¿Se ha generado algún cambio en el espíritu de grupo?

16. ¿Cuáles considera usted que han sido los principales cambios en el contexto?

17. De las técnicas de mejora administrativa utilizada en el municipio ¿cuales considera que han sido las que han dado mejores resultados?

18. Usted ¿qué propondría para efficientar los resultados del cambio?

Cuestionario

Etapa 2

1. ¿Cuántos trienios ha laborado para el gobierno municipal de León?
2. ¿Conoce usted el Plan de Desarrollo Municipal?
3. Desde su punto de vista ¿cuáles son los elementos clave de la misión municipal?
4. ¿Existen objetivos definidos en su área de trabajo?
SI NO DESCONOZCO
5. ¿Conoce estos objetivos?
SI NO
6. ¿Son claros?
SI NO
7. En su opinión, la mayoría de los objetivos se definen:
a) Por consenso
b) De acuerdo a las prioridades
c) por decisión superior
d) Otra. Explique
8. ¿Existen planes y programas generales y particulares para el desarrollo de las actividades encomendadas?
SI NO
9. En su opinión, los programas desarrollados en su área.

15. La mayoría de los problemas en su trabajo se deben a:
- a) falta de claridad en los objetivos
 - b) mala comunicación
 - c) falta de coordinación entre áreas participantes
 - d) Otros. Especifique.
16. Dentro de su área de trabajo usted considera que existe un ambiente:
- a) Excelente
 - b) Bueno
 - c) Regular
 - d) Malo
17. ¿Qué acciones recomendaría usted para mejorar el desempeño en su trabajo?
18. Usted ¿qué propondría para eficientar los resultados del cambio?

Algunas opiniones de actores clave

A lo largo del periodo analizado se han realizado entrevistas con diversos personajes claves que han estado presentes en diversas fases del proceso desde su nacimiento a hasta épocas recientes. La relación de algunas de estas entrevistas aparece al final de la tesis después de la bibliografía. Esta parte es útil, a manera de telón de fondo, para la revisión de las encuestas y entrevistas sistematizadas de 1998 y 2002 así como para la revisión del general caso.

Entre los personajes con quienes tuvimos oportunidad de intercambiar opiniones destacan: Francisco Javier Cordero (asesor de Carlos Medina), Ramón Muñoz quien siguió muchos años el proceso y terminaría ocupando un puesto clave en el gobierno federal con Vicente Fox; Maricela García, funcionaria en diversos puestos desde el periodo de Medina hasta el de Luis Quiroz; Carlos Medina iniciador del cambio. También se realizaron entrevistas a los alcaldes: Carlos Medina y Eliseo Martínez

El ingeniero Carlos Obregón trabajó con todos los alcaldes desde Medina, sin embargo su llegada trajo consigo una serie de pugnas al interior del partido pues no se lograron todos los acuerdos necesarios en su nombramiento como candidato (Ramón Muñoz). Fundó junto con Medina y Cordero una oficina de asesoría administrativa

El primer periodo de gobierno puede considerarse como de rompimiento pues, además de los cambios internos, deberá trabajarse en la creación de un vínculo distinto con la ciudadanía. Se trataba de romper la tradición paternalista, se realiza un esfuerzo por modificar la cultura del ciudadano haciéndole consciente de su papel en la hechura de decisiones gubernamentales. Es allí en donde se crean las “bases del cambio”, posteriormente cada uno de los alcaldes le daría su sello personal.

Carlos Medina utilizó el modelo de Desarrollo Organizacional e hizo uso de los procesos humanos. En ese periodo incluso pudimos asistir a varios ejercicios de integración con sus equipos de trabajo

Eliseo Martínez, por ejemplo, privilegió la realización de obras e impulso la descentralización. También se insistió en la reestructuración interna y el trabajo operación-tarea, mejorando los esquemas de planeación, aunque para algunos perdieron la riqueza y flexibilidad que tuvieron en la época de Medina.

Luis Quiroz se caracterizó por los grandes proyectos y se incluyeron más de 75 de ellos en su planeación estratégica. Aunque anteriormente habían existido intentos en realidad es él quien institucionaliza el llamado *Miércoles Ciudadano* que sería retomado sistemáticamente por muchos municipios panistas en el país. Él tuvo que enfrentar la fuerte crisis de 1995. La situación fue tan grave que requirió ajustes muy serios, en palabras de alguno de sus colaboradores “llegó él y la planeación se viene al traste por la crisis y la falta de recursos” (Maricela García). Como una reacción ante lo desfavorable de la situación decidió echar a andar el programa *En León nos damos la mano* y basado en la idea de ayúdenos y les ayudamos. Se realizaron trabajos y se buscó aumentar el empleo en obras (calles, casas, vialidades, pintura) posteriormente este programa se llamaría Pro-obra. Esta clase de programas ayudaron a la ciudad a enfrentar mejor ese periodo de crisis.

Durante los periodos de gobierno estudiados se dio a la participación ciudadana un papel preponderante. Cabe recordar los modelos de vertebración ciudadana y posteriormente la sistematización realizada por el IMPLAN. Se buscó que la organización permitiera la realización de ejercicios democráticos, aunque es justo señalar que en este proceso ha habido constantes ajustes con avances y retrocesos.

Algunos funcionarios aseveran que en León se consiguió una “participación democrática y no de disfraz”. Se dio a los COPLADEM la posibilidad de actuar como

canales para hacer políticas públicas y se trabajo en la integración de diversos consejos ciudadanos. Hasta 2008 con el IMPLAN siguen funcionando e incluso se les ha considerado un modelo a seguir dentro de los proyectos de la SEDESOL como Agencia Hábitat lo que implica un reconocimiento a la funcionalidad de los canales de comunicación e intercambio entre gobernantes y gobernados.

El trabajo del IMPLAN es quizá uno de los ejemplos claros del funcionamiento administrativamente “adecuado”. Desde su creación en 1994 ha impulsado procesos de planeación complejos basados en la creación de consensos como el Parque Explora, la Zona de la Feria y el Modelo de Transporte en el cual se inspira en Metrobus de la Ciudad de México (Javier Cordero). Por supuesto, el trabajo del IMPLAN ha enfrentado los que alguno de sus mismos directores llamó “los riesgos de la democratización”

Es muy complicado encontrar una explicación sencilla a los motivos que impulsaron el cambio. Para algunos de los actores clave fue una cuestión coyuntural pues en 1989 se logran agrupar un conjunto de leoneses destacados que quizá no tenían las cosas del todo claras “pero tenían mucha intuición y sabían qué hacer para seguir en un sentido correcto” (Carlos Gasden). En opinión de otros la clave estuvo en una planeación inicial reconociendo que “la planeación estratégica te lleva 20 o 30 años en concretarse pero hay que empezar a soñar y de allí aplicar el método y la metodología” (Francisco Javier Cordero).

Para los mismos participantes la orientación del cambio no tiene un destino claro. Aunque en un principio se buscó tener una filosofía y conformar un equipo y ampliar el horizonte “pensar que necesitaría León en 25 años” (Carlos Medina) cada vez hay que volver a pensar en cómo mejorar lo que se hace.

Otro elemento presente en los decisores municipales fue el aprendizaje. De hecho una parte de los sistemas y propuestas de organización se retomaron de la experiencia de Curitiba en Brasil. Esto facilitó la implementación de proyectos desde la creación del

mismo IMPLAN hasta el modelo de transporte –que también toma cosa de Bogotá, Colombia- que se concretaría hasta mediados de la primera década de este siglo (Javier Cordero).

Varios de los participantes atribuyen un peso importante a la cultura organizacional como factor de éxito. “León se distingue por la cultura que se sentó desde hace años y que hace trabajar a la gente” (Maricela García).

El Desarrollo Organizacional, la Planeación Estratégica y otros modelos aplicados buscaban conducir a un cambio planeado. Sin embargo, las situaciones de crisis, los momentos coyunturales y las pugnas han llevado a constantes ajustes e incluso modificaciones sensibles en cuanto a lo previsto, tal y como ocurrió en el periodo de Quiroz. Aún así se alcanzaron resultados favorables e incluso se detonó una cultura proclive a la búsqueda de alternativas, a la innovación (Maricela García, Javier Cordero).

Aunque la *visión* de León ha sufrido muchos ajustes en el fondo prevalece una idea simple: hacer de León un municipio modelo. Después se pasa la elección de los mecanismos para conseguirlo (Margarita Alferez)

Otro elemento a considerar es la relación entre participantes. A lo largo de los años de seguimiento se puede identificar a un grupo de funcionarios –sobre todo en los niveles dos o tres de la pirámide organizacional- que fueron los encargados de transmitir un discurso y perspectiva de acción. Sin embargo, aunque hacia abajo ha habido un relativo apoyo, el municipio no ha estado exento de problemas con el sindicato. A finales del dos mil incluso hubo problemas serios en este sentido

También los factores coyunturales han incidido en los procesos, como la crisis económica de 1995 y años después la elección de candidatos para el periodo 1997-2000 (Ramón Muñoz).

Cifras comparativas de la Encuesta de Gestión Municipal
IINDESOL-SEDESOL
1995-2000-2002

1995			
Variable	León	Guanajuato (n = 46)	Nacional (n = 2395)
<i>Ficha Básica</i>			
Partido Político	PAN	PRI	PRI
Rango de Población	500,000 o más	15,000-49,999	5,000-14,999
Grado de Marginación	Muy Bajo	Medio	Alto
<i>Perfil del Alcalde</i>			
Sexo	Masculino	Masculino	Masculino
Edad	48	39.78	44.39
Ultimo grado de estudios	Universidad Completa	Universidad Completa	Universidad Completa
Tipo de Institución Previa	Sector Público	Sector Público	Sector Público
<i>Desarrollo Institucional</i>			
Secretaría del Ayuntamiento	Si	100%	95.70%
Oficialía Mayor	No	82.60%	39.20%
Tesorería	Si	100%	98.60%
Desarrollo Urbano y Servicios Públicos	Si	97.80%	61.50%
Seguridad Pública	Si	97.80%	89.30%
Planeación y Finanzas	Si	47.80%	34.10%
Evaluación	Si	41.30%	23.90%
Participación Ciudadana	Si	87%	43.00%
<i>Empleo Público</i>			
Existe Unidad de Personal	Si	67.40%	39.10%
Reclutamiento y Selección	Si	83.90%	76.90%
Contratación	Si	77.40%	74%
Inducción al Puesto	Si	45.20%	39.20%

Capacitación y Desarrollo	Si	67.70%	51.10%
Premios y Recompensas	Si	77.40%	46.80%
Personal de Base	1125	211	114.4
Personal de Confianza	1740	111	75.83
Total	2865	364	144.8
	León	Guanajuato	Nacional
Grado de Participación Ciudadana	Participan Ampliamente	Participan Ampliamente	Participan Ampliamente
	León	Guanajuato	Nacional
<i>Cobertura Dentro (%)</i>			
Agua Potable	100%	92.63%	82.14%
Drenaje	100%	82.39%	71.45%
Alumbrado	100%	89.89%	80.49%
Seguridad Pública	100%	86.30%	78.81%
Tránsito y Vialidad	100%	79.88%	72.28%
Limpia de Calles y Recolección	100%	75%	70.97%
Pavimentación	40%	68%	53.83%
Mercados y Centrales de Abasto	100%	73.20%	69.01%
Panteones	100%	90.41%	87.38%
Rastros	100%	79.90%	80.56%
Parques y Jardines	100%	72%	72.24%
Transportes	100%	83%	75.12%
<i>Cobertura Fuera (%)</i>	León	Guanajuato	Nacional
Agua Potable	90%	69.54%	61.84%
Drenaje	15%	38%	40.08%
Alumbrado	35%	69%	60.27%
Seguridad Pública	90%	46.11%	59.32%
Tránsito y Vialidad	90%	45%	53.61%
Limpia de Calles y Recolección	30%	35%	52.29%
Pavimentación	15%	23%	32.14%
Mercados y Centrales de Abasto	nd	42%	39.40%
Panteones	90%	52.45%	71.45%

Rastros	nd	47%	53.98%
Parques y Jardines	60%	32.50%	47.43%
Transportes	85%	69.60%	55.91%
	León	Guanajuato	Nacional
Servicio mayormente atendido Dentro	Alumbrado Público	Agua Potable	Agua Potable
Servicio más problemático Dentro	Pavimentación	Seguridad Pública	Agua Potable
	León	Guanajuato	Nacional
Servicio mayormente atendido Fuera	Seguridad Pública	Agua Potable	Agua Potable
Servicio más problemático Fuera	Drenaje y Alcantarillado	Agua Potable	Agua Potable
<i>Formas de Prestación</i>	León	Guanajuato	Nacional
Agua Potable	Directa	Directa	Directa
Drenaje	Directa	Directa	Directa
Alumbrado	Directa	Directa	Directa
Seguridad Pública	Directa	Directa	Directa
Tránsito y Vialidad	Directa	Directa	Convenio con el Estado
Limpia de Calles y Recolección	Directa	Directa	Directa
Pavimentación	Directa	Directa	Directa
Mercados y Centrales de Abasto	Directa	Directa	Directa
Panteones	Directa	Directa	Directa
Rastros	Directa	Directa	Directa
Parques y Jardines	Directa	Directa	Directa
Transportes	Concesión	Concesión	Concesión
<i>Reglamentación General</i>	León	Guanajuato	Nacional
Bando de Policía y Buen Gobierno	Si	97.80%	76.20%
Interior del Ayuntamiento	No	84.80%	64.60%
Administración	Si	19.60%	43.50%
Obra Pública	Si	50%	46.80%

Planeación	Si	28.30%	23.90%
Catastro	No	21.70%	34.90%
Zonificación y Uso de Suelo	Si	45.70%	21.20%
Fraccionamiento	No	26.10%	18.70%
Participación Ciudadana	No	17.40%	28.30%
Protección Civil	No	32.60%	38.20%
Salud	No	26.10%	40.70%
Espectáculos	Si	50%	26.80%
Bebidas	Si	56.50%	55.30%
Bomberos	Si	8.70%	4.70%
<i>Reglamentación Servicios Públicos</i>	León	Guanajuato	Nacional
Agua Potable	Si	78.30%	58.90%
Drenaje	Si	73.90%	35%
Alumbrado	No	21.70%	35.90%
Seguridad Pública	Si	80.40%	64.80%
Tránsito y Vialidad	Si	73.90%	28.30%
Limpia de Calles y Recolección	Si	37%	35.90%
Pavimentación	Si	30.40%	23.20%
Mercados y Centrales de Abasto	Si	58.70%	27.60%
Panteones	Si	43.50%	52.60%
Rastros	No	50%	24.90%
Parques y Jardines	No	19.60%	22.80%
Transportes	No	28.30%	24.60%
<i>Planeación</i>	León	Guanajuato	Nacional
Programa de Gobierno	Si	97.80%	85.90%
Plan de Desarrollo Urbano	Si	82.60%	39.90%
Porcentaje de Cumplimiento	91%-99%	76%-80%	76%-80%
<i>Finanzas</i>	León	Guanajuato	Nacional
Cobro de Predial por Ayuntamiento	Si	52.20%	66%
Actualización de Tasa Predial	Si	91.30%	73.30%

2000			
Variable	León	Guanajuato (n = 46)	Nacional (n = 2427)
<i>Ficha Básica</i>			
Partido Político	PAN	PAN	PRI
Rango de Población	500,000 o más	50,000 o más	10,000-50,000
Grado de Marginación	Muy Bajo	Medio	Alto
<i>Perfil del Alcalde</i>			
Sexo	Masculino	Masculino	Masculino
Edad	47	41	44
Ultimo grado de estudios	Universidad Completa	Universidad Completa	Universidad Completa
Tipo de Institución Previa	Sector Privado	Sector Privado	Sector Público
<i>Desarrollo Institucional</i>			
Secretaría del Ayuntamiento	Si	100%	98.60%
Oficialía Mayor	No	89.10%	40.80%
Tesorería	Si	100%	99.60%
Desarrollo Urbano y Servicios Públicos	Si	93.50%	72.10%
Seguridad Pública	Si	97.80%	87.50%
Contraloría Municipal	Si	100.00%	58.80%
Planeación y Finanzas	Si	63.00%	37.40%
Evaluación	Si	37.00%	20.00%
Participación Ciudadana	Si	91%	39.40%
<i>Empleo Público</i>			
Existe Unidad de Personal	Si	73.90%	35.70%
Reclutamiento y Selección	Si	100.00%	85%
Contratación	Si	100.00%	85%
Inducción al Puesto	Si	64.70%	47.30%
Capacitación y Desarrollo	Si	60.00%	70.80%

Premios y Recompensas	Si	61.00%	58.70%
Personal de Base	3671	327	75.012
Personal de Confianza	174	105	128.31
Personal por Honorarios	15	13	45.402
Total	3860	436	197.4
	León	Guanajuato	Nacional
Grado de Participación Ciudadana	Muy Poco	Participan Ampliamente	Muy Poco
<i>Cobertura Dentro (%)</i>	León	Guanajuato	Nacional
Agua Potable	99%	81.77%	81.66%
Drenaje	80%	78.12%	67.07%
Alumbrado	90%	86.57%	82.32%
Seguridad Pública	95%	82.66%	79.52%
Tránsito y Vialidad	90%	76.00%	59.85%
Limpia de Calles y Recolección	95%	81.59%	74.90%
Pavimentación	70%	71.16%	58.35%
Mercados y Centrales de Abasto	98%	68.94%	53.54%
Panteones	70%	86.08%	83.94%
Rastros	nd	77.81%	59.62%
Parques y Jardines	nd	75.29%	69.18%
Transportes	nd	71.07%	70.13%
<i>Cobertura Fuera (%)</i>	León	Guanajuato	Nacional
Agua Potable	70%	64.68%	64.45%
Drenaje	50%	41.73%	40.16%
Alumbrado	80%	66.58%	65.08%
Seguridad Pública	90%	55.63%	61.28%
Tránsito y Vialidad	90%	51.32%	42.33%
Limpia de Calles y Recolección	95%	46.59%	52.23%
Pavimentación	60%	33.80%	35.31%
Mercados y Centrales de Abasto	95%	61.65%	28.05%

Panteones	70%	63.39%	69.15%
Rastros	80%	49.00%	28.31%
Parques y Jardines	80%	42.79%	47.44%
Transportes	95%	51.33%	53.73%
	León	Guanajuato	Nacional
Servicio mayormente atendido Dentro	Agua Potable	Agua Potable	Agua Potable
Servicio más problemático Dentro	Drenaje y Alcantarillado	Agua Potable	Agua Potable
	León	Guanajuato	
Servicio más problemático Fuera	Drenaje y Alcantarillado	Agua Potable	Agua Potable
<i>Formas de Prestación</i>	León	Guanajuato	Nacional
Agua Potable	Directa	Directa	Directa
Drenaje	Directa	Directa	Directa
Alumbrado	Convenio con la Federación	Directa	Directa
Seguridad Pública	Directa	Directa	Directa
Tránsito y Vialidad	Directa	Directa	Directa
Limpia de Calles y Recolección	Directa	Directa	Directa
Pavimentación	Colabora con la comunidad	Directa	Directa
Mercados y Centrales de Abasto	Concesión	Directa	Directa
Panteones	Concesión	Directa	Directa
Rastros	Concesión	Directa	Directa
Parques y Jardines	Directa	Directa	Directa
Transportes	Concesión	Directa	Concesión
<i>Reglamentación General</i>	León	Guanajuato	Nacional
Bando de Policía y Buen Gobierno	Si	100.00%	76.60%

Interior del Ayuntamiento	Si	82.00%	69.00%
Administración	No	37.00%	35.00%
Obra Pública	No	57%	47.00%
Zonificación y Uso de Suelo	Si	37.00%	28.00%
Fraccionamiento	Si	44.00%	21.70%
Participación Ciudadana	No	15.20%	24.00%
Protección Civil	No	32.60%	41.00%
Espectáculos	Si	59%	33.00%
Bebidas	No	80.00%	51.00%
Bomberos	Si	17.40%	6.00%
<i>Planeación</i>	León	Guanajuato	Nacional
Programa de Gobierno	Si	65.20%	72.60%
Plan de Desarrollo Urbano	Si	58.70%	36.00%
Porcentaje de Cumplimiento	91%-99%	50%-75%	75%-90%
<i>Finanzas</i>	León	Guanajuato	Nacional
Cobro de Predial por Ayuntamiento	Si	93.50%	81%
Actualización de Tasa Predial	Si	93.50%	63.60%

2002			
Variable	León	Guanajuato (n = 46)	Nacional (n = 2427)
<i>Ficha Básica</i>			
Partido Político	PAN	PAN	PRI
Rango de Población	500,000 o más	50,000 en adelante	10,000 a 50,000
Grado de Marginación	Muy Bajo	Medio	Alto
<i>Perfil del Alcalde</i>	León	Guanajuato	Nacional
Ultimo grado de estudios	Universidad Completa	Universidad Completa	Universidad Completa
Tipo de Institución Previa	Sector Privado	Sector Privado	Sector Público

	León	Guanajuato	Nacional
<i>Empleo Público</i>			
Base	3762	314	74.5
Confianza	367	117	108.2
Honorarios	160	12	4.91
Eventuales	93	47	32.38
Otros	61	10	5.77
Total	4443	502	225.86
	León	Guanajuato	Nacional
Grado de Participación Ciudadana	Ampliamente	Poco	Poco
<i>Cobertura Dentro (%)</i>	León	Guanajuato	Nacional
Agua Potable	100%	89.47%	78.08%
Drenaje	96%	81.73%	62.08%
Alumbrado	100%	93.74%	79.80%
Seguridad Pública	100%	90.22%	76.64%
Tránsito y Vialidad	85%	81.98%	49.32%
Limpia de Calles y Recolección	100%	86.28%	686.61%
Pavimentación	65%	77.74%	57.07%
Mercados y Centrales de Abasto	100%	77.63%	46.75%
Panteones	100%	88.91%	82.94%
Rastros	100%	82.93%	51.17%
Parques y Jardines	100%	85.54%	67.39%
Transportes	100%	79.53%	73.55%
<i>Cobertura Fuera (%)</i>	León	Guanajuato	Nacional
Agua Potable	70%	73.69%	61.43%
Drenaje	10%	48.59%	35.37%
Alumbrado	100%	82.50%	63.49%
Seguridad Pública	100%	69.16%	60.41%
Tránsito y Vialidad	20%	40.71%	30.20%
Limpia de Calles y Recolección	nd	54.74%	50.21%

Pavimentación	nd	35.29%	32.84%
Mercados y Centrales de Abasto	80%	32.27%	20.37%
Panteones	100%	65.98%	73.15%
Rastros	100%	38.64%	19.80%
Parques y Jardines	5%	54.15%	45.83%
Transportes	100%	61.33%	55.56%
	León	Guanajuato	Nacional
Servicio Prioritario Dentro	Seguridad Pública	Agua Potable	Agua Potable
	León	Guanajuato	Nacional
Servicio Prioritario Fuera	Pavimentación	Agua Potable	Agua Potable
<i>Formas de Prestación</i>	León	Guanajuato	Nacional
Agua Potable	Directa	Directa	Directa
Drenaje	Directa	Directa	Directa
Alumbrado	Directa	Directa	Directa
Seguridad Pública	Directa	Directa	Directa
Tránsito y Vialidad	Directa	Directa	Directa
Limpia de Calles y Recolección	Directa	Directa	Directa
Pavimentación	Directa	Directa	Directa
Mercados y Centrales de Abasto	Directa	Directa	Directa
Panteones	Directa	Directa	Directa
Rastros	Directa	Directa	Directa
Parques y Jardines	Directa	Directa	Directa
Transportes	Concesión	Concesión	Concesión
<i>Reglamentación General</i>	León	Guanajuato	Nacional
Bando de Policía y Buen Gobierno	Si	100.00%	78.10%
Interior del Ayuntamiento	Si	91.30%	59.70%
Administración	No	23.90%	32.80%
Obra Pública	Si	48%	48.50%

Zonificación y Uso de Suelo	Si	43.50%	26.60%
Fraccionamiento	Si	43.50%	20.80%
Participación Ciudadana	No	13.00%	24.30%
Protección Civil	Si	52.20%	44.80%
Espectáculos	Si	63%	33.60%
Bebidas	Si	84.80%	53.80%
Bomberos	Si	10.90%	6.00%
<i>Planeación</i>	León	Guanajuato	Nacional
Programa de Gobierno	Si	82.60%	89.00%
<i>Finanzas</i>	León	Guanajuato	Nacional
Cobro de Predial por Ayuntamiento	Si	95.70%	82%
Actualización de Tasa Predial	Si	91.30%	57.40%

Fuente: Elaborado con las base de datos de la *Encuesta Nacional sobre el Desarrollo Institucional Municipal INDESOL-SEDESOL-INEGI*, para los años 1995, 2000 y 2002

Resultados de las encuestas de la segunda etapa

1. TRIENIOS LABORADOS EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LEÓN

TRINIENOS EN EL MUNICIPIO	VALORES PORCENTUALES	ENCUESTADOS
(0-2)	40%	8
(2-4)	55%	11
(4-6)	5%	1

2. CONOCIMIENTO DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

CONOCIMIENTO DE PLAN MUNICIPAL	VALORES	ENCUESTADOS
SI	30%	6
NO	55%	11
NO CONTESTA	15%	3

3. ELEMENTOS DE LA MISIÓN MUNICIPAL

ELEMENTO DE MISIÓN MUNICIPAL	VALORES	ENCUESTADOS
PARTICIPACIÓN, SERVICIO Y HONESTIDAD	60%	12
OTROS	25%	5
NO CONTESTA	15%	3

6. OPINIÓN SOBRE CLARIDAD DE OBJETIVOS

CLARIDAD DE OBJETIVOS	VALORES	ENCUESTADOS
SI	95%	19
NO	5%	1

7. OPINIÓN SOBRE DEFINICIÓN DE OBJETIVOS

DEFINICIÓN DE OBJETIVOS	VALORES	ENCUESTADOS
CONSENSO	18%	4
PRIORIDADES	55%	12
DECISIÓN SUPERIOR	18%	4
NO CONTESTA	9%	2

8. EXISTEN PLANES Y PROGRAMAS GENERALES Y PARTICULARES PARA EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES

EXISTEN PLANES Y PROGRAMAS	VALORES	ENCUESTADOS
SI	100%	20
NO	0%	0

9. OPINIÓN SOBRE PROGRAMAS DESARROLLADOS EN EL ÁREA

CARACTERISTICAS DE PROGRAMAS	VALORES	ENCUESTADOS
CLARIDAD Y PRECISION	18%	19
AMBIGÜEDAD	55%	1

10. PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO DE PROGRAMAS

CUMPLIMIENTO DE PROGRAMAS	VALORES	ENCUESTADOS
80% - 100 %	90%	18
60% - 80%	10%	2

11. PARTICIPACIÓN EN DISEÑO DE MODELOS ADMINISTRATIVOS

PARTICIPACIÓN EN DISEÑO DE MODELOS ADMINISTRATIVOS	VALORES	ENCUESTADOS
SI	55%	11
NO	45%	9

12. SURGEN PROBLEMAS PARA EJECUTAR LOS PROGRAMAS

SURGEN PROBLEMAS AL EJECUTAR PROGRAMAS	VALORES	ENCUESTADOS
Decisiones por parte de la dirección	70%	14
Se consensan	25%	5
Las toma directamente	5%	1

13. LA FORMA DE COMUNICACIÓN CON LOS MANDOS SUPERIORES

FORMA DE COMUNICACIÓN	VALORES	ENCUESTADOS
MUY BUENA	40%	8
BUENA	55%	11
REGULAR	5%	1

14. EXISTEN ÁREAS DE CAPACITACIÓN EN SU ÁREA

ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN EN SU ÁREA	VALORES	ENCUESTADOS
SI	95%	19
NO	5%	1

15. HA PARTICIPADO EN ÁREAS DE CAPACITACIÓN EN SU ÁREA

HA PARTICIPADO EN ÁREAS	VALORES	ENCUESTADOS
SI	80%	16
NO	20%	4

16. LA MAYORÍA DE LOS PROBLEMAS EN SU TRABAJO SE DEBEN

LOS PROBLEMAS DE TRABAJO SE DEBEN A	VALORES	ENCUESTADOS
Mala comunicación	30%	6
Falta de coordinación Entre áreas	55%	11
Otros	15%	3

17. DENTRO DE SU ÁREA DE TRABAJO EXISTE UN AMBIENTE

EN SU ÁREA EXISTE UN AMBIENTE	VALORES	ENCUESTADOS
EXCELENTE	25%	5
BUENO	75%	15

**18. ACCIONES QUE SE RECOMIENDAN PARA MEJORAR
EL DESEMPEÑO EN SU TRABAJO**

ACCIONES PARA MEJORAR EL DESEMPEÑO	VALORES	ENCUESTADOS
ADMINISTRATIVOS	40%	8
CONDUCTA Y COMPORTAMIENTO	45%	9
ESTRUCTURALES	10%	2
NO RECOMIENDAN	5%	1

Entrevista a Carlos Medina Plascencia

Alcalde de León en el inicio del cambio

Lugares: Paseo de Reforma 10 piso 10 Oficina 4 Torre del Caballito. Jesús González Aeropuerto Sala de Protocolo, 2002

Tema: El cambio en León, Guanajuato

Fecha: 17 de abril de 2002

Rodolfo. En los años noventa ¿Cuáles fueron los elementos clave desde su perspectiva, para impulsar el cambio en el caso de León?

CMP. Se ven varias cosas unas hacia dentro de la institución, desde la *Presidencia del Ayuntamiento* y otras hacia fuera con la sociedad, en donde se abrirían dos aspectos:

- 1) Con la sociedad en general
- 2) Con el Partido

Al interior de la Presidencia del Ayuntamiento, el esquema que desarrollamos se basó en el Desarrollo Organizacional, se trato de un cambio planeado muy importante, para tener muy claro, desde una razón de ser de esa administración, que apostó por un cambio que contó con la expectativa y la esperanza de la sociedad. Había que asegurar lo que íbamos a hacer porque no podíamos fallarles. Esto nos permitió tener un plan de trabajo anual, que a su vez, nos permitió establecer métodos de trabajo por tres años, con una clara visión de futuro hacia donde queríamos llevar al municipio. En esto fue muy importante la suma no sólo del trabajo de los directores, sino también de la participación de los integrantes del cabildo, y de los regidores por comisiones en la validación del plan de trabajo de cada una de las direcciones, de cada una de las dependencias; a través de este esquema de vinculación que diseñamos, se permitió que cabildo, direcciones, parte ejecutiva de la administración, tuvieran una certeza de que se le iba a dar seguimiento a lo que se estaba realizando mediante reuniones programadas con cierta periodicidad, con fechas fijas, y eso también, nos ayudó a establecer el proyecto. Así los mecanismos de seguimiento de lo que va trabajando y lo que se ha definido; se convierten en puntos clave. Estos mecanismos de seguimiento al final ya se han visto.

Rodolfo. Ahora así después de tantos años ¿qué tan útiles fueron?

CMP. Fueron muy útiles, porque permitían dar seguimiento al plan de trabajo, tener información amplia de los integrantes del cabildo y esto permitía que en lugar de estar cuestionando a los directores del avance del plan de trabajo o las tareas realizadas los integrantes del cabildo tuvieran la información.

Rodolfo. ¿Sabían cuál era el avance?

CMP. Sí, eso les permite, inclusive, que las comparencias de directores en las sesiones de cabildo se dejaran prácticamente por excepción, porque los propios integrantes de las comisiones representantes del cabildo eran los que estaban dando la información al resto del cabildo.

Rodolfo. Ahora una pregunta que únicamente puede contestar el líder de proyecto, yo recuerdo muy bien, en una primera ocasión que estuve en León, que una de las cosas que me sorprendió fue el perfil del equipo de trabajo. Yo veía que dentro del equipo de trabajo había una buena adecuación entre el puesto y los objetivos que se habían trazado. Además, me encontré con otra sorpresa: algunos no tenían realmente un vínculo de muchísimos años con usted, sino que vienen a incorporarse justamente en ese momento y esto es llamativo ¿Cuáles son los criterios que usaron?

CMP. Ahí lo que buscamos fue a los mejores para la función, a los mejores profesionistas, tratamos que el perfil se cubriera lo mejor posible y no había una restricción de cuestiones de simpatía, ideologías o limitaciones partidistas. Eso lo hice convencido de que había que buscar a los mejores y tener la posibilidad de demostrar que se podía “*liderear*”. Se podía impulsar un proyecto de cambio como el que estábamos impulsando sin necesidad de que forzosamente fueran panistas y eso sucedió gracias a los procesos de integración de grupos de trabajo, integración humana; eso nos permite que haya una mejor cohesión, una mayor identificación entre los integrantes del equipo electivo del gabinete, de los equipos de trabajo. Fue muy importante el hecho de que el área de Desarrollo Organizacional haya apoyado fuertemente en

los procesos de integración de los grupos de trabajo, porque es algo que poco se practica, poco se realiza y se suponen muchas cosas: desde saber que tú te llamas Rodolfo y yo me llamo Carlos y se acabo, eso es parcial. Con la integración se hace claro que tú tienes una función y yo otra, vamos viendo quienes somos, nos conocemos más como personas, sabemos de dónde venimos, cuáles han sido nuestras experiencias y cuáles han sido -a veces- algunos de sus aspectos personales. Saber cuáles son las motivaciones desde por qué acepté ser candidato, ser regidor o ser director de determinada área, por qué acepte tal reto, por qué estoy aquí, cuáles son mis motivaciones conocerlas entre los integrantes... esos ejercicios, considero son muy importantes en cualquier grupo de trabajo, en cualquier institución privada o pública. Es importante que los integrantes se puedan conocer porque se descubre que hay mucha afinidad en las motivaciones de por qué está participando cada uno en ese proyecto, en ese grupo de trabajo. De acuerdo con sus motivaciones, con sus expectativas, se sabe qué es lo que quiere dar en esa participación. Cuando como personas, como seres humanos que integran estos grupos de trabajo, sabemos las motivaciones y expectativas, esto ayuda más a entenderse en la comunicación escrita o no escrita, verbal o no verbal porque con un mayor conocimiento hay posibilidades de una mayor comunicación. La comunicación puede, en muchas ocasiones, ser confusa; entre los seres humanos pueden entenderse diferentes cosas con algo muy simple, ese es otro factor de comunicación, a final de cuentas.

Rodolfo. ¿Cómo logró romperse el inicio complicado de tener que ser un partido de oposición en términos de comunicación interna y externa?

CMP. Sí, porque yo respaldé y le di mucha confianza al equipo de trabajo. En los momentos difíciles siempre se viven partidas: renuncian o deciden decir “*ya me voy*”, no porque no acepten lo que se está haciendo. Muchas veces sucede que al decirles “*pues yo no estoy de acuerdo con esto, o yo no creo que sea lo más conveniente*” la gente no coopera, no puede cambiarse lo que está establecido. A lo mejor tú estás en condiciones de presiones especiales o estás bajo estrés y yo te entiendo y te digo mejor déjame plantearte las cosas de otra manera, déjame ver cómo te ayudo, cómo te apoyo, con esta actitud hay mayor solidaridad entre el grupo. Esa comunicación, esa información se da hacia dentro y con una relación también más directa hacia los líderes de áreas de proyectos de las direcciones. También

importa el cabildo y estar en contacto directo con la estructura y la organización de la institución.

Al tiempo que se hizo el proceso hacia dentro de explicar como íbamos a trabajar, como nos íbamos a organizar, e hizo lo mismo hacia fuera con la sociedad. Se explico en qué consistían los cambios que adentro iba a hacer el municipio, que es lo que queríamos hacer en cuanto al servicio a la sociedad y creo que esperábamos, que la población también tomara estas como acciones importantes, que algunas de ellas tenían que ver con su participación, con su seguimiento, al ayudarnos y asegurarnos en que estábamos cumpliendo.

Rodolfo. Ese contraste con la sociedad siempre fue importante. Creo que el caso de León detona mucho en el proceso de trabajo con la ciudadanía, con una participación ciudadana cualitativamente distinta. No se logra la participación ciudadana por montarse únicamente en un esquema participativo sino buscando acercarse, tener esa sensibilidad, ese monitoreo con los ciudadanos. Yo recuerdo que allá en el arranque de la administración nos tocó hacer una encuesta de opinión con Maricela García Rizo y veíamos que había ese contacto con la sociedad.

CMP. Sí, eso nos permitió capitalizar o aprovechar la cultura del *tlatonani*, la cultura del presidencialismo, pero dirigida de otra manera, es decir, el presidente municipal que asiste, participa y explica a la sociedad, que está muy cerca de la población y le dice lo que vamos hacer y cómo lo vamos hacer; los atiende, escucha los planteamientos y luego, tenemos que dar resultados concretos. Entonces, esto fue un esquema que buscaba la sociedad, es lo que busca cualquier sociedad: que la escuchen. Yo creo que es uno de los mejores aprendizajes para cualquier política. Debe de ser que terminen las campañas y que haga reflexión.

Rodolfo. ¿Qué fue lo más importante que aprendió?

CMP. Seguramente el 99% de las veces mi respuesta sería la misma, es decir, que a la gente le gusta que le escuchen. La verdad he aprendido que es importante escuchar a la gente, no sólo por escuchar los problemas, los reclamos, las demandas, las exigencias que tiene la población sino que ellos mismos tienen muchas propuestas y resoluciones a los planteamientos o problemas que ellos están viviendo. Entonces, el escucharlos, les permite a

ellos exponer sus ideas, muchas veces pueden encontrar autoridades que ni siquiera llevan a cabo alguna acción de lo que escucharon, pero cuando al menos tienen la idea de "ya se lo dije"; insisten, a lo mejor insistir es una responsabilidad; exteriorizar un poco lo que percibe en su gobierno. Por ejemplo, cuando se describen mitos políticos en nuestro país como "Lázaro Cárdenas".

Rodolfo. En el proceso de transformación, las relaciones gubernamentales -siendo ustedes de la oposición- es un muy llamativo. A nivel nacional ustedes tuvieron mucha visibilidad ¿Eso facilitó la comunicación y el trabajo con los otros niveles de gobierno? ¿Cómo fueron esas relaciones?

CMP. Yo creo que sí se dieron condiciones muy particulares por parte de algún funcionario del gobierno estatal. Aunque yo creo que no hubieran hecho nada, si no se los hubiera autorizado el gobernador, de no checar directamente el gobernador. Pero, ese tipo de acciones nos permitieron crecer, nos permitieron lograr una mayor participación de la sociedad y podíamos salir adelante demostrando que podíamos tener una capacidad absoluta. Por ejemplo, nos entregan hojas con más de 3,000 nombres de fincas y de los terrenos irregulares; si no hubiéramos integrado información de cuentas de este tipo, hubiera sido más difícil. Tuve que exigirles más datos. Después pensaron que no podríamos cobrar el impuesto predial: hubo problemas con el relleno sanitario de tipo reglamentario y otros. Todo este tipo de cosas nos pasaron, encontramos problemas que nos generaba el propio gobierno del estado. Algo que nos ayudó también, fue que desde el inicio -pues- hubo un planteamiento muy claro, también, hacia el Gobierno Federal con el gobierno de Carlos Salinas, donde planteamos muy concretamente en qué cosas la federación debe poner atención a la ciudad y de ahí tomamos la decisión de brincarnos al Gobierno del Estado.

Como hubo una buena respuesta, hubo planteamientos muy duros con el Presidente Salinas, pero no fue mala respuesta el tomar en cuenta al Gobierno Federal. Entonces el Gobierno del Estado tuvo que cuidar hasta donde iba a ir este tipo de provocación: todo este tipo de sabotajes que teníamos a través de los propios sindicatos, dentro de la administración municipal. Esa también fue una oposición muy fuerte, a través de los sindicatos externos, de los campesinos y otro tipo de liderazgo en la sociedad ¿Otra cosa?

Rodolfo. El modelo se arranca con desarrollo organizacional orientado de manera interna con los objetivos más o menos claros ¿Qué arreglarías de ese modelo si lo volvieras hacer, que le faltó al Desarrollo Organizacional?

CMP. No, yo creo que se hizo bastante bien, y parece que hacia fuera, con la estructura de la sociedad también. Yo creo que aquí lo que nos faltó afianzar fue hacia dentro del PAN, que el PAN entendiera y asimilara el esquema que habíamos aplicado, el modelo que habíamos utilizado. Porque ya pasó el tiempo, se puede decir que el partido es el que tiene que darle certidumbre y seguridad de que se van a aplicar mejores modelos y que se va a llevar a cabo las acciones de lo que debe de ser un buen gobierno.

Con ciertos principios y con ciertos valores de Acción Nacional tiene que asegurarse el PAN de que este esquema de la estructura organizacional avance en favor de la sociedad, tiene que hacerlo. Que la autoridad sea orientada hacia abrir los espacios de mayor participación de la sociedad. Concluyo que es muy importante para el partido que cualquier gobierno refleje una manera de gobierno del PAN. Si el partido tiene claro cuál es su función como partido, cómo debe de entrelazarse y cómo debe participar con la sociedad, porque ésta debe de estar organizada y participando. La sociedad con cualquier gobierno, lo puede hacer, claro no igual ni con los tratos son iguales, pero la sociedad activa participativa, puede lograr con cualquier gobierno, resultados similares -no creo que sean iguales. Pero no se trata de que desde el gobierno nada más nos dediquemos a organizar a la sociedad porque también la sociedad se puede frustrar, se puede inhibir, si no hay respuesta o resultados de las autoridades. Yo creo que lo que nos faltó para acabar de afianzar bien el modelo es que se entendiera, como es un gobierno del PAN. Por eso es que he venido insistiendo durante ocho años con el Consejo Nacional, insistiendo que se requiere el modelo y plasmarlo en blanco y negro -que fue lo que no plasmamos nosotros- se requiere para que el PAN sepa, entienda, comprenda que ya se puso en práctica un esquema en el que los principios del partido se llevan a la práctica de ese gobierno. Que sirva para fincar los parámetros, las variables de medición, de seguimiento de los gobiernos, no nada mas del PAN

¿Por qué, con base en qué, podemos hacer una evaluación del Gobierno? Porque generalmente de acuerdo a la cultura de su pueblo; se miden resultados. De acuerdo a si los servicios mejoraron, si hay obra y con base en eso, hacemos una evaluación. Aquí el punto es no, no es suficiente con eso porque el nuevo gobierno del PAN debe de tener el esquema, los

parámetros y las variables que le permitan tener esos indicadores para medir el grado de organización, el grado de participación en la sociedad... porque es el verdadero fondo que se tiene que realizar desde la función pública, desde la política, desde el ejercicio político y desde el trabajo político de un partido político, como también desde el ejercicio de gobierno.

El fondo del PAN tiene que estar ubicado en la transformación, en el crecimiento de la Cultura Cívico Político de la población y esto se debe de medir también. Entonces todo lo anterior, debe encaminarse a hacer muchos sistemas y esquemas de trabajo de una relación que llamo "*la gestión compartida*" por parte del gobierno. De esta manera a través del partido se determina lo que tiene que hacer el gobierno al tomar responsabilidades y suplir lo que había en el partido; Tampoco había una solución ni control, lo que tiene que haber es una relación muy estrecha, cada quien en hábitos y en competencias; pero en donde hay un acompañamiento, una co-gestión que distingue a los gobiernos del PAN. El PAN prácticamente va estar en una co-gestión con el gobierno, pues al final de cuentas, cada gobierno cambia y el partido permanece, por eso se requiere que el PAN también entienda todo esto, vea como se instrumentan buenas políticas. Sepan, cómo llevarlo a la práctica y estar preparado cuando llegan a gobernar. Es necesario que las autoridades del PAN, tengan el conocimiento, el entendimiento de esta relación, de cómo debe darse para que ni sientan celos, ni sientan que lo van a mandar; pero que comprenda desde antes de que toman posesión, cuál es la función del gobierno para la función del partido. Si no se hace esto antes de que toma protesta, cuando toman protesta, entran en un tobogán de mil cosas, de mil acciones sin parar, lo que yo llamo *chapuzón*, donde hay demandas de la sociedad, muchas cosas que hay que cambiar. Porque muchas cosas están quedando pendientes, como a quien esperan de la renovación, de la administración y eso va provocando que se acumulen. De ahí surge mucha demanda al principio de una nueva gestión, una nueva administración y puede meter en una "*activitis*" a la autoridad que puede durar tres años o la gestión; ese es un detalle interesante justamente una de las cosas que están saliendo en todo.

Rodolfo. Aprovecho para entregarte este libro, es el premio que organizamos el año pasado en el CIDE y de ahí juntamos todo, este es el segundo libro, el primero junta los procesos y las experiencias -son unas cuarenta, sesenta la semana entrante- lo interesante es que nosotros hemos tratado de encontrar -y es una de las investigaciones que ahora estaban en curso- las grandes tendencias del cambio, cómo se modifican los gobiernos de acuerdo a los Partidos y

si hay un cierto sello (yo creo-esa es una opinión desde mi punto de vista) de la investigación que marca mucho en esto; ha dado a los gobiernos cierta consistencia, cierta fertilidad. Cuando uno crea un proyecto, como haber detonado algo, como tener un hijo después lo deja uno ¿Cómo lo ven, lo deducen? ¿Qué paso después? ¿Cuál es la interpretación de cambios y medida?

CMP. Después de haber estado en la presidencia municipal, hay diferentes formas de ejercer el liderazgo en esa función: cuando se es presidente municipal, cada uno de los Presidentes Municipales tiene su propio estilo. Se ha tenido de diferente forma ese esquema de la organización, vertebración y organización social, al igual que de la participación ciudadana, y en algunos casos, han visto algo que existe pero no con toda la profundidad de las ventajas y los beneficios que pueden existir dentro de una sociedad. Las ventajas que tiene para el trabajo que se tiene que desarrollar en el servicio público en beneficio de la sociedad municipal y ha tenido sus variantes al grado que en ocasiones ya tiene más un perfil político partidista; en algunas acciones en algún trabajo basado en la organización social que lo que debe de ser un perfil muy plural, muy universal muy abierto a los pensamientos de las personas de la sociedad o de la comunidad.

En todas esas organizaciones en que no se esté dependiendo de los vaivenes políticos, sino de su propia cohesión, su propia consolidación y madurez. Deben estar muy sintonizados en lo que buscan, trabajar juntos en su comunidad (que es el desarrollo propio de la comunidad) y no en cuestiones de ventajas, beneficios, intereses o preventas que pudieran tener. Por los bienes políticos hay diferentes cosas, hay comunidades muy maduras donde siguen con esa vertiente; hay comunidades un poco más politizadas; hay comunidades donde hay un poco más de apatía o ha regresado hacia la apatía en algunas colonias o comunidades. En términos generales -pues yo creo que- la sociedad sigue muy activa, muy participativa y pues no es el esquema ni la forma ideal como yo quisiera verlo, pues para eso debería que revisar prácticamente la responsabilidad de la autoridad o que el propio partido pudiera desarrollar lo que es el esquema del modelo de gobierno. Yo creo que el esquema y el modelo de gobierno dentro del PAN nos va ayudar mucho para dar seguimiento, monitorear y observar. La organización municipal del cambio, es un esquema muy interesante; lo hemos discutido en muchas ocasiones siento que va bien -me extraño que no lo presentaran en Oaxtepec, ahora hay cosas que no han presentado.

Rodolfo. Bueno, no sé si en el último día lo presentaron o no, yo no me quede en el último día, sólo que fuera en ese momento. Como no he tenido contacto con Javier -yo estuve en el premio, me toco estar como expositor después de Bravo Mena discutiendo con Juan Marcos Gutiérrez la parte de las reformas que para mí es muy interesante.

Bueno la última pregunta: Tú tienes mucho que ver con la integración de la experiencia, en realidad cuando a uno le pregunta la gente lo que yo he hecho y entrevista a los que quedaron durante muchos años en León hay lo que se llama algunas teorías organizacionales, un “mito fundador”, justamente –Carlos- en este caso, si el proceso tuviera que encontrar únicamente tres elementos que lo llevaron al éxito y que permitieron su continuidad, ¿Cuáles escogerías? ¿Cuáles serían esos tres elementos?

CMP. Es muy complicado pero el primero es una organización orientada a la participación ciudadana, orientada a la participación de la sociedad en el trabajo. ¿Qué tiene que hacer esa organización? Yo diría que es esa organización de la sociedad la que debe impulsar el contacto, la relación, la comunicación directa entre el líder y la comunidad y que se presente el presidente municipal con la comunidad.

Anexo estadístico del Capítulo 3

I.- Cálculo del estadístico Chi cuadrado

Variables consideradas:

1. Tipo de programa (TIPO)
2. Complejidad de programa (COMPLEJ)
3. Grado de desarrollo humano (GDH)
4. Tamaño de municipio (TAMMUN)

Sumario de procesamiento de casos						
Variables	Casos					
	Válidos		Perdidos		Total N	Porcentaje
	N	Porcentaje	N	Porcentaje		
TIPO * COMPLEJ	1692	100.0%	0	.0%	1692	100.0%
GDH * COMPLEJ	1692	100.0%	0	.0%	1692	100.0%
TAMMUN * COMPLEJ	1692	100.0%	0	.0%	1692	100.0%

		Matriz de contingencia 1: TIPO * COMPLEJ				Total	
		COMPLEJ					
		Tecnología dura	Tecnología blanda	Tecnología mixta	Otra		
TIPO	Conservación ecológica	Frecuencia absoluta	11	108	40	2	161
		F. esperada	10.5	116.0	27.3	7.2	161.0
		Diferencia	.5	-8.0	12.7	-5.2	

Fomento productivo	Frecuencia absoluta	6	128	45	10	189
	F. esperada	12.3	136.2	32.1	8.5	189.0
	Diferencia	-6.3	-8.2	12.9	1.5	
Servicios sociales	Frecuencia absoluta	10	316	51	32	409
	F. esperada	26.6	294.7	69.4	18.4	409.0
	Diferencia	-16.6	21.3	-18.4	13.6	
Infraestructura básica y equipamiento urbano	Frecuencia absoluta	72	17	63	2	154
	F. esperada	10.0	110.9	26.1	6.9	154.0
	Diferencia	62.0	-93.9	36.9	-4.9	
Modernización administrativa, fiscalización e integración ciudadana	Frecuencia absoluta	1	481	54	23	559
	F. esperada	36.3	402.7	94.8	25.1	559.0
	Diferencia	-35.3	78.3	-40.8	-2.1	
Seguridad pública	Frecuencia absoluta	0	90	2	0	92
	F. esperada	6.0	66.3	15.6	4.1	92.0
	Diferencia	-6.0	23.7	-13.6	-4.1	
Servicios públicos	Frecuencia absoluta	10	79	32	7	128
	F. esperada	8.3	92.2	21.7	5.7	128.0
	Diferencia	1.7	-13.2	10.3	1.3	
Total	Frecuencia absoluta	110	1219	287	76	1692
	F. esperada	110.0	1219.0	287.0	76.0	1692.0

Prueba Chi² 1: TIPO * COMPLEJ			
	Valor	Grados de libertad	Significancia (2 colas)
Chi ² Pearson	670.419	18	.000
Razón de versomilitud	527.944	18	.000
Asociación línea por línea	3.925	1	.048
Núm. de casos válidos	1692		

Se estima que una celda (3.6%) registre una frecuencia inferior a 5. La frecuencia esperada mínima es 4.13.

		Matriz de contingencia 2: GDH * COMPLEJ					Total
		COMPLEJ					
			Tecnología dura	Tecnología blanda	Tecnología mixta		
GDH	Alto	Frecuencia absoluta	35	792	124	40	991
		F. esperada	64.4	714.0	168.1	44.5	991.0
		Diferencia	-29.4	78.0	-44.1	-4.5	
	Medio alto	Frecuencia absoluta	68	409	148	33	658
		F. esperada	42.8	474.1	111.6	29.6	658.0
		Diferencia	25.2	-65.1	36.4	3.4	
	Medio bajo	Frecuencia absoluta	7	15	12	3	37
		F. esperada	2.4	26.7	6.3	1.7	37.0
		Diferencia	4.6	-11.7	5.7	1.3	
	Bajo	Frecuencia absoluta	0	3	3	0	6
		F. esperada	.4	4.3	1.0	.3	6.0
		Diferencia	-.4	-1.3	2.0	-.3	

	Total	Frecuencia absoluta	110	1219	287	76	1692
		F. esperada	110.0	1219.0	287.0	76.0	1692.0

	Prueba χ^2 2: GDH * COMPLEJ		
	Valor	Grados de libertad	Significancia (2 colas)
χ^2 Pearson	95.155	9	.000
Razón de verosimilitud	91.779	9	.000
Asociación línea por línea	4.888	1	.027
N de casos válidos	1692		

Se estima que 6 celdas (37.5%) registren frecuencias menores que 5. La frecuencia mínima esperada es .27.

		Matriz de contingencia 3: TAMMUN * COMPLEJ					
		COMPLEJ					Total
			Tecnología dura	Tecnología blanda	Tecnología mixta	Otra	
TAMMUN	Metrópoli	Frecuencia absoluta	16	258	42	12	328
		F. esperada	21.3	236.3	55.6	14.7	328.0
		Diferencia	-5.3	21.7	-13.6	-2.7	
	Gran ciudad	Frecuencia absoluta	15	472	85	26	598
		F. esperada	38.9	430.8	101.4	26.9	598.0
		Diferencia	-23.9	41.2	-16.4	-.9	
	Urbano	Frecuencia absoluta	45	335	84	26	490
		F. esperada	31.9	353.0	83.1	22.0	490.0

		Diferencia	13.1	-18.0	.9	4.0	
Semiurbano		Frecuencia absoluta	29	122	65	12	228
		F. esperada	14.8	164.3	38.7	10.2	228.0
		Diferencia	14.2	-42.3	26.3	1.8	
Rural		Frecuencia absoluta	5	28	10	0	43
		F. esperada	2.8	31.0	7.3	1.9	43.0
		Diferencia	2.2	-3.0	2.7	-1.9	
Rural menor		Frecuencia absoluta	0	4	1	0	5
		F. esperada	.3	3.6	.8	.2	5.0
		Diferencia	-.3	.4	.2	-.2	
Total		Frecuencia absoluta	110	1219	287	76	1692
		F. esperada	110.0	1219.0	287.0	76.0	1692.0

	Prueba Chi ² 3: TAMMUN * COMPLEJ		
	Valor	Grados de libertad	Significancia (2 colas)
Chi ² Pearson	83.773	15	.000
Razón de verosimilitud	85.144	15	.000
Asociación línea por línea	1.367	1	.242
N de casos válidos	1692		

Se estima que 6 celdas (25.0%) registren frecuencias menores que 5. La frecuencia mínima esperada es .22.